

¿Redes o gobernanza?

Experiencias de colaboración entre actores

María Esther Morales-Fajardo
Cecilia Cadena-Inostroza

Coordinadoras



CRIM

Obras afines

Gabriela De la Mora De la Mora. 2020

Gobernanza ambiental: conservación de áreas naturales protegidas urbanas y servicios ambientales. El caso de los sistemas de Guadalajara y Monterrey, México (CRIM-UNAM)

Prudenzio Óscar Mochi Alemán y Cristina Girardo Pierdominici, coords. 2018

Otros desarrollos, otra cooperación: retos y perspectivas de la cooperación internacional (CRIM-UNAM)

Merizanda Ramírez Aceves y María Esther Morales-Fajardo. 2015

Manual para la elaboración de trabajos de investigación de licenciaturas en Ciencias Sociales y Humanidades (CRIM-UNAM)

María Esther Morales-Fajardo y Leobardo De Jesús Almonte, coords. 2015

Inversión extranjera directa en América Latina: una revisión en los albores del siglo XXI (CRIM-UNAM; Bonilla Artigas Editores)

Prudenzio Óscar Mochi Alemán y Cristina Girardo Pierdominici. 2015

Debates y prácticas sobre desarrollo y cooperación desde las organizaciones de la sociedad civil (CRIM-UNAM)

Prudenzio Óscar Mochi Alemán. 2006

La industria del software en México en el contexto internacional y latinoamericano (CRIM-UNAM)

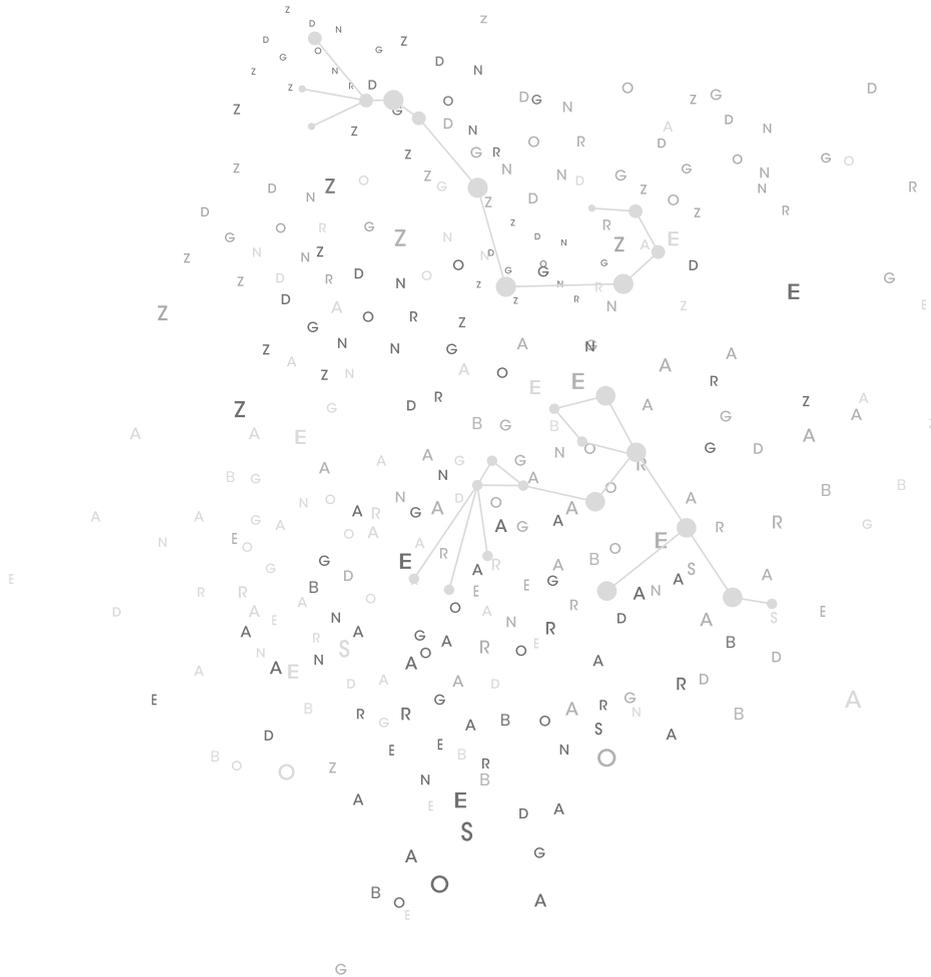
Acerca de las coordinadoras

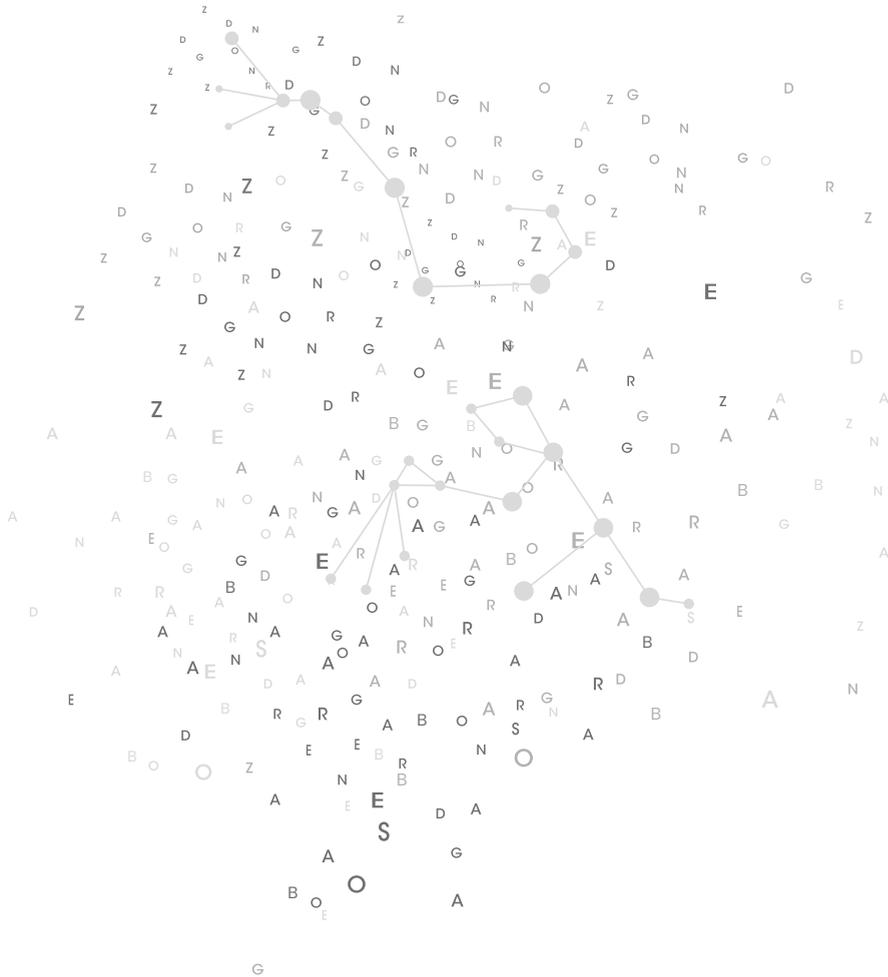
María Esther Morales-Fajardo

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. Es investigadora titular del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, profesora de asignatura de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación son los procesos de integración económica regional, la inversión extranjera directa, las empresas multilatinas y la gobernanza en América Latina.

Cecilia Cadena-Inostroza

Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesora-investigadora de El Colegio Mexiquense y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación abordan temas como administración y gestión pública municipal, transparencia y rendición de cuentas en municipios, redes de política pública y gobernanza.





UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Graue Wiechers

Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas

Secretario General

Dra. Guadalupe Valencia García

Coordinadora de Humanidades

Dr. Fernando Lozano Ascencio

Director del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM)

Comité Editorial

CRIM

Dr. Fernando Lozano Ascencio

PRESIDENTE

Dra. Sonia Frías Martínez

Secretaria Académica del CRIM

Dr. Guillermo Aníbal Peimbert Frías

Secretario Técnico del CRIM

SECRETARIO

Dr. Fernando Garcés Poó

Jefe del Departamento de Publicaciones del CRIM

Dr. Roberto Castro Pérez

Investigador del CRIM

Dr. Óscar Carlos Figueroa Castro

Investigador del CRIM

Dra. Luciana Gandini

Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Dra. Naxhelli Ruiz Rivera

Investigadora del Instituto de Geografía, UNAM

Dra. Rosalva Aída Hernández Castillo

*Profesora-investigadora del Centro de Investigaciones
y Estudios Superiores en Antropología Social*

Lic. José Luis Güemes Díaz

Jefe de la Oficina Jurídica del Campus Morelos de la UNAM

¿REDES O GOBERNANZA?

¿REDES O GOBERNANZA? EXPERIENCIAS DE COLABORACIÓN ENTRE ACTORES

María Esther Morales-Fajardo
Cecilia Cadena-Inostroza
(coordinadoras)



Universidad Nacional Autónoma de México
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Cuernavaca, 2021

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Morales Fajardo, María Esther, editor. | Cadena Inostroza, Cecilia, editor.

Título: ¿Redes o gobernanza? : experiencias de colaboración entre actores / María Esther Morales-Fajardo, Cecilia Cadena-Inostroza, (coordinadoras).

Descripción: Primera edición. | Cuernavaca : Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2021.

Identificadores: LIBRUNAM 2107198 (impreso) | LIBRUNAM 2107231 (libro electrónico) | ISBN 978-607-30-4947-4 (impreso) | ISBN 978-607-30-4946-7 (libro electrónico).

Temas: Gobierno local -- América Latina. | Redes políticas -- América Latina. | Gobierno local -- América Latina -- Participación ciudadana. | Redes sociales -- Aspectos políticos -- América Latina. | Cooperación internacional.

Clasificación: LCC JS2061.R43 2021 (impreso) | LCC JS2061 (libro electrónico) | DDC 320.8098—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación con base en el sistema de revisión por pares a doble ciego, por académicos externos al CRIM, de acuerdo con las normas establecidas en el Reglamento Editorial del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como por el artículo 46 de las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM.

Este libro fue realizado gracias al financiamiento del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM, número de proyecto: IN300918.

Diseño de forros: Michele Muris Torreblanca
Fotografía de cubierta: Raymundo Casanova Cirett

Primera edición: 17 de septiembre de 2021

D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, delegación Coyoacán, 04510, Ciudad de México

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Av. Universidad s/n, Circuito 2, colonia Chamilpa
62210, Cuernavaca, Morelos
www.crim.unam.mx

ISBN: 978-607-30-4947-4

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales

Impreso y hecho en México

Contenido

Introducción	13
<i>María Esther Morales-Fajardo</i>	
<i>Cecilia Cadena-Inostroza</i>	

Referencias bibliográficas	20
--------------------------------------	----

Primera parte

Gobernanza o redes Enfoques teóricos y utilidad metodológica

1

Revisando el enfoque de redes de políticas	
Nuevos abordajes y desafíos	25
<i>Cristina Zurbriggen</i>	

Introducción	25
Los orígenes de los estudios de redes de políticas públicas	27
Redes de política: el modelo dialéctico	29
Redes de políticas y marcos interpretativos	32
La primera generación de debates sobre redes de gobernanza	35
La segunda generación de debates sobre redes de gobernanza	38
Reflexiones finales	40
Referencias bibliográficas	42

2

Redes, gobernanza y metagobernanza	49
<i>Francisco Porras</i>	
Introducción	49
El problema	51

Interdependencia, gobernanza y redes	55
La gobernanza como red	58
Una visión analítica de la gobernanza como red.	62
De la gobernanza a la metagobernanza	68
Metagobernanza y el ODS 17	71
A manera de conclusión	
Una pequeña agenda	78
Referencias bibliográficas.	81

Segunda parte
Utilidad metodológica
y experiencias de colaboración
entre actores

3

A manera de presentación de las experiencias de colaboración entre actores	91
---	----

Cecilia Cadena-Inostroza

Elsa Cecilia Cota Díaz

Introducción	91
Enfoque de redes y gobernanza.	93
Gobernanza como redes de actores.	97
Utilidad de las redes como herramienta metodológica	100
Análisis de redes y gobernanza	102
Redes de gobernanza, más allá del <i>social network analysis</i>	105
Para avanzar en la utilidad teórica del enfoque.	108
Conclusiones	110
Referencias bibliográficas	112

4

La gobernanza multinivel en la cooperación regional, el caso de Mesoamérica sin Hambre	119
---	-----

Sergio Vázquez Meneley

Introducción	119
La interdependencia como base de la gobernanza, ¿de dónde partimos?	121
La gobernanza multinivel para el estudio de la cooperación	125
Gobernanza multinivel en la cooperación regional.	128

El proyecto Mesoamérica sin Hambre, marco y antecedentes.	131
Mesoamérica sin Hambre desde el enfoque de la gobernanza	137
Niveles de gobernanza en Mesoamérica sin Hambre	141
Conclusiones	145
Referencias bibliográficas.	146

5

De las redes de actores sociales a las redes de políticas públicas La cuenca transfronteriza del río Hondo (México-Belice)	153
---	-----

Edith Kauffer

Introducción	153
Redes y comunidades de políticas públicas: una aproximación teórica.	156
La cuenca transfronteriza del río Hondo: una red de actores limitada a México y Belice	160
Aspectos metodológicos y aproximación a las características básicas de los actores de la red	162
Los componentes de la red de políticas públicas de la cuenca del río Hondo	173
La red de políticas públicas de la cuenca del río Hondo	175
Una red de políticas públicas centrada en el agua en la cuenca	178
Los actores centrales de la red	184
Conclusión	190
Referencias bibliográficas.	192

6

Redes de gobernanza para el desarrollo local Notas sobre la experiencia del Corredor Biológico Mesoamericano en tres países de América Latina	197
--	-----

Miguel Eduardo Alva Rivera

Introducción	197
Acción de gobierno y gobernanza	199
Las redes de gobernanza a través de olas de estudio y su análisis por medio de órdenes institucionales.	201

Cooperación internacional para el desarrollo local	210
Cooperación internacional	211
Origen y legado del Corredor Biológico Mesoamericano en América Latina	214
La región de La Fortuna y El Gigante en el Corredor Trinacional Montecristo.	218
La región de Tzisco en Chiapas, México.	223
Conclusiones: gobernanza para el desarrollo local en América Latina	227
Referencias bibliográficas.	230

7

El Mercosur visto desde el enfoque de redes de políticas públicas El caso de la construcción de los dispositivos de reconocimiento académico-profesional	235
<i>Facundo Solanas</i>	
Introducción	235
De las transferencias internacionales al enfoque de redes de políticas públicas	238
El Mercosur y sus características histórico-institucionales	243
La política de reconocimiento académico profesional en el Mercosur	247
Génesis y evolución del reconocimiento académico profesional visto desde el enfoque de redes de políticas públicas	253
Conclusiones	256
Referencias bibliográficas	258

8

Redes de actores en la Alianza del Pacífico El Grupo Técnico de Cooperación y la plataforma de movilidad.	263
<i>María Esther Morales-Fajardo</i>	
Introducción	263
Enfoque de redes de política: breve revisión y utilidad metodológica	266

El Grupo Técnico de Cooperación y la plataforma de movilidad estudiantil y académica de la Alianza del Pacífico	270
Los actores de las redes del GTC y la plataforma de movilidad estudiantil y académica de Colombia y México	277
Conclusiones	286
Referencias bibliográficas.	289

9

Los comités de playas limpias en Mazatlán, su análisis desde las redes de gobernanza	293
---	-----

Gleini Gallardo García

Ana María Larrañaga Núñez

Graciela Cruz Jiménez

Introducción	293
Gestión de playas en el contexto mexicano y los comités de playas limpias	296
Redes de gobernanza y turismo.	297
Red de gobierno.	302
Las redes de políticas públicas	302
Aproximación metodológica	304
Municipio de Mazatlán (caso playa Gaviotas) y el comité de playas limpias, características y funcionamiento	307
El caso de playa Gaviotas, municipio de Mazatlán	307
El comité de playas limpias de Mazatlán Sus características y funcionamiento	309
Relaciones entre los integrantes de los CPL en Sinaloa	312
Conclusiones	316
Referencias bibliográficas.	318

Conclusiones.	327
-----------------------	-----

Cecilia Cadena-Inostroza

María Esther Morales-Fajardo

Referencias bibliográficas.	333
-------------------------------------	-----

Sobre los autores.	335
----------------------------	-----

Introducción

María Esther Morales-Fajardo
Cecilia Cadena-Inostroza

Gobernanza es un término controvertido, polisémico y utilizado indiscriminadamente en diversos estudios académicos. El surgimiento y empleo del enfoque de la gobernanza surgió a raíz de las transformaciones económicas, políticas y sociales ocurridas dentro del Estado y el sistema político global en las dos últimas décadas del siglo XX, que impactaron de igual forma en el funcionamiento del mercado y la sociedad.

Bajo los íconos de la democracia y el libre mercado y sin los rivales ideológicos tradicionales del socialismo y la economía centralizada, el Estado, el mercado y las sociedades contemporáneas adquirieron nuevos matices. Por un lado, junto al Estado aparecieron nuevos actores no estatales (como las empresas, los organismos no gubernamentales, los movimientos sociales e inclusive individuos) que reclamaron su presencia en la formulación de políticas públicas. Por otro lado, la consumación de una economía global con el estandarte del libre mercado, las diversas formas de integración económica regional y la arquitectura del sistema financiero internacional abrieron una etapa nueva para la globalización económica y financiera. Y la sociedad (organizada y la movilización individual de los ciudadanos) ha reclamado una mayor participación —aunque no transparencia— en la colaboración con los diversos actores estatales y no estatales.

Resultaría una meta ambiciosa e inacabada mencionar que este libro contribuye a la conceptualización de la gobernanza. Sin embargo,

sí abona en el terreno del entendimiento de una parte de ese complejo entramado de relaciones multidimensionales, multinivel y con la presencia de diversos actores (Held y McGrew 2003; Held 2005). El objetivo de esta obra es contribuir al debate contemporáneo en la teorización de la gobernanza y exponer la utilidad empírica del enfoque de redes de política pública para casos concretos en la región de América Latina.

Si se asume, como lo dice Francisco Porras en esta obra, que la gobernanza se refiere a la forma de coordinación colectiva entre actores para lograr fines comunes, la gobernanza posee como principal característica el timoneo del proceso político y se vincula con la forma en la cual se hace política en diferentes niveles: local, nacional, global.

No obstante, como advierte Porras, por lo regular se ha asumido de forma categórica la comparación y el uso indiferenciado entre gobernanza y redes —práctica en la que seguramente habremos incurrido los autores de esta obra—. Más aún, Porras enfatiza que en realidad la utilidad analítica de la gobernanza debería servir solo para comprender una parte del proceso de la política pública, en tanto que las redes de políticas pueden ser una forma en la cual se ejecuta la gobernanza.

De ahí que el enfoque de redes de política pública o *policy networks* se considere como una herramienta analítica en el estudio del diseño y funcionamiento de las políticas públicas, en una era donde la forma de hacer política y diseñar políticas públicas ha cambiado en el ámbito global. Estas transformaciones mundiales contemporáneas han colocado énfasis en los actores y los procesos por los cuales se diseñan, funcionan y evalúan las políticas públicas, según señala Cristina Zurbriggen en su aportación. Para la autora, los análisis de redes de política pública deben considerar el contexto en el cual se desarrollan estos procesos estructurales más que la acción individual de quienes pueden influir en el proceso de toma de decisiones, ya que finalmente hablamos de interacciones de la red y la participación de (y entre) actores estatales y no estatales.

Facundo Solanas, en esta obra, apunta que las redes de actores contribuyen a agilizar el proceso de transferencia de instrumentos y de políticas, y la tipología de las redes (de acuerdo con Rhodes 1990) no es limitativa a las comúnmente analizadas comunidades políticas y redes temáticas, sino también en cuanto a los estadios intermedios de redes profesionales, redes intergubernamentales y de redes de productores porque colocan énfasis en la continuidad de las relaciones entre los grupos de interés y los actores estatales. Sobre todo, porque las redes de actores se encuentran en desigualdad de condiciones para la toma de decisiones o influencia en la implementación de políticas (Lagroye, François y Sawicki 2002).

La utilidad metodológica la encuentran Cecilia Cadena-Inostroza y Elsa Cecilia Cota Díaz en su aportación a este libro con su propuesta de análisis empírico de las redes de gobernanza, tratando de mostrar las desventajas de los análisis normativos. Para ello, destacan el estudio pionero de redes sociales, la inserción del actor gubernamental como ente diferenciado en la modulación de políticas y, sobre todo, el hecho de que los estudios empíricos deben avanzar más allá de las posturas técnicas y normativas, y considerar primordialmente el contexto y los problemas fundamentales de las redes, con lo cual se puede avanzar en el fortalecimiento del enfoque teórico.

El empleo analítico de las redes de política pública ha sido ampliamente estudiado en la literatura nacional para los casos de estudio —como fue el caso de Gleini Gallardo García, Ana María Larrañaga Núñez y Graciela Cruz Jiménez en esta obra—; a partir del análisis sociológico de redes —como el de Edith Kauffer en este texto—, pero también en las relaciones multinivel —como los casos de Sergio Vázquez Meneley, Miguel Eduardo Alva Rivera, Facundo Solanas y María Esther Morales-Fajardo en este volumen.

En ese sentido, la meta inicial de esta obra residió en ahondar en la utilidad de las *policy networks* en los estudios sobre la integración regional en América Latina. Por supuesto que el hallazgo sobre académicos que dirigieran sus líneas de investigación en ese sentido fue

limitado. A diferencia del ámbito europeo, señala Morales-Fajardo en su contribución, donde los procesos de decisión comunitario se encuentran escalonados, la integración regional latinoamericana sigue un patrón altamente jerarquizado y con una abrumadora participación intergubernamental.

Así también lo refiere Alva en su aportación a esta obra: una de las muchas diferencias que se encuentran en América Latina al hacer uso de un análisis de la gobernanza, es el elevado entramado institucional jerárquico gubernamental-burocrático, comparativamente diferente al diseño institucional comunitario europeo, por lo que la inclusión y gestión de redes para las acciones de política pública no son condición suficiente para dar cuenta de un modelo de gobernanza.

Por lo que se refiere a la gobernanza multinivel, Vázquez señala en esta obra que es un enfoque empleado para entender la conformación de políticas en varios niveles de actuación y con la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales que interactúan mediante diversos mecanismos, entre ellos, la cooperación regional en la modalidad de cooperación Sur-Sur.

La estructura de este libro se compone, adicional a esta introducción y las conclusiones, de dos apartados: una primerísima parte, fundamental, analítica y crítica que aporta la reflexión teórica de los dos conceptos clave: la gobernanza y las redes de política pública, además de un segundo apartado que considera los casos de estudio.

En el capítulo inicial, Zurbbriggen analiza los primeros aportes a la literatura de redes de política (Marsh y Rhodes 1992; Smith 1993) para identificar las estructuras de poder que relacionan a actores, recursos e intereses y explicar la toma de decisiones. El capítulo también analiza los aportes teóricos y metodológicos más recientes. En particular, el modelo dialéctico y la dimensión interpretativa de las redes para comprender las relaciones de poder en las redes y explicar los resultados de políticas, además de diferenciar las redes de gobernanza y las redes de política.

En el segundo capítulo, Porras menciona que la literatura de las redes y la gobernanza ha subrayado la importancia de la

interdependencia entre actores estatales y no estatales para explicar la formación y funcionamiento de ambas. Para el autor, el argumento ha tomado dos formas básicas: el normativo, que asume la interdependencia y la corresponsabilidad en los asuntos públicos, y el funcional, que propone que no existe un solo actor con los recursos suficientes para resolver un problema o crear una oportunidad social (Kooiman 2000). Estos presupuestos fomentaron la identificación conceptual de las redes, en particular las que son autoorganizadas e interorganizacionales con la gobernanza (Rhodes 1997). Sin embargo, los aportes de la literatura del anclaje democrático de las redes (Skelcher et al. 2011), entre otros, han tratado de entenderlas en sus respectivos contextos, dando por resultado la necesidad de redefinir la gobernanza como una combinación de instrumentos de direccionamiento. Esto coloca la discusión en el nivel *meta*, en el que se encuentran las instituciones que fomentan la formación de las redes y su convergencia con las jerarquías y los mercados sobre algunos problemas retorcidos. El autor concluye que la consolidación de la literatura de la metagobernanza confirma la separación conceptual de las redes de política pública y la gobernanza, así como la necesidad de reevaluar el motor explicativo de ambas.

La segunda parte comienza con la reflexión metodológica de Cadena-Inostroza y Cota. La contribución de su texto es analizar la utilidad del enfoque de redes de política pública en los estudios empíricos vinculados a la gobernanza. Las autoras realizan un breve recorrido por los principales referentes teóricos de la gobernanza, haciendo énfasis en el enfoque de redes como uno de los más aceptados en el campo de la investigación científica, sobre todo desde la ciencia política y la administración pública. Las autoras señalan que, en México, el enfoque de redes de gobernanza suele confundirse con la metodología del análisis de redes sociales; si bien es cierto que esta metodología es de utilidad para los estudios empíricos de redes de política, no debe confundirse con la teoría y práctica de la gobernanza. Realizan una propuesta para impulsar los estudios y su utilidad en el enfoque de redes, incorporando, más que tipo de actores y

sus recursos, los problemas fundamentales de redes y de allí analizar cómo se interrelacionan los diversos actores.

Esta segunda parte se compone de los estudios de caso en América Latina. Los tres primeros capítulos enfatizan, o bien, desde el enfoque de la gobernanza multinivel, o bien, desde las redes de actores, en el análisis de las acciones de la colaboración internacional para el desarrollo y la cooperación transfronteriza en la región de Centroamérica. Los dos siguientes capítulos emplean el análisis de redes de política pública en los mecanismos de integración regional del Mercosur y la Alianza del Pacífico. El apartado cierra con un estudio de caso en México, para las playas de Mazatlán.

El capítulo de Vázquez articula a la gobernanza multinivel para analizar la cooperación regional a través del programa Mesoamérica sin Hambre, que se ejecuta en Centroamérica. El autor emplea un enfoque para entender la conformación de políticas en varios niveles de actuación (local, estatal y regional) con la participación de diferentes actores y mecanismos institucionales que interactúan mediante la cooperación Sur-Sur. El autor destaca la preponderancia de los actores gubernamentales en la ejecución y toma de decisiones en el programa a partir de arreglos institucionales, aunque algunas redes dentro del mismo programa Mesoamérica sin Hambre, tales como la encargada de la captación del agua y lluvia, integran actores no gubernamentales que abren la posibilidad para la interacción en proyectos de cooperación regionales.

El segundo capítulo de la región de Centroamérica estuvo a cargo de Kauffer, quien analiza la red de actores en la cuenca transfronteriza del río Hondo para México y Belice. Para ello, después de presentar una revisión teórica y describir la cuenca transfronteriza, con base en hallazgos del trabajo de campo realizado en los dos países, propone reflexionar en torno a los atributos de los actores presentes en aquel escenario de recursos hídricos compartidos y aquellos atributos que caracterizan la red. El análisis de Kauffer señala medidas de centralidad para determinar la relación de los actores de esta red de políticas públicas en los asuntos hídricos de la cuenca.

En el siguiente capítulo, Alva discute teóricamente sobre el concepto de gobernanza y argumenta que la comprensión conceptual implica distintos niveles institucionales donde converge una amplia variedad de actores que interpretan, acuerdan, deciden e implementan acciones que toman lugar en el espacio público conforme a arreglos que no llegan a institucionalizarse en el tiempo. Sin embargo, estas acciones responden a variables contextuales caracterizadas por el marco cultural, histórico y social en que se encuentran. Enseguida, describe la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local y se refiere al programa de cooperación internacional del Corredor Biológico Mesoamericano para destacar la particularidad institucional y su funcionalidad en la cooperación a través de distintos instrumentos de políticas. Finalmente, el autor reflexiona sobre la vinculación entre gobernanza y cooperación internacional descentralizada, a través de la gestión de acciones de políticas públicas locales y variables institucionales en distintos niveles.

El capítulo sobre Mercosur contó con la contribución de Solanas, quien analiza, desde las perspectivas teóricas del enfoque de redes y de las transferencias de políticas públicas, la forma en la que se fueron gestando, consolidando y expandiendo en los países del Mercosur y asociados, los instrumentos y políticas de reconocimiento académico-profesional. El autor toma especialmente en cuenta las transferencias realizadas desde organismos internacionales hacia los diversos actores locales para mostrar el papel que cumplen las redes de políticas públicas en su adaptación y redefinición.

El capítulo sobre la Alianza del Pacífico es autoría de Morales-Fajardo, quien describe la evolución y la participación de los actores de Colombia y México en las dos redes conformadas por el Grupo Técnico de Cooperación y la plataforma de movilidad académica y estudiantil de este bloque de integración. La autora aborda la perspectiva de comunidades políticas bajo la cual se analizaron el funcionamiento y operatividad de las dos redes de actores de este bloque de integración. Morales-Fajardo comenta que el desafío de estas redes reside en el timoneo que los actores puedan lograr

para el direccionamiento de la gobernanza dentro de la Alianza del Pacífico.

El libro cierra con la contribución de Gallardo, Larrañaga y Cruz, quienes analizan los comités de playas limpias en Mazatlán (caso playa Gaviotas) desde la perspectiva de las redes de gobernanza. Entre los hallazgos destacan el funcionamiento de estos comités como una red que permite la implementación de políticas públicas en las playas para uso recreativo con el fin de mantener la calidad ambiental de sus aguas, a pesar de que la participación de sus integrantes no es proporcionalmente equitativa. Desde una perspectiva normativa, las autoras concluyen que se trata de una red intergubernamental de políticas públicas conformada entre los tres órdenes del gobierno para el logro de acciones en conjunto con la sociedad en general y el sector privado, en torno a un área en particular.

La aportación de esta obra es discurrir en el debate entre gobernanza y redes a partir de las reflexiones académicas que aportan los autores. Si bien comprendemos el entramado complejo que constituye a la gobernanza, de igual forma las redes de política pública también suscitan un estudio complicado toda vez que, como advierte Porras en su aportación, las redes no son abiertas, democráticas ni transparentes, pero contribuyen a entender el proceso de diseño y funcionamiento de las políticas públicas.

Referencias bibliográficas

- Held, David. 2005. *Un pacto global*. Barcelona: Taurus.
- Held, David y Anthony McGrew. 2003. *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- Kooiman, Jan. 2000. "Societal governance: levels, models and orders of social-political interaction". En *Debating governance: authority, steering, and democracy*, coordinado por Jon Pierre, 138-164. Nueva York: Oxford University Press.

- Lagroye, Jacques, Bastien François y Frédéric Sawicki. 2002. *Sociologie politique*. 4.^a ed. París: Presses de Sciences Po Dalloz.
- Marsh, David y Roderick Arthur William Rhodes. 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Rhodes, Roderick Arthur William. 1990. "Policy networks. A British perspective". *Journal of Theoretical Politics* 2 (3): 293-317.
- _____. 1997. *Understanding Governance. policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- Skelcher, Chris, Erik Hans Klijn, Daniel Kübler, Eva Sørensen y Helen Sullivan. 2011. "Explaining the democratic anchorage of governance networks: evidence from four European countries". *Administrative Theory and Praxis* 33 (1): 7-38.
- Smith, Martin. 1993. *Pressure power and policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

PRIMERA PARTE
Gobernanza o redes
Enfoques teóricos
y utilidad metodológica

1

Revisando el enfoque de redes de políticas Nuevos abordajes y desafíos

Cristina Zurbriggen
Universidad de la República, Uruguay

Introducción

Durante las pasadas tres décadas, el contexto y las estructuras de los Gobiernos contemporáneos han cambiado significativamente. La complejidad de los problemas, la internacionalización de la arena política nacional, la aparición de múltiples niveles de gobierno, así como la creación de diversos arreglos participativos han creado un complejo entramado político donde los actores estatales son cada vez más dependientes de los recursos y del apoyo de actores no estatales para enfrentar los inciertos desafíos de las sociedades en el siglo XXI.

De hecho, la formación de alianzas estratégicas entre Gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil se ha convertido en una forma dominante de gestionar los asuntos públicos en las sociedades actuales. La difuminación de los límites entre lo público y lo privado hace que sea cada vez más necesario ver la gobernanza como un sistema arraigado en redes de políticas que pueden abarcar

problemas complejos y mal definidos (a veces llamados problemas *perversos*) con múltiples actores que interactúan, a menudo, con conflictos de intereses y valores (Head y Alford 2014).

Sin embargo, a pesar de la centralidad de las redes para la comprensión de la gobernanza contemporánea, existe una tendencia a confundir y utilizar de forma intercambiable el concepto de red de políticas públicas (*policy networks*) (Marsh y Rhodes 1992; Smith 1993; Marsh y Smith 2000) con el de red de gobernanza (Mayntz 1994; Marin y Mayntz 1991; Hérítier 1993; Kickert, Klijn y Koppenjan 1997; Sørensen y Torfing 2007). Muchas veces, no se reconocen los diferentes antecedentes y la oferta analítica distintiva de ambos enfoques. Si bien ambos comparten muchas similitudes, tienen una diferencia fundamental: el enfoque de redes de gobernanza se representa con una mirada normativa como la mejor forma de conducir los asuntos públicos. Mientras que la teoría de las redes de política proporciona un valioso enfoque analítico para estudiar las relaciones de poder y el control de actores claves de una arena política, y demuestra que las redes pueden ser cerradas, no democráticas y resistentes al cambio.

Este capítulo desarrolla una distinción entre el enfoque de redes de políticas y redes de gobernanza con el fin de comprender ambos aportes e incluso combinar perspectivas alternativas al enfrentar una nueva ola de cambios en la formulación de políticas y la gobernanza en el siglo XXI.

Con este fin, en primer lugar, se analizan los aportes iniciales de la literatura de redes de política, así como las reformulaciones más recientes, que son clave para comprender las relaciones de poder y los resultados de políticas. En segundo lugar, se diferencia el enfoque de redes de los aportes de la primera y la segunda generaciones de redes de gobernanza. Por último, se reflexiona sobre los desafíos actuales de los aprendizajes de ambas escuelas y su aporte para comprender los desafíos para alcanzar objetivos colectivos, así como democratizar los procesos decisionales.

Los orígenes de los estudios de redes de políticas públicas

Las redes de políticas públicas fueron concebidas, a comienzos de la década de los noventa del siglo XX, como un modelo de intermediación de grupos de interés superior al modelo pluralista y corporativista, que permitía describir de forma más precisa la interacción entre el Gobierno y diversos actores —individuales o grupos— en una arena política (Marsh y Rhodes 1992; Jordan y Schubert 1992). Esta escuela reacciona contra la idea de un Estado monolítico que solo controla el proceso de formulación de políticas. Por lo contrario, afirma que la formulación de políticas tiene lugar en subsistemas políticos de dominio y segmentos específicos (Zurbriggen 2006).

Uno de los aportes fundamentales a esta escuela proviene de Marsh y Rhodes (1992), quienes desarrollaron una de las tipologías de redes más utilizadas. Estos autores argumentan que los diferentes patrones de dependencia de recursos entre sus miembros en un sector de política explican los diferentes tipos de redes, que pueden variar a lo largo de un continuo: desde redes cerradas (comunidades de políticas) a redes abiertas (redes de asunto).

Las comunidades políticas son redes cerradas y estables que favorecen ciertos intereses y excluyen otros. La interacción de alta calidad y frecuente entre sus miembros —burócratas, políticos y grupos de interés— determina que sea fácil llegar a un acuerdo sobre qué reglas, procedimientos y normas prevalecen en la elaboración de políticas. Con el tiempo, los miembros pasan a compartir determinados valores e ideología y, en consecuencia, prefieren determinadas políticas. Ese consenso permite determinar qué problemas van a ser tratados, su contenido, así como la forma en que deben ser resueltos. Asimismo, existe un balance de poder, ya que si bien un grupo puede dominar, el tipo de relaciones que se desarrollan entre los miembros es de suma positiva, pues todos ganan si la comunidad persiste (Smith 1993).

Por lo contrario, las redes de asuntos son redes abiertas con un número amplio de participantes, con contactos fluctuantes en cuanto a

su intensidad y frecuencia, en las que existe un consenso limitado en la naturaleza de los problemas y soluciones, así como desigualdad en el poder en lo que respecta a la distribución y el acceso a los recursos (cuadro 1).

Cuadro 1. Tipos de redes de política

Dimensión	Comunidad política	Redes de asuntos
Miembros		
Número de participantes	Muy limitado, algunos grupos conscientemente excluidos	Muchos
Tipo de interés	Dominio de intereses económico/profesional	Amplio rango de intereses afectados
Integración		
Frecuencia de la interacción	Frecuente, alta calidad, interacción de todos los actores sobre todas las materias vinculadas a la política de referencia	Contactos fluctúan en frecuencia e intensidad
Continuidad	Miembros, valores básicos y resultados persisten en el tiempo	Acceso fluctuante
Consenso	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados	Cierto grado de acuerdo, pero el conflicto está siempre presente
Recursos		
Distribución de recursos dentro de la red	Todos los participantes poseen recursos. La relación básica es de intercambio	Algunos participantes poseen recursos, pero son limitados. La relación básica es la consulta
Distribución de recursos dentro de las organizaciones participantes	Jerárquicas. Los líderes pueden disminuir las tensiones entre los miembros	Variada y variable distribución y capacidad de la autoridad de alinear a los miembros
Poder	Equilibrio de poder entre los miembros. Aunque un grupo pueda dominar, se trata de un juego de suma positiva para que la comunidad persista	Poderes desiguales que reflejan recursos desiguales y acceso desigual, juego de suma nula

Fuente: adaptado de Marsh y Rhodes (1992, 251).

Desde este enfoque, se argumenta que la distribución y el tipo de distribución de recursos (poder, dinero, entre otros) dentro de la red determina el poder relativo de sus miembros, sean individuos u organizaciones. Estas relaciones se dan en un marco institucional e influyen tanto en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas (Marsh y Rhodes 1992).

Por tanto, es una cuestión empírica determinar el tipo de red en cada sector de política. Una red cerrada puede impedir el acceso de otros actores, prescribir los temas que se debaten y cómo se tratan. En muchos casos, estas redes pueden transformarse en poderes invisibles, con instituciones políticas elitistas u oligárquicas y con decisiones secretas, y por otra parte, con relaciones sociales y organizaciones que puedan distorsionar los resultados democráticos.

Redes de política: el modelo dialéctico

El enfoque de redes políticas no ha estado exento de críticas y debates. Una de las críticas principales provino de Dowding (1995), para quien las redes se pueden entender mejor como metáforas y no como un modelo analítico con capacidad de explicar la dinámica de las interacciones y los resultados políticos, ya que se subestima el impacto independiente de los actores estratégicos en los modos de interacción dentro de la red.

Dowding (1995) defiende un enfoque de elección racional para analizar la formulación de políticas, y sostiene que para que una teoría logre avanzar más allá de la descripción y la metáfora y, por tanto, gane poder explicativo, debe poder utilizarse para desarrollar modelos formales y predictivos que generen hipótesis empíricamente comprobables. Sin embargo, el objetivo del análisis de redes de políticas es tratar una política en particular como un estudio de caso y busca explicar las razones de su introducción, en lugar de preocuparse por generalizar y hacer predicciones sobre el desarrollo futuro de políticas en esa u otras áreas.

Los analistas de redes han sido criticados también por no incorporar en su análisis las estructuras macropolíticas, ideológicas y económicas dentro de las que las redes de políticas y ellos mismos están situados (Atkinson y Coleman 1992). Las redes de políticas son afectadas por factores contextuales. Asimismo, estos factores contextuales pueden ser fuente de cambios en la composición y los límites de la comunidad de políticas, es decir, las transiciones en los sistemas de creencias que permiten el surgimiento de nuevas ideas y actores (Atkinson y Coleman 1992; Coleman y Perl 1999).

En respuesta a las críticas recibidas, la primera reformulación del enfoque de redes la propusieron los académicos británicos Marsh y Smith (2000) con el modelo dialéctico, basado en los aportes de Hay (1998), quien sienta las bases teóricas para un modelo de redes de políticas que articula agencia y estructura. Desde esta perspectiva, se pone de manifiesto que cada arena política conforma una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional que influye en el comportamiento de los actores, así como en los resultados de políticas.

Desde este enfoque, el resultado político se explica como consecuencia de la interacción dialéctica de las intenciones y acciones de los actores inmediatamente implicados y según la lógica o estructura institucional del conjunto de relaciones en las que participan. La red es estructural porque prescribe los asuntos que son discutidos, cómo deben ser tratados, posee un conjunto distintivo de reglas y contiene imperativos organizacionales, pero al mismo tiempo, los agentes eligen determinadas opciones, negocian determinadas políticas y pueden romper determinadas reglas.

Con otras palabras: los actores —públicos y privados— no son inherentemente libres; enfrentan una serie de posibilidades y restricciones provenientes del marco político-institucional permanente en el espacio y el tiempo. Sin embargo, la creación institucional es un proceso continuo, sustentado sobre la base de reglas construidas socialmente en determinados contextos históricos y políticos. No obstante, por muy sólida y permanente que aparezca una institución, los

agentes pueden elegir determinadas opciones y romper determinadas reglas. Estas reglas no son permanentes y pueden cambiar, en parte, en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y dichas decisiones representan respuestas tanto a factores endógenos como exógenos (Hay 1998).

A medida que este contexto cambia, también lo hace el interés estratégico percibido de los socios de la red individual y el equilibrio de los recursos estratégicos entre ellos. El discurso, según Hay (1998), por tanto, ejerce un papel importante en la descripción de las circunstancias en las que es probable que las redes experimenten una adaptación gradual en lugar de una falla.

Basándose en estos aportes, Marsh y Smith (2000) desarrollan un modelo dialéctico de análisis de políticas que supera la mayor debilidad del enfoque de Marsh y Rhodes: a saber, que se centra demasiado en las estructuras y no presta suficiente atención al papel de la agencia individual y al contexto. Marsh y Smith (2000) enfatizan la importancia de las explicaciones tanto estructurales como intencionales en su análisis de la continuidad y el cambio en la política. Su objetivo fue desarrollar un concepto de nivel meso que se puede combinar con niveles de análisis tanto macro como micro, e ilustrar el papel dialéctico que las redes desempeñan en las explicaciones de cómo se desarrollan e implementan las políticas.

El modelo dialéctico abarca cuatro elementos: la estructura de la red; los agentes que operan en ella; la interacción entre la red, y el contexto en el que esta opera (Marsh y Smith 2000). Los cambios en el ámbito internacional, los entramados político-institucionales nacionales, las variables del proceso político (por ejemplo, estructuras y procesos administrativos existentes, la orientación ideológica de la mayoría de los gobernantes) condicionan a la red. Sin embargo, todo cambio exógeno está mediado por la comprensión de agentes e interpretado en el contexto de las estructuras, reglas/normas y relaciones interpersonales dentro de la red. Entonces, es importante enfatizar que cualquier distinción simple entre factores endógenos y exógenos es engañosa. Por tanto, la conjunción de estos factores tiene efectos

sobre los resultados de la política pública, pero también la política pública tiene efectos sobre el entorno.

En este sentido, el modelo dialéctico ofrece un análisis más sofisticado que busca aprovechar las fortalezas de una variedad de enfoques para analizar la formulación de políticas, considerando la influencia de actores formales e informales, la relación interactiva entre estructura y agencia, y los factores endógenos y exógenos a la red de políticas. Al analizar la forma que adoptan las redes de políticas y las relaciones entre los diferentes actores y sus posiciones en estas, podemos obtener una comprensión más profunda de los roles y el poder de los actores en un dominio de políticas particular y es posible inferir probables efectos sobre los resultados de las políticas (Knoke 1990; Marsh y Rhodes 1992; Knoke et al. 1996; Broadbent y Vaughter 2014).

Redes de políticas y marcos interpretativos

La reformulación de Marsh y Smith (2000) fue un avance sustantivo para el análisis de redes. Sin embargo, el modelo dialéctico recibió críticas por no analizar los factores ideacionales, los cuales son centrales para abordar la cuestión de por qué y cómo se introduce un nuevo tema en la agenda (Kisby 2007).

Por ello, en una segunda reformulación importante del enfoque de redes se enfatiza la necesidad de incorporar los marcos interpretativos de la política (*framing*) (Schön y Rein 1994). Los marcos interpretativos son la forma en que los actores seleccionan, organizan, interpretan y dan sentido a una realidad compleja, proporcionando guías para saber, analizar, persuadir y actuar (Schön y Rein 1994, 146). Con otras palabras, al tejer una selección de hechos, creencias y valores se genera una narrativa prescriptiva plausible. Estos marcos de políticas o argumentos permiten a los actores y al público reducir la complejidad de los problemas de política, atribuir un significado a problemas y eventos, y evaluar las posibles alternativas de política. La política discursiva enfatiza el hecho de que, muy a menudo,

los debates políticos se desarrollan entre grupos que ofrecen entendimientos fundamentalmente diferentes sobre el problema y la gama de posibles soluciones (Juillet 2007, 259).

Un primer aporte relevante al incorporar el enfoque ideacional en el análisis de redes de políticas fue el estudio de Marsh y Toke (2003) relacionado con políticas de alimentos basados en organismos modificados genéticamente en Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Europea. Los autores se preguntan por qué las respuestas políticas han sido tan diferentes.

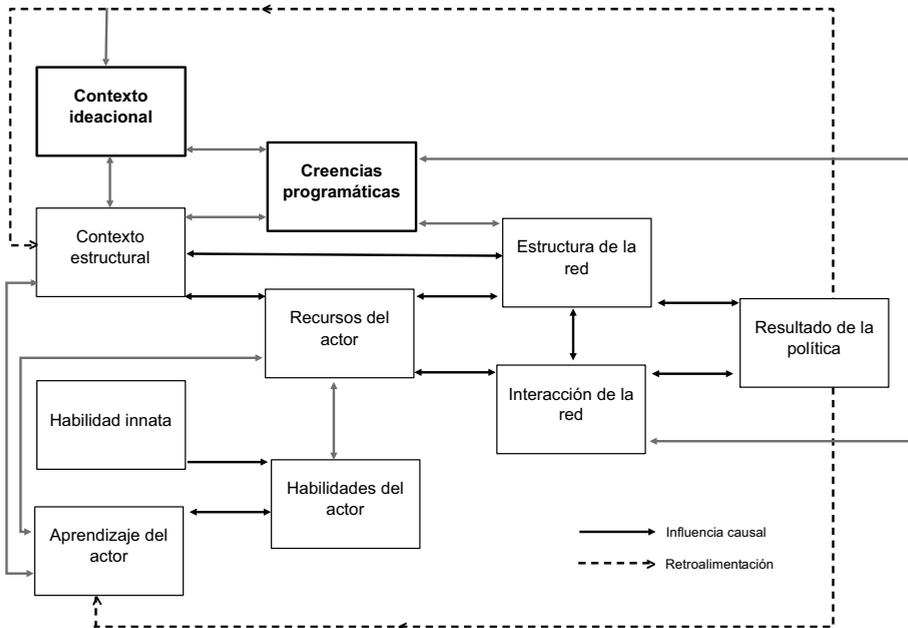
Estos analistas ilustran que, en 1998, existía una comunidad de política sobre los lineamientos relacionados con transgénicos en el Reino Unido, la cual estaba liderada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAFF, por sus siglas en inglés), pero en gran parte controlada por intereses de la industria biotecnológica. Sin embargo, entre 1998 y 1999, esta red cambió significativamente y se convirtió en una red de políticas de protección ambiental de transgénicos, que incluía grupos ambientales, como Nature y Game Conservancy Trust, y donde el Departamento de Medio Ambiente, Transporte y Regiones asumió el papel clave (Kisby 2007).

Para explicar tal cambio, Marsh y Toke (2003) llaman la atención sobre la importancia de los grupos externos y la opinión pública sobre este tema, señalando la decisión de muchos supermercados de eliminar los alimentos transgénicos de sus estantes como resultado de la presión de los consumidores y activistas contra ellos.

La investigación de Marsh y Toke (2003) va más allá de los aportes de Marsh y Smith (2000) al afirmar explícitamente que los discursos dominantes pueden verse como estructuras ideacionales utilizadas para el cambio de política. Por tanto, la postulación de un “contexto ideacional” no implica proponer que exista un reino de ideas separado del contexto estructural de la sociedad. Las creencias programáticas nos permiten analizar por qué y cómo las ideas apoyan (o al menos no cuestionan) o critican la organización socioeconómica predominante de sociedad, que a su vez proporciona el contexto estructural que sustenta las creencias y prácticas ideacionales.

Incluir el factor ideacional implica realizar un análisis cuidadoso de cómo los grupos y los individuos en una red enmarcan el problema y qué historias (narrativas) cuentan a sus pares y a la sociedad en general sobre lo que hacen. Por tanto, ello se torna esencial para analizar la estructura de poder y reflexionar sobre los propios entendimientos o marcos interpretativos, tanto en el contexto más amplio como en el más acotado en un subsistema de política (Kisby 2007) (figura 1).

Figura 1. Enfoque dialéctico para el análisis de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia con base en Kisby (2007, 84).

En esta dirección, estudios más recientes muestran que no basta con mapear recursos y estrategias de los actores para descubrir la forma en que interactúan las partes interesadas e influyen unas sobre

otras, sino que se requiere información más detallada sobre la narrativa y la dinámica de compromiso entre los actores y lo que sucede en la red (Holden y Lin 2012; de Leeuw, Hoeijmakers y Peters 2016; Lewis 2005).

Las percepciones de los actores ejercen un papel fundamental en el proceso de interacción dentro de una red de política. Los bloqueos en los procesos de políticas no solo se deben a conflictos de intereses, sino también a factores menos explícitos como los marcos interpretativos divergentes sobre cómo los actores definen los problemas, cómo los resuelven, así como la imagen que tienen de otros actores en la red y su interacción (Browne et al. 2017).

En resumen, el enfoque de redes de política y sus posteriores reformulaciones llaman especialmente la atención sobre la forma en que la interacción entre los actores y sus discursos en una arena política puede bloquear procesos de cambios. Como tal, las redes muchas veces se pueden caracterizar por ser restrictivas, cerradas, elitistas, orientadas a intereses privados, propensas a la corrupción, resistentes al cambio y esencialmente antidemocráticas (Hay 1998, 40). Por tanto, el enfoque de redes de política ha identificado un factor importante para explicar por qué el cambio de políticas y la innovación son muy difíciles de conseguir (Marsh y Rhodes 1992). Esto nos conduce a diferenciar el enfoque de redes de políticas del enfoque de redes de gobernanza que se representa con una mirada normativa como la mejor forma de gestionar los asuntos públicos.

La primera generación de debates sobre redes de gobernanza

La primera generación de teóricos sobre redes de gobernanza proviene de Europa continental. Se presenta como un nuevo paradigma de gestión enmarcado dentro de un conjunto más amplio de transformaciones socioeconómicas, que pone en debate al gobierno burocrático tradicional y muestra el surgimiento de nuevas formas de

regular el conflicto social (Mayntz 1994; Marin y Mayntz 1991; Scharpf 1997; Héritier 1993; Kickert, Klijn y Koppenjan 1997; Sørensen y Torfing 2007).

En este contexto, se argumenta que en un entorno dinámico y cada vez más complejo, como dice Börzel (1997), donde la coordinación jerárquica se ha vuelto difícil (si no imposible) y los mercados muestran sus limitaciones, la gobernanza se vuelve más factible a través de redes que proporcionan una estructura eficiente para la coordinación horizontal de intereses y acciones de actores públicos y privados. Por tanto, las redes de políticas se conciben como una nueva forma de gestionar los asuntos públicos, donde los Gobiernos se vuelven cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de actores privados fuera de su control jerárquico para resolver problemas públicos (Kenis y Schneider 1991; Kooiman 1993; Mayntz 1994). Sin embargo, esta perspectiva no es homogénea. Según Sørensen y Torfing (2007), hay cuatro definiciones de gobernanza que han dominado la literatura europea.

Primero, Jessop (1998) define la gobernanza como la autoorganización reflexiva de actores independientes involucrados en complejas relaciones de interdependencia recíproca. La autoorganización se basa en el diálogo y el intercambio de recursos para desarrollar proyectos conjuntos mutuamente beneficiosos y gestionar las contradicciones y dilemas de las fallas del Estado y del mercado por una disminución de la cohesión social en las sociedades capitalistas avanzadas. Esto se reflejó en nociones como sobrecarga de gobierno, crisis de legitimidad, crisis de dirección e ingobernabilidad. Es así que surge este impulso teórico e interés práctico en el potencial de coordinación mediante la autoorganización de redes y asociaciones heterárquicas y otras formas de colaboración reflexiva.

En segundo lugar, Rhodes (2008) describe la gobernanza como la mejor forma de gobierno, caracterizada por una red de instituciones e individuos que colaboran unidos por la confianza mutua, formando redes semiautónomas y, en ocasiones, autogobernadas. El concepto de “gobernanza sin Gobierno”, acuñado por Rhodes (1996), describe

con precisión su perspectiva. Gobernar, en esta mirada, es un proceso interactivo porque ningún agente, sea público o privado, tiene el conocimiento, la capacidad o los recursos necesarios para resolver problemas unilateralmente (Stoker 1998).

En tercer lugar, Scharpf (1993), Mayntz (1993; 1994), Kooiman (1993; 2003) y Kickert, Klijn y Koppenjan (1997) adoptan una definición más limitada, consideran las redes de gobernanza como las formas de interacción política organizadas horizontalmente. En palabras de Renate Mayntz (1994, 5), las políticas, en lugar de tener su origen en un ejecutivo central o una autoridad legislativa, se construyen en un proceso que integra una variedad de organizaciones públicas y privadas. Las redes de políticas son la forma emergente de gobernanza porque ni la jerarquía ni el mercado son formatos adecuados en un mundo caracterizado por una creciente interdependencia entre el Estado, los actores privados y las organizaciones de la sociedad civil.

Es así que la gobernanza se presenta como la mejor forma de gestión pública que permite coordinar estrategias de actores con diferentes objetivos y preferencias respecto a un determinado problema o política para abordar los problemas que enfrenta la sociedad (Kickert, Klijn y Koppenjan 1997, 10). La gestión de una red es una forma de gobierno débil que promueve el ajuste mutuo del comportamiento de los actores en forma de negociación y consulta tratando de influir en sus estrategias. Esta busca conducir, iniciar y facilitar los procesos de interacción mediante la intermediación y la mediación de conflictos (Kickert, Klijn y Koppenjan 1997, 46-53).

Finalmente, Pierre y Peters (2000) definen la gobernanza como la totalidad de las interacciones entre instituciones públicas, el sector privado y la sociedad civil diseñadas para resolver problemas o crear oportunidades en la sociedad. Así, históricamente se han desarrollado diferentes modelos de gobernanza en Europa Occidental. Desde la década de 1950 hasta la de 1970 prevaleció la jerarquía, un estilo basado en la autoridad estatal, con una clara división de tareas, de las normas, de la racionalidad y de la objetividad. En la década de 1980,

la gobernanza de mercado se convirtió en dominante, centrada en un enfoque del precio, la eficiencia y la descentralización. Se basa en los principios de la nueva gerencia pública (NGP). En la década de 1990 emergen las redes de gobernanza, basadas en la interdependencia, la confianza y la empatía; se consideran una forma híbrida entre la jerarquía y el mercado, distinguiéndose como un tercer estilo de gobernar los asuntos públicos (Meuleman 2009). Esta definición amplia de gobernanza ofrece un marco analítico que puede explicar las diferentes combinaciones posibles de coordinación que varían según las normas, valores, creencias compartidas y patrones de relación interpersonal de cada sociedad (Meuleman 2009).

En este contexto, la preocupación por comprender estas interrelaciones ha generado un debate entre quienes afirman que se está asistiendo a una decadencia de la función y la autoridad del Estado, y quienes afirman que el Estado aún controla los principales recursos administrativos y financieros, así como la autoridad y legitimidad democrática para gobernar con eficacia. Por tanto, podemos distinguir entre gobernanza centrada en el Estado y gobernanza centrada en la sociedad. Sin embargo, como afirman Pierre y Peters (2005), es mejor considerar estas dos posiciones como extremos de un continuo (Zurbriggen 2020).

La segunda generación de debates sobre redes de gobernanza

En tiempos más recientes, nos encontramos frente a una segunda generación de teóricos que se han centrado en los debates de la metagobernanza. La pregunta central es cómo se puede mejorar el desempeño de las redes de gobernanza dándoles mayor coherencia, dirección y coordinación, así como democratizando los procesos de toma de decisiones (Sørensen y Torfing 2007; Klijn y Skelcher 2007; Torfing et al. 2012).

Una contribución importante de la literatura más reciente ha sido la de diferenciar el concepto de redes de gobernanza del concepto de gobernanza como una forma de conducción. En este sentido, la gobernanza puede definirse como “el proceso de dirección y regulación de la sociedad y la economía a través de la acción colectiva y de acuerdo con objetivos comunes” (Torfing et al. 2012, 15). Por tanto, la gobernanza puede adoptar diferentes formas y no está vinculada a un arreglo institucional en particular; sin embargo, la elaboración e implementación de políticas públicas tiene lugar de forma más frecuente a través de redes complejas de actores públicos, privados y sociales (Torfing et al. 2012). Por eso, el concepto de *gobernanza interactiva*, como modo de gobernanza, se reserva para caracterizar un proceso complejo a través del cual una variedad de actores con intereses divergentes interactúa con el propósito de formular, promover y alcanzar objetivos comunes mediante la movilización, intercambio y desarrollo de ideas, reglas y recursos (Torfing et al. 2012, 2-3).

Pero al mismo tiempo, la complejidad de la toma de decisiones hace necesaria una metagobernanza, “gobernanza de la gobernanza” (Jessop 1998). Es decir, fortalecer las capacidades estratégicas de la sociedad para alcanzar objetivos colectivos mediante la movilización de recursos y la influencia sobre socios gubernamentales y no gubernamentales. La clave de la metagobernanza es alentar coherencia y coordinación dentro del sector público, así como democratización de los procesos de toma de decisiones.

Esto implica una nueva forma de gobernar las sociedades contemporáneas y el desarrollo y combinación de instrumentos de control tradicional (autoridad legal-formal) y nuevos instrumentos (blandos e indirectos). Estos se basan en la negociación y los acuerdos para alcanzar metas de política que no requieren el cumplimiento de restricciones legales: alinear a los actores involucrados en la elaboración de políticas públicas con los objetivos del Gobierno, mantener el control de los procesos más relevantes dejando cierta autonomía y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas (Torfing et al. 2012; Zurbriggen 2020).

Reflexiones finales

El enfoque de redes de gobernanza se ha convertido en una perspectiva importante en la investigación y diseño sobre políticas públicas y administración pública (Bouckaert 2017; Pierre 2000). Entre otras cosas, la literatura sobre redes de gobernanza ha sostenido que la inclusión de actores no estatales en la formulación e implementación de políticas es importante para hacer frente a los desafíos de dichas políticas (Buseti y Dente 2018; McNutt y Pal 2011; Pierre 2000; Pierre y Peters 2000). En particular, la investigación sobre gobernanza ha indicado que vale la pena concentrarse en las redes de actores públicos y privados al examinar la ejecución de políticas públicas, especialmente en sistemas multinivel, como la Unión Europea (Hartlapp y Heidbreder 2018).

Sin embargo, a pesar de la magnitud de la literatura existente en esta área, aún falta mejorar la comprensión del diseño y funcionamiento de tales arreglos para la implementación multi actor (Buseti y Dente 2018), así como del grado de coordinación entre actores públicos y privados (Bouckaert 2017). Asimismo, la coordinación mediante redes enfrenta serios riesgos. Como afirma Lechner (1997), las redes no aseguran el carácter democrático de la coordinación, dado que esta no se encuentra intrínsecamente vinculada con las instituciones democráticas clásicas; por lo cual, solo el Estado parece estar en condiciones de asegurar la dimensión representativa de la coordinación, así como cierta capacidad de conducción política, aspectos que remiten a la democracia.

A modo de ejemplo, en América Latina, a pesar de la gran variedad de espacios de participación ciudadana creados, en la última década se ha comenzado a cuestionar que estos procesos de participación a través de los formatos de redes de gobernanza conduzcan por sí solos a una mejor prestación de servicios, a una mayor transparencia y control ciudadano, y a fortalecer la democracia. Un amplio número de estudios ha demostrado que se han creado espacios de participación ciudadana y que se han encontrado sus límites —incluso en

algunos casos su invalidación— debido a la elevada dependencia de correlación de fuerzas políticas, dominada por prácticas populistas, clientelistas y patrimonialistas (Zarembérg 2008).

En este escenario, las reformulaciones sobre enfoques de redes de políticas proporcionan una forma de integrar e investigar en profundidad el sistema de actores en la arena política. Las interdependencias materiales y no materiales revelan cómo los actores negocian entre sí para afectar los resultados de las políticas. Estos intercambios de recursos e ideas se utilizan para consolidar las posiciones políticas existentes y mantener las estructuras de poder establecidas o, en algunas ocasiones, para facilitar los cambios políticos (Marsh y Smith 2001).

Por tanto, las redes de políticas son centrales para comprender la resistencia a los cambios de políticas y las formas en que las instituciones y prácticas políticas se adaptan, porque las redes son estructuras políticas que filtran o median el cambio. Esta es una idea central para comprender las trabas para avanzar hacia nuevos modelos de gobernanza en red en procesos de transformación social y políticas más democráticas, sostenibles y equitativas, así como para identificar procesos emergentes de coaliciones para avanzar hacia un futuro sostenible.

En este último campo, podemos encontrar relevantes aportes académicos que utilizan el enfoque de redes de políticas para investigar específicamente cómo las relaciones y negociaciones entre diferentes tipos de actores estatales y no estatales limitan procesos de cambios. Estos estudios están realizando aportes importantes a los debates sobre el papel de la política en la formación de políticas de sostenibilidad (Kern 2011; Hess 2014; Markard y Hoffmann 2016; Normann 2017).

Asimismo, el enfoque de redes se está utilizando desde los Gobiernos para identificar los límites a incluir nuevos temas en la agenda pública, así como desarrollar redes más democráticas. A modo de ejemplo, el Gobierno de Finlandia realizó un estudio con el fin de analizar cómo las redes de políticas pueden limitar la innovación en bioeconomía basada en los bosques (Korhonen et al. 2018). El estudio

permitió identificar una red cerrada de organizaciones de investigación, gubernamentales e industriales, que limitan al Gobierno a incluir nuevos actores y avanzar hacia una distribución más equitativa de los beneficios.

Por tanto, el enfoque de redes de políticas puede enriquecer al modelo de redes de gobernanza a través de la identificación de posibilidades y límites en esta estrategia de apertura a los ciudadanos a la participación en el diseño de políticas. Además, puede responder a la fragmentación del poder político entre una gama creciente de actores, explicar la exclusión de determinados actores y demostrar cómo las redes pueden no ser democráticas. Por otra parte, puede ayudar a visibilizar los problemas de conducción de estos procesos, es decir, de metagobernanza.

En suma, el enfoque de redes de políticas articulado con el de gobernanza y marcos conceptuales emergentes se presenta como una estrategia analítica que ayuda a entender el proceso y el rol de los actores que toman decisiones dentro y fuera del Estado, así como comprender cómo una sociedad encuentra soluciones a los problemas que enfrenta, y qué tan democráticas son las reglas de juego en los procesos decisionales.

Referencias bibliográficas

- Atkinson, Michael M. y William Coleman. 1992. "Policy networks, policy communities and the problems of governance". *Governance International Journal Policy Administration* 5 (2): 154-180.
- Börzel, Tanja A. 1997. "What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance". *European Integration Online Papers* 1 (16): 1-28. <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016.htm>.
- Bouckaert, Geert. 2017. "Taking stock of 'governance': a predominantly European perspective". *Governance* 30 (1): 45-52.

- Broadbent, Jeffrey y Philip Vaughter. 2014. "Inter-disciplinary analysis of climate change and society: a network approach". En *Understanding society and natural resources*, editado por Michael J. Manfredo, Jerry J. Vaske, Esther A. Duke y Andreas Rechkemmer, 203-228. Países Bajos: Springer.
- Browne, Jennifer, Evelyne de Leeuw, Deborah Gleeson, Karen Adams, Petah Atkinson y Rick Hayes. 2017. "A network approach to policy framing: a case study of the National Aboriginal and Torres Strait Islander Health Plan". *Social Science & Medicine*, número 172, 10-18.
- Busetti, Simone y Bruno Dente. 2018. "Designing multi-actor implementation: a mechanism-based approach". *Public Policy and Administration* 33 (1): 46-65.
- Coleman, William D. y Anthony Perl. 1999. "Internationalized policy environments and policy network analysis". *Political Studies* 47 (4): 691-709.
- de Leeuw, Evelyne, Marjan Hoeijmakers y Dorothee Peters. 2016. "Juggling multiple networks in multiple streams". *European Policy Analysis* 2 (1): 196-217.
- Dowding, Keith. 1995. "Model or metaphor? A critical review of the policy network approach". *Political Studies* 43 (1): 136-158.
- Hartlapp, Miriam y Eva Heidebreder. 2018. "Mending the hole in multilevel implementation: administrative cooperation related to worker mobility". *Governance* 31 (1): 27-43.
- Hay, Colin. 1998. "The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking". En *Comparing Policy Networks*, editado por David Marsh, 33-51. Buckingham: Open University Press.
- Head, Brian W. y John Alford. 2014. Wicked problems: implications for public policy and management. *Administration & Society* 47 (6): 711-739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>.
- Héritier, Adrienne, ed. 1993. *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag (Sonderheft no. 24).

- Hess, David J. 2014. "Sustainability transitions: A political coalition perspective". *Research Policy* 43 (2): 278-283.
- Holden, Carol A. y Vivian Lin. 2012. "Network structures and their relevance to the policy cycle: a case study of the National Male Health Policy of Australia". *Social Science & Medicine* 74 (2): 228-235.
- Jessop, Bob. 1998. "The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development". *International Social Science Journal* 50 (155): 29-46.
- Jordan, Grant y Klaus Schubert. 1992. "A preliminary ordering of policy network labels". *European Journal of Political Research* 21 (1-2): 7-27.
- Juillet, Luc. 2007. "Framing environmental policy: aboriginal rights and the conservation of migratory birds". En *Critical policy studies*, editado por Michael Orsini y Miriam Smith, 257-278. Vancouver: UBC Press.
- Kenis, Patrick y Volker Schneider. 1991. "Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox". En *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*, editado por Bernd Marin y Renate Mayntz, 25-29. Frankfurt: Campus Verlag.
- Kern, Florian. 2011. "Ideas, institutions, and interests: explaining policy divergence in fostering 'system innovations' towards sustainability". *Environment and planning C: government and policy* 29 (6): 1116-1134.
- Kickert, Walter J. M, Erik-Hans Klijn y Joop F. M. Koppenjan. 1997. *Managing complex networks: strategies for the public sector*. Londres: Sage.
- Kisby, Ben. 2007. "Analysing policy networks. Towards an ideational approach". *Policy Studies* 28 (1): 71-90. <https://doi.org/10.1080/01442870601121502>.
- Klijn, Erik y Chris Skelcher. 2007. "Democracy and Governance Networks: Compatible or not?". *Public Administration* 85 (3): 587-608.

- Knoke, David. 1990. *Political networks: the structural perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Knoke, David, Franz Pappi, Jeffrey Broadbent y Yutaka Tsujinaka. 1996. *Comparing policy networks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kooiman, Jan. 1993. "Social-political governance: introduction". En *Modern governance. New government-society interactions*, editado por Jan Kooiman, 1-8. Londres: Sage.
- _____. 2003. *Governing as governance*. Londres: Sage.
- Korhonen, Jaana, Alex Giurca, Maria Brockhaus y Anne Toppinen. 2018. "Actors and politics in Finland's forest-based bioeconomy network". *Sustainability* 10 (10): 3785. <https://doi.org/10.3390/su10103785>.
- Lechner, Norbert. 1997. "Tres formas de coordinación social. Un esquema". *Revista de la Cepal*, número 61, 143-163.
- Lewis, Jenny M. 2005. *Health policy and politics: networks, ideas and power*. Melbourne: IP Communications.
- Marin, Bernd y Renate Mayntz, eds. 1991. *Policy network: empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Markard, Jochen y Volker H. Hoffmann. 2016. Analysis of complementarities. Framework and examples from the energy transition. *Technological Forecasting and Social Change* 111 (C): 63-75.
- Marsh, David y Roderick Arthur William Rhodes, eds. 1992. *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press.
- Marsh, David y Martin Smith. 2000. "Understanding policy networks: towards a dialectic approach". *Political Studies* 48 (1): 4-21.
- _____. 2001. "There is more than one way to do political science: on different ways to study policy networks". *Political Studies* 49 (3): 528-541.
- Marsh, David y Dave Toke. 2003. "Policy networks and the GM crops issue: assessing the utility of the dialectical model of policy networks". *Public Administration* 81 (2): 229-251.
- Mayntz, Renate. 1993. "Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen". En *Policy Analyse: Kritik und Neuorientierung*,

- editado por Adrienne Héritier, 39-56. Opladen: Westdeutscher Verlag (Sonderheft N.º 24).
- Mayntz, Renate. 1994. *Modernization and the logic of interorganizational networks*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIFG Working Paper N.º 4).
- McNutt, Kathleen y Leslie A. Pal. 2011. Modernizing government: mapping global public policy networks. *Governance* 24 (3): 439-467.
- Meuleman, Louis. 2009. "The cultural dimension of metagovernance: why governance doctrines may fail". *Public Organization Review*, número 10, 49-70. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11115-009-0088-5>.
- Normann, Håkon Endresen. 2017. "Policy networks in energy transitions: the cases of carbon capture and storage and offshore wind in Norway". *Technological Forecasting and Social Change* 118 (C): 80-93.
- Pierre, John. 2000. "Introduction: understanding governance". En *Debating governance: authority, steering and democracy*, editado por John Pierre, 1-12. Nueva York: Oxford University Press.
- Pierre, John y Guy Peters. 2000. *Governance, politics and the state*. Basingstoke: Macmillan.
- _____. 2005. *Governing complex societies: trajectories and scenarios*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Rhodes, Roderick Arthur William. 1996. "The new governance. Governing without government". *Political Studies* 44(4): 652-667.
- _____. 2008. "Policy network analysis". En *The Oxford handbook of public policy*, editado por Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin, 425-443. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. 1993. "Positive und negative Koordination". En *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, editado por Adrienne Héritier, 57-83. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- _____. 1997. *Games real actors play: actor-centred institutionalism in policy research*. Boulder: Westview Press.
- Schön, Donald A. y Martin Rein. 1994. *Frame ReFlection: toward the resolution of intractable policy controversies*. Nueva York: Basic.

- Smith, Martin. 1993. *Pressure power and policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Sørensen, Eva y Jacob Torfing, eds. 2007. *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stoker, Gerry. 1998. "Governance as a theory: five positions". *International Social Science Journal* 50 (155): 17-28.
- Torfing, Jacob, B. Guy Peters, Jon Pierre y Eva Sørensen. 2012. *Interactive governance: advancing the paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Zarembérg, Gisela. 2008. "Cuando las redes encuentran jerarquías: interfaces Estado-sociedad civil en municipios altamente conflictivos (México, Nicaragua, Venezuela)". En *Proyecto in extenso*. México: IDRC; Flacso.
- Zurbriggen, Cristina. 2006. "El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas". *Revista de Ciencia Política* 26 (1): 67-83.
- . 2020. "The dilemmas of governance in Latin America". En *The Handbook of Public Administration in Latin America*, coordinado por Guy Peters, Carlos Alba y Conrado Ramos. Bingley: Emerald.

2

Redes, gobernanza y metagobernanza

Francisco Porras
Instituto Mora

Introducción

Las literaturas de la gobernanza son extensas y complejas, de manera que es difícil hacer una caracterización general que las abarque a todas. A pesar de esto, han sido considerablemente eficaces en consolidar el argumento de que las redes son indispensables para entender las dinámicas de la gobernanza. De hecho, muchos autores proponen que la gobernanza consiste en alguna modalidad de red, casi siempre compuesta por actores e instituciones públicas, sociales o privadas.

Sin embargo, valorar en su justa medida este postulado es también una labor ardua. Para unos, las redes no son solamente un componente necesario, sino realmente *suficiente* para definir la gobernanza en sí; para otros, reducir la riqueza de interacciones públicas-sociales-privadas de la gobernanza a las redes implica algún grado de violencia hacia la realidad social, que siempre establece redes, pero también jerarquías e intercambios completamente autoorganizados. Es decir, la gobernanza siempre produce mezclas con estos tres tipos básicos de organización social. Para otros más, la identificación de la

gobernanza con alguna forma de red es válido siempre y cuando se le considere solamente como una dentro de varias posibles aproximaciones teóricas-metodológicas (argumentando que la gobernanza como red es solamente un subconjunto dentro del vasto grupo de las literaturas en la materia).

Los desarrollos más recientes apuntan a la necesidad de reevaluar, e incluso reformular la relación conceptual entre las definiciones generales de la gobernanza (que ponen énfasis en las capacidades para codirigir) con las *estipulativas* (que proponen un atributo específico como su constitutivo fundamental). En este sentido, parece que se encuentra en formación otro gran consenso que consistiría en la incorporación del contexto como variable explicativa de las redes. Si lo que Zurbriggen, en el primer capítulo de este libro, y lo que este capítulo propone están en lo cierto, estaríamos ante una segunda generación u ola de la literatura de las redes de gobernanza. Este segundo cambio (*shift*) estaría representado por la literatura de la metagobernanza (*the shift from governance to metagovernance*).

Este capítulo tiene como objetivo ofrecer algunas hipótesis acerca de por qué, en la primera ola de la literatura, la gobernanza terminó por identificarse con las redes, mientras que en la segunda ola, la necesidad de explicar el comportamiento de estas requiere la incorporación de los entornos en los que interactúan.

Para desarrollar el argumento, se plantea el problema de manera sintética, para luego realizar un análisis detallado; en la tercera sección se explica el papel que ha desempeñado la categoría de la interdependencia en la identificación conceptual entre la *gobernanza* y la *red*, argumentando la conveniencia de subrayar las perspectivas analíticas en el uso de ambos términos. Posteriormente, se analiza el giro de la gobernanza a la metagobernanza, particularmente a través de las innovaciones de la literatura del anclaje democrático de la gobernanza, ofreciendo como ejemplo el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 17. Finalmente, se propone una conclusión en la forma de una pequeña agenda de investigación.

El problema

La gobernanza es un conglomerado polisémico de problemas y aproximaciones teóricas, empíricas y metodológicas que tienen en su centro las complejidades relativas al direccionamiento en entornos en los que existe mayor fragmentación, o en los que los actores no-gubernamentales han aumentado en número o importancia.

A pesar de que puede ser considerado un concepto paraguas, en el sentido de que cobija múltiples definiciones, se puede argumentar que la gran mayoría de estas considera a la gobernanza como un “nuevo estilo de timoneo colectivo basado en la coordinación intersectorial para el logro de objetivos comunes” (Porrás 2019a). La muy usada definición de Luis Fernando Aguilar Villanueva también pone énfasis en el direccionamiento, al proponer que la gobernanza es “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: *su sentido de dirección y su capacidad de dirección*” (Aguilar 2006, 90; cursivas mías). Incluso, la Real Academia Española pone al timoneo en el centro de la gobernanza al definirla como “*el arte o manera de gobernar* que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Real Academia Española 2019; cursivas también mías).

Estas definiciones amplias y generales contrastan con la muy específica definición de Roderick Arthur William Rhodes que estipula que la gobernanza consiste en “redes inter-organizacionales autoorganizadas caracterizadas por la interdependencia, el intercambio, las reglas del juego y la autonomía significativa del Estado” (Rhodes 1997, 15). Para este autor, las redes interorganizacionales autoorganizadas son un componente indispensable de la gobernanza, al grado de que su administración es una labor central del Gobierno y de los actores e instituciones no-gubernamentales que buscan incidir en la

conducción de los asuntos públicos; particularmente, en los entornos fragmentados y borrosos que son comunes en las democracias contemporáneas (Rhodes 1997, 52).

De acuerdo con esta aproximación, la modalidad específica de interacción público-privada que se genera por las redes interorganizacionales autoorganizadas implica una nueva forma de gobierno, generalmente resumida con el aforismo de “el giro del gobierno a la gobernanza”, caracterizado por el aumento del control gubernamental sobre sectores de política pública más específicos; el “vaciamiento” del Estado; la debilidad del poder ejecutivo; la “diplomacia” hacia dentro y fuera de las agencias gubernamentales; los bajos niveles de confianza entre los actores públicos; el uso de una mayor diversidad de instrumentos de gobierno (“es la mezcla la que importa”); el “cambio de la desconcentración a la descentralización”, y una gran cantidad de efectos no queridos que complejizan la conducción de la sociedad y los mercados (Rhodes 2000a).

Las distinciones que se aprecian en estas dos aproximaciones van más allá de las simples diferencias de enfoque o de nivel de análisis. Es evidente que el primer grupo de definiciones es más amplio y se caracteriza por un mayor nivel de abstracción, tratando de ofrecer una comprensión de los procesos de gobernanza que sea generalizable, o que tenga cierta utilidad analítica más allá de los contextos en los que se originó. La definición de Rhodes, por otro lado, se podría ver como una noción más estrecha —de nivel micro o meso— que busca identificar los mecanismos concretos que se requieren para dirigir en contextos más fragmentados o en los que los actores no-gubernamentales son más numerosos o importantes, como se mencionó con anterioridad.

Las primeras son resultado de ejercicios de síntesis sucesivos que identifican los elementos comunes en las diversas literaturas académicas; la de Rhodes es una apuesta estipulativa, una definición de trabajo que trata de evitar la equivocidad y polisemia de las múltiples nociones, ofreciendo intuitivamente un indicador —las redes— que resume todas las dinámicas de la gobernanza. Las definiciones

generales nos dan las categorías para tener comprensiones compartidas de los problemas. La de Rhodes nos ofrece tres variables (redes + interorganizacionalidad + autoorganización) que son el “corazón analítico” de la gobernanza (Rhodes 2000a) y que podrían medirse sin mucha dificultad.

Las dos narrativas en torno a la gobernanza han coexistido de tal manera que una parece requerir de la otra. De manera particular, el hecho de que la escuela británica representada por Rhodes se haya convertido en un referente para las ciencias políticas, especialmente para la administración pública, ha terminado por equiparar a la gobernanza con las redes o con su gestión. Argumentar que la gobernanza equivale a redes y que la gobernabilidad es igual a jerarquías es ya parte del “modelo canónico” de la gobernanza, y se ha establecido como un fundamento teórico en las literaturas académicas y en las de divulgación (Porras 2018).

Sin embargo, de manera más sutil, pero importante, la convivencia de estas dos aproximaciones parece presuponer no solamente que sin redes no existe gobernanza, sino que, independientemente de las posibles diferencias en la conceptualización de esta, las redes interorganizacionales autoorganizadas son el único —o más relevante— mecanismo de gobernanza. Las redes actualmente son vistas como el instrumento técnico que permite analizar y aplicar en concreto los contenidos abstractos de las definiciones generales. Así, aunque las nociones de gobernanza difieran ampliamente, siempre se espera que sean las redes las que terminen arbitrando sobre lo que es relevante (*i. e.*, útil conceptual y empíricamente) en las definiciones generales.

La equiparación conceptual entre gobernanza y redes ha sido muy criticada por algunos autores, particularmente Marinetto (2003) y Davies (2011). El primero argumenta que la gobernanza como red se ha convertido en una nueva “ortodoxia” que parece suponer que las redes terminarán sustituyendo a las jerarquías —algo que no ha sucedido ni parece que sucederá—; el segundo critica a la escuela británica al considerarla parte de la hegemonía neoliberal que ha impulsado la privatización de la política. No obstante, han sido Skelcher,

Klijn, Kübler, Sørensen y Sullivan (2011) quienes quizá han aportado los argumentos definitivos para separar conceptualmente a la gobernanza de las redes, al analizar estas en sus respectivos entornos sociopolíticos.

Skelcher et al. (2011) han propuesto, en las mismas líneas que años antes lo habían hecho Jordan, Wurzel y Zito (2005), que las redes no han logrado sustituir a las jerarquías ni a los mercados, y que el problema central de la gobernanza (*i. e.*, de la co-conducción público-social-privada) radica en los arreglos concretos que diversos instrumentos de política pública adquieren en los contextos específicos. Para estos autores, las posibles combinaciones o “conjeturas” apuntan a posibilidades en las cuales jerarquías y redes cooperan o no dependiendo de diferentes factores, siendo particularmente importantes el nivel de capital social y el grado con el que el sistema democrático dispersa o concentra los lugares de poder. Esto se conoce como el “anclaje democrático de las redes de gobernanza” (Skelcher et al. 2011).

Una consecuencia inmediata de este enfoque ha sido reformular la aproximación tradicional, colocando la discusión de las redes de gobernanza en el nivel *meta*. Este nivel ya había sido identificado por Jan Kooiman, pero en general, se le consideraba relacionado con los valores sociales y presupuestos básicos de convivencia que posibilitan formas institucionalizadas de co-gobierno público-privado —cuando estas se verifican efectivamente, porque Kooiman argumenta que el nivel meta también puede favorecer arreglos jerárquicos, completamente autoorganizados o mixtos— (Kooiman 1993, 2000).

En la práctica, la metagobernanza era considerada como parte del contexto social amplio que, aunque con cierta relevancia, ocupaba un lugar subordinado al de las instituciones y las racionalidades de los actores. Los autores del “anclaje democrático”, por otro lado, han analizado cómo se puede incidir en la generación de criterios y reglas que dirijan las redes público-sociales-privadas hacia la convergencia de algunos objetivos comunes, identificando estas acciones con la metagobernanza misma.

Las nuevas aproximaciones a la gobernanza analizan a las redes en sus contextos, tratando de entender cómo actores e instituciones gubernamentales y no-gubernamentales usan diversos instrumentos, entre los que se encuentran las jerarquías y los mercados, para generar y mantener la cooperación. Las redes interorganizacionales autoorganizadas no se pueden explicar por sí solas y de manera independiente de sus entornos. Se requieren aproximaciones sofisticadas que, sensibles a las diferencias contextuales, ofrezcan herramientas analíticas para entender que la gobernanza es algo más que las redes y que estas no agotan la complejidad de sus dinámicas. Para realmente entender el nivel micro de las redes interorganizacionales autoorganizadas de Rhodes, es indispensable ampliar la discusión, considerándolas como un posible mecanismo entre otros y aceptando la posibilidad de nociones de gobernanza que no tengan a las redes como su motor explicativo.

Como consecuencia, si bien no se puede argumentar que puede existir gobernanza sin redes, tampoco se puede proponer que estas sean las únicas —o más importantes— variables de la gobernanza de manera automática, en todos los contextos. El consenso actual parece estar moviéndose hacia la comprensión de las redes como un componente necesario, pero no suficiente de esta, lo que puede leerse como un giro (*shift*) de la gobernanza a la metagobernanza: si bien antes se pensaba que el cambio del gobierno a la gobernanza ayudaba a explicar las complejidades del timoneo en entornos fragmentados o borrosos, ahora es evidente que se requiere un esfuerzo teórico-empírico-metodológico adicional para aumentar la efectividad de los Gobiernos, de la sociedad civil y de los mercados para co-timonear las jerarquías, las redes y los procesos autoorganizados.

Interdependencia, gobernanza y redes

Como se sabe, un presupuesto fundacional de las literaturas de la gobernanza y de las redes de política pública —incluyendo a las redes

interorganizacionales autoorganizadas— es que no existe ningún actor sociopolítico o económico capaz de resolver un problema o crear una oportunidad social por sí solo (Kooiman 1993). Normativamente, esto es el resultado de reconocer la gran complejidad de muchos problemas retorcidos que requieren de la legitimidad, información, *expertise*, tecnología, dinero, confianza en las instituciones públicas y otros bienes en posesión de actores no-gubernamentales que son indispensables para el cumplimiento de los objetivos gubernamentales, y viceversa.

Pero no solo eso, la interdependencia se verifica de manera particularmente explícita en las redes de gobernanza, en las que los objetivos a cumplir no son estrictamente individuales, sino que aspiran a ser comunes entre los miembros de la red. Estos miembros, se supone, pertenecen o representan a instituciones públicas, sociales o privadas. En términos normativos, esto se puede expresar con la afirmación de que dado que todos los miembros de la red dependen de diversas maneras y grados de todos, todos tienen responsabilidades hacia la red en su conjunto. Todos somos interdependientes, por lo que, en consecuencia, todos somos corresponsables. En esto consiste el “amalgamiento” de interacciones hacia dentro de las redes de gobernanza que, según la literatura, requieren/generan/intercambian recursos público-sociales-privados (Porras 2019b).

Desde la perspectiva funcional, el análisis de redes se propuso como una alternativa a las aproximaciones meramente normativas, en la esperanza de aportar elementos para entender y explicar los mecanismos concretos de la gobernanza. Usando este enfoque, la interdependencia se entendió como el motor explicativo de la gobernanza, pero también de la composición y comportamiento de las redes mismas (Rhodes 1997, 8-9). La interdependencia no es ni absoluta independencia ni total dependencia, sino la sujeción o vinculación recíproca que resulta del intercambio de recursos que buscan cumplir metas comunes (Rhodes 1997, 9-10).

Esto significa que “los actores de la red se relacionan horizontalmente, más que verticalmente” (Sørensen y Torfing 2008a, 9) y,

aunque puede haber asimetrías de poder, en última instancia, ningún actor depende absolutamente de otro, en el sentido de que se requieren mutuamente (aunque no necesariamente en lo mismo y en la misma medida). Por su propia naturaleza, la interdependencia fomenta el establecimiento de redes en las que los actores son lo suficientemente diferentes como para aportar la diversidad de bienes necesaria para atender problemas retorcidos o cumplir un objetivo común, pero lo suficientemente similares como para acordar entre sí mecanismos funcionales mínimos.

De esta manera, la literatura espera que la interdependencia produzca asociaciones libres, así como la automoderación en las interacciones con los demás actores, dado que el ejercicio de la autoridad, que en este contexto implicaría el condicionamiento del recurso que se posee a cambio de que los demás hicieran lo que el actor poderoso desea, puede llegar a destruir la red. Esto significa que los actores usan la deliberación, la negociación y el regateo para lograr acuerdos, pero en un entorno de confianza “relativamente institucionalizado” (Sørensen y Torfing 2008a, 10).

Por último, también se espera que la interdependencia fomente la autoorganización, en el sentido de que para los actores de la red, los recursos que les permiten lograr los objetivos comunes se encuentran dentro de sus preocupaciones inmediatas cuando interactúan entre sí. Lo más natural, entonces, es que ellos traten “de regular un campo particular de política pública basándose en sus propias ideas, recursos e interacciones dinámicas, en un marco regulativo, normativo e imaginativo que se ajusta a través de las negociaciones de los actores participantes” (Sørensen y Torfing 2008a, 10).

Dicho de otra manera, la interdependencia aparece como una variable independiente fundamental para explicar tanto la gobernanza como los mecanismos a través de los cuales se mantienen las interacciones público-sociales-privadas.

Cuando este presupuesto se aplica al modelo canónico de la gobernanza, usualmente representado a través de un diagrama de Venn con tres conjuntos que muestran al Gobierno, los mercados y la sociedad

organizada, resulta natural suponer que la interdependencia es el factor que explica la formación de esta triple hélice y su funcionamiento: si sus álabes se mantienen unidos es gracias a que dependen entre sí. Llevado al extremo, este argumento postula que es necesario formar redes público-sociales-privadas como un pre-requisito para la sostenibilidad de las políticas. La interdependencia también produciría el amalgamamiento de recursos e intereses que se espera en la gestión de los problemas retorcidos (*i. e.*, estos son tan complejos que es imposible separar la responsabilidad pública de la social y de la privada, dado que las tres se requieren para atenderlos). Finalmente, la interdependencia también abriría la posibilidad de entender el centro de la triple hélice de la gobernanza —y de las redes de política pública— como un lugar de convergencia de racionalidad (*i. e.*, un lugar con una comprensión compartida de los problemas).

La gobernanza como red

Con tan amplios alcances asignados a la interdependencia, incluyendo ser el motor explicativo de la gobernanza y de las redes, era relativamente sencillo unir estas dos categorías en un solo concepto. La definición de gobernanza como redes interorganizacionales autoorganizadas (Rhodes 1997, 15) hace eso, proponiendo que las “conexiones, relaciones, estructuras y medios para alcanzar un fin determinado” (Ramírez de la Cruz 2016, 30) también pueden ser sujetos a procesos de direccionamiento (*steering*).

El argumento presentado por Rhodes es simple: la gobernanza es cierto tipo de red. Definirla de esta manera parece facilitar la medición y la comparación entre distintos contextos; ofrece una alternativa a la aproximación normativa, que siempre es desmentida en mayor o menor medida por las complejidades sociales, y propone un criterio para interpretar la realidad. Estas razones han jugado a favor del uso extendido —y eventual prestigio— de la gobernanza

entendida como red, haciendo de esta una de las nociones más conocidas en la administración pública (Porras 2016).

Elaborando sobre algunas implicaciones de esta definición, Rhodes argumenta que la gobernanza se caracteriza por tener cuatro atributos:

- a) La (mayor) interdependencia entre organizaciones públicas y privadas, ya que la gobernanza es más amplia que el gobierno;
- b) Las interacciones entre los miembros de las redes para obtener los recursos necesarios para la consecución de sus objetivos;
- c) La importancia de las reglas acordadas por los miembros de las redes para mantener interacciones similares a juegos que se basan en la confianza mutua, y
- d) Un grado significativo de autonomía del Estado, ya que las redes de gobernanza son autoorganizadas y no le rinden cuentas. En estos entornos, el Estado solamente puede dirigir (*steer*) a las redes de manera imperfecta (Rhodes 1997, 53).

De manera similar, la definición de Jerry Stoker —otro miembro destacado de la escuela de la anglo-gobernanza— propuso a las redes interorganizacionales autoorganizadas como una variable central de su definición, estableciendo que estas son el resultado de la “dependencia de poder” (*power dependence*) —que es otra manera de referirse a la interdependencia—. Adicionalmente, incluye a las instituciones y actores del Gobierno y a los que vienen de “más allá del Gobierno”, a la borrosidad funcional entre actores públicos y privados, y a la capacidad del Gobierno para usar nuevos instrumentos para “timonear y guiar” y “lograr que se hagan cosas que no pueden ser ordenadas [*i. e.*, impuestas] por el poder o por la autoridad del gobierno” (Stoker 1998, 18).

La gobernanza como red se ha consolidado en las literaturas de las redes de gobernanza (*governance networks*) y de la gobernanza colaborativa (*collaborative governance*) reproduciendo los elementos básicos mencionados aquí y añadiendo las ideas de que el marco

regulatorio puede ser informal o social; que la autoorganización está limitada por otras instituciones y que el objeto de las interacciones debe ser de interés general (para así cumplir con las exigencias normativas de la gobernanza).

Eva Sørensen y Jacob Torfing argumentan que las redes de gobernanza “son un tipo particular de red y una forma particular de gobernanza”, caracterizadas por: *a)* la articulación horizontal estable de actores interdependientes que son operacionalmente autónomos; *b)* las negociaciones entre ellos; *c)* el desarrollo de un marco regulatorio propio que es normativo, cognitivo e imaginario; *d)* la autorregulación, aunque dentro de los límites establecidos por agencias gubernamentales u otras instituciones externas, y *e)* la contribución a la producción de un “propósito público” (Sørensen y Torfing 2008a, 9).

La identificación entre gobernanza y red ha sido desarrollada por la literatura académica, poniendo énfasis en cómo las redes proporcionan ventajas importantes en términos de flexibilidad, si se comparan con las jerarquías, y de cooperación, si se comparan con los mercados. Así, las redes pueden ser efectivas para conseguir información “más gruesa” y confiable; cuando se trabaja en un entorno en el que los estándares de calidad de los servicios públicos son difíciles de definir, en donde la discreción profesional y el *expertise* son valorados; cuando se requiere flexibilidad para atender demandas localizadas y variadas y se necesita la coproducción transversal o multiagencia de un servicio; en los casos en los que realizar una evaluación de política pública tradicional resulta demasiado costoso; o cuando el regateo y la negociación tienen un papel importante en la implementación (Rhodes 2000a, 49).

Las redes son vistas como una herramienta para lidiar con problemas complejos porque, se supone, son más eficientes en la identificación de problemas y oportunidades, así como más flexibles y adaptables para dar respuestas rápidas en distintos contextos. Las redes también son consideradas como medios de agregación de información y conocimiento relevante para ajustar las políticas públicas,

las cuales proporcionan un marco para lograr consensos o, al menos, para que los conflictos se procesen de manera más efectiva (Sørensen y Torfing 2008a, 12-13).

Las redes interorganizacionales autoorganizadas son importantes para la coproducción de servicios, pero también para la consolidación de capacidades técnicas; para la definición de normas, estándares, certificaciones y reglas; para la implementación público-privada de las políticas; el cabildeo y la defensoría; la planeación local y regional; y la gestión participativa y comunitaria de los programas públicos (Kolk 2013, 23).

La gobernanza definida como red presupone que el mantenimiento de redes público-sociales-privadas para codirigir, coproducir y coevaluar interdependientemente políticas públicas tiene ventajas importantes para los Gobiernos, aunque siempre a cambio de que los actores no-gubernamentales tengan mayor influencia que en el pasado (Zarembérg 2012, 18). Las redes proporcionan a los Gobiernos alternativas a las jerarquías y los mercados, introduciendo dinámicas de pluricentrismo; de racionalidad reflexiva como opción a la racionalidad legal; y de “generación de confianza generalizada y obligación política”, que algunas veces logra decisiones colectivamente negociadas sin tener que amenazar a los participantes con sanciones legales o con la pérdida de recursos en el mercado (Sørensen y Torfing 2008a, 11).

Las redes de gobernanza proveen de instrumentos para “escuchar y deliberar” más que para “anunciar y defender” (Innes y Booher 2010, 201). Ellas establecen “puntos de entrada” (*i. e.*, de interacción) para que los ciudadanos y los intereses organizados incidan en los procesos de política pública, facilitando la coordinación y el intercambio de recursos. Pueden desempeñar una o más funciones; tener combinaciones públicas, privadas y del sector sin ánimo de lucro, y existir en prácticamente “todos los sectores de política pública” (Koli-ba, Meek y Zia 2011, 46).

Las redes de gobernanza han llegado a considerarse la base de la sociedad misma, al equiparar casi cualquier tipo de interacción

público-privada con ellas (véase, por ejemplo, a Matonytè y Bucai-te 2007, 61). También han sido vistas como un instrumento para aprovechar el conocimiento local, facilitar la autoorganización y el desarrollo de soluciones prácticas a los problemas concretos de las personas, así como fomentar la participación amplia de la sociedad con una perspectiva de futuro (Haffeld 2013).

Como se puede ver, las expectativas sobre la potencia teórica, empírica y metodológica de la gobernanza definida como red son muy altas y, es probable, considerablemente desproporcionadas. Sin embargo, quizá es más relevante ponderar que muchos de los argumentos presentados con anterioridad han reproducido una aproximación normativa que, se suponía, se debía evitar.

Es importante notar, finalmente, que el capítulo 1 de este libro hace un esfuerzo explícito para distinguir entre las expectativas normativas, representadas por las redes de gobernanza, y las herramientas analíticas, propuestas por las redes de política pública. El tratamiento indiferenciado entre las redes de gobernanza y las redes de política pública, criticado por Zurbriggen en el capítulo anterior e ilustrado por algunas de las citas anteriores, no ayuda a generar visiones balanceadas acerca de los alcances de la gobernanza en entornos concretos.

Una visión analítica de la gobernanza como red

Explicar a la gobernanza como un tipo de red, se argumenta, ayudaría a entender cómo funcionan sus mecanismos, sin tratar de imponer requerimientos imprácticos o no adecuados a los diferentes contextos. Sin embargo, la descripción realizada por Rhodes —aplicable al Reino Unido, solamente— terminó por exigir a las redes interorganizacionales autoorganizadas como una precondition de gobernanza para todos los sectores de política pública en todos los lugares.

Preguntas tales como: “¿qué proporción de servicios o sectores de política pública deberían atenderse con redes público-privadas

para que haya gobernanza?” (véase Rhodes 2000b), o “¿si las redes son interorganizacionales, pero con poca autonomía, se les puede seguir considerando gobernanza?”, muchas veces denotan una preocupación casi exclusiva en determinar si, en un contexto o situación concreta, existe gobernanza o no. Esta aproximación parece suponer que el principal problema es decidir si el objeto de estudio cumple o no con los requisitos para que se le pueda aplicar la categoría de gobernanza y, con ella, las exigencias normativas que la acompañan.

Este enfoque de “interruptor de luz” —que solo acepta dos posiciones: “sí/no”; “on/off”; “prendido/apagado”— es tan o más normativo que las criticadas definiciones generales de la gobernanza (Porras 2019a). El mismo Rhodes ha reconocido que su definición está demasiado vinculada al contexto del Reino Unido y que su deslizamiento casi imperceptible de lo descriptivo a lo normativo ha sido un error (Rhodes 2007). El reto, como bien señalan el mismo Rhodes y Luis F. Aguilar, es cómo lograr que las categorías de gobernanza se vuelvan útiles en términos *analíticos* (Aguilar 2006).

Una visión analítica de la gobernanza como red implica reconocer su utilidad parcial, en el sentido de que no aspira —ni debería aspirar— a tratar de explicar todos los sectores de política pública en todos los contextos; sino más bien partir del hecho de que tanto las descripciones como las correlaciones detectadas, así como los valores normativos impulsados solo tienen utilidad para hacernos entender *parte* del proceso de política pública en algunos sectores de esta, y ello quizá solo por algún tiempo determinado. Una aproximación analítica a la gobernanza es un enfoque diferenciado y sofisticado que es capaz de distinguir cómo la literatura académica ha ido atendiendo las diferentes brechas teóricas, empíricas y metodológicas que existen en torno a la gobernanza, identificando también una agenda de investigación futura.

A manera de hipótesis, una visión analítica de la gobernanza como red implicaría considerar lo siguiente:

- a) *La gobernanza como red es útil teórica, empírica y metodológicamente hablando*, pues visibiliza actores, relaciones de interdependencia y recursos que son relevantes para explicar la política pública y los procesos de direccionamiento en contextos fragmentados.
- b) *Sin embargo, la gobernanza como red es insuficiente para explicar por sí sola los procesos de timoneo complejo en su totalidad*. Generalmente, se requieren otros marcos/teorías/modelos que la complementen, de manera que el uso analítico mismo de la gobernanza como red requiere ejercicios de gobernanza como red (Porras 2019a). En concreto, aunque es una hipótesis útil para tratar de explicar las redes de gobernanza funcionales de una manera *post factum*, la interdependencia es un motor explicativo poco útil para predecir cuándo habrá cooperación entre actores interorganizacionales (Porras 2016). En efecto, la cooperación entre actores gubernamentales y no-gubernamentales en redes autoorganizadas es solo uno de los posibles escenarios. Pueden existir jerarquías, mercados y redes públicas, sociales o privadas funcionando separadamente, o combinaciones solamente sociales-privadas que mantengan las interacciones gubernamentales/no-gubernamentales en niveles mínimos o en un entorno conflictivo (escenario de incompatibilidad); pueden existir redes público-sociales-privadas que se usen temporalmente para atender problemas específicos, sin por esto redefinir el modelo jerárquico de política pública implementado (escenario de transición); o las redes pueden usarse como un insumo del proceso de política pública considerándolas como un medio para convencer a los ciudadanos de las bondades de las decisiones gubernamentales (escenario instrumental) (Skelcher et al. 2011). La mera interdependencia no asegura la cooperación intersectorial.
- c) *La gobernanza como red falla, de la misma manera que las jerarquías y los mercados fallan*. La evidencia sugiere que la gobernanza es una imagen que puede estimular la convergencia

y la cooperación para acordar y llevar a cabo objetivos comunes, promoviendo que los ciudadanos se conciban como parte de la solución a sus problemas y con los recursos necesarios para incidir en el timoneo de la política pública (Vázquez 2014, 2015).

Sin embargo, es común que las redes de gobernanza se cierren a actores e instituciones externas, poniendo en duda su capacidad para representar intereses públicos más allá de los de los miembros de la red. Usualmente, no rinden cuentas de sus actos; son difíciles de timonear; pueden ser considerablemente más ineficientes que los mercados y las jerarquías, pues los procesos de acuerdo colectivo requieren más tiempo, acompañamiento y, en consecuencia, implican probables retrasos en la planeación gubernamental; cuando hay conflictos de interés se inmovilizan y son difíciles de combinar con estructuras tradicionales de gobierno (Rhodes 2000a, 49). Las redes de gobernanza no son democráticas por naturaleza.

Adicionalmente, pueden introducir dinámicas que hacen más compleja la labor de dirigir —las organizaciones sociales y privadas inciden en lo que hace el Gobierno, pero ellas mismas no están subordinadas jerárquicamente a este— (Meuleman 2011, 99-100). Finalmente, los miembros de la red pueden capturarla para hacer que los esfuerzos de gobernanza terminen beneficiando primordialmente —o solamente— a sus propios intereses (Koliba et al. 2011, 25-26). Cuando esto se verifica entre actores públicos y privados, la literatura lo ha llamado “gobernanza neoliberal” (Palumbo 2015, 73).

- d) *La gobernanza como red requiere entenderse en su respectivo contexto.* Durante mucho tiempo, la discusión ha estado centrada en analizar las modalidades de timoneo específicas que implica la gobernanza como red. Jordan et al. (2005) han argumentado que, en la práctica, los casos de “Gobierno fuerte” (en los que tanto los objetivos como los medios de control/implementación son definidos por los Gobiernos) y los de “gobernanza fuerte” (en los que los objetivos y medios son controlados por

actores no-gubernamentales) no son entornos en los que prosperen las redes interorganizacionales autoorganizadas. Es en los casos híbridos (donde el Gobierno define los objetivos, y los actores no-gubernamentales controlan los medios para implementarlos, o viceversa) en los que las redes de gobernanza son más probables. Entender por qué las formas híbridas adquieren sus atributos particulares ha sido, durante mucho tiempo, la aproximación estándar para los estudios comparados.

Sin embargo, pocos estudios han considerado variables de contexto para explicar lo que sucede adentro de las redes público-sociales-privadas, siendo el aporte de Skelcher et al. (2011) el más relevante en estos términos. Como se sabe, estos autores argumentan que la gobernanza definida como red se mantiene más fácilmente en entornos en los que existe un alto capital social combinado con un *milieu* democrático que dispersa el poder. Sistemas políticos con bajos niveles de capital social, y en los que el poder se concentra en pocos actores o instituciones tienden a tener redes de gobernanza con poca autonomía que son fácilmente instrumentalizadas. Los aportes de la literatura del “anclaje democrático” han colocado la discusión de la gobernanza como red en el nivel meta, donde funcionan las reglas, valores y criterios que dan forma a las redes y sus interacciones.

Por otro lado, Alford y Head (2017) han propuesto que no cualquier entorno es igualmente adecuado para desarrollar dinámicas de gobernanza. Contextos en los que ni el problema ni la solución son claros, y en los que la conflictividad social es alta, configuran “problemas muy retorcidos” que son, para todo efecto práctico, insolubles. Por implicación, el ámbito propio de la gobernanza definida como red es aquel en el que el problema es claro, aunque la solución no haya sido encontrada todavía, y en el que la cooperación entre múltiples interesados se lleva a cabo para construir tal solución. Es decir, la gobernanza es el ámbito propio de los esfuerzos cooperativos para co-construir soluciones de política pública, partiendo de una noción compartida del problema a resolver.

La investigación realizada en América Latina y en México ha confirmado algunas de estas hipótesis, mostrando que es importante desarrollar un “punto de vista no ingenuo” sobre la gobernanza y las redes (Zarembérg 2012, 18). Zurbriggen (2011), por ejemplo, ha puesto énfasis en cómo la privatización de los servicios públicos, las políticas sociales y los procesos de descentralización han sido ámbitos propios de la gobernanza en América Latina, confirmando que no todos los sectores de política pública son igualmente aptos para desarrollar dinámicas de redes. Cadena-Inostroza y Salgado (2017, 62), por otro lado, resaltan el poder de veto de los actores; los diferentes marcos de referencia para el actuar de las redes y la cultura hacia dentro de ellas como variables relevantes para explicar la “diversidad de configuraciones que surgen en espacios de conflicto de intereses”. Esta combinación de variables internas y de contexto coincide con el giro hacia el nivel *meta* que se ha empezado a colocar como un consenso en la literatura, y que cuestiona los presupuestos normativos de la gobernanza definida como red.

En las mismas líneas, De la Rosa, Cruz y Porras (2016) ven a las redes de gobernanza como espacios en los que las élites y la participación ciudadana compiten entre sí; mientras que Martínez Medina (2016) analiza cómo las redes de política pública formadas en torno a las políticas de género de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados (2006-2009) tendieron a “cerrarse”, privilegiando la homogeneidad ideológica y la disminución del número de actores involucrados—incluyendo a los que tenían capacidad de veto—. Básicamente, el argumento propuesto por esta autora es que, como fruto del desgaste de las redes público-privadas, estas no fueron capaces de mantener agendas sociales amplias dada la complejidad que esto implicaba.

Zarembérg, Torres Wong y Guarneros-Meza (2018), por otro lado, analizan redes de gobernanza formadas en torno a megaproyectos de minería, hidrocarburos e industrias de energía hidroeléctrica en México. En estos contextos, las redes público-sociales-privadas se emplean para tratar de impedir la construcción de estas obras, disminuir la violencia y, una vez que se empieza a construir el megaproyecto,

obtener beneficios pecuniarios para las comunidades afectadas. Santes-Álvarez (2018) estudia las redes de corrupción usando el modelo de las redes público-privadas; Montambeault (2011) lo usa para explicar el clientelismo político a nivel local, y Guarneros-Meza (2007) para entender los proyectos de reactivación de los centros históricos de México y su gentrificación.

Todos estos estudios de caso atestiguan la utilidad parcial de la gobernanza definida como red, confirmando, por un lado, la relevancia de algunas de sus propuestas y, por el otro, señalando sus límites innegables. Estos aportes muestran posibles vías para continuar desarrollando las dimensiones analíticas de las redes de gobernanza, las cuales, muchas veces, han sido soslayadas para privilegiar visiones meramente normativas o de “interruptor de luz”, según se les ha llamado aquí. En este sentido, se podría argumentar, siguiendo la clasificación de Zurbriggen en el primer capítulo del libro, que el reto es consolidar a la categoría de “red de gobernanza” como una herramienta técnica, más que descriptiva o normativa.

De la gobernanza a la metagobernanza

Las ventajas y desventajas de definir la gobernanza como red han evidenciado algunos límites objetivos que las narrativas del “giro del gobierno a la gobernanza” poseen. Las redes interorganizacionales autoorganizadas no son abiertas, transparentes ni democráticas por naturaleza; se cierran frecuentemente, poniendo a los intereses de los miembros de la red en el centro de sus interacciones en lugar del bien común o los bienes públicos de la sociedad; no rinden cuentas de manera automática; pueden no ser tan eficientes como los mercados o las jerarquías, entre otros problemas mencionados con anterioridad. Estos límites objetivos, que constantemente requieren el diseño y rediseño de instituciones y estrategias para contenerlos, sugieren algunos problemas fundamentales que tienen que ver con el modelo mismo, más que con su buena (o mala) aplicación.

Probablemente, la más importante limitación vinculada al diseño de la gobernanza como red tiene que ver con la dificultad de alcanzar lo que ofrece. La narrativa de las redes interorganizacionales autoorganizadas ha sido acompañada con muy altas expectativas sobre sus capacidades para resolver las fallas de las jerarquías gubernamentales y los mercados, cuando en realidad estas parecen ser más bien reducidas. Esto es evidente incluso para autores como Leeson (2014), quien ha propuesto a la autoorganización de las decisiones individuales, de las redes público-sociales-privadas, y de las pequeñas comunidades o regiones, como una alternativa efectiva para los Gobiernos corruptos o ineficientes.

Comparando dos periodos de la historia de Somalia (1985-1990 y 2000-2005), este autor demuestra cómo algunos indicadores de calidad de vida mejoraron —en algunos casos de manera sustantiva— una vez que el Gobierno nacional dejó de funcionar. Después de que las instituciones centrales del Estado colapsaron, aumentó la expectativa de vida, el porcentaje de niños inmunizados en contra de la tuberculosis y el sarampión, el número de doctores por cada 100 000 habitantes, el acceso a instalaciones sanitarias y a servicios médicos, y el porcentaje de personas que usaban la radio, la televisión y el teléfono celular. Por otro lado, disminuyó la mortandad materna e infantil, el porcentaje de niños con bajo peso al nacer, el porcentaje de la población en situación de pobreza extrema, el número de muertes por sarampión, el producto interno bruto (PIB) per cápita, y el porcentaje de adultos alfabetizados (Leeson 2014, 180).

El hecho de que el gobierno de las comunidades volviera a las manos de actores locales o regionales, y que la cooperación internacional para el desarrollo se encontrara en mejores condiciones para llevar la ayuda de manera directa —particularmente en sectores de política relacionados con la salud pública— explican la mejora casi inmediata de algunos de estos indicadores. Las redes de nivel micro parecen haber hecho más eficientes los procesos de vacunación, de cuidado médico, de establecimiento de instalaciones sanitarias, de llegada de medicinas y tratamientos, y de acceso a televisiones y teléfonos

celulares. Por otro lado, bienes más complejos como los años de escolaridad, la alfabetización y el PIB per cápita —que requieren la colaboración público-social-privada y la coordinación gubernamental en los niveles regional y nacional— se deterioraron sin los recursos y acciones del Gobierno central. Las redes parecen ser particularmente útiles para agregar intereses y recursos a nivel micro, pero no así en los niveles meso o macro.

La necesidad de una estructura o institución que medie/coordine/dirija a las redes para que estas cumplan sus objetivos públicos, de una manera transparente y democrática, también es señalada por otros autores. Esto es central dado que en la interacción de las redes es común enfrentar problemas de “complejidad sustantiva”, caracterizada por la presencia de múltiples percepciones de un problema. Estas percepciones incluyen diferentes formulaciones, perspectivas y creencias que son aplicadas a las variables explicativas; a la situación deseada (objetivo o meta); a las posibles soluciones; a las definiciones de las estrategias y a las características de los demás actores involucrados, así como a los procesos de obtención de información y a los criterios de política pública usados (Klijin y Koppenjan 2016, 45-65).

La única manera de escapar de la fragmentación extrema que implica la complejidad sustantiva en las redes es generar percepciones comunes del problema. Los problemas de política pública, particularmente los más complejos, son insolubles a menos de que exista un “cierto nivel de entendimiento compartido y la conciencia de que el problema puede ser percibido de distintas maneras” (Klijin y Koppenjan 2016, 64-65). La función del metagobernador consiste en generar tales condiciones.

La metagobernanza como condición necesaria para que las redes de gobernanza cumplan con su función pública también ha sido señalada por la literatura de los problemas retorcidos (*wicked problems*). Como se sabe, estos son problemas de política pública complejos, persistentes, difíciles de definir y con requerimientos contradictorios que son fuente de muchos de los obstáculos para que los Gobiernos, las sociedades y los mercados cumplan con sus

funciones eficientemente (Paquet 2013). En ellos, la información que se requiere para formularlos es la misma que se necesita para solucionarlos; no tienen una definición definitiva —esta siempre evoluciona conforme el problema cambia—; no tiene *stopping rule* ni respuestas correctas o incorrectas, verdaderas o falsas, sino simplemente buenas o malas de acuerdo con las circunstancias; tampoco tienen pruebas finales de su solución (Rittel y Webber, 1973).

Los problemas retorcidos son generalmente considerados como insolubles o casi insolubles, en el sentido de que son el resultado de la complejidad sustantiva mencionada antes. Por definición, evidencian el hecho de que los problemas no son condiciones objetivas, sino percepciones construidas socialmente (Klijn y Koppenjan 2016). Por esta razón, la única manera de gestionarlos es coproducir definiciones conjuntas del problema; reconocer que la solución es el resultado de múltiples interesados, los cuales poseen los recursos necesarios financieros, informacionales, legales, técnicos, de *expertise* y de legitimidad para atenderlos, y fomentar la existencia de un entorno que favorezca (o al menos no dificulte) la cooperación intersectorial (véase Alford y Head 2017).

Estas condiciones van más allá de las redes mismas y su comportamiento concreto, entrando de lleno en los contextos y cómo sus valores y marcos de referencia facilitan o no la cooperación para la consecución de objetivos comunes. La metagobernanza se ocupa del problema de la convergencia de los múltiples actores en redes que buscan la consecución de objetivos comunes; consiste en el timoneo (*steering*) de tales redes y, en el sentido más profundo, en el direccionamiento de la gobernanza misma.

Metagobernanza y el ODS 17

La evidencia sugiere que las dificultades que enfrenta la gobernanza definida como red (cerrazón, falta de transparencia y rendición de cuentas, poca eficiencia, entre otras) no pueden ser atendidas

poniendo atención a las redes mismas y a sus interacciones solamente —*i. e.*, no se resuelven con recursos basados solo en la interdependencia—, sino que requieren un “intento reflexivo y estratégico” (Torfing y Triantafillou 2011, 2) para que las redes contribuyan al interés público en su conjunto y de manera explícita. Esto implica la existencia de metagobernadores que estén por encima de ellas o que funcionen por sector de política pública o nivel de gobierno, ya sea en la forma de reglas y valores —instituciones— o en la de intervenciones de actores específicos (O’Toole 2008).

La metagobernanza puede ser generada por actores gubernamentales y no-gubernamentales, pero son normalmente los primeros los que se encuentran en mejores condiciones para timonear a las redes, dado su mandato legal de proteger los bienes públicos (Sørensen y Torfing 2008b, 175-178), y que poseen la interconectividad, las capacidades de intermediación, la autoridad —*i. e.*, el reconocimiento y respeto de otros actores—, las habilidades organizativas y los recursos financieros que usualmente son necesarios (Torfing 2016).

La metagobernanza implica el uso de uno o varios estilos de gobierno (jerárquico, por red, o dejando los problemas en manos de los mercados o de la autoorganización) (Meuleman 2011), por lo que cierto diseño institucional mínimo es indispensable. También son necesarios el timoneo de los objetivos y los marcos para alcanzarlos (lo que en la literatura recibe el nombre de metagobernanza de “manos fuera” —*hands off*—); o la participación directa de los metagobernadores, gestionando el proceso de direccionamiento (también conocido como metagobernanza de “manos dentro” —*hands on*—) (Torfing 2016).

La metagobernanza consiste en el conjunto de instituciones e intervenciones que permiten direccionar de manera directa o indirecta a los múltiples interesados y sus redes, yendo más allá de la resolución de problemas concretos, de la creación de oportunidades y de su institucionalización para tratar de definir y alcanzar grandes objetivos para la sociedad en su conjunto (Kooiman 1993, 2000 y 2010). La forma más desarrollada de metagobernanza es la que busca conseguir

la convergencia de jerarquías, redes y procesos autoorganizados para el cumplimiento de objetivos comunes, los cuales han sido codefinidos por actores públicos, sociales y privados (Porras 2019a).

Las literaturas académicas han argumentado que los esfuerzos de metagobernanza deben involucrar a todos los actores relevantes —i. e., los que tienen poder de veto— para así contar con su apoyo o, al menos, para disminuir las probabilidades de que obstaculicen los acuerdos público-sociales-privados; reducir los temores entre actores al definir clara y explícitamente las reglas del juego; acompañar y cuidar los procesos de toma de decisión e implementación, y proponer una idea objetivo lo suficientemente atractiva y transversal como para detonar la participación entre actores no-gubernamentales y los mercados (Klijn y Edelenbos 2008, 201-202).

Esto, por lo general, requiere:

- a) La codefinición de los objetivos generales a cumplir, incluyendo su enfoque inicial (*framing*).
- b) La creación de incentivos entre los múltiples interesados para participar en redes o programas que ayuden a cumplir tales objetivos generales.
- c) La construcción de reglas básicas de colaboración y deliberación democráticas.
- d) La reducción de costos de transacción derivados de la interacción público-privada, a través del aumento de la confianza entre actores de diversos sectores.
- e) La provisión de recursos para poder implementar las nuevas ideas de manera experimental.
- f) El establecimiento de procedimientos para monitorear el progreso, los resultados y el impacto de las redes de gobernanza (Torfing y Triantafillou 2011, 10).

Por otro lado, Klijn y Edelenbos (2008, 203) argumentan que la metagobernanza requiere:

- a) La activación de actores y recursos, incluyendo la construcción de entendimientos comunes de los problemas y los contextos, y la creación de coaliciones en torno a estos.
- b) El diseño de arreglos organizacionales, por ejemplo, estructuras de cooperación *ad hoc*, grupos de consulta y comités.
- c) El acuerdo de las reglas mínimas de interacción entre los múltiples interesados que aseguren la mediación, la intermediación y la resolución de conflictos.
- d) El diseño y despliegue de estrategias que, moldeando las percepciones sobre los problemas y las soluciones, generen convergencias entre actores.
- e) La producción de conocimiento común, poniendo énfasis en la definición colaborativa de las preguntas a resolver y la búsqueda de respuestas.
- f) El aumento de la confianza interpersonal e institucional para que se facilite la cooperación intersectorial.

En el fondo, estos instrumentos de metagobernanza constituyen la segunda generación de las herramientas tradicionales de gestión de redes, pero aplicadas al contexto de manera sistémica. Es decir, los usuales instrumentos para establecer espacios de intermediación y reglas de arbitraje claras, gestionar los flujos de información hacia dentro y entre las redes, codefinir la agenda compartida y administrar la participación, según el modelo de Zabaleta (2012), pero ahora dirigidos a la sociedad en su conjunto, reconociendo que quienes realizan el (co)direccionamiento es un grupo de actores públicos, sociales y privados.

Los diferentes metagobernadores deben preguntarse sobre lo que producirá la convergencia de múltiples actores no-gubernamentales y redes público-sociales-privadas para el logro de grandes objetivos compartidos socialmente. Estas opciones o dilemas son las mismas a las que siempre se ha enfrentado cualquier esfuerzo de timoneo: a) ¿qué tanto incluimos?, ¿qué tanto excluimos?; b) ¿optamos por una agenda amplia o focalizamos?; c) las reglas básicas del juego, ¿conviene

que sean estables, flexibles o una combinación de ambas?; *d*) ¿regulamos amplia y detalladamente, o dejamos los procesos a la autoorganización?; *e*) en última instancia, ¿usamos una aproximación de *hands off* o de *hands on*? (Torfing 2016).

Los problemas de la gobernanza definida como red, y la necesidad de meta-timonear para fomentar el cumplimiento de algunos objetivos compartidos no son solamente asuntos de importancia académica, sino que además tienen implicaciones inmediatas y urgentes en sectores de política pública vinculados a diversos problemas retorcidos. Entre estos, destacan los relacionados con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, el proyecto de gobernanza más ambicioso existente hasta ahora. En particular, el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 17, “fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo” (Naciones Unidas 2015, 16), está directamente relacionado con la gobernanza definida como red y con la necesidad de desarrollar medidas de metagobernanza.

Como se sabe, el ODS 17 propone a las alianzas como un instrumento indispensable para el cumplimiento de la Agenda 2030. En efecto, el establecimiento de alianzas de múltiples interesados (*multi-stakeholder partnerships*, o MSP, también conocidas como “alianzas multiactor” o “alianzas de múltiples partes interesadas” —Brouwer y Woodhill 2015—) es un medio para el avance de cada uno de los ODS, ya que se reconoce que, para alcanzarlos, es necesario “fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas” (Meta 17.17; Naciones Unidas 2015, 32).

En lo fundamental, las MSP son indistinguibles de las “alianzas público-privadas para el desarrollo sostenible” (*public private partnerships for sustainable development*) o incluso de las usuales “alianzas público-privadas” (*public private partnerships*, o PPP), las comunidades de política pública o las redes de gobernanza. Evidentemente, cada una de estas categorías presenta matices que no las hacen exactamente equivalentes, según lo explicado en el capítulo precedente

de esta obra, pero en su estructura y funcionamiento básicos se trata de redes con diversos grados de flexibilidad, formadas por actores gubernamentales y no-gubernamentales, con el propósito del logro de diversos objetivos comunes. De esta manera, el ODS 17 está directamente relacionado con la gobernanza definida como red y con las discusiones teóricas, empíricas y metodológicas presentadas en este capítulo.

El giro de la gobernanza a la metagobernanza se ha consolidado como una preocupación central de la literatura de las MSP y PPP, confirmando algunas de las intuiciones básicas discutidas aquí, incluyendo la necesidad de que las alianzas converjan en el cumplimiento de objetivos públicos, la insuficiencia de la interdependencia para asegurar que esto suceda, la importancia de las reglas del contexto para explicar el comportamiento de las redes, y la posibilidad de que actores gubernamentales y no-gubernamentales puedan timonear de manera directa e indirecta a las redes público-privadas.

Buena parte de la literatura sobre MSP y PPP para el desarrollo sustentable propone la necesidad de transformar las instituciones, reconocer la realidad del poder y la capacidad para lidiar con el conflicto, la importancia de tener entornos en los que los miembros de las MSP se puedan comunicar efectivamente, generando liderazgos amplios, y la promoción de aprendizajes participativos (Brouwer y Woodhill 2015).

Por otro lado, Hamilton (consultado el 7 de noviembre de 2019) identifica varios círculos viciosos en las redes de gobernanza, incluyendo los bajos niveles de institucionalización; la falta de transparencia en los acuerdos logrados; el conflicto de intereses y la corrupción; la falta de confianza hacia los consultores y la disminución del liderazgo gubernamental para proteger los bienes públicos, problemas que pueden ser atendidos con diversas medidas de metagobernanza, incluyendo el desarrollo de políticas comprensivas, consistentes y amplias; el fortalecimiento de las instituciones; la simplificación del marco legal que regula a las PPP, haciéndolo más efectivo; la compartición del riesgo y el poner a las personas en el centro de los procesos decisorios.

“Poner a las personas en el centro” implica diseñar estructuras que hagan que los individuos concretos puedan ser escuchados por los tomadores de decisiones; el diseño de políticas que pongan énfasis en las capacidades locales para solucionar problemas; desarrollar las habilidades de los funcionarios para impulsar proyectos que empoderen a las mujeres y faciliten la transferencia del conocimiento desde el sector privado; promover el involucramiento comunitario junto con una tolerancia cero a la corrupción; aumentar la transparencia de los proyectos acordados por las MSP; hacer los entornos menos riesgosos y más predecibles; privilegiar los proyectos que aporten mayor valor, y fomentar la sustentabilidad financiera de las PPP, entre otras recomendaciones (Naciones Unidas 2019a).

Para otros autores, la clave se encuentra en aumentar la conexión, la complementariedad, la transformación del sistema, el diseño de estándares, el aprendizaje compartido y la sinergia, todo lo cual debería producir mayor impacto y valor de las PPP (Stibbe, Reid y Gilbert 2019). El reconocimiento de la utilidad de tener reglas claras, particularmente en lo que se refiere al medio ambiente y los derechos humanos —*e. g.*, en estándares de trabajo—, y que el servicio prestado tenga ventajas reales y verificables es también mencionado (véase Seitz 2019), a la par de la urgencia de que las PPP sean cada vez más efectivas, tanto hacia dentro como en sus interacciones con otros actores (Naciones Unidas 2019b).

En el fondo, todas estas recomendaciones no deben leerse como simples observaciones prescriptivas dirigidas a las MSP en particular, o solamente a los actores públicos, sociales o privados que son parte de ellas, sino sobre todo como un listado de problemas que se deben resolver a nivel de metagobernanza. Como argumentan Beisheim y Ellersiek (2017), los instrumentos de gestión y las mejoras concretas sugeridas por las literaturas de la academia, de las organizaciones intergubernamentales y de los *think tanks* implican principios, criterios, guías, estándares y reglas que de manera implícita o explícita buscan generar convergencia en las buenas prácticas y objetivos comunes. Estos no son otra cosa que metagobernanza.

A manera de conclusión

Una pequeña agenda

En este capítulo se ha argumentado que las literaturas de la gobernanza han producido dos narrativas que han fomentado que se le defina como redes interorganizacionales autoorganizadas. Por un lado, la polisemia produce definiciones generales y amplias que permiten una gran dispersión de sentidos, sin necesariamente cuestionar una cierta unidad básica entre ellas. Por el otro, la gobernanza como red ofrece una definición concreta que permite la medición y los estudios comparados, presuponiendo que el verdadero “corazón analítico” de la gobernanza son las redes de cierto tipo (Rhodes 2000a). Las grandes expectativas sobre los alcances teóricos, empíricos y metodológicos de la interdependencia han ejercido un papel importante en el mantenimiento de estas narrativas.

Sin embargo, las literaturas de la gobernanza como red también han identificado problemas objetivos relativos a la estructura y las dinámicas de las redes, como su cerrazón, la falta de transparencia y los bajos niveles de democratización, que ponen en duda las ventajas del modelo canónico definido por Rhodes (1997). Los estudios empíricos y metodológicos sugieren que estos problemas pueden gestionarse mejor si se atienden desde una perspectiva sistémica, es decir, una que se aproxime a las redes poniendo atención a su contexto.

En este sentido, las literaturas académicas se encuentran construyendo un nuevo consenso sobre la necesidad de generar valores, reglas implícitas y explícitas, y normas sociales que fomenten que las redes público-sociales-privadas cumplan su cometido como instrumentos para alcanzar bienes públicos. Como se argumentó antes, la gobernanza parece ser capaz de desarrollar de mejor manera su potencial en la medida en que existan esfuerzos de metagobernanza que fomenten la convergencia sobre objetivos comunes. El ODS 17 es un ejemplo que ilustra tanto los límites de la gobernanza definida como red, como la necesidad de desarrollar nuevas aproximaciones de metagobernanza.

Esto requiere reformular algunos de los problemas fundamentales que son ya un lugar común en las literaturas. A reserva de identificar de mejor manera una agenda de investigación sobre la metagobernanza, pareciera que son particularmente urgentes tres tareas:

- a) *Diferenciar teórica, empírica y metodológicamente a la gobernanza de las redes.* Reconociendo la importancia de las críticas de muchos autores, particularmente las de Davies (2011), es necesario observar que la gobernanza es un conjunto de interacciones público-sociales-privadas de diversos tipos que no necesariamente se agotan en las redes interorganizacionales autoorganizadas. Si bien los problemas centrales de las literaturas sugieren que la gobernanza se compone por *i)* nuevos estilos o aproximaciones de *ii)* codireccionamiento (timoneo) *iii)* entre actores públicos, sociales o privados, *iv)* para el logro de objetivos comunes (Porras 2019a), todavía está por aclararse si en este marco conceptual las redes ocupan un papel absolutamente necesario y de qué manera. Plantearse si los “nuevos estilos o aproximaciones” solamente se pueden dar a través de arreglos y vínculos flexibles es parte del esfuerzo para hacer de la gobernanza una categoría que vaya más allá de lo normativo o simplemente prescriptivo, según la agenda propuesta por Aguilar (2006) y Zurbriggen en el capítulo precedente. Esto también incluye recalibrar las expectativas que se tienen sobre la interdependencia, considerando las implicaciones de la agenda 2030 y el ODS 17 sobre problemas que son ahora de escala planetaria. En última instancia, este esfuerzo debería subrayar que la gobernanza definida como red es un subconjunto de una literatura amplia que no puede simplificarse en un solo tipo de indicadores. Las dos narrativas mencionadas al principio de este capítulo deben considerarse como desarrollos distintos que no se requieren mutuamente.
- b) *Entender de mejor manera las relaciones entre redes y contextos.* Los aportes de la literatura del anclaje democrático ofrecen

hipótesis interesantes acerca de cómo variables de metagobernanza dan forma a la composición e interacciones de las redes interorganizacionales autoorganizadas. De manera más amplia, también ofrecen caminos para entender mejor las interdependencias entre estructuras/instituciones por un lado, y agencia/actores por el otro. Sin embargo, todavía es necesario bajar a nivel de *tuercas y tornillos* para explicar cómo se puede codirigir a nivel sistémico el diseño de redes; su enmarcado (*framing*) político, fiscal, legal y discursivo; su gestión y la participación en ellas (Sørensen y Torfing 2014, 116-117). Los estudios de caso que emplean la aproximación de redes de política pública o redes de gobernanza se beneficiarían de manera importante al complementar su análisis con variables *meta* de este tipo.

Dicho de otra manera, *limitar los estudios de caso a las redes mismas sin aportar elementos para entender cómo se relacionan con las reglas del juego, no ayuda a ponderar la valía última de la gobernanza definida como red. Efectivamente, como se ha sugerido en este capítulo, muchas expectativas generadas por las literaturas de la gobernanza solamente se pueden cumplir en las de la metagobernanza.*

Adicionalmente, si el interés del investigador se encuentra específicamente en el anclaje democrático, habría que entender cómo las instituciones de la democracia representativa son capaces de metagobernar a las redes interorganizacionales autoorganizadas. Para que esto pueda suceder, se requeriría que las redes fueran administradas por funcionarios electos democráticamente; que se formen con representantes de grupos y organizaciones que rindan cuentas a un electorado definido territorialmente, y que faciliten la interacción de acuerdo con “una gramática democrática comúnmente aceptada” (Sørensen y Torfing 2014, 113). Todo esto requiere clarificación conceptual y conocimiento empírico experto.

- c) Finalmente, *es importante identificar y gestionar los problemas fundamentales de la metagobernanza.* Estos generalmente

consisten en dilemas a los que se enfrentan los metagobernadores respecto al diseño y funcionamiento de las reglas del juego, mencionados en las secciones precedentes del capítulo (inclusión/exclusión; aproximación amplia/focalizada; estabilidad/flexibilidad; mucha/poca regulación, y la definición de los objetivos normativos a lograr) (Torfing 2016, 534-535). Sin embargo, en el fondo, el problema básico de la metagobernanza consiste en el logro de la convergencia: que tanto actores públicos, sociales y privados, de manera autónoma y organizados a través de jerarquías y redes, aportan para el logro de bienes públicos. La contribución de la literatura de la metagobernanza consiste en plantear el problema no solamente en términos de racionalidades y decisiones individuales, sino también a través del establecimiento y gestión de las reglas que guían las interacciones de las redes. En este sentido, es urgente proponer topologías de las problemáticas sociales que nos sugieran vías concretas para gestionar la complejidad. Solo así se podrá realizar el giro de la gobernanza hacia la metagobernanza.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luis Fernando. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: FCE.
- Alford, John y Brian W. Head. 2017. "Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework". *Policy and Society* 36 (3): 397-413. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2017.1361634>.
- Beisheim, Marianne y Anne Ellersiek. 2017. *Partnerships for the 2030 Agenda for Sustainable Development. Transformative, Inclusive and Accountable?* Stiftung Wissenschaft und Politik Research Paper, número 14. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24722017RP14_bsh_elk_01.pdf.

- Brouwer, Herman y Jim Woodhill. 2015. *La guía de las MSP. Cómo diseñar y facilitar Asociaciones de Múltiples Partes Interesadas*. Rugby: Centro para la Innovación para el Desarrollo, Universidad de Wageningen/Practical Action Publishing. http://www.mspguide.org/sites/default/files/resource/msp_guide_spanish_2018-web.pdf.
- Cadena-Inostroza, Cecilia y Luz Helena Salgado Locela. 2017. “Redes y capacidades de actores en torno a comités independientes de agua potable: el caso de San Felipe Tlalmimilolpan, Toluca, México”. *Revista de El Colegio de San Luis* VII (13): 62-90.
- Davies, Jonathan. 2011. *Challenging governance theory: from networks to hegemony*. Bristol: The Policy Press.
- Guarneros-Meza, Valeria. 2007. “Urban governance and participation in central Mexico”. *Development* 50 (1): 104-109.
- Haffeld, Just. 2013. “Sustainable development goals for global health: facilitating good governance in a complex environment”. *Reproductive Health Matters* 21 (42): 43-49.
- Hamilton, Geoffrey. “Public-private partnerships for sustainable development”. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/sustdev/csd/csd16/PF/presentations/hamilton.pdf>.
- Innes, Judith E. y David E. Booher. 2010. *Planning with complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy*. Nueva York: Routledge.
- Jordan, Andrew, Rüdiger K. W. Wurzel y Anthony Zito. 2005. “The rise of new policy instruments in comparative perspective: has governance eclipsed government?”. *Political Studies*, número 53, 477-496.
- Klijn, Erik-Hans y Jurian Edelenbos. 2008. “Meta-governance as network management”. En *Theories of democratic network governance*, coordinado por Eva Sørensen y Jacob Torfing, 199-214. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Klijn, Erik-Hans y Joop Koppenjan. 2016. *Governance networks in the public sector*. Londres: Routledge.

- Koliba, Christopher, Jack W. Meek y Asim Zia. 2011. *Governance networks in public administration and public policy*. Boca Ratón, Florida: CRC Press; Taylor & Francis Group.
- Kolk, Ans. 2013. *Partnerships as a panacea for addressing global problems? On rationale, context, actors, impact and limitations*. Amsterdam: University of Amsterdam Business School. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2089577.
- Kooiman, Jan. 1993. "Governance and Governability. Using Complexity, Dynamics and Diversity". En *Modern governance. New government-society interactions*, coordinado por Jan Kooiman, 35-48. Londres: Sage.
- . 2000. "Societal governance: Levels, models and orders of social-political interaction". En *Debating governance: authority, steering, and democracy*, coordinado por Jon Pierre, 138-164. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2010. "Governance and governability". En *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, coordinado por Stephen P. Osborne, 72-86. Londres: Routledge.
- Leeson, Peter T. 2014. *Anarchy unbound. Why self-governance works better than you think*. Cambridge: University Press.
- Marinetti, Mike. 2003. "Governing beyond the centre. A critique of the anglo-governance school". *Political Studies* 51 (3): 592-608.
- Martínez Medina, Diana. 2016. "Redes de política pública y formación de la agenda de género en México". En *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas*, editado por Edgar E. Ramírez de la Cruz, 221-247. México: CIDE.
- Matonytė, Irmėna y Jurgė Bucaite. 2007. "Local community governance: Theoretical underpinnings and empirical insights". *Social Sciences / Socialiniai Mokslai* 2 (56): 54-63.
- Meuleman, Louis. 2011. "Metagoverning governance styles — broadening the public manager's action perspective". En *Interactive policy making, metagovernance and democracy*, coordinado por

- Jacob Torfing y Peter Triantafyllou, 95-109. Essex: European Consortium for Political Research Press.
- Montambeault, Françoise. 2011. "Overcoming clientelism through local participatory institutions in Mexico: what type of participation?". *Latin American Politics and Society* 53 (1): 91-124.
- Naciones Unidas. 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. A / 70 / L.1. Nueva York: Naciones Unidas. https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf.
- _____. 2019a. *Putting the guiding principles on people-first public-private partnerships into practice*. ECE / CECI / 2019 / 7. Nueva York: Naciones Unidas. https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/ppp/Standards/ECE_CECI_2019_07-en.pdf.
- _____. 2019b. *Expert Group Meeting on SDG 17. Harnessing Means of Implementation (MOIS) through Multi-Stakeholder Partnerships to Build Inclusive and Equitable Societies*. Nueva York: Naciones Unidas. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/22637EGM_on_SDG_17_Informal_Summary.pdf.
- O'Toole, Laurence J. 2008. "Governing outputs and outcomes of governance networks". En *Theories of democratic network governance*, coordinado por Eva Sørensen y Jacob Torfing, 215-230. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Palumbo, Antonino. 2015. *Situating governance. Context, content, critique*. Hythe Quay, Colchester: European Consortium for Political Research.
- Paquet, Gilles. 2013. *Tackling wicked policy problems: equality, diversity and sustainability*. Ottawa: Invenire Books.
- Porras, Francisco. 2016. "La gobernanza como red: una mirada desde México". En *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas. Aproximaciones y casos*, coordinado por Edgar E. Ramírez de la Cruz, 61-83. México: CIDE.
- Porras, Francisco. 2018. "Modelo canónico, problemas fundamentales y gobernanza urbana". *Open Insight* IX (15): 11-44.

- Porras, Francisco. 2019a. *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*, 2.^a ed. México: Instituto Mora; Conacyt.
- _____. 2019b. “Gobernanza y gobernanza territorial: aportes al debate”. *Cuadernos Americanos* 169 (3): 1-24.
- Ramírez de la Cruz, Edgar E. 2016. “El estudio de redes en administración y gestión públicas: una revisión del progreso de la literatura en la última década”. En *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas*, editado por Edgar E. Ramírez de la Cruz, 25-60. México: CIDE.
- Real Academia Española. 2019. “Gobernanza”. En *Diccionario de la Lengua Española*, editado por la Real Academia Española. Madrid: Real Academia Española. <https://dle.rae.es/?id=JHRSmFV>.
- Rhodes, Roderick Arthur William. 1997. *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- _____. 2000a. “The governance narrative. Key findings and lessons from the ESRC’s Whitehall Programme”. *Public Administration* 78 (2): 345-363.
- _____. 2000b. “Governance and public administration”. En *Debating governance: authority, steering, and democracy*, coordinado por Jon Pierre, 54-90. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 2007. “Understanding governance. Ten years on”. *Organization Studies* 28 (8): 1243-1264.
- Rittel, Horst Wilhelm Jakob y Melvin M. Webber. 1973. “Dilemmas in a General Theory of Planning”. *Policy Sciences*, número 4, 155-169. <https://link.springer.com/article/10.1007/BF01405730>.
- Rosa, Beatriz de la, Graciela Cruz y Francisco Porras. 2016. “Redes de política, élites y gobernanza. Marco teórico para el estudio de un caso turístico”. *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural* 14 (3): 595-610.
- Santes-Álvarez, Ricardo. 2018. “Corrupción en asociaciones público-privadas para la creación de infraestructura: la estela de Odebrecht en México”. *Revista Andina de Estudios Políticos* 8 (2): 1-24.

- Seitz, Karolin. 2019. *A fatal attraction? Business engagement with the 2030 Agenda*. Aachen: Bischöfliches Hilfswerk Misereor. <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/270-general/53104-a-fatal-attraction-business-engagement-with-the-2030-agenda.html>.
- Skelcher, Chris, Erik Hans Klijn, Daniel Kübler, Eva Sørensen y Helen Sullivan. 2011. "Explaining the democratic anchorage of governance networks: evidence from four European countries". *Administrative Theory and Praxis* 33 (1): 7-38.
- Sørensen, Eva y Jacob Torfing. 2008a. "Introduction: governance network research: towards a second generation". En *Theories of democratic network governance*, coordinado por Eva Sørensen y Jacob Torfing, 1-21. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- . 2008b. "Theoretical approaches to metagovernance". En *Theories of democratic network governance*, coordinado por Eva Sørensen y Jacob Torfing, 169-182. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- . 2014. "Assesing the democratic anchorage of governance networks". En *Practices of freedom: decentred governance, conflict and democratic participation*, coordinado por Steven Griggs, Aletta J. Norval y Hendrik Wanegaar, 108-136. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stibbe, Darian; Stuart Reid y Julia Gilbert. 2019. *Maximising the impact of partnerships for the SDGs. A practical guide to partnership value creation*. Oxford: The Partnering Initiative; United Nations Department of Economic and Social Affairs. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2564Partnerships_for_the_SDGs_Maximising_Value_Guidebook_Final.pdf.
- Stoker, Gerry. 1998. "Governance as theory: five propositions". *International Social Science Journal*, número 155, 17-28.
- Torfing, Jacob. 2016. "Metagovernance". En *Handbook on theories of governance*, coordinado por Christopher Ansell y Jacob Torfing, 525-537. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Torfing, Jacob y Peter Triantafillou. 2011. "Introduction to interactive policy making, metagovernance, and democracy". En *Interactive*

- policy making, metagovernance and democracy*, coordinado por Jacob Torfing y Peter Triantafillou, 1-25. Essex: European Consortium for Political Research Press.
- Vázquez Ceballos, Cristo Avimael. 2014. "Gobernanza y redes de política pública. Un estudio de la vinculación entre gobierno, actores público-sociales y privados en un área local turística". *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 3 (1): 147-178.
- _____. 2015. "Notas para una propuesta lógico-conceptual de la relación entre las interacciones y cooperación en las redes de política pública". *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 2 (1): 77-100.
- Zabaleta Solís, Dionisio. 2012. "La gestión de redes de política pública como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente". En *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, coordinado por Francisco Porras, 119-155. México: Instituto Mora.
- Zarembérg, Gisela. 2012. "Introducción". En *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, coordinado por Gisela Zarembérg, 13-32. México: Flacso; International Development Research Centre.
- Zarembérg, Gisela, Marcela Torres Wong y Valeria Guarneros-Meza. 2018. "Descifrando el desorden: Instituciones participativas y conflictos en torno a megaproyectos en México". *América Latina Hoy*, número 79, 81-102. <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/alh20187981102>.
- Zurbriggen, Cristina. 2011. "Gobernanza: una mirada desde América Latina". *Perfiles Latinoamericanos* 19 (38): 39-64. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&tlng=es.

SEGUNDA PARTE

Utilidad metodológica
y experiencias de colaboración
entre actores

3

A manera de presentación de las experiencias de colaboración entre actores

Cecilia Cadena-Inostroza
Elsa Cecilia Cota Díaz
El Colegio Mexiquense

Introducción

En las últimas décadas, el concepto de gobernanza emergió con fuerza en los estudios de las ciencias sociales. Esta es una noción surgida sobre todo de la administración pública y la ciencia política anglosajona, que comenzó a utilizarse en la década de 1970 para estudiar los procesos de transformación en las formas de gobernar a través de mecanismos innovadores, abiertos y participativos, producto en buena medida de las propuestas del enfoque de la nueva gerencia pública y el gerencialismo público para el caso de América Latina. El término ha atravesado por diversas etapas de desarrollo teórico: *i*) un marco normativo vinculado con la gobernabilidad (la capacidad que tiene un gobierno para gobernar) (Aguilar 2007; 2016); *ii*) una idea de equilibrio relacional entre actores públicos, privados y sociales (Rhodes 1997; Moore 1998), y *iii*) el más consensado enfoque de redes, que la observa como una nueva forma de gobernar que prioriza la función relacional de un gobierno a través del trabajo colaborativo

con actores no gubernamentales (Sørensen y Torfing 2007; Levi-Faur 2012; Kooiman 1993; Rhodes 1996; Kickert, Klijn y Koppenjan 1997).

Son importantes las visiones que proponen a la gobernanza sin adjetivos para subrayar sus principales características, como lo hace Luis Aguilar (2016) al diferenciarla del concepto de gobernabilidad. De la misma forma, se subraya al enfoque de redes, a través de los estudios de Rhodes (2012), Klijn (1997), Kickert et al. (1997), Sørensen y Torfin (2007) y Porras (2016), quienes han avanzado en los factores a analizar para el estudio de redes.

Muchos de los estudios empíricos que refieren a la idea de gobernanza y de redes de política pública tienen su principal base metodológica en el enfoque sociológico de redes, refiriendo a los componentes técnicos fundamentados en la teoría de grafos (Granovetter 1973; 1985) y en la noción del actor-red (Luna 2004; Jaime 2017; Porras 2012), descrita por Bruno Latour (2005).

Es una metodología que tiene una amplia fundamentación teórica y práctica dentro de las ciencias sociales basada en las relaciones y que sin duda ha ayudado a observar los campos de acción de la gobernanza, al explorar cómo participan distintos actores dentro de una red, el surgimiento de núcleos de poder, la temporalidad de redes colaborativas de trabajo, los tipos de relaciones que existen entre actores que emprenden una acción pública, entre otros elementos.

No obstante, para el caso de la gobernanza es necesario observar las redes dentro de las estructuras del Estado y no fuera de él, rasgo que las diferencia de las redes sociales. Para esto, es útil considerar la gobernanza como un proceso y observar algunos de sus aspectos fundamentales como son la cooperación, la autoorganización, la rendición de cuentas, la conducción gubernamental efectiva y la interdisciplinariedad de su estudio y práctica (Porras 2019). De la misma forma, considerar la participación diferenciada de las burocracias (Arellano 2010; Lipsky 2010) remite a la idea de cuestionar el papel del actor gubernamental, el cual, en los análisis de redes, puede observarse debilitado o de forma imprecisa equiparado con otros actores.

Para abordar estos aspectos, el capítulo se estructura en tres partes: la primera describe brevemente el concepto de gobernanza y cómo se le vincula a la idea de redes, resultando esto en el enfoque de redes, retomando algunas ideas de los capítulos 1 y 2 de esta obra que hacen un análisis más profundo del enfoque de redes de políticas; la segunda aporta un panorama general de lo que implica la metodología del análisis de redes sociales, el cual ha sido utilizado en el estudio de las políticas públicas y gobernanza; la última parte se centra en la introducción de elementos metodológicos, la inserción del análisis del actor gubernamental no como uno homogéneo, sino diferenciado, como diferenciada es su actuación y capacidad de modulación de las políticas. Estas ideas permiten exponer la última parte, en la que se realiza una propuesta de análisis empírico de las redes de gobernanza, no ya desde posturas técnicas y normativas, sino a partir de la consideración primordial del contexto y los problemas fundamentales de las redes, con lo cual se considera que se puede avanzar en el fortalecimiento del enfoque teórico.

Enfoque de redes y gobernanza

Para comprender el término gobernanza es necesario, primero, desvincularlo de su uso arcaico, es decir, de su significado etimológico, ya que, como lo explica Aguilar (2016), este no implica a la gobernanza como hoy se la debate. Los antecedentes del término se remontan al siglo XVII, en español, inglés y francés, definida como “la acción o el efecto de gobernar”, de aquí que el uso de la palabra haya sido sustituido por “gobierno” (Aguilar 2016, 62).

La gobernanza, en un primer momento, siguiendo a Aguilar (2016), renació como concepto entre 1989 y 1992 a través de las propuestas que el Banco Mundial (BM) hizo para replantear las relaciones del Estado con la sociedad. En su reporte de 1989, *El África Subsahariana, de la crisis al desarrollo sustentable una perspectiva de largo plazo*, se señaló la necesidad de desarrollar una mejor gobernanza o de un

mejor proceso de gobernar, es decir, que ya no se habló de un mejor gobierno como agente o institución. Así, en el reporte de 1992: *Gobernanza y desarrollo*, se describió la “buena gobernanza” de una manera prescriptiva e indicativa. En estos informes se argumentaba que las instituciones creadas para resolver los problemas sociales ya no tenían los recursos necesarios para hacerlo e indicaban una serie de recomendaciones para lograr la buena gobernanza, entre ellas, la participación de otros actores en las tareas públicas.

Más tarde fueron la Comisión de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su cuaderno *Conceptualizing Governance* (1997), las organizaciones que en 1997 ofrecieron una definición del término incorporando mucha de la producción académica que refería a este nuevo enfoque, definiéndola como

[..] el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa con el fin de dirigir los asuntos de una nación. Es el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y procesan sus diferencias (PNUD 1997, 9 en Aguilar 2016, 63).

Como lo rescata Aguilar (2016) más recientemente, el PNUD, en sus *Governance indicators: user's guide* de 2004 y 2007, afirma que la gobernanza:

Es el sistema de valores, políticas e instituciones por medio de los cuales una sociedad administra sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones dentro del Estado y entre el Estado, la sociedad civil y sector privado. Es el modo en que una sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones logrando un entendimiento, acuerdo y acción mutuos. Comprende los mecanismos y procesos destinados a que los ciudadanos y grupos articulen sus intereses, arbitren sus diferencias y ejerciten sus derechos y obligaciones legales (PNUD 2007 en Aguilar 2016, 63).

El debate de la “buena gobernanza”, iniciado por el Banco Mundial al contrastarla con la “mala gobernanza”¹ como una consecuencia de la crisis económica en varios países emergentes, logró una mejora en términos de transparencia y rendición de cuentas en los países hacia los cuales iban dirigidos los informes. Pero se le reconoce como un modelo normativo, al poner sobre la mesa la posibilidad de que estos países emergentes importen los modelos occidentales de rendición de cuentas y democracia (Kjaer 2010).

Un segundo momento para la gobernanza puede resumirse en lo que para este trabajo se reconoce como el “modelo de las tres esferas de la sociedad”, descrito por algunos autores, principalmente en Estados Unidos y el Reino Unido, como Moore (1998), Kooiman (1993), Rhodes (1996), entre otros, en el que se establece que en toda sociedad existen tres grupos sociales (esferas), de igual tamaño e importancia, que deben entrar en equilibrio en el momento de tomar decisiones: el Gobierno, la sociedad civil organizada y los mercados o empresas privadas.

La alianza de lo público y lo privado, o lo que se encuentra en una intersección de tres conjuntos: mercado, sociedad y Gobierno (Moore y Benington 2011), es el intercambio de recursos de las tres esferas, por tanto, lo que representa la gobernanza.

La gobernanza, vista así, se entiende como una nueva forma de dirigir a la sociedad (Rhodes 1997), un tipo de gobierno en red, por las relaciones de las tres esferas, el cual se caracteriza por la interdependencia de actores. De esta manera, a inicios de la década de los noventa, la gobernanza fue considerada como la manera en que el poder se ejerce, a través de redes de actores, para administrar los recursos económicos y sociales con el objeto de lograr el desarrollo (Martínez 2012).²

¹ Aquella vinculada, sobre todo, con Gobiernos incapaces de operar eficazmente ejercicios de transparencia y rendición de cuentas.

² Según Rhodes, otros tipos de gobernanza son Estado mínimo, *corporate governance*, nueva gestión pública, sistema sociocibernético y la que aquí referimos: redes autogobernadas (véase Rhodes 1997, 47).

Pueden observarse algunas contribuciones a esta nueva noción de gobernanza alimentadas por los estudios de la ciencia política, la administración y las políticas públicas. Al respecto, Kooiman (1993) sostiene que los procesos de política pública son siempre resultado de intercambios y conflictos entre actores gubernamentales y no gubernamentales; Rhodes (1996), por su parte, señala que ante las crisis de legitimidad de los Gobiernos se tiende a incorporar a actores no gubernamentales en los procesos de política pública; Kickert, Klijn y Koppenjan (1997) argumentan que las redes interorganizacionales están estrechamente vinculadas con el diseño, implementación y evaluación de las políticas, con lo cual el Gobierno tiene a su disposición una variedad más amplia de instrumentos directos e indirectos para gestionarlas.

En el modelo de las tres esferas existe el presupuesto de que su convergencia es posible y plausible. Sin embargo, en las sociedades complejas actuales lo que existe es diversidad de actores que tienen dificultades para ponerse de acuerdo, pues convergen en entornos de conflicto. De esta manera, lo que persiste son escenarios distintos donde las combinaciones y centros de poder de actores no están equilibrados, como señala la teoría, y se presentan en formas y asimetrías muy diversas con las que deben gestionar los actores. Por ejemplo, en algunos escenarios puede predominar una alianza del Gobierno con los mercados, mientras en otra puede ser del Gobierno solo con la sociedad organizada.

La convergencia de estas esferas no puede ser vista como un asunto técnico o normativo, pues a menudo este modelo olvida el peso de las élites de poder, ya sean políticas, sociales o económicas, las condiciones institucionales del contexto y, derivado de ello, las distintas necesidades de negociación. Otro elemento a tomar en cuenta al estudiar las redes es que el intercambio y dependencia de recursos entre las tres esferas no se presenta en el mismo grado, por lo que la participación tampoco es la misma, no es ni tan horizontal ni tan igualitario: las relaciones de interdependencia no son horizontales.

En un tercer momento, la gobernanza es entendida como un conjunto de redes interorganizacionales y redes colaborativas, mucho más complejas donde las esferas del gobierno, la sociedad civil y el sector privado devienen en una multiplicidad de actores, con distintas capacidades, alianzas y núcleos de poder (Kjaer 2010). Esta noción del concepto es la que está siendo mayormente analizada en el campo de la ciencia política y la administración pública en los últimos años.

En esta visión más actual, no debe perderse de vista lo que señala Zurbriggen en este mismo libro (capítulo 1), en relación con el modelo dialéctico que coloca el acento en la relación de las redes con el contexto, incluida la historia y el modelo interpretativo que pone el énfasis, a su vez, en la importancia que tienen las creencias, modelos mentales, paradigmas científicos y culturales para comprender las relaciones de poder y los resultados en la política.

Gobernanza como redes de actores

El enfoque de redes interorganizacionales, colaborativas y autogobernadas (Rhodes 1997) es, al día de hoy, el que mayor consenso teórico y empírico genera en torno a la gobernanza; es incluso, como menciona Porras (2016, 90), “el que ha alcanzado un cierto estatus de ortodoxia”. Al referirse a un cambio en el significado del gobierno, o particularmente a la forma de gobernar, de dirigir a la sociedad, se describe la forma en que las jerarquías y las burocracias coexisten, se contraponen y complementan con la noción de redes, siendo su objetivo el de administrarlas y direccionarlas.

Rhodes (1996; 1997), en sus primeros estudios sobre gobernanza, argumenta que las redes pueden consolidarse a tal grado que introducen dinámicas no verticales dentro de las burocracias estatales, promoviendo los intereses privados de los actores no gubernamentales que las forman. E incluye características tales como: interdependencia de actores gubernamentales y no gubernamentales, lo cual modifica las

tradicionales fronteras entre lo público y lo privado; interacción para la obtención de recursos en posesión de los otros actores; autorregulación como medio de mantener la confianza mutua; cierta autonomía respecto al Estado por su autoorganización, y la conducción o timoneo de las propias redes (donde el actor gubernamental no necesariamente gestiona la red). Aunque, en posturas más actuales, se pone el énfasis en la importancia del timoneo por el actor gubernamental (Sørensen y Torfing 2007; Porras 2016).

La de gestión de redes no se refiere a la total conducción del Gobierno mediante modelos no jerárquicos de trabajo. La jerarquía y la autoridad no pueden ser reemplazadas, pero sí adaptarse a las características de las redes. La noción de redes introduce una nueva lógica de relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, la cual no es estadocéntrica ni totalmente desestatizada y desregulada; se trata de la negociación y el consenso, del encuentro entre actores que, interesados en un asunto público o de política pública, encuentran puntos de confluencia; se constatan así relaciones que ya existían entre esos actores, pero se amplían en algún momento debido a los antecedentes: la crisis fiscal, las reformas administrativas, las demandas democráticas, por mencionar algunos ejemplos.

La gestión de redes se vuelve un asunto a estudiar pues, como se dijo, no se trata del control y la dirección jerárquica, sino de formas más suaves de control y regulación. Según Pascual (2009, 52), la gestión de redes puede definirse como: “conjunto de métodos y técnicas para lograr una respuesta compartida y articuladora de esfuerzos y recursos entre diferentes actores y sectores (y niveles de gobierno) a los retos que un territorio tiene planteados”. Algunas de estas técnicas y métodos, descritos por Pascual (2009; 1999) son: planes estratégicos que integren a los tres sectores; negociación relacional de los conflictos; técnicas de mediación; participación como estrategia para fortalecer la capacidad de organización y acción de los participantes, y gestión de proyectos en red, a través del uso de matrices de actores en el marco de dirección sistémica por objetivos.

La gestión en un contexto de gobernaza, además de las categorías anteriores, necesita, según Rhodes (1996), de la formación de alianzas o coaliciones que permiten orientar el sentido de la acción de acuerdo con actores que tienen más claros los beneficios y costos de lo que implica una acción conjunta respecto a una acción individual. O incluso, de actores que tengan más capacidad de interrelación con actores internos y externos a la red; también del poder que la acción conjunta puede llegar a tener para modificar o impulsar decisiones públicas.

La gestión de las redes supone, por tanto, retos que van más allá de la sola coordinación de intereses y recursos de actores. En una realidad social, comunitaria, familiar y personal caracterizada por el cambio y la complejidad, las asimetrías de poder, la interdependencia desigual y la conflictividad por la necesaria visión distinta sobre logros públicos, los estudios empíricos de las redes pueden ayudar a revelar tales retos y a identificar las formas de gestión que las redes desarrollan. Pues es claro que ante la particularidad de cada red, por la forma en que se organiza, los miembros y los objetivos de política, además del rasgo de autorregulación, la gestión no es la misma en cada caso.

Adicionalmente, cuando hoy se refiere a la idea de gobernanza, existe un consenso de entenderla como una nueva forma de gobernar, o formas de gobernar que implican un cambio en la manera en que el Gobierno se relaciona con otros actores. Este cambio no se justifica únicamente por la necesidad de gobernar más con mayor democracia, sino de la forma en que los Gobiernos se adaptan a las transformaciones sociales que están impactando en la economía, la estructura social, la organización del espacio, la educación, la cultura.

Sin duda, las formas de aproximarse empíricamente a estos fenómenos implican la generación de metodologías más creativas e innovadoras que den cuenta de las dificultades a las que se enfrentan los actores en sus relaciones con otros para construir relaciones de cooperación y de todo el proceso e impacto que la idea de redes puede tener en el momento de analizar acciones públicas concretas.

Utilidad de las redes como herramienta metodológica

Al enfoque de redes le interesa explicar y entender los mecanismos de gobernanza. Como señala Porras en el capítulo 2 de este mismo libro, la gobernanza como red se consolidó con la idea de redes de gobernanza y gobernanza colaborativa, lo que llevó a creer que allí donde hubiesen alianzas intersectoriales, se estaría hablando de gobernanza. O que cualquier relación público-privada se equiparara con la gobernanza (algunos capítulos de este libro todavía trabajan con este enfoque, véase, por ejemplo, el capítulo 9). El reto metodológico más apremiante es entonces dilucidar cómo lograr que las categorías de gobernanza se conviertan en elementos analíticos y no normativos.

Los estudios de redes de política pública, al menos en México, han mostrado que las alianzas entre actores y el proceso de interacción no necesariamente llevan a los mejores resultados de política o acciones políticas para la sociedad (Guarneros-Meza 2007; Cadena-Inostroza et al. 2012). Aspectos como la falta de rendición de cuentas y mecanismos de exclusión (Klijn 1997), así como la ausencia de análisis del contexto (Skelcher et al. 2001), entre otros problemas, son escasamente abordados en los análisis empíricos de redes, lo que no ha permitido observar que la capacidad de la red como mecanismo de representación de intereses es escaso.

Es por ello que la utilidad del estudio de gobernanza como red tiene posibilidades limitadas, relacionadas, como menciona Porras en el capítulo 2 de este mismo libro, más con el modelo que con la buena o mala aplicación. Pero algunas de esas limitantes pueden resolverse identificando claramente los sectores de política, los niveles macro o micro y poniendo atención en el contexto. Al modelo de análisis no se le puede pedir más de lo que contiene, es decir, no es un modelo para sostener que hay gobernanza, sino para identificar los aspectos que dificultan la interacción de actores y los buenos resultados de política.

En términos de la técnica metodológica, desde la teoría del actor red (TAR) de Bruno Latour (2005), se reconoce que esta noción efectiviza la observación de la interacción e intervención entre elementos heterogéneos que no debe realizarse a través de categorías o atributos que comúnmente clasifican las partes, sino por medio de la creación de lazos o vínculos y la transferencia de información entre ellos donde las distancias pueden ser medidas mediante conectividades. La TAR ofrece la posibilidad de entender una acción pública como un conjunto reticular de elementos heterogéneos débil o fuertemente conectados (de acuerdo con la densidad de transferencia de información) entre cada plano de relaciones o “como un conjunto de puntos de transacción que implican diferentes ámbitos, más allá de los solamente físicos o sectoriales y que generan una propia organización en constante evolución” (Cabrera 2011, 221).

Subirats e Íñiguez-Rueda (2015) reconocen que la TAR es una de las aproximaciones más destacadas de entre las que provienen de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología, pues aporta la perspectiva de la ingeniería heterogénea, la práctica de la construcción por parte de los científicos de redes sociotécnicas, es decir, redes que combinan elementos (actores) humanos y no humanos (que pueden o no ser naturales).

Dentro de estos procesos de relaciones entre distintos actores es posible observar de qué manera se comportan los interesados, cómo comparten información y las motivaciones que los animan (Callon 1992).

Por otro lado, se encuentran los estudios de José Ignacio Porras (2001) y su propuesta metodológica para el análisis de redes en el que señala la necesidad de adecuar las perspectivas tradicionales de relaciones de actores con el proceso de formación, decisión y aplicación de políticas públicas derivado de la complejización y diversificación de la agenda pública, la movilización e influencia de intereses privados en la definición de políticas y la creciente fragmentación del Estado como consecuencia de la transferencia de tareas a otros sectores.

En tal sentido, propone incluir el análisis global de actores y la dimensión posicional para identificar mejor las propiedades relacionales de los diferentes actores con el conjunto de la red.

Análisis de redes y gobernanza

De unas décadas hacia acá, se ha venido construyendo desde las ciencias sociales una nueva forma de estudiar la estructura social: el llamado análisis de redes (*network analysis*),³ que a diferencia de los enfoques que explican los procesos sociales o el comportamiento de los individuos basándose exclusivamente en los atributos de los actores, presupone que cualquier actor participa en un sistema social con muchos otros actores que se convierten en sus puntos de referencia (Porrás 2001).

El concepto de red fue ascendido desde las teorías organizacionales hasta la sociología y la ciencia política para describir diversas formas de interacción no jerárquica en la cual se ponen en juego varios tipos de recursos (Canto 2010). Trabajar con una noción de red en el ámbito de la gobernanza tiene que ver con la capacidad de analizar y entender las interconexiones, interdependencias e interacciones de distintos actores cuya finalidad es el desarrollo de una acción o política pública determinada. Una de las claves es lograr que la interdependencia se convierta en la variable independiente para entender la gobernanza (Porrás, capítulo 2 de este libro).

³ Como lo refiere Josep Rodríguez (2005, 9): “Los estudios sociológicos que utilizan el análisis de redes se han multiplicado desde la creación en 1978 de la *International Network for Social Network Analysis* (INSNA) y sus dos revistas *Connections* y *Social Networks* llegando a ocupar un lugar cada vez más prominente en la producción sociológica. Además de los cada vez más numerosos libros que utilizan el análisis de redes, se cuenta con una serie propia en Cambridge University Press dedicada al *Structural Analysis in the Social Sciences* (con una treintena de volúmenes publicados), y se ha multiplicado la presencia del tema en artículos en las principales revistas sociológicas”.

El análisis de redes se diferencia de la aproximación dominante en la sociología acerca de la investigación empírica cuantitativa. No se centra en la encuesta y otro tipo de herramientas que toman en cuenta al individuo como unidad de análisis y no a la comunidad o al grupo; en el análisis de redes la investigación empírica dirige su atención al nivel sistémico. Sus unidades relevantes son las relaciones entre individuos o grupos, u organizaciones o sociedades enteras (Rodríguez 2005).

La metodología de redes ofrece conceptos e información acerca de las relaciones entre unidades. En este marco analítico, los lazos pueden tomar la forma de cualquier relación existente entre dos actores, por ejemplo, de parentesco, transacciones materiales, de recursos, de apoyo, de información, colaboración política, entre otros. Por supuesto, la elección del tipo de relación dependerá del tipo de pregunta teórica formulada por el investigador.

Los estudios sociales basados en el análisis de redes, normalmente, se realizan en al menos dos aproximaciones: relacionales y posicionales (Porras 2001; Rodríguez 2005, 12), según Rodríguez (2005), se describen de la siguiente forma:

- Aproximación relacional: se centra en las conexiones directas e indirectas entre actores. Explica procesos y comportamientos sociales con base en las relaciones, así como la densidad, fortaleza y simetría de esas relaciones. En esta aproximación, redes sociales fuertes, densas y relativamente aisladas facilitan el desarrollo de identidades colectivas fuertes.
- Aproximación posicional: se acentúan las pautas relacionales que definen el lugar de un actor en relación con los otros actores del sistema social. La equivalencia estructural es aquí el concepto clave. Lo importante es la posición o rol que un conjunto de actores ocupa en el sistema y los nodos o puntos por los que debe pasar un actor para relacionarse con otros.

Este trabajo no pretende hacer un análisis exhaustivo del *network analysis*, vinculado a los estudios del enfoque de redes sociales o de gobernanza, sino solo mencionarlo como base metodológica del análisis de redes de gobernanza y contrastarlo en relación con sus técnicas de recopilación de datos: para las redes de gobernanza el cuestionario, las entrevistas semiestructuradas, el análisis del discurso y narrativas son técnicas fundamentales, contrario a las encuestas, de orden más cuantitativo que preconizan los análisis de redes sociales.

De esta manera, los sociogramas, la teoría de grafos (Moreno 1934) y la teoría del actor red (Latour 2005) son una primera aproximación que sirve de referente para emprender análisis de redes. La base empírica, como se dijo, no son datos cuantitativos, sino entrevistas a partir de las cuales se establecen las categorías de análisis desde un punto de vista cualitativo.

Sin embargo, el uso de la noción de red revela un problema de método para reconocer la naturaleza de la relación entre los actores. La naturaleza de cualquier actor —específicamente uno social— implica complejos procesos de hibridación. Los gráficos de redes facilitan la observación de estos procesos, aunque, en efecto, no nos pueden decir más sobre lo que piensan los actores, es por ello que el análisis de las narrativas es fundamental para acercarse más hacia los objetivos, intereses y creencias.

Es una contribución a una doble puesta en relación, a saber: la de relacionar sociedad y naturaleza (Arellano y Henning 2006). Esta doble puesta en relación puede operarse mediante programas informáticos capaces de facilitar el análisis de datos heterogéneos que permitan visualizar, estructurar y analizar redes de datos de entidades distintas expresadas cualitativa y cuantitativamente. Un ejemplo de ello son los programas informáticos Pajek y Ucinet.

Cabe resaltar que esta metodología utiliza estudios de caso. Si bien el análisis de redes de gobernanza puede ser analizado en el nivel macro (como se puede observar en los capítulos 4 a 8 de este libro), es en el caso de estudio (incluido en esos capítulos) donde se advierte mejor su utilidad dada la posibilidad de indagar de forma más cercana

las relaciones e interdependencia entre actores. No obstante, se han realizado estudios que abordan las relaciones entre actores a nivel de países (la Unión Europea) o esquemas de relaciones internacionales multinivel que han puesto en evidencia que aspectos como el contexto institucional, así como las posibilidades y constreñimientos, determinan en mucho las relaciones entre actores.

Para acercarse más hacia lo que los actores intercambian y cómo lo hacen, Rhodes (2007) propone un fuerte viraje hacia la antropología social para las investigaciones sobre gobernanza, argumenta que es necesario conocer las opiniones de los actores, observar las prácticas formales e informales de las organizaciones y advertir las concentraciones de poder, trabajo que únicamente puede realizarse a través del análisis de ejemplos prácticos, micro (aunque, como se mencionó antes, los casos macro aportan elementos al análisis, como el marco institucional) y, preferentemente, en estudios de caso.

Redes de gobernanza, más allá del *social network analysis*

El vínculo entre el enfoque de redes de gobernanza y el *social network analysis* para la investigación empírica en casos de estudio vinculados a la gobernanza ha sido tal que se ha convertido, más que en una herramienta metodológica, en una prescripción normativa de cómo debería estudiarse la gobernanza e incluso lo que la gobernanza debería ser. Este problema ha sido debatido ampliamente en el *Handbook of governance* (Levi-Faur 2012).

En el caso de los trabajos empíricos, estos han sufrido de los dos grandes extremos que el enfoque de la gobernanza contiene: en uno, el considerar todos sus postulados teóricos como válidos y de ese modo usar el trabajo empírico para confirmar, desechar o modificar la teoría (muchas tesis de posgrado); y en el otro extremo, los investigadores que no encuentran en el enfoque de la gobernanza consistencia, además del uso desordenado del término que elimina el valor

a los análisis (Porras 2019, 23; Arellano, Sánchez y Retana 2014). El primer extremo lleva el riesgo de adoptar acríticamente las definiciones, correlaciones y supuestos básicos, el segundo, de desechar una posibilidad de análisis que aporta a los estudios de las relaciones de poder en el diseño e implementación de políticas.

Porras (2019) señala que el enfoque tiene una utilidad parcial todavía en proceso de desarrollo, lo que puede ayudar a ubicarse es una posición intermedia, es decir, ni que todos los postulados, modelos y metodología de la gobernanza son válidos, ni que todos son desechables (Arellano et al. 2014; Porras 2019). Se trataría de considerar algunos aspectos que Francisco Porras propone, en escritos anteriores (Porras 2016; 2019), como fundamentales de la gobernanza como proceso: cooperación, autoorganización, rendición de cuentas, conducción gubernamental efectiva e interdisciplinariedad (Porras 2019, 26). Porque con independencia de los cuerpos teóricos y las metodologías utilizadas, esos cinco aspectos son los problemas cruciales en procesos en los que la participación y colaboración de actores son el centro de análisis para el resultado de las políticas públicas. No se trata de demostrar que los resultados de dichas políticas serán mejores, sino de cómo esos aspectos influyen en su orientación y resultados para la sociedad.

Entonces, para identificar la utilidad del enfoque de redes de gobernanza, lo que interesa no es si un concepto es más válido que otro, sino cómo se abordan los problemas que comparten tal concepto y si es posible operacionalizar o instrumentalizar los problemas frente a la realidad empírica, principalmente organizacional y política del entorno de gobernanza (Arellano et al. 2014). Esto implica poner en valor el contexto no solo político y organizacional, sino también económico, cultural, histórico e institucional (Skelcher et al. 2011).

Para ello, la gobernanza entendida como un sistema sociopolítico en el que convergen actores de diversos sectores se puede verificar en problemas concretos y contextos particulares, la teoría debe ser confrontada constantemente con la realidad de la que es al mismo tiempo dependiente, por lo que los hallazgos empíricos pueden contribuir

al avance de la teoría de redes, en muy buena medida, por la posibilidad de cuestionarlos.

No se debe perder de vista que en la gobernanza son determinantes el contexto, la cultura política y de gestión, pues estos elementos configuran las relaciones e interdependencia entre actores, además de que posibilitan la distribución del poder. En la gestión pública se debe tomar en cuenta que, en tanto actor gubernamental, no participa de forma abstracta en las redes, sino que lo hace, además de a través de los líderes formales de las organizaciones públicas, también por medio de la administración pública, la cual tiene obligaciones legales y normativas, en particular la burocracia, la cual implementa, a final de cuentas, las acciones de las políticas.

Al respecto, autores como Lipsky (2010) y Maynard-Moody y Portillo (2010) han sostenido la relevancia que tiene la burocracia a nivel de calle (BNC) en la implementación de las políticas. Sus análisis permiten argumentar que la burocracia influye de forma compleja, pero enfática en la reformulación de las políticas públicas debido a sus inevitables márgenes de discrecionalidad, resultado de la cotidiana interpretación de "...los objetivos, lineamientos, programas, políticas o regulaciones de las instituciones públicas" (Dussagé et al. 2018, 11).

Este es un aspecto a resaltar en el tratamiento empírico de los estudios de redes de gobernanza porque en general es poco abordado (Dussagé et al. 2018, 11). En el análisis de los actores no se considera, en general, que el actor gubernamental no es una estructura monolítica, sino un conjunto de organizaciones con criaturas sociales y humanas, flojamente acopladas influidas por intereses internos y externos, y que tienen objetivos muy diversos (Arellano 2010).

Como puede observarse en la literatura, el enfoque empírico de los procesos de redes está más enfocado a la eventual participación e influencia de grupos sociales que a la visión de gestión legal de este actor gubernamental, por ejemplo, Lloret (2008) compara los mecanismos de participación ciudadana en Cataluña y Jalisco; Moya (2013) sobre el Fondo Metropolitano en México y la participación de ciudadanos

para encontrar la mejor manera de hacer obra pública; Katsi (2008), Yami (2013), Poricha y Dasgupta (2011), Dewan, Mukherji y Buisson (2015), Morinville y Harris (2014) han tratado sobre el empoderamiento de las mujeres en la participación para el manejo del agua; Sandoval-Moreno (2011), Sandoval-Moreno y Günter (2013), y Garay (2001) sobre la participación comunitaria y la identidad en el manejo de recursos hídricos. En todos esos trabajos se da por sentado que el actor gubernamental desempeña un solo rol.

Es por ello que el enfoque del actor gubernamental diferenciado, agregado a la propuesta que hace Porras (2019, 426) de analizar los procesos de redes de gobernanza no desde lo normativo ni lo estipulativo, sino desde los problemas fundamentales, es una alternativa que puede hacer útil el enfoque en la medida en que las nociones y definiciones, tanto como la metodología, se vinculen con los grandes temas de las ciencias sociales. En esta propuesta, el autor sugiere incluir como problemas fundamentales relacionados con los cuerpos teóricos: la cooperación, la autoorganización, la rendición de cuentas, el timoneo efectivo y la interdisciplinariedad.

Para avanzar en la utilidad teórica del enfoque

En la propuesta de realizar el análisis empírico de las redes de gobernanza, los cinco problemas fundamentales que propone Porras (2019) deben enmarcarse en la dimensión organizacional (Arellano et al. 2014). Como ya se ha mencionado, el tratamiento empírico tradicional de las redes ha estado basado en lo normativo, lo que “debe ser”, y eso ha causado como principal problema la falta de avance teórico, principalmente porque al basar la contrastación empírica con la horizontalidad que supone la teoría (Rhodes 2007), se ha dejado de lado, como ya se mencionó con anterioridad, tanto la participación específica del actor gubernamental en tanto que sujeto de obligaciones legales, normativas y de rendición de cuentas, como la organización propia que asume la red con las especificidades de

cada actor y las dificultades en la lógica de distribución del poder, que no es de ningún modo horizontal.

El trabajo empírico de la gobernanza es, entonces, el que puede ayudar a avanzar el enfoque teórico (Arellano 2010; Arellano et al. 2014; Dussage et al. 2018), pero no con el método tradicional centrado en constatar la presencia de actores sociales y privados en los procesos de política (algunos estudios que, sin embargo, son valiosos desde esta perspectiva, se presentan en este libro),⁴ sino en identificar cómo se construye la red organizacionalmente, cómo la cooperación, por ejemplo, se da en realidad entre actores que son interdependientes, pero que esa condición no es neutral ni homogénea, sino que hay actores que dependen más o menos de otros y en función de esa intensidad de la dependencia cooperan, también, más o menos, en los resultados de la política.

Para avanzar en la utilidad del enfoque tanto teórico como empírico, debemos entonces comenzar por analizar qué tipo de gobernanza se estudia, para qué sectores de la política y cómo se logran tanto su instrumentalización organizacional y administrativa como la forma en que es posible visibilizar la distribución del poder. Para ello, Arellano et al. (2014) proponen avanzar en el análisis más detallado de las dinámicas de poder micro y macro, pero para no hacerlo de forma abierta, sin ataduras, lo que se propone en este capítulo es que se tomen como punto de referencia los cinco problemas fundamentales en las redes de gobernanza propuestos por Porras (2019) y su instrumentalización organizacional, sin dejar de lado el contexto en el que se manifiesta.

Así, a los problemas de cooperación, autoorganización, rendición de cuentas, timoneo efectivo y la interdisciplinariedad, habría que adaptarle las especificidades de los actores en el contexto en el que se relacionan, además de incorporar el estudio de las estrategias particulares de instrumentalización en la administración pública y qué actores de la burocracia a nivel de calle (BNC) (incluso de otros niveles

⁴ Capítulo 9 de esta obra.

de la organización, quienes también se involucran mucho en los procesos de políticas) intervienen en la operacionalización de la política (Lipsky 2010). Asimismo, qué recursos tienen los actores en la red para instrumentalizar, primero al interior de la red, luego, con los actos formales de la administración pública, la política en cuestión. Debe señalarse, aunque parezca evidente, que el actor gubernamental que “timonea” la política no es el mismo que la implementa, esto lo hace la burocracia, por eso es un actor que se debe incluir de forma específica en el análisis.

Las técnicas de investigación señaladas en la segunda parte del capítulo siguen siendo las adecuadas para este enfoque de análisis empírico porque no implican la recopilación de información meramente estadística, por lo contrario, los estudios de caso y sus técnicas de recolección de datos, las entrevistas y las propias matrices de datos ofrecen los elementos para realizar las inferencias empíricas y teóricas para brindar argumentos. Sin embargo, desde el análisis de los problemas fundamentales y el contexto, se pretende regresar el debate de la gobernanza al papel fundamental del Gobierno y a advertir el riesgo de hacer del análisis de redes, de la metodología, un nuevo enfoque normativo para el estudio de la gobernanza.

Conclusiones

En este capítulo se abordó una discusión reciente en el estudio de redes de política pública o redes de gobernanza: los estudios empíricos para entender de mejor manera el funcionamiento y relaciones de los actores y sus recursos respecto a los resultados de una política pública.

La multiplicidad de significados dados al concepto de gobernanza y la falta de precisión teórica han provocado que se conformen dos posiciones: la que adopta las ideas, conceptos y supuestos básicos de la gobernanza de forma acrítica y se aboca a “confirmar” la presencia o ausencia de esos elementos en los casos estudiados, y los que

desechan la posibilidad de utilizar el enfoque para analizar las relaciones de poder, tanto en el diseño como en la implementación de las políticas, debido a su imprecisión y amplitud.

La mayoría de estudios empíricos, al menos en el caso de México, se han orientado, desde la visión normativa y acrítica, a la confirmación de los supuestos de la gobernanza y a la presencia de actores sociales y privados como una forma de confirmar que existe gobernanza. Esto no ha ayudado al avance de la teoría ni a la aceptación del concepto en el ámbito académico.

Una propuesta intermedia entre las posturas ha sido expuesta por Porras (2019), quien sostiene que para avanzar en la consolidación de la teoría, los trabajos empíricos podrían basarse en los problemas fundamentales de las redes, a saber: cooperación, autoorganización, rendición de cuentas, conducción gubernamental efectiva e interdisciplinaria. Enfocarse en cómo estos cinco problemas se presentan en los procesos relacionales puede contribuir a entender mejor las dificultades existentes entre los actores y su relación con el contexto para cooperar y obtener resultados de política pública, siempre que se consideren las condiciones del contexto particular.

En este capítulo hemos propuesto agregar a los trabajos empíricos, además del análisis de los cinco problemas descritos por Porras (2019), un actor fundamental en la implementación de las políticas, que es la burocracia a nivel del calle (Lipsky 2010), la burocracia operativa, la menuda, que al final de cuentas, debido a su margen de discrecionalidad en la relación con los beneficiarios de las políticas, puede modificarlas. Consideramos que esta visión de un actor fundamental contribuirá a comprender mejor el rumbo de las políticas en su etapa de implementación.

Como principal conclusión, consideramos que el análisis de redes de gobernanza contribuye a entender relaciones de poder, pero no desde la perspectiva normativa, sino desde sus problemas, otros actores y el contexto, que los estudios empíricos son necesarios para fortalecer la teoría y que los resultados de las investigaciones pueden ayudar a consolidar la propuesta teórica.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luis. 2007. “La dimensión administrativa de la nueva gobernanza: sus prácticas y aporte”. Conferencia en el *XII Congreso Internacional del GLAD*, 30 de Octubre, Santo Domingo.
- _____. 2016. *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. México: INE.
- Arellano, Antonio y Jensen Henning. 2006. “Mapeando redes de investigación en ciencias básicas en la Universidad de Costa Rica”. *Convergencia*, número 42, septiembre-diciembre.
- Arellano, David. 2010. “El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales”. En *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, editado por Mauricio Merino y Guillermo Cejudo, 61-92. México: FCE-CIDE.
- Arellano, David, José Sánchez Cetina y Bartolo Retana Soto. 2014. “¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional”. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 117 (1): 2, 117-137. http://dx.doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n2.47538.
- Cabrera, Juan. 2011. “Pensar e intervenir el territorio a través de la teoría del actor-red (TAR)”. *Athenea Digital* 11 (1): 217-223.
- Cadena-Inostroza, Cecilia, Graciela Cruz Jiménez y Sergio Franco Maass. 2012. “Agua potable y redes de política pública. Entre la captura y la exclusión. Caso de los comités independientes de agua potable en el municipio de Toluca”. En *Gobernanza y redes de política pública en México*, editado por Francisco Porrás, 197-243. México: Instituto Mora.
- Callon, Michel. 1992. “El proceso de construcción de la sociedad. El estudio de la tecnología como herramienta para el análisis sociológico”. En *Sociología simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*, editado por Miquel Domènech y Francisco Javier Tirado, 143-170. Barcelona: Gedisa.

- Canto Chac, Manuel. 2010. *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Biblioteca Básica de Administración Pública; Siglo XXI.
- Dewan, Camelia, Aditi Mukherji y Marie-Charlotte Buisson. 2015. "Evolution of water management in coastal Bangladesh: from temporary earthen embankments to depoliticized community-managed polders". *Water International* 40 (3): 401-416. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02508060.2015.1025196>.
- Dussage Laguna, Mauricio I., Guillermo M. Cejudo y María del Carmen Pardo, eds. 2018. *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*. México: CIDE.
- Garay, Marcela. 2001. "La prestación del servicio de Agua Potable en el municipio de Toluca; Estudio de Caso, El comité independiente de San Buenaventura, Toluca, Méx.". Tesis de licenciatura. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Granovetter, Mark. 1973. "The strength of weak ties". *American Journal of Sociology*, número 78, mayo, 1360-1380.
- _____. 1985. "Economic action and social structure: the problem of embeddedness". *American Journal of Sociology*, número 91, 481-510.
- Guarneros-Meza, Valeria. 2007. "Urban governance and participation in central Mexico". *Development* 50 (1): 104-109.
- Jaime, Edwin. 2017. "El actor red como constructor de gobernanza en la implementación de políticas públicas". VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Madrid, España. http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/abs_18_1504490759Elactorredcomoconstructordegobernanzaenlaimplementacindepolticaspblicas.pdf.
- Katsi, Luckson. 2008. "Community participation in rural water supply and sanitation projects, gender roles and realities: A case or ward 22 in chipinge district, Manicaland Province, Zimbabwe".

- Paper presented at the Access to Sanitation and Safe Water: Global Partnership and Local Actions —Proceedings of the 33rd WEDC International Conference.
- Kickert, Walter, Erick-Hans Klijn y Joop Koppenjan. 1997. *Managing complex networks: strategies for the public sector*. Londres: Sage.
- Kjaer, Anne. 2010. *Governance*. Malden: Polity Press.
- Klijn, Erik Hans. 1997. "Policy networks: an overview". En *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, editado por Walter Julius Michael Kickert y Joop F. Koppenjan, 14-34. Londres: Sage.
- Kooiman, Jan. 1993. *Modern governance: new government-society interactions*. Londres: Sage.
- Latour, Bruno. 2005. *Reassembling the social: an introduction to actor-network theory*. Nueva York: Oxford University Press.
- Levi-Faur, David, ed. 2012. *The handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Nueva York: Russel Sage Foundation.
- Lloret, Víctor. 2008. "Mecanismos de participación ciudadana bajo la perspectiva de la gobernanza. Estudio comparativo Rubí (Cataluña)-Cuquío (Jalisco)". Tesis de maestría en Sociología Política. Instituto Mora.
- Luna, Matilde. 2004. "Redes Sociales". *Revista Mexicana de Sociología*, número especial 66, 59-75.
- Martínez, María Concepción. 2012. "Nuevas aproximaciones en el estudio de la política pública: temas, enfoques y teorías en la última década en México". En *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, 29-63. México: Instituto Mora.
- Maynard-Moody, Steven y Shannon Portillo. 2010. "Street Level Bureaucracy Theory". En *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*, editado por Robert F. Duran. Oxford: Oxford University Press.
- Moore, Mark. 1998. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.

- Moore, Mark y John Benington. 2011. *Public value: theory and practice*. Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Moreno, Jacob. 1934. *Who shall survive? Foundations of sociometry, group psychotherapy and sociodrama*. Nueva York: Bacon House.
- Morinville, Cynthia y Leila M. Harris. 2014. "Participation, politics and panaceas: exploring the possibilities and limits of participatory urban water governance in Accra, Ghana". *Ecology and Society* 19 (3). <http://dx.doi.org/10.5751/ES-06623-190336>.
- Moya, Antonio. 2013. "El fondo metropolitano. Hacia un nuevo marco de implementación de la política pública regional-metropolitana. Análisis comparado de resultados de las zonas metropolitanas de Guadalajara y Valle de México". Tesis de maestría en Políticas Públicas Comparadas. Flacso-Ciudad de México.
- Pascual, Josep María. 1999. *La estrategia de las ciudades: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- _____. 2009. "La gestión relacional como respuesta a la complejidad de las necesidades sociales: los proyectos integrales más allá de la transversalidad". En *Cohesión social y gobernanza democrática: para unas regiones y ciudades más inclusivas*, coordinado por Pascual Josep María y Pascual Júlia. Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.
- Poricha, Barsha y Bashabi Dasgupta. 2011. "Equity and access: community based water management in urban poor communities: an Indian case study". *Water and Society*, número 153, 275-285. <https://www.witpress.com/elibrary/wit-transactions-on-ecology-and-the-environment/153/22929>.
- Porras, Francisco. 2012. "Introducción. Gobernanza y redes de política pública en México". En *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, 9-28. México: Instituto Mora.
- _____. 2016. *Gobernanza. Propuestas, límites y perspectivas*. México: Contemporánea.
- _____. 2019. *Gobernanza. Propuestas, límites y perspectivas*, 2.ª ed. (libro electrónico). México: Instituto Mora; Contemporánea.

- Porras Martínez, José Ignacio. 2001. "Policy Network o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación". *Estudios Sociológicos* XIX (57).
- Rhodes, Roderick Arthur William. 1996. "The new governance: governing without government". *Political Studies* 44 (4): 652-667.
- _____. 1997. *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- _____. 2007. "Understanding governance: ten years on organization studies". *Organization Studies* 28 (08).
- _____. 2012. "Waves of governance". En *The handbook of governance*, editado por David Levi-Faur, 33-48. Oxford: Oxford University Press.
- Rodríguez, Josep. 2005. "Análisis estructural y de redes". *Cuadernos Metodológicos*, número 16.
- Sandoval-Moreno, Adriana. 2011. "Entre el manejo comunitario y gubernamental del agua en la Ciénega de Chapala, Michoacán, México". *Revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo* 8 (3): 367-385.
- Sandoval-Moreno, Adriana y María Griselda Günther. 2013. "La gestión comunitaria del agua en México y Ecuador: otros acercamientos a la sustentabilidad". *Ra Ximhai* 9 (2): 165-180. <https://doi.org/10.35197/rx.09.02.e.2013.12.as>.
- Skelcher, Chris, Erik Hans Klijn, Daniel Kübler, Eva Sørensen y Helen Sullivan. 2011. "Explaining the democratic anchorage of governance networks: evidence from four European countries". *Administrative Theory and Praxis* 33 (1): 7-38.
- Sørensen, Eva y Jacob Torfing, eds. 2007. *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Subirats, Joan y Lupicino Íñiguez-Rueda. 2015. "Un enfoque socio-técnico en el análisis de políticas públicas: un estudio de caso". *Política y Sociedad* 45 (3): 119-217.

Yami, Mastewal. 2013. "Sustaining participation in irrigation systems of Ethiopia: what have we learned about water user associations?". *Water Policy* 15 (6): 961-984. https://www.researchgate.net/publication/253650561_Sustaining_participation_in_irrigation_systems_of_Ethiopia_What_have_we_learned_about_water_user_associations.

4

La gobernanza multinivel en la cooperación regional, el caso de Mesoamérica sin Hambre

Sergio Vázquez Meneley
Universidad Nacional Autónoma de México

Introducción

Desde el último cuarto del siglo XX, las ciencias políticas y sociales han entrado en una fase de reconfiguración ante los cambios que se han presentado en diferentes niveles del sistema internacional, implicando un replanteamiento de los conceptos clásicos que son considerados como construcciones en movimiento. Esto mismo se registra en la disciplina de Relaciones Internacionales (RR. II.), donde su objeto de estudio: los fenómenos y procesos histórico-sociales existentes en el ámbito internacional, registran características particulares como la incursión de nuevos actores en la toma de decisiones, los cuales coexisten con el Estado, dando paso a dinámicas más complejas en el nivel internacional, incluso regional.

Los procesos de cooperación que se presentan en el nivel regional como Mesoamérica (Centroamérica, Colombia, México y República Dominicana) también se conforman por interacciones entre diferentes actores estatales y no estatales, los cuales son interdependientes entre sí, y se relacionan mediante mecanismos como las redes, las

jerarquías, procesos de autoorganización, entre otros, con el propósito de alcanzar determinados objetivos.

En este capítulo se propone a la gobernanza multinivel como un marco teórico que permite analizar al conjunto de interacciones públicas, privadas, sociales que se está conformando para alcanzar ciertos objetivos comunes en una región, como es el caso de Mesoamérica. Sobre todo, en aquellos programas de cooperación que ya se diseñan e implementan teniendo en cuenta el enfoque de la gobernanza, como lo demuestra la experiencia del programa regional Mesoamérica sin Hambre, financiado por el Gobierno mexicano e implementado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) y que sigue un modelo de gobernanza específico para la cooperación Sur-Sur.

De esta manera, el capítulo tiene como objetivo identificar los elementos teórico-conceptuales de la gobernanza multinivel para analizar las acciones de cooperación regional a través del programa Mesoamérica sin Hambre. Se trata de un análisis que incorpora las aportaciones que provienen de la ciencia política y la administración pública, con algunas procedentes de las RR. II., disciplina que contiene recursos teórico-analíticos para el estudio de la cooperación regional.

Para atender este objetivo, el presente capítulo se compone de los siguientes apartados: primero, y partiendo del concepto de interdependencia, se identificarán los alcances y límites del enfoque de la gobernanza, en específico del concepto de gobernanza multinivel vinculándolo con el modelo de gobernanza para la cooperación regional de la FAO y remarcando la importancia de los actores gubernamentales en los mecanismos de coordinación multinivel (apartado 2).

Acorde con este modelo de gobernanza, se eligió el caso del programa regional Mesoamérica sin Hambre, del cual se presentarán sus principales antecedentes (apartado 3); enseguida, se analizará este programa empleando los principales elementos teórico-conceptuales de la gobernanza multinivel (apartado 4); para finalmente reportar las conclusiones.

La interdependencia como base de la gobernanza, ¿de dónde partimos?

En su reflexión sobre las ciencias sociales y políticas, Bokser (2009) identifica como uno de los grandes desafíos de estas ciencias el entendimiento de los fenómenos emergentes que conforman la realidad del último cuarto del siglo XX y principios del XXI; de acuerdo con la autora, es necesaria una revisión de los conceptos clásicos —como Estado, soberanía nacional, sistema internacional, por mencionar algunos— y, a la vez, la reconfiguración de nuevas aportaciones que permitan entender el porqué de las transformaciones sociales y políticas, sobre todo, en el nivel internacional, donde es clara la presencia de “espacios intangibles o instituciones que no tienen como referente coordenadas geográficas y temporales” (Bokser 2009, 62).

Lo internacional se convierte en un espacio proclive para la progresiva creación de redes que se intersectan e interconectan, conformando una nueva realidad y, por ende, otras formas de concebirla. Si bien desde la disciplina de las RR. II. se cuenta con enfoques clásicos —como realismo, liberalismo y sus versiones actuales del “debate neo-neo”—, las múltiples transformaciones en el sistema internacional han estimulado la aparición de diversos enfoques teóricos que permiten comprender las reconfiguraciones en el nivel internacional.

Uno de estos enfoques es el de la gobernanza, el cual se asume como complejo para su comprensión y aplicación; como reflexiona Noferini:

[...] el concepto de gobernanza no ha quedado limitado a una única fórmula de acción, es decir, no existe una serie de variables únicas con las cuales definir el marco de análisis de la gobernanza, lo que ha desembocado en establecer diferentes tipos; de hecho hay tantas formas de gobernanza como opciones de acuerdos sobre cómo organizarse colectivamente (Noferini, citado en Alva 2016, 58).

En el capítulo 2 de este libro, desarrollado por Porras, se hace hincapié en que la existencia de interdependencia entre los actores es imprescindible para la gobernanza; por consiguiente, la interdependencia se convierte en una variable fundamental para explicar los mecanismos a través de los cuales se mantienen las interacciones entre diversos actores públicos, sociales y privados. Asimismo, la existencia de interdependencia de intereses y recursos entre actores de igual o distinta naturaleza es la base para la cooperación entre ellos.

Como menciona Porras:

[...] partiendo del reconocimiento de la interdependencia público-privada, la gobernanza postularía la necesidad de la cooperación o convergencia de los Gobiernos, la sociedad civil y los mercados para tratar de solucionar problemas retorcidos y dar sustentabilidad a las políticas públicas (Porras 2019, 427).

Por su parte, en la disciplina de RR. II. el concepto de interdependencia es ampliamente usado, sobre todo para estudiar a la cooperación como alternativa de relacionamiento entre los actores presentes en el sistema internacional, a los cuales se reconoce como inherentemente vinculados con otros participantes por múltiples relaciones económicas, comerciales, políticas, diplomáticas y de otro tipo. No obstante, esa interdependencia no se presenta de forma simétrica en la mayoría de las ocasiones.

Dentro de esta disciplina social, la interdependencia procede del concepto de dependencia, que desde el neoliberalismo se concibe como aquella situación en la que un actor se encuentra determinado o significativamente afectado por una fuerza externa que proviene de otro actor internacional —por lo general, un actor gubernamental (Estado u organismo internacional)—. El concepto de interdependencia alude a la mutua dependencia entre actores internacionales, en cuya vinculación se gesta una relación compleja que se caracteriza por ser intrínsecamente dependiente en distintas temáticas o formas de relacionamiento (Keohane y Nye 1987).

Keohane y Nye (1987) aportaron el marco de la interdependencia compleja e identificaron algunos de sus rasgos más importantes como: la existencia de múltiples canales como conectores entre los actores, los cuales podían ser de naturaleza tanto formal como informal; diversas agendas internacionales alrededor de diferentes temas y cada una con una estructura propia; y, por último, el presuponer que los Estados optan por formas no militares para la resolución de conflictos (Keohane y Nye, citado por Borja 2005).

A su vez, Barbé señala que “la noción de interdependencia compleja, introducida por Keohane y Nye, comporta la existencia de un juego cooperativo entre los actores internacionales” (Barbé 2008, 69), en donde las diferentes agendas internacionales o regionales entran en una especie de competencia y, por consiguiente, la cooperación no es una acción poco frecuente, sino que se convierte en una tendencia común entre los actores del sistema internacional.

Estas aportaciones coinciden con las que provienen de la ciencia política de autores como Stoker (1998), quien sostiene que las redes interorganizacionales autoorganizadas son el centro de la gobernanza, y precisamente son el resultado de la interdependencia o “dependencia de poder” existente entre diferentes actores, incluyendo a los gubernamentales, aunque viendo “más allá del gobierno”. De manera que, para este autor, la gobernanza es concebida como una red que surge de la interdependencia.

Sin embargo, como lo advierten Porras y Zurbriggen en los primeros capítulos de este libro, al concepto de gobernanza se le ha asociado estrechamente con el concepto de redes, en específico, desde la escuela anglosajona con autores como Rhodes (1997), quien la definió como la mejor forma de gobierno caracterizada por una red de instituciones e individuos que son interdependientes, dando paso a una especie de “gobierno en red”.

El “gobierno en red” plantea un escenario de negociación y articulación constante entre los diferentes involucrados, en donde cada actor tiene conexiones de diversa índole con otros; y aunque desde esta escuela se incluye a los Gobiernos, se reconoce que su papel se

reposiciona al no ser el ente concentrador de las decisiones públicas, sino que se convierte en un agente coordinador (Rhodes 2000).

En tanto que el concepto de red es entendido como un conjunto de mecanismos de movilización de recursos políticos en situaciones en las cuales la capacidad para tomar decisiones, formular o implementar programas es ampliamente distribuida entre distintos actores tanto públicos como privados con diferentes recursos y capacidades (Roth 2002).

Cada red posee sus propias especificidades, en ese sentido, Marsh y Rhodes (1992) identifican la existencia de dos polos: las redes temáticas y las comunidades políticas. Las primeras se conforman por temas generales con múltiples actores inestables, en tanto que las comunidades son redes más cerradas con interacciones más estables, ambas redes descritas puntualmente por Zurbriggen en el primer capítulo de este libro, y quien también advierte que es importante valorar estas tipologías como modelos no estáticos debido a que están en constante transformación.

En esta idea coincide Lázaro (2014), autora que, desde las RR. II., sostiene que el enfoque de la gobernanza como redes es adecuado para estudiar el desgaste de las instituciones internacionales que se crearon con el fin de la Segunda Guerra Mundial y dieron paso a nuevas formas de gobernanza pluralista, entre las que se distinguen diversas redes temáticas con interacción desde lo supranacional a lo local y que registran características propias que permiten diferenciarlas de otras instituciones como los regímenes internacionales, estas características son:

- No aspiran a gobernar toda un área temática necesariamente, sino que su alcance puede ser parcial.
- Aceptan posibles conflictos existentes tanto con otras redes como al interior de la misma red entre los actores.
- Participan múltiples actores en una toma de decisiones no jerarquizada.

- Los actores tienen una comprensión común del problema y la meta a alcanzar, o al menos eso intentan.
- Se registra una implementación subsidiaria a alguien más (una secretaría ejecutiva o comisión, por ejemplo) y además es descentralizada.
- Cuentan con mecanismos de retroalimentación como informes, reportes, monitoreo y evaluación.

Lázaro (2014) concluye que la conformación de estas redes temáticas no ha suplantado a los antiguos mecanismos institucionales conformados a nivel internacional durante todo el siglo XX, como los regímenes internacionales, organizaciones, procesos de autoorganización, jerarquías, e incluso la intervención del propio mercado que comenzó a impulsarse con fuerza desde los organismos internacionales en el último cuarto del mencionado siglo. En línea con esta autora, es importante destacar que, si bien se identifica la presencia de las redes a nivel internacional, estas coexisten con distintos mecanismos de gobernanza persiguiendo objetivos diversos y con entramados institucionales diferenciados.

La gobernanza multinivel para el estudio de la cooperación

Las conclusiones a las que llegó Lázaro (2014) coinciden con la crítica de varios académicos al asociar a la gobernanza con el enfoque de redes, señalando que el concepto de gobernanza es mucho más amplio y podría —pero no necesariamente— incluir a las redes. Como precisa Porras en su participación en esta obra, el consenso actual comprende a las redes como un componente necesario, mas no suficiente de la gobernanza.

En tal sentido, la definición de Davies (2011) sobre gobernanza es adecuada para los fines de este capítulo, pues la concibe como un

conjunto de interacciones públicas-privadas-sociales de diversos tipos que no necesariamente se agotan en las redes interorganizacionales.

Otro aspecto relevante a mencionar es el papel que tienen el Estado y el Gobierno en la configuración de dichos mecanismos, terreno donde también hay opiniones encontradas, pues si bien algunos autores consideran que su peso ha disminuido ante la incursión activa de otros actores sociales, académicos alemanes del Instituto Max-Planck sostienen que el Gobierno sigue siendo fundamental en el modelo jerárquico. Para Mayntz (2001) y otros autores como Marinetto (2003), es imprescindible reconocer que el Estado y las autoridades públicas mantienen un conjunto de competencias, poderes y recursos que no necesariamente están disponibles para otros actores, lo cual aplicaría en los diferentes niveles de gobierno.

De igual forma, si bien se han configurado redes —a nivel internacional, nacional o local—, estas no han sustituido a otros mecanismos para gobernar, como pueden ser la jerarquía y el mercado.

La alusión a diferentes niveles de gobierno (supranacional, nacional, local) da paso para abordar el concepto de gobernanza multinivel que se ha empleado para entender la conformación de políticas en varios niveles de actuación. De acuerdo con Stephenson (2013), existen visiones encontradas en cuanto a la gobernanza multinivel, e incluso algunos académicos fueron reticentes en su empleo para analizar la realidad internacional; esto aconteció específicamente dentro de la Unión Europea, a pesar de ser el fenómeno internacional que inspiró el surgimiento del enfoque de gobernanza.¹

La gobernanza multinivel es una noción simplificada de la elaboración de alguna intervención o política sumamente dispersa y en la que participan múltiples actores, teniendo en cuenta que su margen de actuación puede ir desde lo supranacional hasta lo local, pasando, por supuesto, por el nivel central que representa el Estado

¹ Peters y Pierre (2005, 37) señalan que “las teorías de la gobernanza o de la gobernanza multinivel también han marcado una buena parte de la investigación sobre la Unión Europea, debido al tipo de relación negociada entre las instituciones locales, regionales, nacionales y transnacionales”.

(Stephenson 2013) y donde las instancias de la gobernanza son creadas a través de mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación (Morata 2002).

En esta idea coinciden Van Kersbergen y Van Waarden al definir a la gobernanza multinivel como:

[...] las relaciones de poder y la interdependencia en el sistema internacional [...] y en particular, a las relaciones que se producen entre los Estados (incluidos los Gobiernos subnacionales) y las instituciones de carácter regional o transnacional. Esta connotación del concepto es utilizada principalmente en el análisis de las políticas, regulaciones y demás acciones de gobierno conjunto que se dan en el marco de la UE (Van Kersbergen y Van Waarden, citado en Ortiz 2016, 21).

Y es precisamente esta última idea una de las que suscitó la principal crítica a la gobernanza multinivel, puesto que algunos académicos sostienen que sus premisas únicamente aplican al contexto europeo, siendo “especialmente complicado” emplearse fuera de este espacio geográfico. Con este argumento coincide Legler (2013), quien desde América Latina sostiene que este enfoque se concibe como europeo; sin embargo, en esta región, y sobre todo en algunas temáticas, existen las condiciones para su aplicación, mas no ha atraído la suficiente atención ni de académicos ni de tomadores de decisiones.

En cuanto a las características de la gobernanza multinivel, es importante recuperar de nuevo las aportaciones de Stephenson (2013), quien describe cómo este enfoque surgió en principio como una disposición vertical de gobierno observando a las relaciones intergubernamentales que se presentaban en la Unión Europea, aunque extendiéndose a las interacciones con otros actores sociales y privados.

Lo que caracteriza a la gobernanza multinivel son los vínculos que conectan a los diferentes niveles, de tal manera que ninguno es superior a otro, ya que se reconoce la interdependencia que existe entre los actores, independientemente de su ubicación. De manera que la gobernanza multinivel se presenta como un proceso en el cual

interactúan actores, registrándose una clara división de funciones respecto a los resultados.

Por consiguiente, los mecanismos de gobernanza multinivel deberían considerar las diferentes formas de interacción en torno a alguna problemática y a cómo determinados actores cooperarán para su resolución. Esto se identificará, como lo sostienen Porras y Zurbriggen en este libro, si se toman en cuenta los factores existentes en los contextos específicos.

Al tener en cuenta los contextos, es importante identificar y analizar los acuerdos institucionales formales e informales que enmarcan la participación de los actores, más aún en el caso de la cooperación regional, como se comenta en el siguiente apartado.

Gobernanza multinivel en la cooperación regional

Si, como apunta Börzel (1997), la gobernanza multinivel implica una transformación del Estado por la interdependencia suscitada entre diversos niveles gubernamentales y, por tanto, en la generación de formas cooperativas entre actores, se observa entonces una competencia entrecruzada de diferentes niveles de gobierno con la participación de actores en esos distintos estratos. De manera que se tiende a compartir decisiones sobre asuntos o áreas de competencia que traspasan los límites locales y nacionales, lo que Llamazares y Marks (1999) mencionan como la forma de conducción donde distintos niveles institucionales comparten decisiones sobre asuntos o áreas de amplia competencia.

Entonces, vincular a la gobernanza multinivel y la cooperación regional es factible para las RR. II. debido a la preponderancia de la naturaleza estatal inherente a esta disciplina y que, como se ha observado en párrafos anteriores, también provocó tensión en las primeras nociones de la gobernanza sobre el papel del Estado.

Si se asume de manera ortodoxa que la cooperación regional implica una relación menos compleja porque “normalmente se refiere a esfuerzos conjuntos de los Estados para resolver problemas específicos” (Hettne 2005, 545), esta perspectiva resultaría insuficiente y se suscribiría al contexto original europeo asociado a la noción de la gobernanza multinivel, la cual inclusive ha avanzado en la incorporación de otros actores no estatales en diferentes niveles.

En ese sentido, Axline (1994) abre la posibilidad de la evolución de la cooperación regional en la incorporación de nuevos actores: si bien se puede entender desde la perspectiva de los intereses nacionales de los Estados y donde la política de las negociaciones regionales implica dar cabida a los intereses de todos los socios de la cooperación. En ese sentido, la cooperación regional se define como el conjunto de acciones que realizan actores estatales y no estatales —denominados como socios de la cooperación— para promover el progreso económico y social en una zona geográfica determinada. Para la Secretaría General Iberoamericana (Segib), la cooperación posee diferentes modalidades, entre ellas la cooperación regional, la cual tiene como objetivo el desarrollo o integración de una región (un mínimo de tres países) y se efectúa mediante la formalización de un mecanismo institucional, persiguiendo ciertos objetivos consensuados (Segib 2015).

Para ello es necesario rastrear el papel de los actores involucrados directamente, así como de algunos otros cuya vinculación es indirecta, como organismos internacionales, la academia y los centros de pensamiento, desde los cuales se emiten recomendaciones concretas en forma de principios, criterios, guías, estándares o reglas que intentan generar una convergencia en ciertos objetivos comunes entre múltiples actores (Beisheim y Ellersiek 2017).

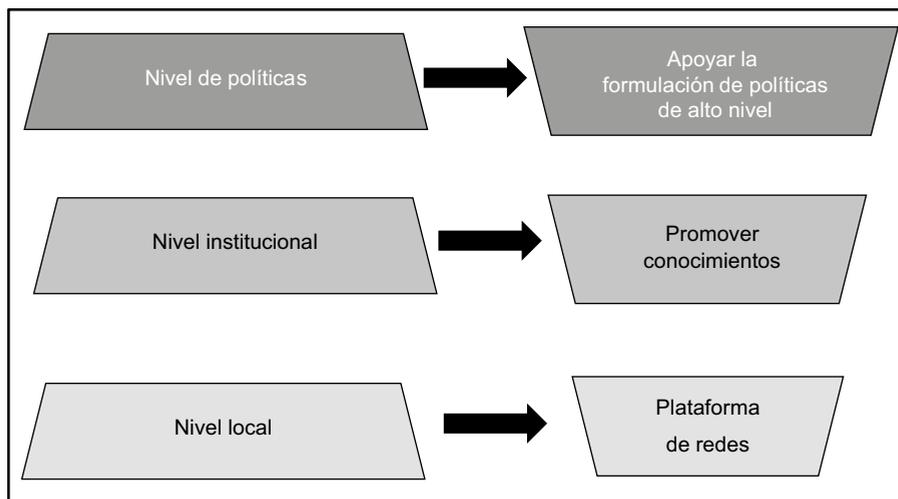
En algunos de estos procesos de cooperación regional se ha incluido el enfoque de la gobernanza, como es el caso del modelo de cooperación regional de la FAO que diseña e implementa acciones denominadas de cooperación Sur-Sur (CSS), es decir, aquellas acciones cooperativas que se presentan entre países en igualdad de condiciones

de desarrollo y que, en este caso, están orientadas al trabajo en temas concernientes a la FAO, como alimentación, seguridad alimentaria, nutrición, entre otros aspectos.

Dentro de estos proyectos regionales también se pueden encontrar esquemas como los de cooperación Sur-Sur triangular, que son reconocidos por la FAO como mecanismos de transferencias y buenas prácticas, en el caso de esta organización, para temas vinculados con la alimentación, la seguridad alimentaria y la nutrición.

En línea con una visión más amplia de la cooperación regional, en este tipo de esquemas no participan únicamente los Estados, sino que se incluye a otros actores gubernamentales (organismos internacionales, Gobiernos subnacionales), así como actores no gubernamentales (organizaciones de la sociedad civil, academia, redes temáticas, sector privado, fundaciones, centros de pensamiento) (FAO 2018a).

**Figura 1. Modelo de cooperación Sur-Sur
propuesto por la FAO**



Fuente: elaboración propia con base en FAO (2016).

Como se observa en la figura 1, en este modelo se propone una estrategia sistémica en la cual es fundamental el análisis de los contextos de la gobernanza en los que se urden tres niveles de actuación:

- En nivel de políticas se orienta al fortalecimiento y acompañamiento de las políticas públicas mediante el trabajo que se hace con actores clave, quienes son tomadores de decisiones de alto nivel e inciden políticamente en la conformación de marcos legales regionales y nacionales.
- En el nivel institucional se colabora con expertos o técnicos especializados para promover el intercambio de conocimientos entre instituciones especializadas e interesadas en temas similares, fungiendo como eslabón para la interlocución entre los otros niveles.
- En el nivel local se trabaja con los actores o las redes locales existentes para la puesta en práctica de proyectos y acciones puntuales, o bien, incentivando la conformación de redes de cooperación que contribuyan a su implementación.

Los tres niveles considerados en el modelo de cooperación de la FAO pueden ser útiles para estudiar la gobernanza multinivel, así como los mecanismos dentro del programa regional Mesoamérica sin Hambre, como esquema de cooperación regional, en particular de CSS, por lo que en el siguiente apartado se intentará identificarlos, no sin antes presentar los antecedentes y orígenes de esta iniciativa que son fundamentales para la comprensión del contexto en el que se diseña e implementa este programa regional.

El proyecto Mesoamérica sin Hambre, marco y antecedentes

En su informe 2015, la Segib reportó la existencia de cincuenta proyectos de cooperación regional como programas, iniciativas, redes,

estrategias, entre los que destacan algunos mecanismos de integración que cuentan con experiencias de cooperación como el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina (CAN), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica —en adelante proyecto Mesoamérica—,² por mencionar algunos; los dos últimos ubicados en la región central del continente americano, denominada como Mesoamérica (la conforman Centroamérica, Colombia, México y República Dominicana).

El proyecto Mesoamérica es un marco de cooperación regional orientado al desarrollo de esta región, en el que se integra un número importante de programas, proyectos e iniciativas enmarcadas en dos ejes prioritarios: el económico y el social, que en total suman nueve líneas de acción orientadas a diferentes temáticas. Estas líneas se definieron desde que surgió el Plan Puebla Panamá (2001-2008), antecedente inmediato del proyecto Mesoamérica y que en 2008 se reestructuró para convertirse en una estrategia coordinada por todos los países de la región con sede en El Salvador.

Este programa regional ha sido escasamente analizado y entre los estudios que existen sobre él (Ardila 2015; Capdepon 2011; Morales 2013; Orozco 2014; Sandoval 2014; Toussaint y Garzón 2017) prácticamente hay un consenso en cuestionar sus resultados, concluyendo que es una estrategia avalada por Estados Unidos (EUA) para refrendar su influencia en su área geográfica más próxima, ya que todos los países mesoamericanos se encuentran estrechamente vinculados con Estados Unidos mediante una extensa red de tratados comerciales, en materia de seguridad y migratorios.³

² Aunque el nombre dice “proyecto”, este es un programa de cooperación regional que tiene dos ejes temáticos con diferentes proyectos y líneas de acción. El eje económico tiene como líneas: transporte, facilitación comercial, energía y telecomunicaciones; mientras que el eje social aborda: salud, medio ambiente, gestión del riesgo (desastres naturales), vivienda, seguridad alimentaria y nutricional.

³ Una idea esencial sobre ello la transmite Capdepon (2011, 141), quien señala que “suele ignorarse el papel jugado por la región a lo largo de cinco siglos: el de manzana de la discordia. Teniendo este contexto histórico, podemos percibir que PM [proyecto Mesoamérica] es un nuevo plan para aprovechar la ubicación estratégica y sobre todo los recursos naturales de la zona”.

A partir de 2015, se agregó la novena línea de trabajo del proyecto Mesoamérica: la seguridad alimentaria y nutricional, cuya puesta en práctica se dio a través del programa Mesoamérica sin Hambre (MsH) con el objetivo de mejorar las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional, así como el impulso a la agricultura familiar a través del fortalecimiento de las políticas públicas mesoamericanas (FAO 2018a; 2018b; 2019a).

Desde un inicio, esta estrategia se concibió como una acción regional de desarrollo social acorde con la recién aprobada Agenda 2030, en la cual se definieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para erradicar el hambre, la pobreza y la desigualdad a nivel mundial, entre otras metas (Velásquez 2018); en específico, MsH atiende los ODS 1 y 2 que buscan poner fin a la pobreza y erradicar el hambre, así como promover la agricultura sostenible (Cepal 2019).

Un antecedente importante de MsH es la Cumbre Latinoamericana de Hambre Crónica celebrada en 2005, en donde se aprobó la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre (IALCSH), cuya orientación es erradicar el hambre, así como alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional en estos países para 2025. Mesoamérica sin Hambre también tiene sus orígenes en la política social de México, ya que a partir de 2013 comenzó a implementarse en este país el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018 como la estrategia central de la política social del Gobierno durante 2013-2018.

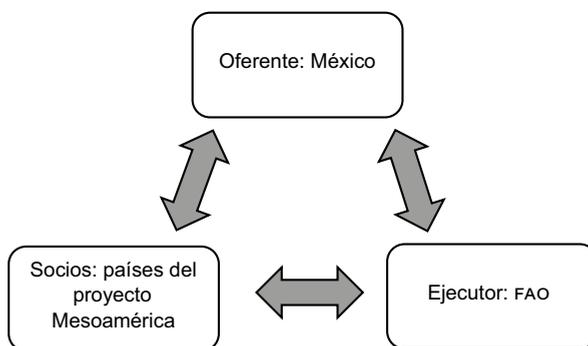
Como complemento a México sin Hambre, se diseñó una estrategia para coordinar institucionalmente a todos los actores involucrados en la implementación del programa; con esta lógica surgió la Cruzada Nacional contra el Hambre, teniendo como objetivos centrales: eliminar el hambre en las personas de escasos recursos mediante la alimentación y nutrición, así como erradicar la desnutrición infantil y aumentar la producción alimentaria de campesinos y agricultores.

La Cruzada Nacional contra el Hambre sirvió como sustento y guía para que el Gobierno de México incorporara esta práctica en su política exterior y, puntualmente, en sus acciones de cooperación

regional a través de MsH. En su análisis sobre este programa, Díaz (2018) registra su arranque en 2014 con la firma del Acuerdo Marco de Cooperación para el establecimiento del Fondo Fiduciario México-FAO Mesoamérica, entre el Gobierno de este país y dicho organismo —en específico, con la oficina subregional con sede en Ciudad de Panamá—. En este documento se estipuló que la parte financiadora sería la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) y la FAO sería la parte ejecutora en todos los países mesoamericanos (FAO 2018a).

El programa MsH es considerado una acción de cooperación Sur-Sur triangular (véase figura 2), en donde México funge como oferente, ya que aportó quince millones de pesos para su ejecución durante el periodo 2015-2019 (Blandón 2018); la FAO es la instancia implementadora y los socios son todos los países miembros del proyecto Mesoamérica. Esta distinción es importante porque evidencia cómo están las reglas de juego en cuanto a la aportación de recursos humanos, financieros, entre otros, que muchas veces responde a los intereses del país oferente o, en algunas ocasiones, a intereses concertados.

Figura 2. MsH como proyecto de cooperación Sur-Sur triangular



Fuente: elaboración propia.

En la modalidad de cooperación Sur-Sur triangular, más que la oferta de recursos financieros, se privilegia la transferencia de experiencias y buenas prácticas que un país posea en determinada temática y comparta con países en situaciones similares de desarrollo. Acorde con ello, como objetivos del programa MsH, se definieron ocho líneas de acción técnica y dos líneas transversales, las cuales se operacionalizan por el trabajo a través de programas y acciones tanto de carácter técnico como de incidencia política (Díaz 2018).

Es pertinente precisar que el programa MsH no tuvo los mismos alcances ni objetivos que la Cruzada Nacional contra el Hambre, pues como se mencionó, su principal foco está en el acompañamiento y fortalecimiento de políticas públicas en los países mesoamericanos.

De manera que un modelo sistémico, contemplando la gobernanza, es fundamental, por tanto, este programa se diseñó siguiendo el modelo de la FAO para intervenciones de CSS triangular (figura 1). En consonancia, los proyectos y acciones de MsH se orientan a fortalecer los marcos en materia de seguridad alimentaria, nutrición y agricultura familiar en tres niveles: política pública, institucional y local.

Cuadro 1. Líneas técnicas y transversales de Mesoamérica sin Hambre

Líneas técnicas	
Seguridad alimentaria y nutricional	Agricultura familiar
1. Políticas públicas y marcos regulatorios	4. Gobernanza orientada al fortalecimiento
2. Sistemas de información	5. Políticas públicas diferenciadas y marcos regulatorios
3. Coordinación intersectorial y gobernanza inclusiva	6. Gestión y prácticas innovadores de la agricultura sostenible 7. Marcos regulatorios de organizaciones rurales 8. Acceso a los mercados
Líneas transversales	
a. Visibilidad, comunicación y gestión del conocimiento	
b. Planeación, coordinación, articulación y seguimiento	

Fuente: elaboración propia con base en Díaz (2018) y FAO (2018a; 2019a).

Destaca que en los documentos rectores de MsH se hace una constante alusión a la importancia del trabajo coordinado y en red entre los múltiples actores, haciendo mención en reiteradas ocasiones de la incorporación del enfoque de la gobernanza (líneas técnicas 3 y 4), describiéndola como una acción inclusiva y dirigida al fortalecimiento de políticas, lo cual es una práctica inusual dentro de los programas de cooperación regionales que ni siquiera se identifica dentro del proyecto Mesoamérica.

Díaz (2018) y la FAO (2018a; 2019a) coinciden en que uno de los objetivos de MsH es proveer insumos (información, evidencia, conocimiento) a distintos actores para mejorar la toma de decisiones en las políticas públicas de interés, por ello la estrategia se orientó a trabajar tanto con tomadores de decisiones de alto nivel como en la incidencia con actores locales como campesinos, agricultores, comunidades, familias, entre otros, quienes poseen conocimiento directo de sus necesidades y contexto.

Precisamente, para conocer sobre la apropiación del programa MsH por parte de esta variedad de actores, la FAO (2018b) elaboró un estudio en el que se evidencia que uno de sus principales resultados ha sido el fortalecimiento de capacidades en diferentes niveles de actuación, generando una complementariedad de recursos y capacidades multiactor en torno a la seguridad alimentaria y la agricultura familiar.

También se menciona que ha incentivado la toma conjunta de decisiones, propiciando la participación multiactor a través de la generación de espacios de discusión para el intercambio de información y evidencia que enriquece la toma de decisiones; estas acciones se complementaron con una estrategia de comunicación para transmitir los objetivos de MsH a distintos actores directa e indirectamente. No obstante, la evidencia presentada hasta ahora proviene de las instituciones encargadas de la gestión de MsH y no se cuenta con valoraciones procedentes de actores no oficiales con las que sea factible contrastar tales hallazgos.

Mesoamérica sin Hambre desde el enfoque de la gobernanza

En este apartado se intentará identificar los elementos teórico-conceptuales de la gobernanza abordados en los apartados iniciales de este capítulo que podrían ser útiles para analizar la cooperación regional mesoamericana, empleando como referentes analíticos para la exploración de la gobernanza en MsH, los niveles de políticas, instituciones y el contexto local, conforme al modelo de gobernanza de la cooperación de la FAO. Para conocer más sobre MsH, se realizó una revisión documental de los informes, reportes y minutas publicadas sobre el tema por la FAO, Amexcid y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), además de artículos de investigación sobre cooperación regional entre 2016 y 2019.

En un balance general, se observa que a pesar de que MsH prioriza las acciones regionales, la mayoría de ellas son efectuadas bilateralmente con los países mesoamericanos, lo cual refleja que, pese a pretender un alcance regional, la modalidad bilateral de cooperación continúa debido en gran parte a que los vínculos institucionales son más sólidos con la existencia de comisiones mixtas bilaterales.

En promedio, con cada país se efectuaron cinco proyectos y acciones de MsH, aunque Guatemala y Honduras superaron este número. En cuanto a las líneas temáticas, la línea 6 sobre la gestión de prácticas innovadoras de agricultura sostenible registra 13 proyectos, y en contraste, la línea temática 7 sobre la creación de marcos regulatorios de organizaciones rurales cuenta con dos, evidenciando que MsH ha estado más orientada al alto nivel decisorio que al trabajo con actores locales, es decir, está altamente jerarquizada.

Sin embargo, para analizar a MsH desde el enfoque de gobernanza, un buen punto de partida es distinguir el problema central por el cual surge, aunque en este caso no se puede especificar uno solamente, sino una amalgama de problemáticas en torno a la alimentación, como son: acceso a alimentos, malnutrición e inseguridad

alimentaria, esta última vinculada con la escasez de prácticas de agricultura sostenible en la región que garanticen el abasto suficiente y de calidad.

En su estudio sobre el estado de la alimentación a nivel mundial de 2018, la FAO estima que en la región mesoamericana hay alrededor de quince millones de personas en situación de subnutrición, esto es, que la ingesta de alimentos es insuficiente para satisfacer las necesidades de energía de manera continua (FAO 2018c).

A pesar de que este es un problema compartido por todos los países mesoamericanos, existen marcadas diferencias; en países como Guatemala, Honduras y Nicaragua, la subnutrición afecta a más de 15% del total de su población, seguidos de otros países como El Salvador, Panamá y República Dominicana cercanos a 10%, lo cual evidencia la urgencia de atender este problema (Cepal 2019).

En el estudio comparado de las políticas públicas de desarrollo y salud, Fernández, Martínez, Carrasco y Palma (2017) señalan cómo estas han estado dirigidas a disminuir la desnutrición, sin necesariamente incluir problemáticas como el déficit de micronutrientes, el aumento de obesidad y las enfermedades crónicas que están convergiendo en un problema mayúsculo de desarrollo y salud pública, con un contexto social de alta movilidad demográfica, urbanización y, por ende, transición nutricional.

Los sistemas alimentarios nacionales de los países mesoamericanos también enfrentan desafíos comunes como las consecuencias derivadas del cambio climático (aumento de la temperatura, sequías, inundaciones) complejizando la obtención y distribución de alimentos; un ejemplo de ello es que en Centroamérica se encuentran el Corredor y el Arco Seco, en donde se ha reducido la disposición de tierras y agua para la obtención de alimentos.

Estas condiciones naturales impactan en la seguridad alimentaria y nutricional de las poblaciones, sobre todo de los que se dedican a la producción agrícola de menor volumen, prácticamente destinada al autoconsumo (Cepal 2019; FAO 2018c), vinculando el tema alimentario con los considerables índices de pobreza y pobreza extrema que

se registran en los ámbitos rurales y urbanos de prácticamente todos los países mesoamericanos.

Con base en este conglomerado de problemáticas en torno a la alimentación y la seguridad alimentaria, los países miembros del proyecto Mesoamérica y otros actores como la FAO, reconocen la necesidad de diseñar una estrategia de cooperación como es MsH, aprovechando los canales formales que poseen los Gobiernos centrales de la región mesoamericana.

Lo anterior se enmarca en un escenario de interdependencia donde los actores regionales están afectados o determinados por fuerzas externas, por ejemplo, en su inserción en el comercio de alimentos con economías no complementarias y especializadas en productos básicos con escaso valor agregado, por lo que tienen que importar alimentos, así como insumos para su elaboración, principalmente, a Estados Unidos como el principal socio comercial, con cuyo Gobierno existen acuerdos o tratados comerciales.

Aunque en este capítulo no es posible ahondar en la interdependencia en las relaciones regionales de los países mesoamericanos, es importante resaltar el factor Estados Unidos, que al seguir siendo la principal economía mundial, ha generado relaciones de supeditación con los países mesoamericanos que rebasan el ámbito económico y abarcan también otras esferas como las políticas de seguridad, combate al crimen organizado, gestión de la migración internacional, entre los cuales también se encuentran los mecanismos de cooperación como el proyecto Mesoamérica (Ardila 2015; Capdepon 2011; Tousseint y Garzón 2017).

En este orden de ideas, incluso a México se le valora como un promotor de la estrategia estadounidense, propagando el modelo económico de mercado de dicho país, que en la región se basa en la firma de instrumentos de carácter político y comercial; entre estos últimos se encuentran estrategias como proyecto Mesoamérica (Orozco 2014; Sandoval 2014). Lo anterior refleja lo estrechamente vinculados que están los países mesoamericanos con Estados Unidos a través de múltiples temáticas.

El proyecto MsH surgió alineado a agendas internacionales del desarrollo como la Agenda 2030 y otras regionales como la mencionada IALCSH y el Frente Parlamentario contra el Hambre en América Latina y el Caribe (FPH), de manera que este programa nació ya constreñido al modelo de seguridad alimentaria que se contempla internacionalmente.

Sumando a ello, MsH está inserto en el proyecto Mesoamérica, que es un programa marco con diferentes líneas de cooperación, liderado por el Gobierno mexicano, cuyos intereses de política exterior en la región mesoamericana también se reflejan en el traslado de algunos tramos de su política social mexicana, como son los programas Hambre Cero y la Cruzada Nacional contra el Hambre implementados entre 2013 y 2018.

Por consiguiente, MsH surgió como una estrategia intergubernamental cuyo diseño y puesta en marcha contempló un enfoque de gobernanza, en el que, en efecto, se evidenció una marcada preponderancia de los actores gubernamentales, puntualmente, de los Gobiernos centrales como los principales artífices de este programa de cooperación regional; en consecuencia, la mayoría de los canales existentes fueron formales.

No obstante, aunque MsH es solo una línea del proyecto Mesoamérica, también comparte su naturaleza de una estrategia regional en la que convergen distintas agendas que podrían aterrizar en sus diez líneas técnicas y transversales, en una especie de competencia entre proyectos y acciones donde la tendencia a la cooperación es la regla y no la excepción.

Un aspecto innovador de MsH es la gobernanza multinivel, en la cual se presenta la intervención de actores gubernamentales en distintos niveles: supranacional, nacional y los niveles subnacionales (entidades, departamentos, municipios) en torno a las líneas de trabajo de este programa regional.

Las nueve líneas de trabajo de MsH suponen una competencia entrecruzada multinivel, en la cual, distintos actores tienen que tomar y compartir decisiones sobre los asuntos relacionados con el programa.

Niveles de gobernanza en Mesoamérica sin Hambre

Para atender las problemáticas mencionadas, MsH se orientó a trabajar en políticas en diferentes niveles, en el nivel regional primeramente se distinguen iniciativas regionales que ya estaban en curso por parte de otros actores como el SICA, FPH y el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino);⁴ impulsando la articulación de distintos actores tanto gubernamentales —Gobiernos nacionales de los países mesoamericanos, las agencias de cooperación de Brasil y España— como no gubernamentales, tal es el caso del Observatorio de Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-LAC) y universidades mesoamericanas, con los que se elaboraron investigaciones sobre el derecho a la alimentación.

Uno de los principales resultados a nivel regional es la sinergia que se creó con el Parlatino, el cual a su vez se coordinó con las asambleas legislativas de los países mesoamericanos para elaborar dos leyes modelo que sirvieran como referente y aprobaran normativas similares en los países de la región. Estas fueron: la ley modelo de agricultura familiar y la ley modelo de pesca artesanal o en pequeña escala, además de existir un proyecto en curso de la ley modelo de sistemas comunitarios de agua y saneamiento, todas ellas impulsadas en el marco de MsH (FAO 2018b). Ello es coherente con el mecanismo establecido por la FAO (2018a) sobre la CSS y como mecanismo de buenas prácticas o gobernanza (véase figura 1).

En cuanto al nivel institucional, MsH tiene como órgano de gobernanza a la Comisión Mixta Amexcid-FAO (Comixta), la cual mantiene reuniones periódicas para informar sobre los avances de las líneas temáticas. Por parte del Gobierno mexicano, la Comixta está conducida por la Amexcid, en específico, por la dirección general del proyecto

⁴ El Parlatino es un órgano unicameral conformado por todas las asambleas legislativas de Iberoamérica y tiene sede en la Ciudad de Panamá, su principal objetivo es promover, analizar y canalizar las acciones hacia la integración de la región, al menos en materia legislativa.

Mesoamérica, ya que MsH funge como una línea de este programa regional, como se mencionó con anterioridad, el cual a su vez tiene su propio órgano de gobernanza en el que participan los ministerios o secretarías del Exterior de todos los países mesoamericanos.

Desde la Comixta se mantiene comunicación institucional principalmente con estas dependencias gubernamentales, pero también con las entidades encargadas de temas como desarrollo agrícola, rural, pesca, agricultura, ganadería, salud, protección social, entre otros, a los que se ha contactado para integrar a MsH, aunque huelga decirlo, cada país tiene sus propias especificidades, dependiendo de la estructura institucional destinada a atender las carteras de seguridad alimentaria y nutrición.

Con ello se observa que la Comixta es esencial al ser la única estructura institucional de MsH, por tanto, concentra el diseño e implementación de los proyectos y acciones. La Comixta mantiene contacto con los actores regionales como los mencionados hasta ahora (SICA, Parlatino, FPH, entre otros), así como con los órganos de gobernanza del proyecto Mesoamérica.

De igual manera, la Comixta se convierte en el máximo interlocutor con las contrapartes mesoamericanas, urdiendo relaciones intergubernamentales en torno a los temas que atiende MsH con ministerios o secretarías de una variedad de temáticas. Desde la Comixta se han diseñado estrategias para incorporar redes temáticas en los proyectos y acciones de MsH, sobresalen la Red Mesoamericana para la Captación del Agua y la Lluvia que surgió en 2016 como una red temática referente a la gestión y prácticas innovadoras de agricultura sostenible mediante el establecimiento de sistemas piloto de captación y aprovechamiento de agua de lluvia (SCALL)⁵ en seis países mesoamericanos.

⁵ Los SCALL para consumo humano consisten en captar, conducir, almacenar, potabilizar o purificar el agua de lluvia para ser usada en diversas necesidades, por lo que representan una opción viable y aceptable desde el punto de vista cultural, económico y ecológico en las comunidades (Anaya 2018).

Esta red temática surge de la realización de un diplomado regional sobre los SCALL que organizaron la Amexcid y la FAO,⁶ al que asistieron diferentes especialistas procedentes de las entidades encargadas de la gestión del agua, de manera que se aprovechó esta acción de cooperación técnica para conformar una red en torno a un problema social, como el acceso al agua.

Otro aspecto por destacar es que esta red mesoamericana surgió como una extensión de la Red de Sistemas de Captación de Agua de Lluvia, liderada por el Colegio de Posgraduados (Colpos) de México, misma institución que ha diseñado e implementado los proyectos piloto SCALL dentro de Mesoamérica sin Hambre.

En la conformación de esta red mesoamericana también participan otros actores regionales como el Centro Internacional de Demostración y Capacitación en el Aprovechamiento de Agua de Lluvia (Cidecalli-CP), el Centro Mesoamericano del Desarrollo del Trópico Seco (Cemedé), el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), así como el Frente Parlamentario contra el Hambre.

En cuanto a los arreglos institucionales que han configurado los actores involucrados en torno a las líneas de MsH, vale la pena recuperar la opinión de Díaz (2018) sobre que estos arreglos han consistido en: *i*) desarrollar y dar seguimiento a iniciativas intersectoriales; *ii*) asignar recursos humanos y financieros de forma adecuada, sostenible y a la escala necesaria, y *iii*) establecer mecanismos de rendición de cuentas en los que participen los ciudadanos.

En cada uno de los países, MsH ha impulsado la conformación de marcos legales e institucionales a través de los distintos ministerios, los cuales son los encargados de articular las agendas de trabajo con otros actores gubernamentales y no gubernamentales; entre esta variedad de actores destacan los Gobiernos subnacionales (departamentos, municipios, cantones, ayuntamientos).

⁶ Hasta el momento, se han efectuado 26 ediciones de este diplomado que oferta el Colegio de Postgraduados para la implementación de SCALL en entornos comunitarios, por lo que se decidió integrar a este actor académico dentro de Mesoamérica sin Hambre.

Estos actores tienen diferentes atribuciones y especificidades en cada país mesoamericano, pero en casi todos los proyectos y acciones dentro de MsH han sido piezas clave debido a su contacto directo con el desarrollo, la seguridad alimentaria y nutricional en el ámbito local, en donde se hace más evidente la importancia de la incorporación de diversos actores sociales (organizaciones de la sociedad civil, fundaciones, movimientos sociales, universidades, observatorios, ciudadanos, por mencionar algunos).

Con ello se arriba al nivel local de gobernanza de acuerdo con la FAO (2018b), y para ilustrarlo mejor se continuará con el caso de los proyectos SCALL implementados en el departamento de Amazonas en Colombia, el cual se enmarcó en un convenio entre ambos Gobiernos a través de la participación de múltiples actores como la Secretaría de Medio Ambiente (SMA), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y el Ministerio de Relaciones Exteriores por el lado colombiano, y Amexcid y Colpos por el mexicano. Se observa la participación del SENA como un actor no necesariamente relacionado con la gestión del agua, pero que tiene un rol fundamental en la transferencia de conocimientos en Colombia.

La FAO (2019b) describe cómo para la implementación se buscó la incorporación de aliados locales como la Asociación de Cabildos Indígenas del Trapecio Amazónico (Acitam) conformada por representantes de las etnias tikuna, kokama y yagua; la Secretaría Municipal de Salud, así como la Alcaldía de Leticia, los cuales fungieron como agentes habilitadores para la implementación de los sistemas piloto de captación y aprovechamiento de agua de lluvia.

En este ejemplo puntual se observa que en el nivel local fue esencial la coordinación con actores no gubernamentales que, para el caso de Amazonas, fueron las propias comunidades indígenas, autoridades escolares y propietarios de granjas quienes fungieron como actores relevantes en la instalación de los sistemas de captación de agua.

No obstante, este nivel de articulación multinivel de actores gubernamentales y la sinergia con actores sociales no necesariamente se observa en otras líneas de trabajo de MsH, lo que conlleva a sostener

que al ser un macro programa de cooperación regional, cada una de sus líneas de trabajo presenta características particulares de gobernanza, así como mecanismos, los cuales dependerán del contexto en el que se desarrolle cada una de ellas, la problemática que se atienda y la forma en la que los múltiples actores decidan cooperar.

Conclusiones

Con la revisión que se elaboró en este capítulo se concluye que MsH es un programa de cooperación que está constreñido por relaciones internacionales asimétricas en materia económica, política, comercial, por mencionar algunas esferas, en gran parte por la influencia de Estados Unidos en la región, de manera que este proyecto tiene ciertos alcances y límites que difícilmente rompen con esta asimetría de poder existente entre los actores que participan en este programa regional.

El diseño de MsH se caracteriza por incluir el enfoque de gobernanza, de manera que las acciones en los niveles de políticas, institucionales y locales, se orientan a la conformación de mecanismos multiactor para la incidencia, así como la cooperación técnica en torno a los temas de seguridad alimentaria y nutrición. Aunque destaca que estos procesos se presentan en forma diferenciada, dependiendo la línea de trabajo dentro del programa MsH, en algunas de ellas como en la gestión del agua o la incidencia en políticas públicas nacionales, estos mecanismos están más avanzados.

En tal sentido, el programa MsH se caracteriza por ser un conglomerado de arreglos institucionales donde priman las relaciones intergubernamentales de los países mesoamericanos, principalmente, entre los Gobiernos centrales, representados por los ministerios o secretarías competentes con la seguridad alimentaria y nutrición. No obstante, el diseño desde el enfoque de gobernanza de este programa ha contribuido a incluir a los Gobiernos subnacionales en la toma de decisiones de la cooperación regional.

Por consiguiente, los actores gubernamentales continúan siendo imprescindibles en este proceso cooperativo, ya que son los que timonean los diferentes proyectos y acciones dentro de MsH, pues como lo sostiene Mayntz (2001), son los que poseen las competencias, poderes y recursos necesarios para hacerlo.

De igual forma, existe una tendencia a la articulación con actores sociales, como es el caso de las redes temáticas, en específico, la Red Mesoamericana para la Captación del Agua y la Lluvia, en la que también se integran actores procedentes de la academia. Este tipo de redes, aunque quizá están en un grado incipiente de maduración, tienen como base la transferencia de conocimientos sobre una temática específica y sus posibles soluciones, de manera que sirven como espacios de intercambio que abren la posibilidad de incluir a actores sociales.

Para alcanzar los objetivos de MsH, se evidencia la necesidad de generar mecanismos en los tres niveles contemplados por la FAO, más allá de los normativos como la Comixta, en los que sea palpable no solo la convocatoria y consulta con otros actores sociales y privados, sino además en los que se constate la toma de decisiones conjunta para atender las temáticas que competen a este programa regional.

Referencias bibliográficas

Alva Rivera, Miguel. 2016. “Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM), Chiapas”. *Espacios Públicos* 19 (47): 51-76.

Anaya Garduño, Manuel. 2018. “Catálogo de experiencias exitosas con SCALL. Red temática en sistemas de captación del agua de lluvia”. *Documento de trabajo de la Red de Sistemas de Captación de Agua de Lluvia*. <http://www.captaciondelluvia.org/wp-content/uploads/2018/11/catalogo-de-experiencias-sin-compaginar-ilovepdf-compressed.pdf>.

- Ardila, Martha. 2015. "El regionalismo mexicano en la Alianza del Pacífico y el Proyecto Mesoamérica". *Carta Económica Regional* 27 (116): 36-62.
- Axline, W. Andrew. 1994. "Cross-regional comparasions and the theory of regional cooperation: lesson from Latin America, The Caribbean, South East Asia and South Pacific". En *The political economy of regional cooperation: comparative case studies*, editado por W. Andrew Axline, 178-224. Londres: Pinter Publishers, Farleigh Dickinson University Press.
- Barbé, Esther. 2008. *Relaciones Internacionales*. Barcelona: Tecnos.
- Beisheim, Marianne y Anne Ellersiek. 2017. "Partnerships for the 2030 Agenda for Sustainable Development. Transformative, Inclusive and Accountable?". *Politik Research Paper*, número 14. Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Blandón, María de los Ángeles. 2018. "De México a Nicaragua. Cooperación internacional y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN): estudio de caso del proyecto Amaranto (FCAPPCCA), 2010-2015". Tesis de maestría. Instituto Mora.
- Bokser, Judith. 2009. "Fronteras y convergencias disciplinarias". *Revista Mexicana de Sociología* 71 (1): 5-46.
- Borja, Arturo. 2005. *Interdependencia cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*. México: CIDE.
- Börzel, Tanja. 1997. "¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea". *Revista Redes*, 2 de julio 2019. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000075&pid=S0103-8478201300020003000002&lng=es.
- Capdepon, Jorge. 2011. "Mesoamérica o el Proyecto Mesoamérica: la historia como pretexto". *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos* IX (1): 133-152.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2019. *Una mirada a los países del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica*. México: Cepal.

- Davies, Jonathan. 2011. *Challenging Governance Theory: from networks to hegemony*. Bristol: The Policy Press.
- Díaz, Tito. 2018. “Mesoamérica sin Hambre: Trabajando juntos por la erradicación del hambre y la pobreza rural en nuestra región”. *Cuadernos Mesoamericanos*, número 2, 11-29. El Salvador: Proyecto Mesoamérica.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2016. *Guía rápida de la FAO para la Cooperación Sur-Sur, fomentar la colaboración entre los países del Sur del mundo*. Roma: FAO.
- _____. 2018a. *Mesoamérica sin Hambre: un ejemplo de apropiación de la Cooperación Sur-Sur y Triangular*. Ciudad de Panamá: Amexcid-FAO. https://drive.google.com/file/d/1pMZg00Yzg3ja-f9eD4KSRZ28dPyBI_hV/view.
- _____. 2018b. *Mesoamérica sin Hambre: protagonistas*. Panamá: Amexcid-FAO.
- _____. 2018c. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2018. Building climate resilience for food security and nutrition*. Roma: FAO.
- _____. 2019a. *Scaling-up Mesoamerica hunger free*. Panamá: FAO. <http://www.fao.org/3/a-i5657e.pdf>.
- _____. 2019b. *Se inauguran los Sistemas de Captación de Agua de Lluvia impulsados por Mesoamérica sin Hambre en Colombia*. <http://www.fao.org/in-action/mesoamerica-sin-hambre/noticias-eventos/detail-events/en/c/1027445/>.
- Fernández, Andrés, Rodrigo Martínez, Ignacio Carrasco y Amalia Palma. 2017. *Impacto social y económico de la doble carga de la malnutrición: modelo de análisis y estudio piloto en Chile, el Ecuador y México*. Santiago de Chile: Cepal.
- Hettne, Björn. 2005. “Beyond the ‘new’ regionalism”. *New Political Economy* 10 (4): 543-571. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13563460500344484?journalCode=cnpe20>.

- Keohane, Robert y Joseph Nye. 1987. "Power and interdependence". *International Organization* 41 (4): 725-753.
- Lázaro, Lena. 2014. "Networks-A promising new mode for international development cooperation?". *ECPR Joint Sessions Salamanca*, abril.
- Legler, Tomás. 2013. "Gobernanza global". En *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global*, de Tomás Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio, 253-266. Ciudad de México: Oxford University Press.
- Llamazares, Ivan y Gary Marks. 1999. "Gobernación en múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea". En *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, editado por Iván Llamazares y Fernando Reinares. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Marinetto, Mike. 2003. "Governing beyond the Centre. A critique of the Anglo-Governance School". *Political Studies* 51 (3): 592-608.
- Marsh, David y Roderick Arthur William Rhodes. 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford Clarendon.
- Mayntz, Renate. 2001. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Reforma y Democracia*, número 21, 1-9.
- Morales Fajardo, María Esther. 2013. "Unasur, ALBA-TCP y Centroamérica, ¿ejes de la integración regional o liderazgos individuales en América Latina?". En *Procesos de integración económica regional*, de Carmen Bocanegra Gastelum y Miguel Vázquez Ruiz, 84-105. México: Pearson.
- Morata, Francesc. 2002. "Gobernanza multinivel en la Unión Europea". Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre. <https://blogs-fcpolit.unr.edu.ar/administracionpublica2/files/2017/04/Gobernanza-Multinivel.pdf>.
- Orozco Contreras, Marcela. 2014. "La sombra estadounidense en las relaciones entre México y Centroamérica". En *Política internacional e integración regional comparada en América Latina*,

- editado por Willy Soto Acosta, 183-193. San José, Costa Rica: Flacso; Universidad Nacional.
- Ortiz Martínez, Juan Sebastián. 2016. *La gobernanza en la Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Madrid: IUDC-UCM.
- Peters, Guy y Jon Pierre. 2005. “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”. En *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*, de Agustí Cerrillo I. Martínez, 37-56. Madrid: INAP.
- Porras, Francisco. 2019. *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*. México: Instituto Mora.
- Rhodes, Roderick Arthur William. 1997. *Understanding Governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- _____. 2000. “Governance and Public Administration”. En *Debating governance: authority, steering, and democracy*, editado por John Pierre, 54-90. Nueva York: Oxford University Press.
- Roth, André. 2002. *La implementación de las decisiones. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aura.
- Sandoval Palacios, Juan Manuel. 2014. “El proyecto de desarrollo e integración de Mesoamérica en el marco de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos”. En *Política internacional e integración regional comparada en América Latina*, editado por Willy Soto Acosta, 157-182. San José, Costa Rica: Flacso; Universidad Nacional.
- Secretaría General Iberoamericana (Segib). 2015. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid: Segib. <https://www.segib.org/?document=informe-de-la-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2015>.
- Stephenson, Paul. 2013. “Twenty years of multi-level governance: Where does it come from? What is it? Where is it going?”. *Journal of European Public Policy* 20 (6): 817-837.
- Stoker, Gerry. 1998. “Governance as theory: five propositions”. *International Social Science Journal*, número 155, 17-28.

- Toussaint, Mónica y Marisol Garzón. 2017. “El Proyecto Mesoamérica: ¿éxito o fracaso? Límites de la cooperación de México hacia Centroamérica”. *Entre Diversidades*, número 8, 15-52.
- Velásquez, Adriana. 2018. “De los ODM a los ODS. El cambio y la continuidad en el abordaje de lo social en la agenda internacional de desarrollo en Mesoamérica”. *Cuadernos Mesoamericanos*, número 2, 61-95. El Salvador: Proyecto Mesoamérica.

5

De las redes de actores sociales a las redes de políticas públicas La cuenca transfronteriza del río Hondo (México-Belice)¹

Edith Kauffer

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social (Ciesas) Sureste

Introducción

El análisis de redes sociales (*social networks*) surgió en los años 1930-1940 como parte de la psicología, es decir, desde una perspectiva centrada en los individuos y en sus interacciones con su entorno familiar, laboral, de amistades, antes de orientarse hacia lo social y lo político (Gaudin 2004, 205), lo cual llevó a incluir a los actores colectivos y sus redes de relaciones asociadas y, posteriormente, a las políticas públicas.² Consideramos que una red social está formada por dos componentes: al menos dos actores —que pueden ser individuos, instituciones, Estados u otros— y una relación identificada entre ambos

¹ Para una mejor legibilidad, las figuras de este capítulo se pueden ver con alta resolución en <http://libros.crim.unam.mx/index.php/lc/catalog/book/5>.

² La noción de políticas públicas mencionada en las siguientes páginas corresponde al concepto de *policy* acuñado por Lasswell (1951) y estará frecuentemente referida en sus diversas acepciones existentes en inglés con algunas de sus aproximaciones en español que no siempre presentan una traducción muy adecuada.

que puede consistir en acciones, actividades, opiniones o algún vínculo de cualquier tipo (Mendieta y Schmidt 2002, 6).

Las redes sociales son representadas comúnmente de forma visual y espacial con nodos que indican a los actores en función de distintas características, y con flechas, que traducen las diversas relaciones establecidas entre estos. El tamaño, el grosor, el color, la orientación de los nodos y de las flechas en sus visualizaciones constituyen distintos indicadores de la importancia y del lugar de cada actor en la red con base en los diversos criterios que guían la investigación. Las representaciones de las redes pueden ser complejas cuando los actores son numerosos, cuando las relaciones analizadas incluyen elementos de diversa índole y si sus interacciones son diversificadas.

El presente capítulo aborda un escenario particular desde una perspectiva inicial de análisis de redes de actores sociales en una escala específica: un territorio conformado por una cuenca, definida a la vez como un área organizada a partir de una serie de corrientes superficiales y delimitada por un parteaguas —según una definición físico-técnica— y como un territorio hidrosocial. En suma, se trata de un espacio de intervenciones de distinta índole delimitado artificialmente donde se tejen relaciones de poder, elemento clave para entender el análisis de la política hídrica y la creación de redes de actores. Cabe subrayar, como lo veremos más adelante, que la cuenca transfronteriza internacional estudiada configura un espacio que se extiende más allá de las fronteras políticas de un Estado nación. Ello significa que encontraremos varias escalas de acción de los actores identificados en la investigación.

Este trabajo se centra en el análisis de la red de actores sociales formada por aquellos vinculados en torno a la gestión del agua en la cuenca transfronteriza del río Hondo a partir de un trabajo de campo realizado en el año 2014, procesado en 2015 y 2016³ y susten-

³ La autora agradece el trabajo de procesamiento realizado por Lala Razafimahefa de CNRS-ART-Dev UMR 5281, Université Paul Valéry Montpellier III en el marco del proyecto PICS-BATRAM (Bassins transfrontaliers au carrefour de la coopération et des conflits en Mésoamérique) CNRS 2013-2015 liderado por la doctora Lucile

tado además en distintos acercamientos a esta cuenca a través de investigaciones realizadas en México y Guatemala en la década anterior (2004-2014). La red que funcionó a partir de las relaciones e interacciones evidenciadas entre los actores identificados para la cuenca del río Hondo entre México y Belice nació en fechas posteriores al año 2009, cuando fue creada la Comisión de Cuenca del Río Hondo (CCRH) por el Gobierno federal mexicano y actores locales en el marco del Consejo de Cuenca de la Península de Yucatán (CCPY). Si bien la red está articulada con la política hídrica mexicana impulsada por el Gobierno federal a partir de principios internacionales como la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH), las dimensiones local, regional e internacional de esta red corresponden a un contexto particular asentado en un espacio determinado —la cuenca del río Hondo— que deben ser tomados en cuenta para entender las interacciones entre actores, los procesos de inclusión y de exclusión.

A partir de la identificación de esta red, las preguntas que buscamos responder se orientan en torno a lo siguiente: ¿cuáles son los actores de la red y sus características?; ¿cómo se relacionan y en qué aspectos sus relaciones hacen de esta una red de políticas públicas enfocada al agua? Siguiendo las conclusiones del capítulo 1 de Zurbriggen en esta misma obra, la investigación combina hallazgos cualitativos y cuantitativos con la finalidad de entender cómo se conforma la red estudiada tomando en cuenta su contexto particular, el cual permite entender la centralidad y el papel protagónico de ciertos actores.

Para ello, el capítulo propone, en primer lugar, evocar los conceptos de redes de actores sociales (*network*), redes (*policy network*) y comunidades de políticas públicas (*policy community*) a partir de una revisión de la literatura. En segundo lugar, presenta la cuenca transfronteriza del río Hondo que se extiende en México, Belice y Guatemala —aunque, como se explicará más adelante, este Estado no será integrado en el análisis—. En un tercer punto, aborda aspectos metodológicos

Medina (ART-Dev, Université Paul Valéry Montpellier III) en colaboración con el Ciesas-Sureste.

y las características generales de los actores. La cuarta parte evoca las características de la red de actores sociales con la finalidad de identificar cuáles son los componentes que hacen de esta una red de políticas públicas (*policy network*) enfocada al agua en un contexto específico.

Redes y comunidades de políticas públicas: una aproximación teórica

El análisis de redes de políticas públicas (*policy network analysis*) apareció en Inglaterra y en Estados Unidos en contraposición con dos tradiciones de las ciencias políticas. La primera opone pluralismo —es decir, la existencia de una variedad de actores asociativos y organizados que representan un contrapeso al autoritarismo político— y corporativismo —la presencia de actores organizados colectivamente bajo la modalidad de corporaciones que ocupan un papel fundamental en el sistema político porque son reconocidos como intermediarios, o incluso cooptados—. Ante esta tradicional dicotomía, abordar el análisis desde las redes de políticas públicas permite visualizar otros tipos de interacciones entre actores que aquellas planteadas por estas corrientes. La segunda tradición está enraizada en el contexto del sistema político norteamericano, y se trata de una respuesta a dos fenómenos: la fragmentación de la hechura de las políticas públicas (*policy making*) y la formación de grupos de intereses que participan en estas, más allá de los tradicionales *iron triangles* o triángulos de hierro, es decir, los grupos de interés que vinculan miembros del Congreso —norteamericano— con los actores específicos de ciertos sectores que ejercen influencias en la presentación y aprobación de leyes a través de relaciones fuertemente establecidas.

Al abordar ampliamente el desarrollo del análisis de redes de políticas públicas (*policy network analysis*) durante las primeras décadas de su aparición, Thatcher (1998) subraya su diversidad. El autor se enfoca específicamente en el desarrollo de las redes de políticas públicas en el análisis de políticas públicas (*policy networks in the*

study on public policy). En un primer momento, este análisis se centró en las relaciones entre el Estado y los grupos de interés a partir de casos empíricos. Dos nociones clave aparecieron: las redes temáticas o de proyectos (*issue networks*) y las comunidades de políticas públicas (*policy communities*).

Las redes temáticas (*issue networks*) —término a veces traducido al español como redes de asuntos o de cuestiones— se concretaron en el marco de las transformaciones del sistema político norteamericano a finales de los años de 1970 y como resultado de la observación del papel de nuevos actores que estaban tejiendo relaciones distintas a las tradicionales. Heclo (1993, 263), quien acuñó el concepto de redes temáticas, las llamó “telarañas”, y son más plurales que sus antecesoras, están conformadas por expertos, por actores del mundo académico y por organizaciones no gubernamentales (ONG). A diferencia de los triángulos de hierro muy duraderos característicos del sistema político de Estados Unidos, punto de referencia de Heclo (1978), las redes se caracterizan por poco control en su interior, poca estabilidad y una dificultad para determinar cuáles son los actores dominantes o con liderazgo (Thatcher 2004) en la medida en que presentan vínculos más flexibles.

Heclo (1978) construye su definición de las redes temáticas en contraposición con los triángulos de hierro: presentan un número variable de participantes versus pocos integrantes muy rígidos y definidos; poseen una variabilidad en el compromiso y cierta interdependencia en contraste con la autonomía de las anteriores; tienen fronteras difusas, a diferencia del modelo de los grupos establecidos de los triángulos de hierro; se centran en articulaciones de intereses de las ideas, contrario a los beneficios estrictamente económicos de los primeros. Según Thatcher (1998), el nuevo análisis de redes de políticas públicas se fortaleció en un contexto de fragmentación y especialización de estas.

Heclo (1993, 265) especifica que las redes temáticas “articulan tendencias”, “comparten conocimientos”, presentan una base común de información y de entendimiento, pero no necesariamente llevan a acuerdos. Se organizan en torno a asuntos o temáticas (*issues*)

muy precisos, lo que explica su denominación. Como lo recuerda Zurbriggen en el capítulo 1 del presente volumen, las redes registran cambios a lo largo de su existencia en función de las coyunturas, intereses, decisiones y respuestas de los actores en determinados contextos y temporalidades.

Por su parte, las comunidades de políticas públicas (*policy communities*) refieren a redes que comparten valores, de allí la noción de “comunidad”, realidad integrada inicialmente por funcionarios y grupos de interés, aunque posteriormente el análisis incluyó a grupos del sector privado (Thatcher 1998, 391). Las comunidades aparecen en particular en Inglaterra, en ciertos sectores específicos.

A pesar de la inclusión del conflicto, de las normas compartidas, de la complejidad para tener impacto en las políticas públicas y de la visualización de nuevos actores, Thatcher hace énfasis en que estos análisis no aportaron más que metáforas y modelos (1998, 390). Así, desde esta perspectiva (Thatcher 2004), ninguno de estos dos modelos permite entender a fondo el funcionamiento de la hechura de las políticas públicas sin contribución explicativa adicional: según Thatcher (1998, 392), las redes y las comunidades de políticas públicas se fundamentan en estudios de caso empíricos y descriptivos sin aportaciones teóricas claras.

Para rebasar estas limitantes, algunos autores elaboraron tipologías (Rhodes y Marsh 1992) que ofrecen un *continuum* entre redes y comunidades (Thatcher 1998), pero al integrar otras nociones y al presentar características con definiciones contrastantes, resultaron contradictorias, generales, complejas e inaplicables a los estudios de caso específicos. Asimismo, el análisis del cambio, su surgimiento como redes, la toma de decisión y la preeminencia de ciertos actores no son considerados en estas tipologías que resultan amplias y mezclan nociones tradicionales con los conceptos de redes, de aparición más reciente. Por ejemplo, Lemieux (1997, 62) detalla cuatro tipos de alianzas: *a*) asociaciones concertadas y duraderas, *b*) coaliciones concertadas, pero no duraderas, *c*) “tendencias” no concertadas y duraderas, y *d*) “agregados” no concertados y no duraderos.

En un tercer momento del análisis, Thatcher (2004) señala otros enfoques en el análisis de redes, vistos como instituciones o desde un análisis racional. Así se concretó el análisis de redes concebidas como ideas y normas a través de la noción de *coalition advocacy framework* (CAF) o coaliciones, un enfoque *bottom-up* que surge en respuesta a aquellos excesivamente centrados en el Estado (Kübler y de Maillard 2009). Las coaliciones de políticas públicas —CAF— plantean actores e interacciones a partir de subsistemas de políticas públicas (*policy subsystem*) como su unidad de análisis, siendo estos fundamentados en sistemas de creencia (Poupeau et al. 2018b),⁴ y así permiten articular el análisis de redes y de políticas públicas.

Finalmente, Thatcher (1998) destaca el análisis interorganizacional, en el cual las políticas públicas resultan de interacciones entre actores privados y públicos. La unidad de análisis son los actores y sus relaciones. Se trata de una visión de complementariedad entre la interdependencia y la autonomía, la jerarquía y la horizontalidad, el conflicto y la cooperación que producen las redes de manera conjunta. Metodológicamente, este análisis trabaja a partir de los *mapeos de redes* (Thatcher 1998) que los hace robustos y permiten responder de forma cuantitativa a preguntas cualitativas, pero en el cual, según este autor, las definiciones de redes son amplias y poco claras.

Sin embargo, aunque no responde a la pregunta acerca del surgimiento de las redes y le falta una teoría del poder (Thatcher 1998, 404), este análisis resulta de interés para caracterizar de forma inicial a algunas redes como aquella que podemos visualizar en la cuenca transfronteriza del río Hondo. Tal como Gaudin (2004, 205) lo evoca, la

⁴ En su libro sustentado en estudios de caso de cinco países de las Américas, Poupeau et al. (2018b, 31) caracterizan diez conflictos por el agua y sus redes, a partir de seis clases de vínculos posibles para analizar las coaliciones entendidas como sistemas compartidos de creencias, discursos e ideas: un núcleo de valores compartidos, una “coordinación interesada” fundamentada en otros elementos materiales, una “coordinación forzada” por la localización institucional de dos actores, una “coordinación jerárquica” impuesta por un sistema de obediencia, un “intercambio de información” relacionado en peticiones informativas y un conflicto entre actores con valores opuestos y en competencia.

frecuencia e intensidad de las relaciones entre actores o nodos existentes es una representación de grafos que procede de un análisis cuantitativo que, como lo veremos más adelante, presenta varios pasos.

La cuenca transfronteriza del río Hondo: una red de actores limitada a México y Belice

A pesar de ser una cuenca transfronteriza trinacional cuya superficie abarca tres Estados nación —Guatemala, ubicada en la parte alta, México y Belice en la parte media y baja—, las investigaciones realizadas en cuencas compartidas de la región (Olvera et al. 2011) han permitido evidenciar que Guatemala no presenta intereses particulares en materia de gestión del agua en esta cuenca ubicada en los confines de su territorio, ni ha desarrollado alguna herramienta de política hídrica o de cooperación con sus vecinos en dicha materia en la cuenca (Kauffer 2018).

Así, en México y en Belice el trabajo de campo ha evidenciado que los actores de estos dos Estados ribereños tampoco visualizan la presencia de sus contrapartes de Guatemala en sus interacciones pasadas y presentes en la cuenca del río Hondo. Por ello, las entrevistas realizadas entre 2004 y 2014 en los tres países nos llevaron a una primera conclusión: que la red de actores sociales conformada en esta cuenca no incluye de ninguna manera a Guatemala. Varios factores contribuyen a esta realidad: el desinterés de Guatemala para esta área poco poblada y que corresponde a zonas protegidas que aparecen en distintas tonalidades de grises en el mapa (véase figura 1); el añejo conflicto con Belice, todavía a finales de 2019, ante la Corte Internacional de Justicia por la delimitación de la frontera común que atraviesa esta cuenca donde se ubica el trifinio entre los países, y la correspondiente percepción de la lejanía de la porción guatemalteca para los otros dos países, expresada en algunas entrevistas, considerada como poco relevante para la cuenca y acorde al propio desinterés de este vecino del sur frente a esta porción de su territorio.

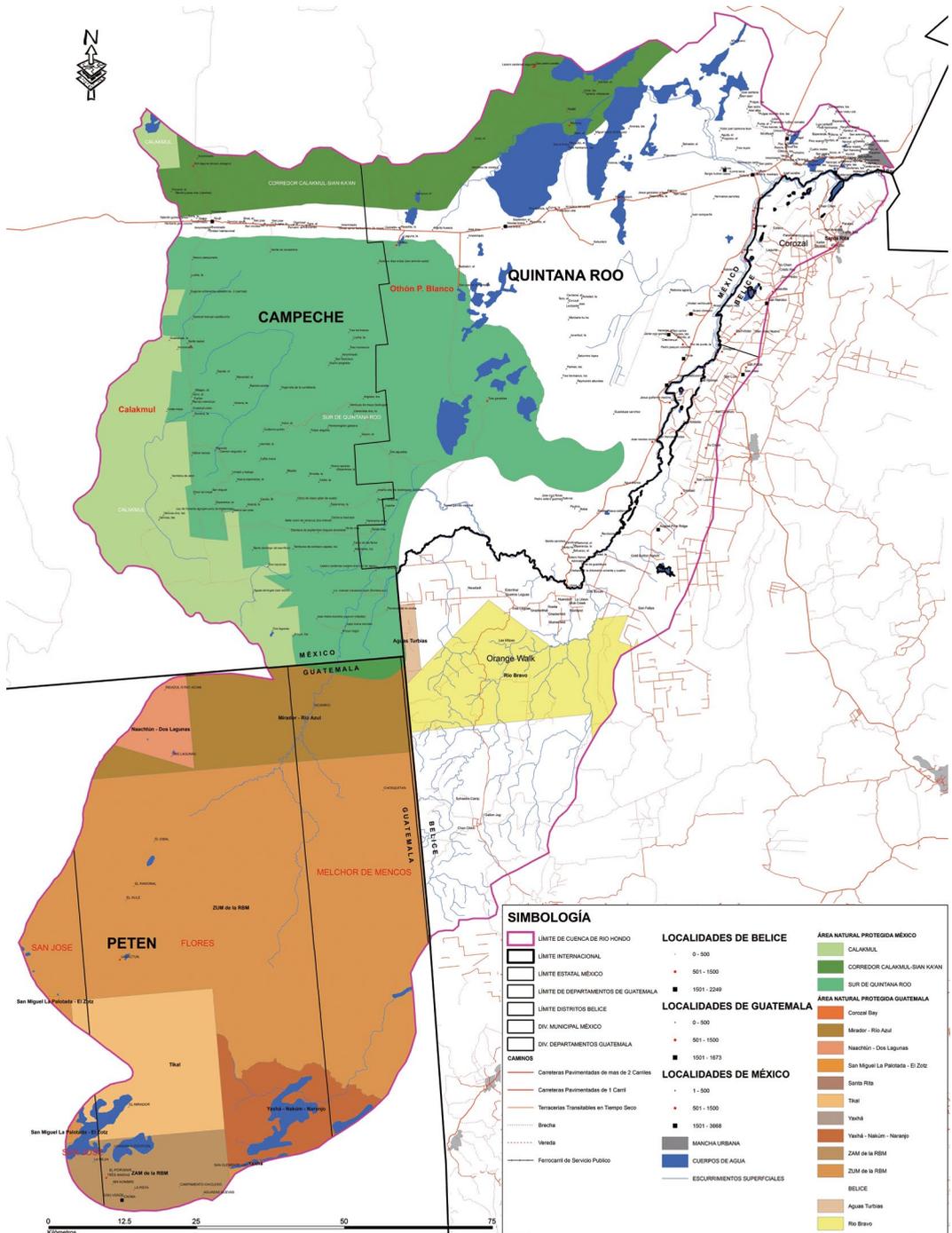


Figura 1. Cuenca transfronteriza del río Hondo y áreas protegidas

Fuente: elaborado por Emmanuel Valencia para proyectos de la autora.

Por estas razones, a pesar de ser una cuenca trinacional, la red de actores sociales involucrados en la gestión del agua de esta zona transfronteriza será abordada únicamente en su dimensión mexicano-beliceña, y ello, como resultado de los hallazgos de las investigaciones de campo anteriores a 2014 en la cuenca del río Hondo que evidenciaron la ausencia de Guatemala en las temáticas hídricas relacionadas con el Hondo (Kauffer 2018).

Aspectos metodológicos y aproximación a las características básicas de los actores de la red

Para el análisis de la red de actores sociales en la cuenca transfronteriza del río Hondo, se realizaron diecisiete entrevistas en ambos países durante el año 2014 en dos temporadas; entre estas figuran todos los beliceños que aceptaron ser entrevistados y tenían algún vínculo con la cuenca y la gestión del agua en aquel país. Del lado mexicano, se procedió a partir de una serie de actores identificados en los proyectos anteriores.

La entrevista estuvo organizada en dos secciones. La primera presentaba el listado de actores previamente considerados en ambos países y se preguntaba a las personas entrevistadas si los conocían. En función de su respuesta, se retomaba en la segunda parte de la entrevista qué tipo de redes de actores existían a partir de preguntas específicas en torno a las relaciones entre la persona entrevistada y los actores conocidos. De igual forma, durante la primera parte del encuentro, se indagaba si existían otros actores no identificados previamente, los cuales, en caso de ser relevantes, fueron contactados para ser entrevistados también a partir de la llamada técnica de bola de nieve, comúnmente utilizada en otros estudios sobre redes y coaliciones, en particular, algunos muy recientes sobre agua en las Américas (O'Neill et al. 2018; Popeau et al. 2018a; Santos et al. 2018). Las entrevistas fueron grabadas y sistematizadas en hojas de Excel. Todas las interacciones fueron vaciadas a partir de una codificación numérica

de los actores y de sus atributos: tipo de actor, escala de acción, ámbito de intervención, temática y país. Posteriormente, se realizó un análisis estadístico de los actores y de las redes formadas a partir de los 57 actores que fueron mencionados como integrantes de la red (n= 57).

Cabe subrayar que, si bien los actores entrevistados fueron colectivos y constituyen en términos amplios instituciones u organizaciones, en varios de los casos, las relaciones dentro de una misma institución y las experiencias de las personas entrevistadas eran tan peculiares que tomamos la decisión de agruparlos de forma separada: ello fue en particular el caso del sector académico, donde cada grupo temático de investigación fue considerado como un actor distinto en vista de la diversidad de relaciones establecidas —generalmente, por temas que correspondían a distintos puntos de la cuenca y, por tanto, a redes diferentes—. Estos actores, muy heterogéneos en su seno, se caracterizan por cierta horizontalidad y mucha libertad de acción que repercuten en una amplia gama de actividades, puntos de vista y experiencias, y, hasta cierto punto, una fragmentación de las relaciones que resultan muy particulares y conforman redes muy distintas. Por ejemplo, esto no sucede en el seno de las instancias del Gobierno federal mexicano, que tienden a ser más verticales y, por ende, con actores bastante homogéneos en su interior.

Siendo una red que se asienta en un escenario binacional, el primer elemento de caracterización es la nacionalidad. Así, entre los tres tipos de actores participantes en la red (n= 57), 82% es mexicano (n= 47) y solamente 14% (n= 8) beliceño, además de 4% internacional (n= 2). Entre estos, 77% (n= 44) presenta una escala de acción nacional o federal —este último criterio aplica en el caso mexicano—, 12% (n= 7) actúa en el ámbito internacional, y otro 11% (n= 6) a escala municipal o local. Los tipos de actores más representados son entes del Gobierno federal en México o nacional en Belice (n= 21, es decir, 37%), las organizaciones académicas (19%, n= 11) y las ONG (n= 6, 11%) a partir de una categorización realizada *a posteriori* (cuadro 1). Para ello, revisamos la totalidad de los actores de la red y construimos nueve categorías: sector académico; Gobierno federal o

nacional; Gobierno estatal; Gobierno municipal; instancia local; ONG; espacio de participación; empresa; otro (cuadro 1).

Estos atributos generales evidencian la preeminencia de los actores mexicanos y aquellos que se relacionan con la competencia federal o nacional de la gestión del agua que se vincula con la condición fronteriza —si lo vemos desde una perspectiva nacional— o transfronteriza —a escala del conjunto de la cuenca del río Hondo— cuyas competencias recaen en actores del sector gubernamental de ambos países —por tanto, de carácter nacional en Belice y federal en México.

Cuadro 1. Identificación de actores por sectores

Tipo de actor	N	Total (%)
Académico	11	19
Federal/nacional	21	37
Estatal (federado)	4	7
Municipal	3	5
Local	5	9
ONG	6	11
Espacio de participación	4	7
Empresa	2	4
Otro	1	2
Total general	57	100

Fuente: información procesada a partir de datos de trabajo de campo (2014-2016).⁵

⁵ Los cuadros presentados en este capítulo son el resultado de los análisis de atributos y multicriterio que fueron procesados por Lala Razafimahefa (CNRS-ART-Dev Universidad de Montpellier III, Francia) a partir del trabajo de campo (2014-2016). La autora agradece además la colaboración de Ludivina Mejía González, Julia Lamotte y Miguel Urbina Pérez en el trabajo de campo y en la captura de la información.

Los actores de la red fueron categorizados *a posteriori* en siete ámbitos de actividades: agricultura, ambiente, economía, social, agua, político, varios (cuadro 2). El ámbito ambiental es el más representado con 37% de los actores entrevistados (n= 21) y los demás actores que destacan abarcan un porcentaje alrededor de 10 puntos, entre los cuales encontramos el ámbito hídrico. Ello significa que, en términos generales, los actores pertenecen de forma minoritaria al ámbito del agua en la medida en que la temática hídrica y de cuenca abarca todos los sectores de la vida, y en el marco de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) se inserta en preocupaciones ambientales.

Para establecer las relaciones entre los actores, se realizó una codificación de los datos relacionales para determinar las características de la red dividida en cuatro grandes categorías: la centralidad de los actores, la topología de la red, la existencia de grupos cohesivos y las posiciones estructurales dentro de la red, tarea que consiste en modelar la red (*modeling the network*) (Tadeu et al. 2018, 235).

Cuadro 2. Ámbito de los actores integrantes de la red

Ámbito	N	Total (%)
Agricultura	7	12
Ambiente	21	37
Económico	7	12
Social	5	9
Agua	5	9
Político	6	11
Varios	6	11
Total general	57	100

Fuente: información del trabajo de campo (2014-2016).

Una tipología de la centralidad de los actores procede a partir de un análisis multicriterio que incluye las medidas de grado entrante, grado saliente, intermediaridad, proximidad, vector propio y coeficiente de aglomeración con la proyección del criterio de PageRank como variable ilustrativa. Este análisis llevó a una división de los actores en cuatro clases según su orden de importancia. En cada clase, los actores están ordenados de forma decreciente con base en su representación en esta, a partir de su distancia en el centro de gravedad.⁶

La clase 4 incluye a los cuatro actores más centrales de la red. Son citados en promedio siete veces, pero además, contribuyen de forma fundamental en la integración de la red porque ellos mismos citan en promedio a diecisiete contactos: establecen vínculos entre sí y con los actores más importantes de la red. Su posición de intermediarios es fundamental para la red, además de su capacidad para llegar de forma rápida y efectiva al conjunto de los demás miembros de esta (cuadro 3).

⁶ El grado de un actor (*degree*) se calcula con base en el número de actores que son adyacentes a él y lo han mencionado en la entrevista. El grado interno o grado de entrada o entrante de un actor (*in-degree*) se calcula por el número de actores que lo eligieron. El grado externo o grado de salida o saliente de un actor (*out-degree*) está determinado por el número de actores que este ha mencionado. La intermediación o intermediaridad de un actor (*betweenness*) se calcula a partir del número de veces asociadas a los caminos mínimos que conectan todas las parejas de actores. La cercanía o proximidad de un actor (*closeness*) está determinada por el número mínimo de pasos que debe tomar para entrar en contacto con todos los demás actores del sistema. Finalmente, los índices de centralidad del vector propio (*eigenvector*) de cada individuo son calculados a partir del vector normado correspondiente al valor propio más grande de la matriz que representa la relación. Ello indica el grado de importancia del actor dentro de la red (Tadeu et al. 2018, 235). El principio de PageRank consiste en atribuir a cada actor una puntuación proporcional al número de veces que un usuario transita por este actor al navegar aleatoriamente por la red. Finalmente, el coeficiente de aglomeración (*clustering coefficient*) de un nodo corresponde a la proporción del número de enlaces que conectan los nodos vecinos en función del número total de enlaces posibles de estos vecinos.

Cuadro 3. Características de los actores identificados en la clase 4

Actores	País	Tipo de organización	Escala de acción	Ámbito	Comunidades ⁷	<i>k-core</i> ⁸
SEMA (Secretaría de Medio Ambiente)	México	Estatal	Federal/nacional	Ambiente	Grupo 1	7
Ecosur. Calidad Agua (El Colegio de la Frontera Sur, grupo Calidad del Agua)	México	Académico	Federal/nacional	Agua	Grupo 2	7
CAPA (Comisión de Agua Potable y Alcantarillado)	México	Estatal	Federal/nacional	Agua	Grupo 1	7
CCRH (Comisión de Cuenca del Río Hondo)	México	Espacio de participación	Internacional	Varios	Grupo 4	7

Fuente: información procesada a partir del trabajo de campo (2014-2016).

La clase 3 está conformada por 12 actores, entre los cuales solamente uno no fue entrevistado (cuadro 4). Gozan de cierta fama dentro de la red al ser referidos en promedio en cuatro ocasiones, y se caracterizan por un papel de integración de la red al citar en promedio a otros siete contactos. Sus vínculos con actores importantes les permiten ejercer esta función de intermediación.

La clase 1 está integrada por 16 actores no entrevistados, pero que ostentan cierto reconocimiento al ser mencionados tres veces en promedio, situación que los ayuda a agrupar a otros actores a su alrededor, los cuales, a su vez, establecen vínculos (cuadro 5).

⁷ Las comunidades de la red analizada presentaron cuatro grupos, que serán posteriormente presentados y numerados de 1 a 4.

⁸ Esta noción será explicada en las siguientes páginas.

Cuadro 4. Características de los actores identificados en la clase 3

Actores	País	Tipo de organización	Escala de acción	Ámbito	Comunidades	k-core
Conafor (Comisión Nacional Forestal)	México	Federal/nacional	Federal/nacional	Ambiente	Grupo 5	7
Conanp (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas)	México	Federal/nacional	Federal/nacional	Ambiente	Grupo 3	5
Ecosur. Pez Diablo (El Colegio de la Frontera Sur, grupo Pez Diablo)	México	Académico	Federal/nacional	Ambiente	Grupo 1	6
CAPA-GOOPIB (Comisión de Agua Potable y Alcantarillado-Gerencia del Organismo Operador de Othón P. Blanco)	México	Municipal	Distrital/municipal/ local	Agua	Grupo 1	7
UQROO (Universidad de Quintana Roo)	México	Académico	Federal/nacional	Varios	Grupo 3	5
ASK (Amigos de Sian Ka'an, A. C.)	México	ONG	Federal/nacional	Ambiente	Grupo 1	7
Ecosur. Cañeros (El Colegio de la Frontera Sur, grupo Cañeros)	México	Académico	Federal/nacional	Social	Grupo 6	5
Ecosur. Manatís (El Colegio de la Frontera Sur, grupo Manatís)	México	Académico	Federal/nacional	Ambiente	Grupo 5	5
DTT (Distrito de Temporal Tecnificado)	México	Local	Distrital/municipal/ local	Económico	Grupo 4	4
Conagua (Comisión Nacional del Agua)	México	Federal/nacional	Federal/nacional	Agua	Grupo 1	7
Semar (Secretaría de Marina)	México	Federal/nacional	Federal/nacional	Político	Grupo 3	5
SACD (Sartaneja Alliance for Conservation and Development)	Belice	ONG	Federal/nacional	Ambiente	Grupo 2	4

Fuente: información procesada a partir del trabajo de campo (2014-2016).

Cuadro 5. Características de los actores identificados en la clase 1

Actores	País	Tipo de organización	Escala de acción	Ámbito	Comunidad	k-core
Ejidales	México	Local	Distrital/municipal/local	Agricultura	Grupo 3	3
Conabio (Comisión Nacional de Conservación de la Biodiversidad)	México	Federal/nacional	Federal/nacional	Ambiente	Grupo 1	4
CIUA (Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Belice)	México	Federal/nacional	Internacional	Político	Grupo 2	2
Mun. Othón P. B. (Municipio de Othón P. Blanco)	México	Municipal	Distrital/municipal/local	Político	Grupo 1	2
Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social)	México	Federal/nacional	Federal/nacional	Social	Grupo 6	2
Iniap (Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias)	México	Académico	Federal/nacional	Agricultura	Grupo 4	3
Semarnat (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales)	México	Federal/nacional	Federal/nacional	Ambiente	Grupo 5	5
Ecosur. Oceanografía (El Colegio de la Frontera Sur, grupo Oceanografía)	México	Académico	Federal/nacional	Ambiente	Grupo 2	4
Profepa (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente)	México	Federal/nacional	Federal/nacional	Ambiente	Grupo 5	4
Canaco (Cámara Nacional de Comercio)	México	Empresa	Federal/nacional	Económico	Grupo 1	2
CCPY (Consejo de Cuenca de la Península de Yucatán)	México	Espacio de participación	Federal/nacional	Varios	Grupo 1	4
Secr. Salud (Secretaría de Salud)	México	Federal/nacional	Federal/nacional	Social	Grupo 2	2
Sedari (Secretaría de Desarrollo Agropecuario Rural e Indígena)	México	Estatal	Federal/nacional	Agricultura	Grupo 4	2
IMTA (Instituto Mexicano de Tecnología del Agua)	México	Académico	Federal/nacional	Agua	Grupo 1	2
Sagarpa (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación)	México	Federal/nacional	Federal/nacional	Agricultura	Grupo 4	5
Fisheries Dept (Fisheries Department)	Belice	Federal/nacional	Federal/nacional	Agricultura	Grupo 2	4

Fuente: información procesada a partir del trabajo de campo (2014-2016).

Cuadro 6. Características de los actores identificados en la clase 2

Actores	País	Tipo de organización	Escala de acción	Ámbito	Comunidades	k-core
CPTX (Cooperativas Pesqueras y Turísticas de Xcalak)	México	Local	Federal/nacional	Económico	Grupo 3	1
CTEPNFOR (Comité Técnico Estatal del Programa Nacional Forestal de Quintana Roo)	México	Espacio de participación	Federal/nacional	Ambiente	Grupo 5	1
Pronatura	México	ONG	Internacional	Ambiente	Grupo 5	1
Coespo (Consejo Estatal de Población)	México	Estatal	Federal/nacional	Social	Grupo 6	1
PRI (Partido Revolucionario Institucional)	México	Federal/nacional	Federal/nacional	Político	Grupo 6	1
Prod. caña (Productores de Caña)	México	Local	Distrital/municipal/ local	Agricultura	Grupo 6	1
Secr. Trabajo PS (Secretaría del Trabajo y Previsión Social)	México	Federal/nacional	Federal/nacional	Social	Grupo 6	1
Emb. México (Embajada de México)	México	Federal/nacional	Internacional	Político	Grupo 5	1
COELMOPB (Comité de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Othón P. Blanco)	México	Municipal	Distrital/municipal/ local	Ambiente	Grupo 1	1
ITC (Instituto Tecnológico de Chetumal)	México	Académico	Federal/nacional	Varios	Grupo 1	2
FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura)	México	Otro	Federal/nacional	Económico	Grupo 4	1
Firco (Fideicomiso de Riesgo Compartido)	México	Federal/nacional	Federal/nacional	Económico	Grupo 4	1
CCE (Consejo Coordinador Empresarial)	México	Local	Federal/nacional	Económico	Grupo 4	1
INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía)	México	Federal/nacional	Federal/nacional	Varios	Grupo 4	1
Conapesca (Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca)	México	Federal/nacional	Federal/nacional	Agricultura	Grupo 3	1

Actores	País	Tipo de organización	Escala de acción	Ámbito	Comunidades	k-core
Ing. azucarero (Ingenio San Rafael de Pucté)	México	Empresa	Federal/nacional	Económico	Grupo 6	2
Ecosur. Peces Bahía (El Colegio de la Frontera Sur, grupo Peces Bahía de Chetumal)	México	Académico	Federal/nacional	Ambiente	Grupo 3	3
IWBC (International Water Boundary Commission)	Belize	Federal/nacional	Internacional	Político	Grupo 1	1
MNRE (Ministry of Natural Resources and Environment)	Belize	Federal/nacional	Federal/nacional	Ambiente	Grupo 1	1
CZMAI (Coastal Zone Management Authority and Institute)	Belize	ONG	Federal/nacional	Ambiente	Grupo 3	2
Ubelize (University of Belize)	Belize	Académico	Federal/nacional	Varios	Grupo 3	2
FD (Forest Department)	Belize	Federal/nacional	Federal/nacional	Ambiente	Grupo 2	1
Wildtracks	Belize	ONG	Federal/nacional	Ambiente	Grupo 2	4
GTBCM (Grupo de Trabajo Binacional para la Conservación del Manatí)	Internacional	Espacio de participación	Internacional	Ambiente	Grupo 5	1
Blue Venture (Blue Venture)	Internacional	ONG	Internacional	Ambiente	Grupo 2	1

Fuente: información procesada a partir del trabajo de campo (2014-2016).

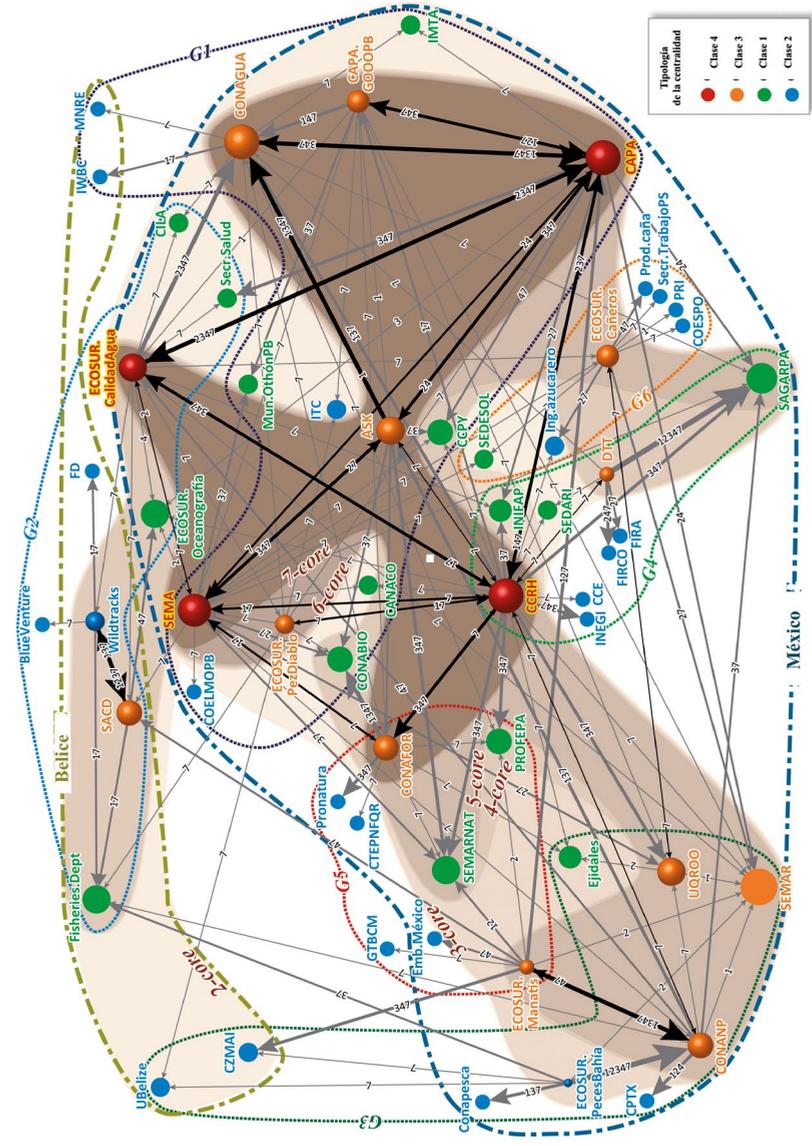
Finalmente, la clase 2 incluye a 25 actores, entre los cuales se encuentran 23 no entrevistados y entre estos, actores periféricos que fueron evocados en una sola ocasión en las entrevistas cuando se indagó acerca de los vínculos (cuadro 6). Aunque no existe una relación estadística entre la centralidad y la nacionalidad, en esta última categoría existe una ligera sobrerrepresentación de actores de Belice en comparación con el promedio.

Únicamente los actores estatales —del Gobierno del estado de Quintana Roo— se encuentran mayor representados en la clase 4 en comparación con el promedio, y no existe en términos generales relación de dependencia entre la tipología de la centralidad y los tipos de organización que integran cada clase.

Finalmente, para analizar esta red, se tomó en cuenta la existencia de grupos cohesivos como la existencia de *k-core* en tanto subgrupo de actores. La pertenencia a grupos cohesivos completa los atributos de los actores para el análisis de redes de políticas públicas (Santos et al. 2018, 275). Tomando en cuenta que un grupo de n actores conforma un *k-core* cuando k es inferior o igual a n si cada uno de los actores está vinculado con $k-1$ otros actores del grupo. En el corazón central del grupo, núcleo o *deep core* se encuentran los subgrupos o *k-cores*, que se organizan como *maruskas*, unos incluidos en los otros de forma decreciente: así, el *7-core* contiene el *6-core* y a su vez el *5-core* de forma sucesiva.

El *deep core* de la red múltiple —es decir, aquella que incluye todas las relaciones simultáneas en el análisis— está conformado por la totalidad de las subredes que conforman la red y forma un *7-core* integrado por 8 actores que detallaremos en el siguiente apartado, que analiza las características de las relaciones entre los actores y cómo estas permiten visualizar una red de políticas públicas.

Figura 2. Núcleos duros y clases de la red de políticas de agua en la cuenca del río Hondo



Fuente: información del trabajo de campo (2014-2016).

Los componentes de la red de políticas públicas de la cuenca del río Hondo

La red múltiple identificada en el territorio conformado por la cuenca del río Hondo parte de una decisión de política pública, la creación de la CCRH en 2009 articulada con la Ley de Aguas Nacionales (LAN) de 1992 y la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) como eje de la política hídrica mexicana cuando se concreta este principio internacional rector a finales del siglo XX. Las reformas a la LAN en el año 2004 profundizaron en una doble estructura de la GIRH en México, lo que incluyó, en primer lugar, la parte gubernamental de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) mediante los organismos de cuenca organizados a través de las llamadas “regiones hidrológicas administrativas”. La segunda vertiente de la GIRH son las organizaciones de cuenca integradas por los consejos, las comisiones y los comités inaugurados desde la mitad de la década de 1990 y concretadas en la región por el Consejo de Cuenca de la Península de Yucatán (CCPY) en 1999 para los estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo, los últimos dos localizados en parte de la cuenca del río Hondo —aunque Campeche está olvidado en la estructura organizacional, no figura en la red creada y no aparece como relevante en las entrevistas realizadas.

En el marco del CCPY, en 1999 fueron creados grupos de trabajo especializados (GTES) y posteriormente el primer órgano auxiliar del CCPY, la Comisión de Cuenca del Río Hondo (CCRH) en 2009, diez años después de la inauguración del primero.

Entre los antecedentes de la CCRH figura el “Diagnóstico para el manejo sustentable de la cuenca internacional del río Hondo al 2025”, financiado exclusivamente por la Conagua (2007) y realizado en su nombre por una empresa. Este fue el resultado de un acuerdo tomado en el seno de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Belize (*sic*) (CILA) —una organización internacional integrada por ambos Estados y formada en el año 1993—. Este acuerdo inaugural fue concretado posteriormente por el propio CCPY. La idea inicial

hacía énfasis en la importancia de la colaboración binacional México-Belice con la exclusión de Guatemala, claramente establecida en este documento general de política pública mexicana para la gestión de la cuenca (Conagua 2007). Fue entonces, a partir del establecimiento de la CCRH, que la red empezó a tejerse de tal forma que, cinco años después, cuando realizamos el trabajo de campo en ambos países, los vínculos entre actores estaban fortalecidos. De hecho, los años que antecedieron a 2016 fueron los más relevantes para la CCRH y la red conformada en torno a esta, porque a partir de aquel año, la falta de financiamientos por parte del Gobierno mexicano provocó una disminución de actividades e incluso de reuniones y, por ende, de interacciones entre actores.

En esta última parte, nos abocamos a mostrar cómo la red de actores sociales identificada en la cuenca del río Hondo conforma una red de políticas públicas a partir de tres argumentos: *i)* los elementos del análisis multicriterio que permiten afirmar que se trata de una red; *ii)* aquellos que evidencian que la red está organizada en torno a las políticas públicas del agua y que, por ende, tiene en su centro la cuenca del río Hondo; *iii)* las evidencias de centralidad de los actores del agua en esta red. Siguiendo el planteamiento de Zurbriggen en el capítulo 1 de esta obra, es fundamental conocer los elementos que integran el subsistema de política pública en su contexto para entender el surgimiento y las transformaciones de la red.

La red de políticas públicas de la cuenca del río Hondo

Con 159 vínculos entrettejidos en una red múltiplex, los 57 actores de la red establecieron cinco redes simples llamadas uniplex. Estas son: una red de protagonistas, otra de actores activos, una red de relaciones de proximidad, una red de confianza y, finalmente, una red de colaboración. La red de protagonismo refiere a la identificación de los actores que, en la experiencia de los entrevistados, tienen un papel

de liderazgo en la cuenca en torno al agua. Los activos son los actores percibidos como realizando acciones concretas. La proximidad indica cercanía entre los actores en el trabajo e intercambios y la confianza, un vínculo estrecho que lleva a compartir opiniones en el trabajo conjunto. Finalmente, la colaboración se vincula con actividades de distintos tipos que han realizado junto con otros actores.

Cabe subrayar que una red —en el sentido de *policy (issue) network*— es un mecanismo fluido, a veces informal (Tadeu et al. 2018, 223) e incluso donde únicamente el vínculo puede consistir en la circulación de información (Le Gouill y Poupeau 2018, 72). Caracterizar a estas redes devela un doble propósito: una perspectiva de ciencia política que busca entender las interrelaciones entre diversos actores y una visión cuantitativa más sociológica que pretende su representación con grafos y dígrafos (Pappi y Henning 1998, 553). Así, este tipo de análisis presenta aspectos generales de las interacciones entre actores alrededor de un tema compartido sin llegar al detalle de los vínculos objeto de estudio de las coaliciones que proceden por simplificación de los subsistemas (O' Neill et al. 2018, 297) y entonces se enfocan en valores y creencias compartidos específicos: tal es el caso de un estudio comparativo reciente en torno a diez coaliciones sobre conflictos por el agua, donde los recursos de las redes, así como los de las personas integrantes de estas fueron tomados en cuenta (Poupeau et al. 2018a, 356) desde una visión centrada en los individuos. En el presente caso, la atención se enfoca en los actores colectivos de la red analizada y en su caracterización general, en el entendido de que se trata de un mecanismo fluido que presenta un comportamiento dialéctico (véase Zurbriggen en el capítulo 1 de este volumen).

Así, 54% de las relaciones (n= 86) se deriva de un vínculo único entre dos actores en las cinco redes simples, entre los cuales 84% representa vínculos de colaboración. En vista de estos datos, podemos afirmar que tenemos mayoritariamente una red de colaboración en torno a actividades de diversa índole. Además, 46% (n= 73) de las relaciones detectadas en la red múltiple evidencia una yuxtaposición

de al menos dos relaciones entre las cuales 37, es decir 23%, suman dos vínculos simples yuxtapuestos, 26 relaciones (16%) corresponden a tres, y 8 (3%) a cuatro. Únicamente dos relaciones mezclan cinco vínculos simples. Entonces, 54% de las relaciones se deriva de un vínculo único entre dos actores en las cinco redes simples, entre los cuales 84% representa vínculos de colaboración.

Se tiene que 87% de las relaciones (n= 138) se desarrolla entre actores mexicanos, 3% entre beliceños (n= 5), y 10% hacia la cooperación internacional (n= 16). Finalmente, 8% de los vínculos (n= 13) se establece de México hacia Belice, 1% de Belice hacia México (n= 1), y 2% de cada país hacia organizaciones internacionales (n= 2). Los resultados evidencian una profunda dependencia entre el país del actor entrevistado y el del citado, así como la existencia de relaciones sobrerrepresentadas al interior de cada Estado, lo cual habla de una cuenca transfronteriza aún encerrada en las fronteras nacionales con pocas relaciones desarrolladas a escala transfronteriza.

Si consideramos el tipo de actores, los vínculos más frecuentes en la red múltiplex se realizan por los actores académicos en 30% de los casos (n= 47), seguidos por los actores estatales (19%, n= 31), los federales/nacionales (16%, n= 26) y los espacios de participación (15%, n= 24). La mayoría de estas relaciones se establecen por los actores académicos hacia los federales/nacionales en 13% de los casos (n= 21). En segundo lugar, tenemos los vínculos entre actores federales/nacionales (8%, n= 12) y en tercer lugar de los actores estatales —caso mexicano— hacia los federales/nacionales (6%, n= 10). Finalmente, destacan las relaciones entre actores académicos (6%, n= 9).

La dependencia entre el actor entrevistado y el citado es notable en cuanto al ámbito de acción —ambiente, agua, social, económico—, con excepción de actores académicos y la CCRH, que desarrollan relaciones privilegiadas con el sector ambiental. Así, 22% de las relaciones (n= 35) se establecen entre actores ambientales, los cuales son citados de manera privilegiada por los actores del agua (8%, n= 13) y presentan vínculos con el mundo agrícola (6%, n= 9).

Cabe destacar que 62% (n= 99) de las relaciones se presenta al interior de una escala federal o nacional, 13% (n= 21) de lo internacional a lo federal o nacional y 9% (n= 14) de la escala federal-nacional hacia la internacional. Encontramos, asimismo, 8% (n= 12) de los vínculos de las escalas local o municipal hacia la federal/nacional. En general, 63% (n= 100) de las relaciones de la red se ubica en una misma escala y solamente 37% entre escalas. Entre estas, la mayoría converge desde lo federal/nacional (84%, n= 133) y hacia lo federal/nacional (75%, n= 120).

El número de relaciones entre los 57 actores sociales y las diferentes características puestas en evidencia, permiten afirmar que se trata de una *red* con las características antes mencionadas de sus actores resultante de las interacciones de cinco redes articuladas en una red múltiplex.

Una red de políticas públicas centrada en el agua en la cuenca

En este apartado explicamos cómo la red organizada en torno a los actores de la cuenca del río Hondo configura una red de políticas públicas centrada en el agua. Para ello, examinamos los resultados del análisis en torno a la centralidad y a los grupos cohesivos: en este caso, evocamos las comunidades más importantes, el núcleo duro y los actores centrales de la red y su relación con el agua, así como los vínculos entre los actores del agua en esta red.

Las comunidades o *clusters* conforman grupos cohesivos que agrupan a diversos actores a partir de la magnitud de la densidad de sus vínculos internos y de sus pocos vínculos externos. Es decir, que representan subdivisiones dentro de la red articuladas en función de sus interrelaciones y de su ausencia de relaciones con el exterior. Algunos autores consideran que la existencia de comunidades es una característica de la fragmentación de las redes de políticas públicas

(Tadeu et al. 2018, 235). Sin embargo, la visualización de las comunidades en función de ciertos atributos de los actores permite evidenciar resultados pertinentes para observar el enfoque principal de la red de políticas públicas en la cuenca del río Hondo.

Seis comunidades (grupos) son identificadas en esta red múltiple: el grupo 1 (G1) está integrado por 15 actores (26%), los grupos 2 (G2), 3 (G3) y 4 (G4) por 12 (16%). Estos grupos constituyen una mezcla de distintas organizaciones con excepción del G1, donde se encuentran todas las municipales. Lo más notable de estas comunidades es su organización de forma claramente temática: el G1 concentra la mayoría de los actores del sector agua (80%), el G4 los actores económicos (57%), el G5 los ambientales (33%) y el G6 los sociales (80%).

Cuadro 7. Comunidades (*clusters*) según temáticas

Cluster	Temática							
	Agricultura (%)	Ambiente (%)	Económico (%)	Social (%)	Agua (%)	Político (%)	Varios (%)	Promedio (%)
G1		29	14		80	33	33	26
G2	14	24		20	20	17		16
G3	29	14	14			17	33	16
G4	43		57				33	16
G5		33				17		14
G6	14		14	80		17		12
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: información generada por Lala Razafimahefa a partir de datos de trabajo de campo (2014-2016).

El cuadro 7 evidencia que los actores del sector agua están concentrados en la comunidad G1, que se caracteriza por ser la más numerosa, mientras que el restante de este sector se ubica en el G2. Este

primer *cluster* agrupa también el mayor porcentaje de actores políticos de la cuenca y presenta la segunda concentración de actores ambientales después del G5. Ello significa que, a pesar de ser un grupo numeroso, los vínculos fuertes entre los actores del agua evidencian la importancia de esta temática en el seno de la red, y sus relaciones cercanas con una tercera parte de los actores políticos y ambientales de la cuenca. Se evidencia entonces que se trata de una red centrada en el agua —cuya mayor comunidad está relacionada con la temática—, pero con vínculos en los sectores políticos y ambientales, lo cual la ubica claramente como una red de políticas públicas en torno al agua en la cuenca del río Hondo.

Un componente relevante de la característica de esta red es su núcleo duro (*deep core*), grupo cohesivo tradicionalmente estudiado en análisis de redes (por ejemplo, Tadeau et al. 2018, 222). El núcleo duro de la red múltiplex del río Hondo se integra en un *7-core* constituido por ocho actores: la organización no gubernamental Amigos de Sian Ka'an (ASK), la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado (estado de Quintana Roo) (CAPA), la CAPA-Gerencia del Organismo Operador Othón P. Blanco (GOOOPB), la CCRH, la Comisión Nacional Forestal (Conafor), la Conagua, la Secretaría de Medio Ambiente del estado de Quintana Roo (SEMA) y El Colegio de la Frontera Sur —grupo Calidad del Agua—. Entre los ocho actores figuran cinco vinculados con la temática del agua y tres con el ambiente, de tal forma que el núcleo duro de la red múltiplex está claramente centrado en las temáticas hídricas y, en menor medida, las ambientales; por otra parte, es totalmente mexicano, además de estar articulado en torno a la CCRH, como se desarrollará más adelante.

Cada uno de los ocho actores del núcleo duro de la red está en relación con, por lo menos, otros seis actores de este grupo, el cual incluye 80% de los actores del agua, hecho que se suma a los datos anteriores que evidencian la preeminencia de estos en el centro de la red de políticas públicas del río Hondo (cuadro 8).

Cuadro 8. Núcleos de la red de políticas públicas de la cuenca del río Hondo por temática

Ámbito temático								
<i>k-core</i>	Agricultura (%)	Ambiente (%)	Económico (%)	Social (%)	Agua (%)	Político (%)	Varios (%)	Promedio (%)
7-core		14			80		17	14
6-core		5						2
5-core	14	14		20		17	17	12
4-core	14	24	14				17	14
3-core	29	5						5
2-core	14	5	29	40	20	33	33	19
1-core	29	33	57	40		50	17	33
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: información procesada a partir del trabajo de campo (2014-2016).

Si sumamos el actor Ecosur-Grupo Pez Diablo a este núcleo duro, obtenemos un grupo de nueve actores que están en relación con por lo menos cinco de los miembros de este núcleo, es decir, aquellos que conforman el 6-core de la red en el cual solamente figuran actores del agua y del ambiente.

En el caso del 5-core, al interior del cual cada actor tiene por lo menos relación con otros cuatro, se incluye a otros siete actores, es decir, un total de 16 sujetos o 28% de los que componen la red: estos son la Semarnat, la Secretaría de la Marina (Semar), la Universidad de Quintana Roo (UQROO), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (Sagarpa), la Conanp, el Ecosur-Grupo de Manatís y el Ecosur-Grupo de Cañeros, es decir, instituciones del Gobierno federal mexicano de distintos sectores (ambiente, político y agricultura), además del ámbito académico.

La inclusión de casi la mitad de los actores en el núcleo duro (47% para 27 de estos) se logra en el 3-core, es decir, el grupo donde cada miembro tiene por lo menos un vínculo con otros.

Los tres principales núcleos duros —*7-core*, *6-core* y *5-core*— incluyen únicamente a actores mexicanos y los primeros beliceños se integran al núcleo duro a partir del *4-core* —cuando cada miembro presenta por lo menos tres relaciones con sus contrapartes al interior de este—: se trata de una instancia del Gobierno central de Belice, el Fisheries Department y dos ONG de aquel país: la Sar-tajena Alliance for Conservation and Development (SACD) y Wild-tracks. Las dos organizaciones internacionales, el Grupo Técnico de la Bahía de Chetumal y Blue Venture se encuentran totalmente al margen al interior del *1-core*, es decir, sin vínculos con los demás (cuadro 9).

Cuadro 9. Núcleos de la red

Núcleos	Número de organizaciones sumadas	Total (%)	Número acumulado	Porcentaje acumulado
<i>7-core</i>	8	14	8	14
<i>6-core</i>	1	2	9	16
<i>5-core</i>	7	12	16	28
<i>4-core</i>	8	14	24	42
<i>3-core</i>	3	5	27	47
<i>2-core</i>	11	19	38	67
<i>1-core</i>	19	33	57	100
Total	57	100		

Fuente: información procesada a partir del trabajo de campo (2014-2016).

Destacan en los tres núcleos duros el Ecosur en sus grupos de Calidad del Agua, Pez Diablo, Manatís y Cañeros, y la UQROO, en tanto institución académica, además de la CAPA y la SEMA, actores del estado de Quintana Roo que ocupan un lugar central en la red. Asimismo, entre los actores federales mexicanos se encuentran también la Conagua y la Conafor, además de la CCRH, en tanto espacio de participación, así como la ONG Amigos de Sian Ka'an (ASK).

Los núcleos duros ubicados entre el *5-core* y el *7-core* están integrados por actores federales y nacionales mexicanos, aunque dos excepciones son muy relevantes para este caso: la CCRH como principal vínculo a escala internacional y el organismo operador del municipio fronterizo de Othón P. Blanco en las escalas municipal y local.

En cuanto a los sectores representados en los tres núcleos duros, sobresalen cuatro actores del agua: la CAPA, la CAPA GOOOPB, la Conagua y el grupo de Calidad del Agua del Ecosur, y en el sector ambiental resaltan siete actores: la ONG ASK, la Conafor, la SEMA, la Semarnat, la Conanp, los grupos Pez Diablo y Manatís del Ecosur. En conjunto, representan los sectores o ámbitos temáticos preponderantes en la red de relaciones. Cabe mencionar que otras cinco organizaciones destacan en los núcleos duros: en el *7-core* se encuentra la CCRH, y en el *5-core* un actor del mundo agrícola, la Sagarpa, otro que se ubica en el tema social, el grupo de cañeros del Ecosur, un actor gubernamental que obra en el ámbito político, la Semar y, finalmente, la Universidad de Quintana Roo.

Los núcleos duros y la tipología de la centralidad están lógicamente vinculados: así, los cuatro actores centrales de la clase 4 antes mencionados pertenecen al *7-core*. De la misma forma, los actores predominantes de la clase 3 poseen una presencia significativa en el *5-core*, además de ser mayoritarios en los grupos *7-core* y *6-core*.

Los actores ubicados en la clase 1 que gozan de poca fama se encuentran en el grupo *4-core* y en el *2-core*, donde establecen una sola relación. Asimismo, todos los actores de núcleo duro *1-core* pertenecen a la clase 2, que agrupa a los más periféricos de la red del río Hondo.

Así, la presencia de actores del sector agua en los núcleos centrales de la múltiple y en los grupos cohesivos de la red permite sostener que se trata de una red de políticas públicas organizada en torno al agua en la cuenca del río Hondo.

Los actores centrales de la red

Los resultados del análisis multicriterio permiten evidenciar los principales actores centrales de la red, que en este caso son cuatro: la CCRH, el Ecosur-Grupo Calidad del Agua, la Conagua y el Ecosur-Oceanografía.

Para entender lo relevante de los actores centrales de la red, es necesario referirse al cuadro 10, que evidencia los resultados de la CCRH con respecto a los indicadores generales y para la red y sus rangos.

Cuadro 10. Indicadores gráficos de la CCRH

	Vertex	CCRH	Rango
Métricas gráficas	Grado entrante	8.00	2
	Grado saliente	24.00	1
	Intermediaridad	810.601	1
	Proximidad	0.010	1
	<i>Eigenvector</i> de centralidad	0.073	1
	Coefficiente de aglomeración	0.116	30
	PageRank	4.351	1
Atributos	Estatus del actor	Entrevistado	
	País	México	
	Tipo de actor	7. Espacio de participación	
	Escala de acción	Internacional	
	Temática	Varios	
	Comunidad	G4	
	<i>k-core</i>	<i>7-core</i>	
	Tipología de la centralidad	Clase 4	

Fuente: información procesada a partir del trabajo de campo (2014-2016).

El papel de líder y el lugar central ocupado por la CCRH en el seno de la red se caracteriza por los siguientes indicadores y rangos. La CCRH se encuentra en la clase 4 de los actores centrales y pertenece al núcleo duro *7-core* (cuadro 10). Es citada en las redes de confianza, protagonismo y colaboración —tres de cinco—, es decir, mucho más allá de la principal red de colaboración que predomina.

La CCRH es ocho veces citada —en segundo lugar después de la Semar— y cita a 24 actores, o sea, que se trata del actor más relacionado. Es el más importante para la intermediaridad —ocupa tres veces el rango uno— y asegura la conexión de la red, además de controlar la circulación de los recursos. Es el más cercano, el más rápido para contactar y el más importante en términos de vector propio, es decir, el que presenta más contactos con otros actores importantes de la red.

Asimismo, presenta el PageRank más elevado, lo cual significa que se trata del actor que tiene más posibilidades de ser contactado a través de la red. Como lo hemos mencionado en páginas anteriores, constituye el componente de política hídrica a partir del cual se inicia la red y se sostiene en este papel. La información cualitativa confirma este resultado, pero evidencia también que no se trata del actor que realiza más acciones concretas en la cuenca, a pesar de ostentar el liderazgo y el lugar central de la red.

El segundo actor central de la red es el Ecosur. Esta institución académica es representada a través de seis actores distintos: Grupo Calidad del Agua, Grupo Pez Diablo, Grupo Cañeros, Grupo Manatís, Grupo Oceanografía y Grupo Peces Bahía (cuadro 11). Como sus nombres lo indican, estos grupos atienden distintas temáticas de investigación, incluso porciones de la cuenca o ecosistemas vinculados: la calidad del agua en el río Hondo, la problemática del pez diablo en este mismo río, el tema de los trabajadores agrícolas de la caña en la margen mexicana de la cuenca media, los manatís en la Bahía de Chetumal, la parte oceánica y marina, y los peces en la Bahía de Chetumal. En términos generales, se vinculan con actores distintos y pertenecen a redes diferentes dentro del múltiplex.

Cuadro 11. Grupos del Ecosur, clases y núcleos

Nombre	Clase	Núcleo
Calidad del Agua	4	7-core
Pez Diablo	3	6-core
Manatís	3	5-core
Cañeros	3	5-core
Oceanografía	1	4-core
Peces Bahía	2	3-core

Fuente: información procesada a partir del trabajo de campo (2014-2016).

El grupo de Ecosur-Calidad del Agua pertenece a la clase 4, que re-agrupa a los actores más importantes de la red y al núcleo *7-core*. El Ecosur-Pez Diablo se encuentra en la clase 3 y en el núcleo de orden 6, y está muy vinculado con actores centrales de la red.

Ecosur-Cañeros y Manatís presentan la misma ubicación en la clase 3 y en el núcleo *5-core*. Se ubican en grupos de cohesión menos importantes que los dos primeros grupos, pero presentan posiciones fuertes de intermediarios en la red.

Ecosur-Oceanografía pone en relación actores núcleo de orden 4 (*4-core*) y posee cierta fama al ser mencionado cinco veces. Permite que los actores agrupados en su alrededor entren en contacto y se encuentra en la clase 1.

Ecosur-Peces Bahía favorece la integración en tanto que es un intermediario necesario para que ciertos actores entren en contacto y se localiza en núcleo de orden 3 (*3-core*).

El Ecosur-Calidad del Agua es, como el cuadro 12 lo indica, el actor más importante de los seis subgrupos de esta institución en la red. Se trata del segundo actor más central delante de la Conagua y el tercero más popular.

El actor que ocupa el tercer lugar en la red en términos generales, pero con el segundo lugar en popularidad es la Conagua.

El Ecosur-Oceanografía se encuentra en el cuarto lugar en popularidad: forma pequeños grupos y tiene contacto con actores importantes de la red.

El Ecosur-Cañeros se ubica en el quinto rango de popularidad, pero ocupa una mejor posición que Ecosur-Oceanografía debido a su voluntad de intermediación e integración a la red, aunque el ámbito social no entra en relación directa con la CCRH ni con otros espacios de participación, es decir, que se trata de un sector periférico.

Así, la CCRH representa el actor más central de la red en todos los sentidos, salvo en el caso del coeficiente de aglomeración, lo cual es totalmente lógico. Ecosur-Grupo Calidad del Agua se encuentra en segundo lugar con excepción de la popularidad, donde la Conagua es más mencionada, aunque esta se encuentra en tercer lugar en los demás indicadores.

El Ecosur-Oceanografía ocupa el cuarto rango de popularidad y se distingue por la formación de *cliques*⁹ con sus vecinos —grupos muy cohesivos—, además de su relevante capacidad para entrar en contacto con actores importantes de la red, la cual resulta más desarrollada que en el caso de Ecosur-Cañeros. Este último está en el rango 5 de popularidad, pero evidencia una mejor voluntad de integración, de intermediaridad y de proximidad con la red al asegurar la conexión de la comunidad 6, aunque el sector social no forma parte de ninguno de los cuatro espacios de participación mencionados.

La suma de la CCRH, el Ecosur-Calidad del Agua y la Conagua como actores más centrales de la red sostiene el argumento antes evidenciado acerca del análisis multicriterio y de los grupos cohesivos, en donde el espacio de participación y los actores del agua y de la cuenca predominan de forma clara.

⁹ Entendemos *clique* como un grupo máximo de individuos entre los cuales todos los enlaces posibles están presentes.

Cuadro 12. Métricas de los grupos del Ecosur

	Vertex	Ecosur Calidad Agua	Ecosur Pez Diablo	Ecosur Cañeros	Ecosur Manatís	Ecosur Oceanografía	Ecosur Peques Bahía
	Grado entrante	5	2	3	1	5	0
	Grado saliente	13	8	8	9	0	6
	Intermediaridad	489.726	186.739	459.312	315.508	5.567	160.821
Métricas gráficas	Proximidad	0.010	0.008	0.008	0.008	0.008	0.007
	Eigenvector centralidad	0.052	0.034	0.022	0.020	0.027	0.010
	Coefficiente de aglomeración	0.186	0.236	0.067	0.028	0.700	0.067
	PageRank	2.685	1.663	2.401	1.889	0.921	1.366
	Estatus	Entrevistado	Entrevistado	Entrevistado	Entrevistado	No entrevistado	Entrevistado
Atributos	País	México	México	México	México	México	México
	Tipo de organización	Académico	Académico	Académico	Académico	Académico	Académico
	Escala de acción	Federal/ nacional	Federal/ nacional	Federal/ nacional	Federal/ nacional	Federal/ nacional	Federal/ nacional
	Ámbito	Agua	Ambiente	Social	Ambiente	Ambiente	Ambiente
	Comunidad	G2	G1	G6	G5	G2	G3
	Núcleo	7-core	6-core	5-core	5-core	4-core	3-core
	Tipología de la centralidad	Clase 4	Clase 3	Clase 3	Clase 3	Clase 1	Clase 2

Fuente: información procesada a partir del trabajo de campo (2014-2016).

Cabe mencionar que estos tres actores tienen relaciones muy peculiares entre sí: en tanto autoridad del agua encargada de llevar a cabo una política hídrica *top-down*, la Conagua impulsó la CCRH, pero esta adquirió cierta autonomía claramente evidenciada por el establecimiento de vínculos con otros actores. El grupo Ecosur-Calidad del agua se sumó a la CCRH, aunque su existencia es anterior, pero ha desempeñado un papel determinante de coadyuvante con la CCRH y la Conagua al desarrollar diversos proyectos de investigación en torno a la contaminación, que resulta ser uno de los principales problemas mencionados en la cuenca del lado mexicano. Fungió además como representante de la comunidad académica ante la CCRH y, por tanto, presenta una fuerte colaboración con esta instancia. Finalmente, entre los atributos de estos tres actores centrales, el tipo de institución es heterogéneo y dicha característica es indudablemente un elemento que permite sellar la red entre un espacio de participación, una institución del Gobierno federal y un grupo académico. Por otro lado, su carácter exclusivamente mexicano reafirma que Belice es periférico en ella, aunque estos actores no están totalmente exentos de relaciones con Belice.

Conclusión

El análisis multicriterio de la red en la cuenca del río Hondo fundamentado en los atributos de los 57 actores sociales identificados en las entrevistas y mediante un procedimiento centrado en distintos indicadores de centralidad, permite poner en evidencia que se trata de una red múltiple de políticas públicas organizada alrededor de distintas articulaciones de intereses en torno al río Hondo que dan lugar principalmente a actividades de colaboración. Entre las características más relevantes de esta red destacan las fuertes interacciones entre actores a partir de temáticas compartidas, la preeminencia de los actores mexicanos y el lugar periférico de los actores sociales. Los resultados relacionados con el análisis de los grupos cohesivos de la

red subrayan la existencia de seis clases cuyos integrantes mantienen una cohesión temática interna y un núcleo central organizados en torno a un *7-core*, en el cual se concentran los actores del agua y de la conservación. Las métricas de centralidad indican que existen tres actores en torno a los cuales está organizada la red, dos directamente vinculados con los orígenes de ésta, la CCRH y la Conagua, y un tercero, el grupo Calidad del Agua del Ecosur, cuya existencia es independiente de los dos primeros, pero que se ha vinculado de distintas formas con estos. Los tres actores establecen también relaciones con los integrantes de la red que presentan distintos atributos: locales, estatales, ONG, internacionales y beliceños. Este hallazgo difiere de otras investigaciones que evidencian redes centrales integradas por actores gubernamentales (Luzi et al. 2008) o coaliciones dominadas por las hidrocracias asociadas al Estado y comités de cuenca liderados por coaliciones técnico-políticas (Massardier y Quintslr 2018, 103, 112).

La temática transfronteriza es escasamente representada en esta red que se localiza en una cuenca trinacional. En un inicio, se aclaró que Guatemala no formaba parte de esta, tampoco el estado federado de Campeche en México. Los resultados del análisis indican que lo transfronterizo —en su doble acepción de los vínculos internacionales y subnacionales— no forma parte de las principales interacciones entre los actores y que los beliceños, además de ser minoritarios, son periféricos en la red y presentan escasas relaciones con el núcleo y los actores principales de esta. Tal realidad también se deriva del hecho de que, en su constitución, la CCRH es una institución mexicana. Por otro lado, los actores campechanos están ausentes y nunca son mencionados, al igual que la cuenca en su componente campechano, pues no es visualizada por los actores entrevistados.

Como en otras investigaciones que abogan por la complementariedad del trabajo cualitativo y cuantitativo en el estudio de las redes de políticas públicas (Le Gouill y Poupeau 2018; Luzi et al. 2008; Marchand 2018; Poupeau et al. 2018a), el análisis cuantitativo

refuerza los hallazgos cualitativos en torno a las dinámicas observadas en la cuenca, en particular, el carácter central de la CCRH para este territorio y su papel articulador de distintos actores, su importancia como espacio de colaboración reconocido ampliamente y el acompañamiento del componente académico en torno a cuyo núcleo circulan una base de información, momentos de articulación de intereses y ciertos conocimientos de las problemáticas del río Hondo, cuenca ignorada durante mucho tiempo por el Consejo de Cuenca de la Península de Yucatán.

La centralidad de la CCRH asociada con la GIRH en la cuenca coexiste con una desvinculación de las realidades locales —caracterizada por la periferia de los actores insertos en temáticas sociales en la red— y con una organización de cuenca construida en torno a una verticalidad impulsada desde el centro de México y controlada a través de dos mecanismos: la ausencia de figura jurídica propia y la dificultad para convertirse en instancia decisoria para la cuenca.

Aun con estos limitantes, la red de actores sociales estudiada configura una red de políticas públicas (*policy issue network*) con cierta capacidad de actuación y de respuesta en torno a temáticas específicas vinculadas con la cuenca del río Hondo. Destacan las interacciones flexibles, los mecanismos formales como las reuniones periódicas y el financiamiento a ciertas acciones, además de otros más informales que pueden surgir de ciertas contingencias como los episodios de contaminación y la plaga del pez diablo, alrededor del cual se conformó uno de los principales actores mencionados (Ecosur-Grupo Pez Diablo) y una serie de vínculos, incluidos a escala transfronteriza con Belice.

Este primer acercamiento a una red de políticas públicas organizada en torno a una cuenca abre sin duda la posibilidad de proseguir el análisis en torno a las redes de gobernanza y desde una perspectiva que problematice la experiencia en relación con la metagobernanza y las interacciones entre actores y con su contexto, tal como lo propone Porras en el capítulo 2 de este volumen.

Referencias bibliográficas

- Conagua (Comisión Nacional del Agua). 2007. *Diagnóstico para el manejo Sustentable del Agua en la Cuenca Internacional del Río Hondo, México-Belice, al año 2025*. México: Conagua.
- Gaudin, Jean-Pierre. 2004. *L'action publique. Sociologie et politique*. París: Presses de Sciences Po; Dalloz.
- Hecló, Hugh. 1978. "Issue networks and the Executive establishment". En *The New American Political System*, editado por Anthony King, 87-124. Washington, D. C.: American Enterprise Institute. https://perguntasaopo.files.wordpress.com/2012/02/heclo_1978_issue-networks-and-the-executive-establishment.pdf.
- Hecló, Hugh. 1993. "Las redes de asuntos y el poder ejecutivo". En *Los problemas públicos y la agenda de gobierno*, coordinado por Luis Aguilar Villanueva, 257-284. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Kauffer, Edith. 2018. "Un análisis de la gobernanza multinivel en las aguas transfronterizas de México con Guatemala y Belice". *Frontera Norte* 30 (60): 31-56.
- Kübler, Daniel y Jacques de Maillard. 2009. *Analyser les politiques publiques*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Lasswell, Harold D. 1951. "The policy orientation". En *The policy sciences: recent developments in scope and method*, editado por Daniel Lerner y Harold D. Lasswell, 3-15. Stanford: Stanford University Press.
- Le Gouill, Claude y Franck Poupeau. 2018. "The difficulties of engineering a drought. Policy coalitions and the water shortages of 2016 in La Paz (Bolivia)". En *Water conflicts hydrocracy in the Americas: coalitions, networks, policies*, editado por Franck Poupeau, Lala Razafimahefa, Jérémy Robert, Delphine Mercier, Gilles Massardier y Pedro Jacobi, 61-88. São Paulo: IEE-USP. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01994622/document>.
- Lemieux, Vincent. 1997. "Réseaux et coalitions". *L'Année Sociologique (1940/1948)* 47 (1): 55-71. <http://www.jstor.org/stable/27889500>.

- Luzi, Samuel, Mohamed Abdelmoghny Hamouda, Franziska Sigrist y Evelyne Tauchnitz. 2008. "Water policy networks in Egypt and Ethiopia". *The Journal of Environment & Development* 17 (3): 238-268.
- Marchand, Amaël. 2018. "Activists and the hydrocracy. Water conflicts in the unfinished democratic transition in Mexico". En *Water conflicts hydrocracy in the Americas: coalitions, networks, policies*, editado por Franck Poupeau, Lala Razafimahefa, Jérémy Robert, Delphine Mercier, Gilles Massardier y Pedro Jacobi, 245-270. São Paulo: IEE-USP. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01994622/document>.
- Massardier, Gilles y Suyá Quintslr. 2018. "Explaining path dependance and blame avoidance. Policy coalitions and water plan in Duque de Caxias City 2007-2016 (RJ, Brazil)". En *Water conflicts hydrocracy in the Americas: coalitions, networks, policies*, editado por Franck Poupeau, Lala Razafimahefa, Jérémy Robert, Delphine Mercier, Gilles Massardier y Pedro Jacobi, 89-120. São Paulo: IEE-USP. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01994622/document>.
- Mendieta, Jorge Gil y Samuel Schmidt. 2002. *Análisis de redes. Aplicaciones en Ciencias Sociales*. México: UNAM.
- Olvera Alarcón, David Nemesio, Edith Francoise Kauffer Michel, Birgit Inge Schmook y Laura Huicochea Gómez. 2011. "Factores de conflicto en la cooperación por el agua en cuencas compartidas: caso Río Hondo (México-Guatemala-Belice)". *Estudios Fronterizos* 12 (24): 103-134.
- O'Neill, Brian, Joan Cortinas, Murielle Coeurdray y Franck Poupeau. 2018. "Reinventing water conservation. Coalitions for water policy in the American West". En *Water conflicts hydrocracy in the Americas: coalitions, networks, policies*, editado por Franck Poupeau, Lala Razafimahefa, Jérémy Robert, Delphine Mercier, Gilles Massardier y Pedro Jacobi, 293-325. São Paulo: IEE-USP. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01994622/document>.
- Pappi, Franz Urban y Christian H. C. A. Henning. 1998. "Policy Networks: more than a metaphor?". *Journal of Theoretical Politics* 10 (4): 553-575.

- Poupeau, Franck, Lala Razafimahefa, Jérémy Robert, Delphine Mercier, Gilles Massardier y Pedro Jacobi. 2018a. "The ecologization of water management". En *Water conflicts hydrocracy in the Americas: coalitions, networks, policies*, 355-387. São Paulo: IEE-USP. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01994622/document>.
- , eds. 2018b. *Water conflicts and hydrocracy. Coalitions, networks, policies*. São Paulo: IEE-USP. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01994622/document>.
- Rhodes, Roderick Arthur William y David Marsh, 1992. "New directions in the study of policy networks". *European Journal of Political Research*, número 21, 181-205. <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00294.x>.
- Santos, Izabela P. de O., Ana Claudia Sanches-Baptista, Ana L. G. Spinola, Ana Paula Fracalanza, Pedro Roberto Jacobi, Leandro L. Giatti y Gilles Massardier. 2018. "Water transfers and institutional standstill. Coalition set in the access-to-water conflict in São Paulo". En *Water conflicts hydrocracy in the Americas: coalitions, networks, policies*, editado por Franck Poupeau, Lala Razafimahefa, Jérémy Robert, Delphine Mercier, Gilles Massardier y Pedro Jacobi, 271-291. São Paulo: IEE-USP. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01994622/document>.
- Tadeu, Natalia Dias, Estela Macedo Alves, Paulo Antonio de Almeida Sinisgalli, Ana Paula Fracalanza y Pedro Roberto Jacobi. 2018. "In the shadows of participation. Coalitions of water access in Ilhabela (São Paulo, Brazil)". En *Water conflicts hydrocracy in the Americas: coalitions, networks, policies*, editado por Franck Poupeau, Lala Razafimahefa, Jérémy Robert, Delphine Mercier, Gilles Massardier y Pedro Jacobi, 221-240. São Paulo: IEE-USP. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01994622/document>.
- Thatcher, Mark. 1998. "The development of policy network analyses: from modest origins to overarching frameworks". *Journal of*

Theoretical Politics, número 10, 389-416. <https://journals.sage-pub.com/doi/10.1177/0951692898010004002>.

Thatcher, Mark. 2004. “Réseau (policy network)”. En *Dictionnaire des politiques publiques*, dirigido por Laurie boussaguet, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet, 384-390. París: Les Presses de Science Po.

6

Redes de gobernanza para el desarrollo local Notas sobre la experiencia del Corredor Biológico Mesoamericano en tres países de América Latina

Miguel Eduardo Alva Rivera
Investigador independiente

Introducción

El concepto de gobernanza ha sido ampliamente discutido en ciencias sociales, de ahí que la polisemia del concepto se haya visto reflejada en un amplio abordaje de uso en términos empíricos, lo cual le ha valido diversas críticas en aspectos teóricos y metodológicos. Aquí, sin embargo, se discute el concepto de gobernanza en relación con su aparición en la esfera académica bajo la disciplina de la administración pública y su relación con particulares prácticas de cooperación internacional, a saber, que este enfoque de estudio puede abonar en su discusión y particular aplicación en América Latina. Lo anterior, debido a que estas prácticas de cooperación se han confabulado en esta región como una herramienta de desarrollo en

espacios locales, principalmente alrededor de temas como medio ambiente, justicia alimentaria y pobreza.

La premisa que guía a este documento es que, si bien la gobernanza ha reconceptualizado la manera como analizamos la acción de gobierno en el espacio público, su naturaleza ontológica permite —además— adherir nuevos marcos institucionales para entender cómo interactúa el Gobierno con otros actores en este proceso. De tal modo, se argumenta que el concepto de gobernanza aumenta la comprensión conceptual del proceso causal de acciones de políticas públicas en distintos niveles institucionales en que converge una amplia variedad de actores que interpretan, acuerdan, deciden e implementan acciones que toman lugar en el espacio público conforme a arreglos que no llegan a institucionalizarse en el tiempo y, en cambio, responden a variables contextuales caracterizadas por el marco cultural, histórico y social en que se encuentran.

Así, se discute que las características institucionales en distintos niveles en que toma lugar una política pública, a saber, constitucional, colectivo y operativo (Kiser y Ostrom 1982), desempeñan un papel fundamental en el análisis de tales acciones con respecto al estudio del concepto de gobernanza, pues estos niveles institucionales constriñen el comportamiento de los actores en la adopción de dichas acciones, así como su interpretación y puesta en práctica. De tal manera que el análisis en distintos niveles institucionales de las acciones de políticas les imprime un marco contextual y, con ello, permite comprender cómo operan en la praxis.

Entonces, en primer lugar, el presente documento centra su atención en el concepto de gobernanza para que, a la luz de su discusión conceptual, a continuación se analice —en un ejercicio comparado— cómo por medio de un programa y concepto que tuvo su origen en un proceso de cooperación internacional, destaca la particularidad institucional de cada caso analizado y con ello la manera en que aterriza dicho concepto en cada uno, a través de distintos enfoques de políticas. A su vez, con este ejercicio, se apunta a discutir que —en efecto— son factores institucionales en distintos niveles las

variables que pueden apuntalar un ejemplo de redes de gobernanza al momento en que se acentúa la relevancia de este enfoque de estudio, ya que discute el concepto en un marco de análisis que permite hacerlo viajar a distintos contextos sin poner en peligro su naturaleza ontológica.

El documento se encuentra dividido en tres apartados, en primer lugar, se da cuenta del concepto de gobernanza en relación con su discusión teórica. En un segundo apartado se describe, *grosso modo*, el concepto y práctica de la cooperación internacional. En el tercer apartado se alude al programa de cooperación internacional del Corredor Biológico Mesoamericano y, particularmente, al concepto de corredor biológico, el cual funge como objeto de estudio comparado en América Latina para los fines de este documento. Finalmente, el texto cierra con una serie de reflexiones en torno al estudio de las redes de gobernanza destacando al respecto que el análisis de variables institucionales en distintos niveles mejora la interpretación teórica y empírica del concepto.

Acción de gobierno y gobernanza

La intervención del Gobierno en el ámbito público ha tenido una gran transformación a lo largo de su historia. Durante este proceso, han cobrado relevancia diversas teorías y enfoques para analizar tal intervención, lo cual ha llevado al desarrollo de diversos marcos de análisis para explicar la toma de decisiones públicas, así como su impacto en los ámbitos público y social. Desde los estudios sobre administración pública, diversos conceptos han surgido al respecto, entre ellos destaca el término *governance*, el cual ha ganado reconocimiento en las esferas académica, social, política y gubernamental por el papel 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 o para administrar los recursos económicos y sociales en pro de la búsqueda del desarrollo (Porras 2007), ha inaugurado un amplio debate en el ámbito académico 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 sector 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 con los estudios sobre este concepto, resalta la amplia ambigüedad con que se ha operacionalizado; por ejemplo, Bevir (2011, 3) lo utiliza 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”. Aunque definiciones como la antes referida han abonado en gran medida a su desarrollo, 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 a cada una, el conocimiento producido al respecto ha sido más bien desordenado.

Por lo anterior, se han generado alrededor de él puntos de discusión contrastantes, lo que ha desembocado en que este se haya estimado conceptualmente. Dicha 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 solo implica un uso confuso de este, sino que también impide su desarrollo en términos teóricos y metodológicos, debido a lo indeterminado de su objeto de estudio. De ahí que Porrás (en este libro) reflexione acerca de la necesidad de

analizar la gobernanza a nivel meta, desvinculándose así de definiciones normativas del concepto.

En relación con lo anterior, se comparte la necesidad de seguir analizando el término situándose en una visión menos normativa de este, por lo que aquí se propone un marco de análisis institucional en distintos niveles que permita hacerlo viajar a diversos contextos y con ello mejorar su comprensión sustantiva a partir de una definición estrecha.

Por lo anterior, en este documento se retoma la definición de la escuela “sajona” que ha abordado el concepto de gobernanza desde los estudios de administración pública, dicha definición hace referencia a un método de gobierno en red, en el cual actores públicos, sociales y privados se complementan y son interdependientes en recursos para la solución de problemáticas comunes. Vale decir, en razón de lo descrito, que esta conjetura del concepto considera lo descrito por Porras (en este mismo tomo) en relación con que un análisis del concepto de gobernanza no se limita al estudio de la red de actores que la integran, por lo que aquí se vincula con variables contextuales en distintos niveles para no analizar la red únicamente en términos normativos, sino como una categoría de análisis más amplia que permita identificar —además de los actores y las relaciones que la integran— su construcción misma y los marcos institucionales que la constriñen.

Las redes de gobernanza a través de olas de estudio y su análisis por medio de órdenes institucionales

Muchas son las variables que pueden enumerarse para dar cuenta del amplio uso que se ha hecho del concepto de gobernanza; sin embargo, por la naturaleza de este espacio, nos limitamos a decir que, entre la comunidad académica estudiosa del tema, se reconocen al menos tres olas de estudios al respecto. La primera tiene que ver con el

origen del concepto y cómo y hasta qué punto puede diferenciarse del concepto de “redes de políticas públicas” (RPP).

En este sentido, Börzel (1998) refiere a las RPP como un marco categórico para describir cómo en procesos de ejercicio de poder político y toma de decisiones de políticas públicas el Gobierno se relaciona con otros actores, dicha descripción la realiza tomando en cuenta las distintas escuelas sobre RPP de la tradición estadounidense y de Reino Unido (salvo Rhodes 1997). No obstante, una característica principal de este ejercicio categórico es que no se desvincula de los marcos tradicionales de gobierno, y toman como “normal” la influencia e inclusión de distintos actores en estos procesos, ya sean grupos de presión o de interés, como solían ser distintos tipos de gremios, sindicatos, entre otras organizaciones.

Por otra parte, Börzel acentúa que la tradición alemana liderada por Mayntz (1993) y *Rhodes (1997) en Reino Unido*¹ tomando como base la teoría de redes antes descrita y otras variables institucionales, apuntalaron la idea de que el Gobierno —a partir de diversos fenómenos—² ha sido objeto de una transformación que lo ha obligado a retraerse en el ámbito público, lo cual ha desembocado en una nueva manera de gobernar por parte del Gobierno en la cual este no cumple un rol fundamental, como tradicionalmente lo había realizado. Por lo anterior, la gobernanza se desliga del concepto de RPP, ya que se aleja del modelo estatocéntrico de gobierno y, en cambio, apunta que este ha dejado de ser el único actor con la capacidad de tomar acciones que impacten sobre los asuntos de interés público en un marco de coordinación, cooperación e interdependencia con actores sociales y privados.

Vale decir que en la proyección de estas ideas al Gobierno se le dejó mal parado, puesto que se registraba que había sufrido un

¹ Las cursivas son mías.

² Entre estos fenómenos destacan *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 subnacionales (Hirst 2000; Pierre 2000; Rhodes 2000; Sørensen 2005).

vaciamiento de sus capacidades directivas en el ámbito público, de ahí que fueran recurrentes los señalamientos de diversos académicos sobre estas ideas (véase Peters y Pierre 2005). Por otra parte, durante la institucionalización del concepto de gobernanza en el debate académico antes planteado, resurgió la proyección del concepto bajo el marco en que originalmente se había planteado, esto es bajo los estudios del desarrollo y el buen gobierno, por lo que la segunda ola de estudios está marcada por la utilidad y proyección dada al concepto de *good governance* (Porrás 2016).

Sin querer ser exhaustivos, podemos decir sobre esta ola de estudios que se encuentra vinculada a aspectos normativos del término, por lo que su utilidad analítica está relacionada principalmente con modelos de gestión pública que ponen su atención en el cumplimiento de indicadores, como los referentes a rendición de cuentas, transparencia y otros vinculados al concepto de gobernabilidad democrática. Es de resaltar que la vigencia de estos estudios se mantiene hasta hoy en día; sin embargo, a menudo son separados semánticamente del debate académico en torno a los estudios de la primera ola.

Por último, la tercera ola de estudios sobre gobernanza se postra en un *continuum* en relación con la primera ola, a saber, que si bien es clara la transformación de las capacidades directivas del Gobierno central en cuanto al quehacer de los asuntos públicos, este no ha sufrido el vaciamiento que en la primera ola se describe. Así, Pierre y Peters (2000), por citar algunos autores, reconfiguran la noción de gobernanza al considerar que el Gobierno, más que retraerse y verse limitado por factores externos, se ha adaptado a nuevas circunstancias, dando cuenta de su capacidad de resiliencia. Luego entonces, si bien el Gobierno ha dejado de ser el único actor en la esfera pública con la capacidad de influir en asuntos de interés público, no desaparece de esta y en cambio pasa a ser un Gobierno coordinador e interactivo.

En relación con lo antes mencionado, es importante recalcar que, en teoría, 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 el

sistema Westminster de gobierno, el cual se vincula al Gobierno británico y a los antiguos países de dominio de la Commonwealth británica, como Australia, Canadá y Nueva Zelanda (Rhodes 2015).³

A diferencia de América Latina, en estos países se han desarrollado modelos de gestión de políticas públicas basados en redes de cooperación y negociación entre actores con base en la creación de agencias independientes en relación con el Gobierno central. 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 para el caso de Reino Unido que su anterior 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 cambio, en América Latina impera un modelo de administración pública basada principalmente en órdenes 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

³ “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, 639).

existe entre el poder legislativo y la administración pública en temas referentes al control político.⁴

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 en los países latinoamericanos 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 predomina un modelo de gestión pública basado en redes, que prioriza recuperar el espíritu del servicio público descrito por Weber y por lo cual la escuela que lo apuntala ha sido denominada neoweberiana (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 con los antes citados respecto a sus modelos de administración pública y gestión de políticas públicas, el planteamiento de este documento se propone profundizar en un modelo analítico que permita estudiar distintos instrumentos de gestión e implementación de políticas públicas a la luz del concepto de gobernanza en distintos entornos institucionales.

En consecuencia, el principal argumento de este trabajo sostiene que la gobernanza no es un modelo para armar, es decir, su existencia no depende de mecanismos instrumentales de gobierno, como lo son los llamados “nuevos instrumentos de políticas públicas” (NIPP),⁵ más bien depende de factores institucionales.⁶ Es decir, se considera que

⁴ Tradicionalmente, en los países de América Latina la actividad parlamentaria se limita a la designación del gasto público en el proceso de gestión e implementación de políticas públicas, situación que contrasta, *e. g.*, con el caso del congreso estadounidense y con el caso del congreso alemán, los cuales son actores políticos vinculados de forma permanente al proceso de monitoreo (Ferrero 2007).

⁵ Por ejemplo, programas gubernamentales de participación e inclusión social, talleres, entre otros, como lo son interfaces socioestatales, contralorías sociales, por mencionar algunos.

⁶ Porras (2016) destaca que los nuevos instrumentos de políticas públicas son a menudo confundidos con ejemplos de gobernanza; sin embargo, dadas las capacidades

una acción de política pública que esté 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 aterriza en el nivel operativo.

Esta situación bien puede relacionarse con el texto inaugural de esta obra, a cargo de Zurbriggen, al momento en que aborda el modelo dialéctico de Marsh y la dimensión interpretativa en el análisis de redes. Lo anterior, para enmarcar que ambas variables son claves al momento de entender las relaciones entre los actores en una red social y para analizar el resultado de las políticas que emergen de tales interacciones.

Por la razón anterior, se plantea como modelo de análisis institucional la propuesta de Kiser y Ostrom (1982), quienes plantean que las acciones individuales y, en efecto, las acciones individuales 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 niveles.

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 tomar parte en la toma de decisión de políticas públicas de manera formal, es decir, quién es *policy maker*, además, definen quién tiene acceso al beneficio que surja 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 con las instituciones de elección colectiva, estas 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 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.

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, cómo operan las acciones de políticas públicas en la praxis (Kiser y Ostrom 1982).

Luego entonces, bajo este modelo analítico, los NIPP y la inclusión de actores que de manera normativa toman lugar en su gestión de decisiones aterrizan en un nivel normativo que abarca tanto el nivel de orden constitucional como el de elección colectiva, empero, no garantizan su puesta en práctica a nivel operativo. De ahí que no sean considerados como ejemplos de gobernanza *per se* NIPP como: interfaces socioestatales, contralorías sociales, por mencionar algunas. Puesto que la naturaleza de cada marco institucional —en este caso operativo— sustentado sobre la base de reglas construidas socialmente en determinados contextos históricos y políticos influyen de forma directa en el comportamiento de los actores y en los resultados de políticas (Zurbriggen, en esta obra).

Así, un posible ejemplo de gobernanza depende de que la inclusión de actores y gestión de redes de cooperación se hagan presentes en los tres niveles institucionales antes descritos que constriñen la toma de decisiones de los actores involucrados en la gestión e implementación de acciones de políticas públicas. Entonces, bajo esta línea argumentativa, la gobernanza es posible debido a la importancia del marco institucional que constriñe la intervención del Gobierno, así como el comportamiento de los actores privados y sociales en la esfera pública.

En este sentido, Rhodes (1997; 2000), para su análisis del Reino Unido, definió las variables que hacían de este un ejemplo de gobernanza, al momento en que caracterizó el concepto atribuyéndole propiedades, de manera que la gobernanza es descrita por Rhodes como un proceso de autorregulación 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, 53). De esta manera, la gobernanza es apuntalada como una estructura de gobierno diferente al Estado y al mercado, en donde la interdependencia entre actores es el locus explicativo del fenómeno que describe el concepto.

En efecto, tal como lo define Porras en este libro, bajo una visión regulatoria, las propiedades señaladas —interdependencia, autorregulación, autonomía— enmarcan la gobernanza y a su vez distinguen normativamente aquellos ejemplos exitosos de los que no lo son. En el caso de Reino Unido, 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, en concreto, al descentralizar la entrega de servicios públicos a manos de agentes privados que desembocó en una alta interdependencia entre actores en la esfera pública, en particular públicos y privados, y en menor medida de sectores voluntarios.

En este sentido, debe registrarse que estos sucesos causales de las propiedades de redes de gobernanza en Reino Unido son singulares, por lo que pensar un ejemplo de gobernanza en nuevas latitudes bajo las mismas causantes es poco factible debido a la naturaleza institucional de cada caso de estudio. 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 lugar, de manera que viajen las propiedades del concepto, pero no los sucesos que las apuntalan. Dicha situación permitirá no atar el concepto de gobernanza a determinados fenómenos o eventos, por lo contrario,

apunta a que su existencia atañe a las características institucionales que constriñen la intervención del Gobierno en cada lugar en particular.

Por ende, en este trabajo, al referiremos al concepto de gobernanza bajo un análisis institucional 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 ONG y hacia abajo con las regiones, ciudades y comunidades” (Pierre y Peters 2000, 77).

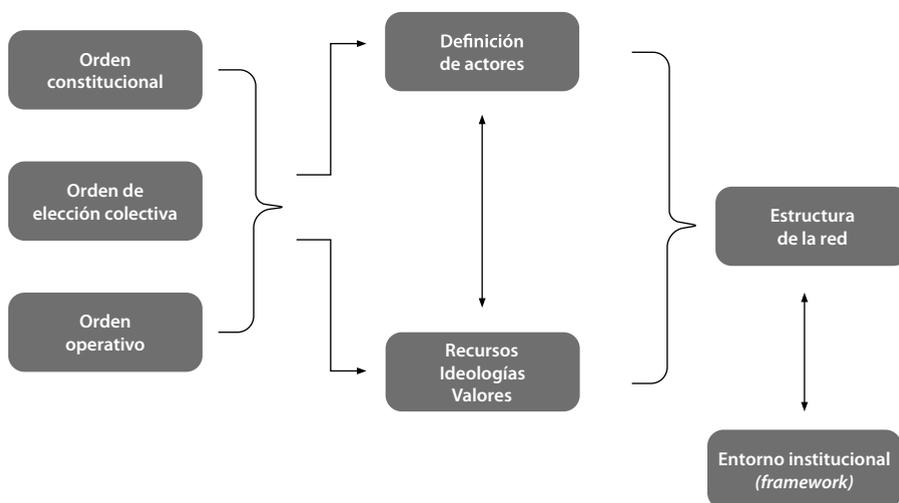
Tales procesos de descentralización de funciones se realizan por medio de redes de cooperación e interdependencia mutua entre los actores que toman lugar en estos procesos, los cuales son políticamente independientes y son tanto públicos como privados (Rhodes 1997; 2000). Además, en estos procesos de interacción no se afirma una jerarquía estable de la autoridad política (Piattoni 2009, 2), por lo que estas redes, a la vez, pueden ser autónomas y con cierta capacidad de autorregularse (Rhodes 1997).

En suma, en el presente estudio no se restringe el análisis de las variables que conducen un posible ejemplo de gobernanza en un solo nivel de estudio, o bien, bajo un marco institucional formal. Por tanto, los actores que integrarían una red en torno a un tema de política pública se encuentran determinados por los distintos órdenes institucionales antes descritos. 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 variables como los recursos que los actores manejan y sus marcos interpretativos (Zurbriggen, en este libro) pasando de un nivel de análisis de la red en términos normativos hacia una categoría de estudio más general.

Lo anterior deriva en el entorno institucional en que los actores de la red interactúan y que aquí es definido como un *framework* o

entorno institucional que facilita y constriñe la interacción política entre quienes constituyen la red, afectando así los resultados de esta y su análisis como red de gobernanza (Sørensen y Torfing 2007).

Figura 1. Modelo de análisis institucional de redes de gobernanza



Fuente: elaboración propia con base en Kiser y Ostrom (1982) y Sørensen y Torfing (2007).

Cooperación internacional para el desarrollo local

Pensar en la existencia de 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 en torno a temas de gobernanza local y análisis de redes sociales, destacan que las posibilidades de 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 por los recursos que mantienen (Zabaleta 2012) o la capacidad con la que cuentan para bloquear las relaciones entre otros actores (Zarembérg 2012a; 2012b).

Esta situación en particular puede aumentar de manera considerable si es el Gobierno el que define de manera solitaria el o los marcos institucionales bajo los cuales habrán de gestionarse las acciones para: *a)* regular la inclusión de otros actores en el proceso de gestión y toma de decisiones; *b)* financiar las acciones a llevar a cabo, y *c)* definir quiénes serán los beneficiarios potenciales de estas acciones.

Así, ante un marco en que el Gobierno mantiene un papel preponderante en el diseño y gestión de políticas públicas, destacan otros instrumentos de gestión de acciones que tienen como objetivo el bienestar público y social, como lo es la cooperación internacional, mecanismo de acción institucional que promueve desde un nivel institucional alterno al Gobierno, acciones que aterrizan en distintas poblaciones objetivo y que cuentan a menudo con la peculiaridad de otorgar a este actor un rol menos prioritario en su ejecución.

Por lo antes comentado, a continuación, se describen algunas consideraciones generales en torno a los procesos de cooperación internacional, con la única finalidad de describir posteriormente cómo los procesos de gestión e implementación de acciones que involucra se vinculan con el desarrollo de prácticas que corresponde con el concepto de gobernanza y su aplicación en América Latina.

Cooperación internacional

La reforma del Estado llevada a cabo en la década de 1980 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, organismos internacionales como el Banco Mundial y las Naciones Unidas publicaron dos documentos que influyeron de manera importante 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 sistema alimentario seguro a largo plazo; reformar el sistema económico y el comercio internacional abriendo paso también para los países del sur (Tassara 2012, 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 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, cuyo principal propósito era afrontar la crisis económica que sufría la región, así como establecer un ambiente de transparencia y estabilidad económica a partir de diversas recomendaciones en materia económica (véase Casilda 2004).

En este aspecto, con base en estas “sugerencias”, 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 subnacionales. 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.

Así, la década de 1990 estuvo marcada por la consolidación de diversos acuerdos internacionales, como fue el caso de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a nivel global. Mientras, en América acaparó 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 del Sur, es decir, países desarrollados y en vías de desarrollo, integrado por Estados Unidos, Canadá y México. 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).

Entonces, bajo este nuevo panorama en donde la cooperación internacional ha tomado lugar en la esfera pública mediante procesos de colaboración 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, dichos actores son parte de procesos de cooperación debido a su nueva configuración, ya que en este punto los actores gubernamentales han dejado de ser los únicos agentes capaces de coordinar o ser parte de tales procesos.

Así, por ejemplo, particularmente, la cooperación internacional para el desarrollo local, 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 subnacionales. Asimismo, a la cooperación internacional se le asocia con el concepto de desarrollo sostenible, y

con ello 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 2010).

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 dichas ventajas para el desarrollo local. Por tanto, la cooperación internacional enuncia que existan relaciones de cooperación entre diversos actores y en diversos niveles, así como entre organizaciones sociales o Gobierno, empresas y ONG para lograr acrecentar el desarrollo sostenible (Noferini 2010).

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

Origen y legado del Corredor Biológico Mesoamericano en América Latina

La aparición del concepto de gobernanza al interior de los estudios sobre administración pública se encuentra vinculada 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, llamados “retorcidos”, impulsaron la discusión conceptual sobre la necesidad de abordar el estudio de gestión

de redes para hacer funcionar el aparato administrativo de gobierno (O'Toole 1997).

En este aspecto, el tema del medio ambiente como problema público ejemplifica un asunto que requiere la amplia cooperación de actores tanto públicos como privados y sociales para darle respuesta, esto debido a que dicho asunto se ha posicionado a nivel internacional como un tema coyuntural de agenda pública en múltiples niveles, gracias a la resonancia que ha tenido el tema del calentamiento global, de manera particular en los ámbitos regional y local, resultando en la necesidad actual por diseñar mecanismos de gestión ambiental que permitan —en la medida de lo posible— coadyuvar en el tema del desarrollo local sustentable y en la conservación de los recursos naturales.

En razón de lo anterior, ante tal escenario, surgieron distintas iniciativas para colocar el tema medioambiental como un asunto de vital importancia a nivel mundial de cara al inicio del siglo XXI. Fue así como —particularmente— a partir del Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central (1992) y en el marco de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), destacó el programa del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) como un proyecto que pudiese impactar positivamente en la conservación de recursos naturales en la región latinoamericana.

En tal sentido, en 1995, la CCAD solicitó al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) asistencia técnica para el diseño de este programa, y un año más tarde cada país miembro preparó una propuesta técnica sobre corredores (Zúñiga et al. 2002).⁷ En 1997 se presentó el resultado del proceso antes descrito en la cumbre de presidentes de Centroamérica, resultando en la firma de una declaratoria conjunta que definía el concepto de CBM y con el cual, entre otras

⁷ Otro actores internacionales relevantes durante este proceso fueron la Wildlife Conservation Society (WCS) y la Caribbean Conservation Corporation (CCC), así como la Agencia Internacional Estadounidense de Desarrollo (USAID, por sus siglas en inglés).

cosas, los países miembros de estos acuerdos deberían mantener relaciones permanentes para resguardar el hábitat y los ecosistemas propios de esta región (Zúñiga et al. 2002).

De esta manera, el concepto de *corredor biológico* se definió como:

[...] un sistema de ordenamiento territorial compuesto de áreas naturales bajo regímenes de administración especial, zonas núcleo, de amortiguamiento, de usos múltiples y áreas de interconexión, organizado y consolidado, que brinda un conjunto de bienes y servicios ambientales a la sociedad centroamericana y mundial; proporcionando los espacios de concertación social para promover la inversión en la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de la vida de los habitantes de la región (Banco Mundial 2000).

Por lo anterior, este programa basaba sus probabilidades de éxito en buena parte no en su diseño institucional formal, sino en la capacidad institucional de los actores formales y no formales para interpretar e implementar en un mismo enfoque lo planteado a nivel normativo desde el encuadre original del proyecto. De ahí la relevancia de la interpretación que actores gubernamentales, sociales y privados hicieron del concepto de *corredor biológico*, así como de técnicas de gestión ambiental y conservación de recursos naturales, ya que con ello y sus capacidades institucionales configurarían su accionar en torno a su puesta en práctica.

De manera particular, los países que integrarían el programa del CBM serían Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y México.⁸ Dicho programa, al ser adoptado por cada uno de los países integrantes, mantuvo cierta autonomía en cuanto al enfoque y los instrumentos de políticas públicas tanto normativos como técnicos que se utilizaron para implementarlo.

⁸ En México, el programa del CBM se aplicó en las siguientes entidades: Quintana Roo, Yucatán, Chiapas, Tabasco y Campeche.

En relación con lo anterior, en este documento se profundiza en el análisis de los actores y el entorno institucional normativo y social que caracterizaron la experiencia de implementación del concepto de corredor biológico una vez concluido el programa del CBM en tres espacios territoriales distintos. Con esto me refiero a que si bien el programa del CBM tuvo lugar temporalmente durante seis años (1999-2005), el legado que dejó consigo el concepto de *corredor biológico* mantuvo su aplicación en estos países mediante otros proyectos ambientales de conservación a través de diversos mecanismos de cooperación internacional. Por lo que posterior al término del proyecto surgieron otras experiencias de implementación de corredores como un plan de continuidad basado en el encuadre original del programa.

Entonces, con la finalidad de comprender las características institucionales presentes en cada lugar y su posible relación con el concepto de gobernanza, se analiza con base en la red de actores que integran el proceso de implementación del concepto de corredor biológico en tres espacios distintos, la manera en que aterrizó en la praxis la operación de tales proyectos. Es necesario subrayar que los análisis de estas redes de actores se recuperan de las obras de Alva (2019) y De Freitas (2012), siendo estos casos de estudio los siguientes: 1. Región de Tziscaco, en Chiapas, México, que integra el plan de corredores biológicos en este país; 2. Región de La Fortuna, en Honduras, y 3. Región de El Gigante, en Guatemala, estos últimos espacios integran a su vez el Corredor Biológico Trinacional Montecristo en dichos países y en El Salvador.

Luego entonces, a partir de la propuesta de análisis institucional de Kiser y Ostrom (1982) expuesta con anterioridad, así como con el análisis particular que Alva (2019) y De Freitas (2012) realizaron de las redes de actores en los sitios de estudio, a continuación, se describen las características institucionales que enmarcaron la implementación del concepto de corredor biológico en tres comunidades de tres distintos países de América Latina.

Vale decir que, si bien las comunidades guardan espacialmente un entorno institucional normativo, social y cultural distinto, los tres casos de estudio se insertan en un escenario contextual en que a nivel gubernamental brillan por su ausencia variables que incentiven la conservación sostenible de los recursos naturales, puesto que no existe un enfoque que priorice la conservación del medio ambiente por encima de la rentabilidad económica, además de que la falta de estrategias de desarrollo rural local obliga a las comunidades que viven en estas áreas de conservación a hacer uso de los recursos que los rodean para su subsistencia.⁹

La región de La Fortuna y El Gigante en el Corredor Trinacional Montecristo

De Freitas (2012, 35), en el exhaustivo análisis que realiza de la región del Trifinio, comenta que esta zona trinacional cuenta con una extensión territorial de 7 541 km² ubicada en la frontera entre Guatemala, Honduras y El Salvador. En esta región destacan las microrregiones de La Fortuna (Honduras) y El Gigante (Guatemala), ya que proporcionan una abundante conectividad del paisaje, a la vez que dota de una importante provisión y abastecimiento de agua a la región, siendo así una zona relevante de recarga acuífera.

En este aspecto, para la región se implementó la estrategia de conservación del CBM, que priorizó al Trifinio como una zona especial de conservación. En ese sentido, en el año 2009 se creó el Corredor Biológico Trinacional Montecristo (CBTM) con el objetivo de articular a

⁹ De Freitas (2012) comenta que se sabe que los medios de vida de aproximadamente cien millones de latinoamericanos dependen directa e indirectamente de los bosques (FAO 2011). Asimismo, la mayor parte de las personas que dependen directamente de los bosques para vivir habita las regiones rurales con mayores índices de pobreza y extrema pobreza (Mery et al. en De Freitas 2012).

los actores para la promoción de la conservación de la biodiversidad dentro y fuera de las áreas protegidas de la región.

De Freitas (2012) comenta que, de manera operativa, el CBTM funciona a partir de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT), institución jurídica trinacional que tiene por objetivo promover la conservación forestal bajo un enfoque de integración fronteriza mediante la acción conjunta de los Gobiernos de Guatemala, Honduras y El Salvador. La principal función de la CTPT es actuar como órgano permanente de coordinación y consulta para la definición de políticas y la correcta orientación de los programas, subprogramas y proyectos (De Freitas 2012, 123).

Por otra parte, de manera normativa, existe un “Comité Consultivo que está conformado por los gobernadores de los departamentos y los alcaldes municipales de la región del Trifinio y representantes de asociaciones interesadas en apoyar la ejecución del Plan” (De Freitas 2012, 123). Su función es emitir una opinión sobre cualquier proyecto a desarrollarse en la región y dar parte a través de la secretaría ejecutiva a la CTPT; sin embargo, este órgano de consulta no ha sido implementado (De Freitas 2012).

Otros actores importantes en el proceso de implementación del CBTM en las regiones de La Fortuna (Honduras) y El Gigante (Guatemala) son: el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), que tiene como objetivo ayudar a los países centroamericanos en el desarrollo agrícola, pecuario y forestal por medio de programas de investigación, capacitación y cooperación técnica internacional;¹⁰ el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal de Honduras, encargado de ejecutar la Ley Forestal, así como de “formular e implementar las políticas forestales del Estado; controlar y administrar todos los bosques públicos y privados del país; e

¹⁰ En 2009, el CATIE y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia firmaron el convenio para la ejecución del Proyecto Finnfor, una iniciativa regional e interdisciplinaria con actuación en los siete países de América Central y con el reto de fomentar el manejo forestal sostenible e incorporarlo en la dinámica de desarrollo territorial (De Freitas 2012, 125).

implementar proyectos dirigidos principalmente al aprovechamiento, conservación de la madera y otros productos del bosque” (De Freitas 2012, 125-126); el Instituto Nacional de Bosques (INAB) de Guatemala, que tiene entre otras funciones principales: “la promoción de la reforestación de áreas con potencial forestal sin bosques; el incremento de la productividad de los bosques por medio del manejo sostenible y; la mejoría del nivel de vida de las comunidades en razón de la provisión de bienes y servicios provenientes del bosque” (De Freitas 2012, 128).¹¹

En suma, el cuadro 1 describe a todos los actores identificados en la gestión de recursos naturales en las regiones El Gigante (Guatemala) y La Fortuna (Honduras), en tal sentido, se describe su naturaleza, a saber: públicos, privados, sociales, así como su nivel de competencia (internacional, nacional, local).

Por otra parte, en la figura 2 se expone a los actores antes descritos utilizando un análisis de redes sociales que se centra en la medida de centralidad de rango, la cual indica la capacidad de vinculación o popularidad de un actor en la red en la cual se encuentra inserto. En tal sentido, la red expone que a mayor tamaño del nodo y mayor intensidad en la paleta de color utilizada, mayor conexión y centralidad del actor en la red.

Luego entonces, la posición central la ocupan la CTPT con participación internacional, ya que se relaciona con organizaciones que participan tanto en Guatemala como en Honduras a nivel operativo (De Freitas 2012, 129). Además, se apunta una baja conectividad asociada a la difícil concertación de actividades entre los actores de distintos países. De hecho, la relación entre los actores locales correspondientes a cada país no se ha establecido. Se trataría entonces de una red simple con pocos actores que interactúan en dos contextos particulares y específicos (De Freitas 2012).

¹¹ Para una revisión integral de los actores analizados para este caso de estudio, véase De Freitas (2012, 121).

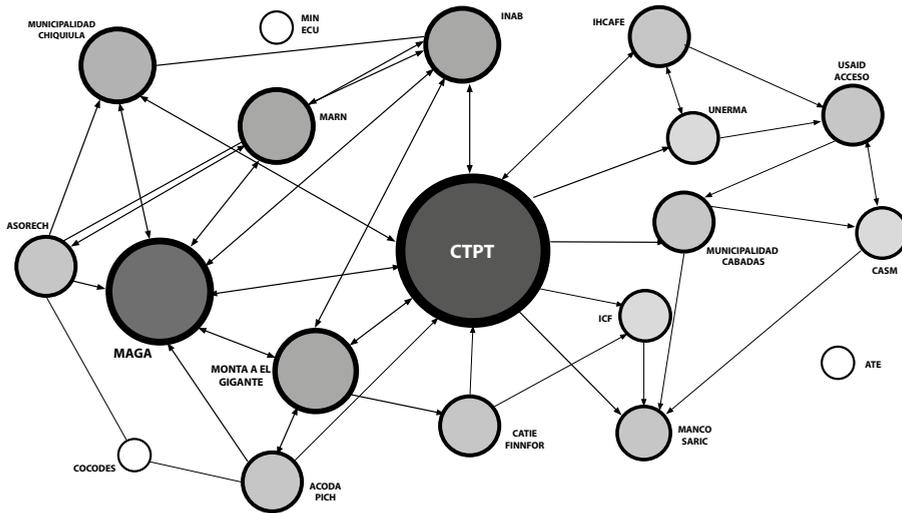
Cuadro 1. Actores en torno a la gestión de recursos naturales en El Gigante (Guatemala) y La Fortuna (Honduras)

Siglas	Actor	Tipo de actor
CTPT***	Comisión Trinacional del Plan Trifinio	Público
CATIE***	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza	ONG
USAID***	United States Agency for International Development	ONG
INAB**	Instituto Nacional de Bosques	Público
ATE**	Asistencia Técnica de Educación	Público
ICF**	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal	Público
Ihcafe**	Instituto Hondureño del Café	Público
MARN**	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	Público
MAGA**	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Público
Min. Edu.**	Ministerio de Educación de Honduras	Público
Municipalidad de Cabañas*	Municipalidad de Cabañas	Público
Mancorsaric*	Mancomunidad de los municipios de Cópán Ruinas, Santa Rita, Cabañas y San Jerónimo	Público
Unerma*	Unión de las Organizaciones y Empresas del Sector Social de la Economía	Privado
CASM*	Comisión de Acción Social Menonita	ONG
Municipalidad de Chiquimula*	Municipalidad de Chiquimula	Público
Montaña el Gigante*	Montaña el Gigante (Mancomunalidad)	Público
Asorech*	Asociación Regional Campesina Ch`ort`i	ONG
Acodapichi*	Asociación de Comités de Desarrollo Agropecuario de Chiquimula	Social
Cocode*	Consejo Comunitario de Desarrollo	Social

*Actor internacional, **actor nacional, ***actor local.

Fuente: elaboración propia con base en De Freitas (2012).

Figura 2. Red de actores en torno a la gestión de recursos naturales en El Gigante (Guatemala) y La Fortuna (Honduras)



Fuente: elaboración propia con base en De Freitas (2012).

Cabe destacar que la CTPT tiene un rol central en cuanto a la financiación de las actividades, pero un papel marginal en cuanto a la planificación de las acciones en conjunto con los demás actores del territorio. Los flujos de financiación parten del CTPT hacia los órganos gubernamentales, pero no llegan de la manera deseable a las organizaciones comunitarias que están implementando las acciones concretas (De Freitas 2012, 133).

En lo que respecta a las organizaciones comunitarias, se muestra un contraste entre los dos casos: las organizaciones de base en Honduras no presentan relaciones con otras organizaciones; en contraste, en el caso de Guatemala, se observa que los actores comunitarios se encuentran levemente en mejores grados de organización social y articulación interinstitucional (De Freitas 2012, 131).

Además, tanto en Honduras como en Guatemala destaca la participación de los órganos gubernamentales en cuanto a la planificación y

financiación de actividades. Pero son precisamente las ONG y las asociaciones comunitarias de base las que ejecutan las acciones. En ambos paisajes se observa el protagonismo de ONG en la implementación de actividades a nivel comunal, presentando altos valores de centralidad e intermediación en las redes (De Freitas 2012, 132-133).

Finalmente, en términos generales, hay una buena relación entre todos los actores que tienen participación en la región del Trifinio y no se observan conflictos latentes entre ellos (De Freitas 2012, 136). Sin embargo, la CTPT es la organización que recibe la mayor cantidad de críticas por parte de los demás actores, sobre todo a nivel de asociaciones comunitarias, las cuales señalan que los programas del CTPT son establecidos de manera vertical y muchas veces no corresponden a la demanda local del municipio donde se ejecutan.

La región de Tzisco en Chiapas, México

La región de Tzisco se encuentra registrada en el proyecto de Sistemas Productivos Sostenibles y Biodiversidad dirigido por la Dirección General de Corredores y Recursos Biológicos, operado por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad en México (Conabio) y financiado por el Banco Mundial. Dicha región se ubica en los municipios de La Independencia y La Trinitaria, Chiapas, en la frontera con Guatemala, cuenta con 2 500 ha de terreno al interior del Área Natural Protegida (ANP) Lagunas de Montebello, siendo el único núcleo de asentamiento humano dentro de este polígono.

Algunas de las características que mantiene esta región son: *i*) que sirve como “vaso de captación de agua, regulador climático regional y corredor biológico”, y *ii*) los ecosistemas que abarca albergan una importante riqueza biológica, que incluye algunas especies protegidas (Conanp 2007).

En tal sentido, la región cuenta con 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. Estas líneas se regulan normativamente a través de diversas instituciones, entre las cuales se encuentran: la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), la cual reglamenta las actividades permitidas en el sitio a través de reglas de operación; la Comisión Nacional Forestal, que da seguimiento particular a los temas relacionados con el manejo forestal, así como ayuda imprevista ante desastres naturales (incendios), y la Conabio, que desarrolla estrategias de conservación sustentable a partir de las características ambientales y sociales que presentan las comunidades locales.

Por otra parte, a nivel económico y social, las personas que viven al interior de la ANP de manera histórica han subsistido con base 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). Lo anterior, a partir de un enfoque basado en la gestión ejidal de la tierra que ha permitido la gestión sostenible de los recursos naturales presentes en el lugar (Alva 2019). Por tal razón, se encuentran vinculadas a esta zona instituciones de carácter turístico, como la Secretaría de Turismo en los ámbitos federal y estatal, así como actores internacionales, como el Banco Mundial, el cual —como se ha registrado antes— financia proyectos de desarrollo sostenible al interior de la zona.

Por último, resalta en este sitio la presencia de actores locales de diversa índole, por ejemplo, institutos de investigación académica, como El Colegio de la Frontera Sur, además de otras instituciones de carácter gubernamental: la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas (CDI) y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sagarpa) (Alva 2019).

Cuadro 2. Actores en torno a la gestión de recursos naturales involucrados en Tziscaco

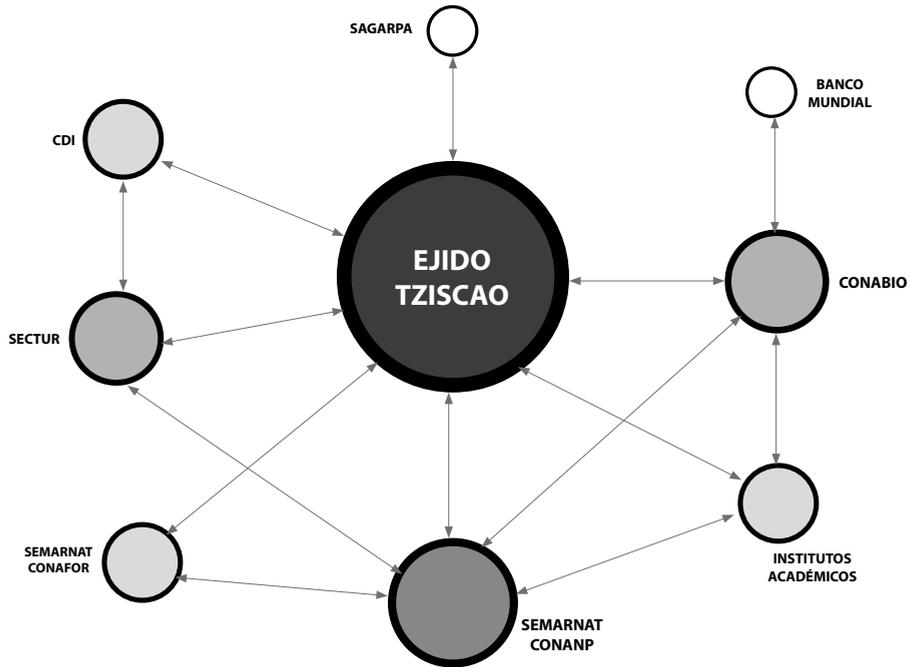
Siglas	Actor	Tipo de actor
BM*	Banco Mundial	ONG
Conabio**	Comisión Nacional de la Biodiversidad	Público
Conanp Montebello**	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas en Montebello	Público
Conafor**	Comisión Nacional Forestal	Público
Sagarpa**	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Público
CDI**	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Público
Sectur***	Secretaría de Turismo de Chiapas	Público
Institutos académicos***	Centros de investigación públicos, especializados en el estudio del medio ambiente y su relación social	Público
	Ejido Tziscaco***	Sociedad civil, no organizada

*Actor internacional, **actor nacional, ***actor local.

Fuente: elaboración propia con base en Alva (2019).

En este aspecto, con base en un análisis previo (Alva 2019), a continuación se proyecta mediante un análisis de redes sociales a los actores identificados y registrados, lo anterior, utilizando la medida de centralidad de rango (figura 3). Se reitera al respecto que, a mayor tamaño del nodo y mayor intensidad en la paleta de color utilizada, mayor conexión y centralidad del nodo (actor) en la red expuesta.

Figura 3. Red de actores en torno a la gestión de recursos naturales en Tziscoao



Fuente: elaboración propia con base en Alva (2019).

La estructura de la red plantea que debido a la autonomía y capacidad que mantiene el ejido de Tziscoao en relación con la gestión del área de la que es propietario al interior del ANP Lagunas de Montebello,¹² esta comunidad desempeña 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

¹² 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 Tziscoao, dentro de sus terrenos ejidales. Y por lo cual en dicha zona no se permite la injerencia de los vigilantes de la Sedesol” (INECC 2007, s. p.).

que mantienen sus pobladores (lazos fuertes; Alva 2019). Estas características, acompañadas de una visión del medio ambiente como recurso económico y fuente de sustento cotidiano por parte de la comunidad, han 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 (Alva 2019).

Como resultado de ello, la red muestra un marcado rol del ejido de Tziscoac como actor puente entre los actores que la constituyen. En este sentido, en una visión general de la red podría comentarse que todos los actores rodean al ejido de Tziscoac, otorgándole insumos para la conservación de los recursos naturales que ostenta esta comunidad, ya sea en el caso de la Conabio por medio del programa de Corredores Biológicos 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 la CDI y la 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 algunos 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.

Conclusiones: gobernanza para el desarrollo local en América Latina

Los programas de conservación que se han generado desde niveles internacionales bajo un esquema de cooperación internacional como lo es, en efecto, el programa de CBM, aluden en buena parte a las comunidades locales para su implementación exitosa. Esta situación se da debido a que son los actores locales quienes pueden apropiarse (en nuestro caso) de los recursos naturales que los rodean y

entonces generar estrategias de conservación que les permite explotar de manera sostenible dichos recursos. Además, les confieren un papel menor a los actores gubernamentales como agentes decisores y, en cambio, les otorgan un rol más vinculado a tareas de coordinación de acciones en procesos de autogestión.

No obstante lo antes comentado, la generación de redes en que los actores gubernamentales no sean protagonistas de decisión e implementación de acciones radica en gran medida en que sus redes de acción pública se abran, ya sea por la propia apertura que estos actores incentivan, o bien, por el esfuerzo que hacen otros actores para que esto suceda. En tal sentido, el análisis de las características institucionales en los tres niveles descritos por Kiser y Ostrom a partir del análisis de la red de actores que caracteriza a cada sitio de estudio, nos permite comprender cuáles de ellas son proclives a descentralizar la gestión e implementación de acciones de desarrollo local, al momento en que nos permite profundizar en qué medida el marco institucional que constriñe la actuación de cada actor influye en el rol que desempeña en la red en que se encuentra inserto.

En nuestros casos de estudio destaca que, si bien el concepto de *corredor biológico* parte de un encuadre general de actuación, al momento en que aterriza a nivel nacional en cada país analizado sufre considerables cambios en sus estrategias de implementación. De este modo, en el caso de Tziscaco, México, dicho concepto descendió con un enfoque dual en que la conservación de los recursos naturales y el desarrollo local compartían de manera conjunta la necesidad de generar mecanismos de actuación no excluyente, mientras que en el CBTM y con ello en las microrregiones de El Gigante (Guatemala) y La Fortuna (Honduras) imperó una visión de conservación ambiental que no compartía objetivos comunes con estrategias de desarrollo social.

Esta ambivalencia en los casos de estudio no solo denota la necesidad de analizar en distintos niveles la manera en que se canaliza la acción pública, sino también el impacto que guarda cada

constreñimiento institucional en el resultado final obtenido de ella. En razón de lo anterior, vale decir que aunque a nivel de orden constitucional y de elección colectiva pareciera que se tienen los fundamentos para canalizar de manera “correcta”, con base en marcos normativos, un determinado encuadre de una acción de política pública, es sustancial comprender las capacidades institucionales que guardan las poblaciones objetivo y sus marcos interpretativos de estas acciones para conocer hasta qué punto el orden institucional a nivel operativo responderá en el mismo canal que los órdenes anteriores.

Es decir, deberán analizarse los constreñimientos estructurales en la política pública, luego la acción de los agentes y, finalmente, la interacción de ambos aspectos en la arena de política correspondiente (Zurbriggen, en este tomo). Así, este *enmarque* permite comprender la manera en que los distintos niveles institucionales constriñen el actuar de los actores en la red que integran y, por consiguiente, los resultados de políticas obtenidos.

De esta manera, se tendrán los elementos para analizar en qué medida un instrumento de gestión pública que se encuentra diseñado formalmente en un marco de gestión de redes para solventar un problema público, en realidad se opera de esta manera. Además, con este enfoque de análisis se contaría al mismo tiempo con más elementos para discutir cómo se integran los actores en una red de acción pública y, a partir de ello y del entorno institucional que generan, se podría reflexionar sobre un ejemplo de red de acción pública en la que el Gobierno no tiene un papel predominante de toma de decisiones y, en cambio, son otros actores quienes asumen el liderazgo, otorgándonos así posibles ejemplos de redes de gobernanza en nuevos horizontes.

Finalmente, en una reflexión teórica más general, vale la pena apuntar —al igual que lo hace Porras en este libro— que no todos los entornos institucionales son propicios para ser partícipes de particulares estrategias de gobernanza. Por tanto, el diseño de análisis institucional aquí propuesto puede vincular, por un lado, el análisis de redes de actores de un nivel normativo a una categoría de análisis más amplia basada en el contexto institucional en el cual se desarrollan y,

por otra parte, fungir como herramienta de estudio para diseñar o reflexionar, con base en lo anterior, estrategias de metagobernanza vinculadas a distintos entornos institucionales.¹³

Referencias bibliográficas

- Alva Rivera, Eduardo. 2019. “Redes, actores e instituciones: gestión de recursos naturales en dos áreas naturales protegidas en Chiapas”. Tesis de maestría. El Colegio de San Luis.
- Banco Mundial. 2000. *Corredor Biológico Mesoamericano: Del paseo pantera a un modelo de desarrollo sostenible. Datos relevantes para una estrategia de comunicación*. https://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=libr_9168_1_01062006.pdf.
- Bevir, Mark. 2011. “Governance as theory, practice, and dilemma”. En *The Sage Handbook of governance*, editado por Mark Bevir, 1-16. California: Sage.
- Börzel, Tanja. 1998. Organizing Babylon —on the different conception of policy networks. *Public Administration Review*, número 76, 253-273.
- Casilda, Ramón. 2004. “América Latina y el Consenso de Washington”. *Boletín Económico de ICE*, número 2803, 19-38.
- Conanp (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas). 2007. *Programa de Conservación y Manejo Parque Nacional Lagunas de Montebello*. México: Semarnat.
- De Freitas, Alexandra. 2012. “Gestión participativa de los ecosistemas forestales como estrategia para la conectividad en el Corredor Biológico Trinacional Montecristo, Trifinio”. Tesis de magister. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza-Costa Rica.

¹³ Para una revisión a profundidad del concepto de metagobernanza, véase el capítulo de Porras incluido en esta misma obra.

- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2011. *Situación de los bosques del mundo*. Roma: Autor. <http://www.fao.org/3/i2000s/i2000s.pdf>.
- Ferrero, Agustín. 2007. *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: INAP.
- Hirst, Paul. 2000. "Democracy and Governance". En *Debating governance: authority, steering, and democracy*, editado por Jon Pierre, 13-36. Nueva York: Oxford University Press.
- INECC (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático). 2007. *Parque Nacional Lagunas de Montebello*. <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/108/chis.html>.
- Kiser, Larry L. y Elinor Ostrom. 1982. "The three world of action: A metatheoretical synthesis of institutional approach". En *Strategies of political inquiry*, editado por Elinor Ostrom, 179-222. Beverly Hills: Sage.
- Mayntz, Renate. 1993. "Modernization and the logic of interorganizational networks". En *Change between markets and organization*, editado por Child, Crozier y Mayntz, 3-18. Aldershot: Avebury.
- Noferini, Andrea. 2010. "Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad". *Anuario de la cooperación descentralizada*, 165-189. <https://www.observ-ocd.org/es/library/anuario-de-la-cooperacion-descentralizada-ano-2009>.
- O'Toole, Laurence. 1997. "Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration". *Public Administration Review*, número 57, 45-52.
- Peters, Guy y Jon Pierre. 2005. "Governance, government and state". En *The state theories and issues*, editado por Colin Hay, Michael Lister y David Marsh, 209-222. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Piattoni, Simona. 2009. "Multi-level governance in the EU: Does it work? Globalization and Politics". Conferencia en honor a Suzanne Berger dictada en el MIT, 8-9 de mayo. <https://secco2.eu/sites/>

- default/files/digital_library/2018-10/SP-MultiLevelGovernance
intheEU.pdf.
- Pierre, Jon. 2000. "Introduction: understanding governance". En *Debating governance: authority, steering, and democracy*, editado por Jon Pierre, 1-10. Nueva York: Oxford University Press.
- Pierre, Jon y Guy Peters. 2000. *Governance, politics and the State*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Porras, Francisco. 2007. "Teorías de la gobernanza y estudios regionales". *Revista de Historia y Ciencias Sociales*, número 69, 161-185.
- _____. 2016. *Gobernanza: límites, propuestas y perspectivas*. México: Instituto Mora; Contemporánea.
- Rhodes, Roderick Arthur William. 1997. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham Philadelphia: Open University Press.
- _____. 2000. "Governance and public administration". En *Debating governance: authority, steering, and democracy*, editado por Jon Pierre, 54-90. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 2015. "Recovering the craft of public administration". *Public Administration Review* 76 (4): 638-647.
- Sørensen, Eva. 2005. "The transformation of the state". En *The State theories and issues*, editado por Colin Hay, Michael Lister y David Marsh, 190-208. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, Eva y Jacob Torfing. 2007. "Theoretical approaches to governance networks dynamics". En *Theories of democratic networks governance*, editado por Eva Sørensen y Jacob Torfing, 25-42. Nueva York: Palgrave.
- Tassara, Carlo. 2012. "Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo: política, actores y paradigmas". En *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo*, editado por Jairo Agudelo, 15-81. Bogotá: Kimpres.
- Von Haldenwang, Christian. 2005. "Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina". *Revista de la Cepal*, número 85, 35-52.
- Zabaleta, Dioniso. 2012. "La gestión de redes de política como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: una propuesta

conceptual y metodológica”. En *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, coordinado por Francisco Porras, 119-155. México: Instituto Mora.

Zarembérg, Gisela. 2012a. “Ni Dowding ni Marsh-Smith: aportes para avanzar en la explicación del cambio en redes de política”. En *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, coordinado por Francisco Porras, 156-196. México: Instituto Mora.

_____. 2012b. “Fuerza, proyecto, palabra y pueblo: circuitos de representación en consejos de desarrollo municipal en América Latina (Nicaragua, México, Venezuela y Brasil)”. En *Redes y jerarquías*, coordinado por Gisela Zarembérg, 71-110. México: Flacso.

Zúñiga Teresa, Juan Godoy, Charlotte Elton, Carlos Galindo y Lorenzo Cardenal. 2002. *Corredor Biológico Mesoamericano, una plataforma para el desarrollo sostenible*. Proyecto Corredor Biológico Mesoamericano, Managua. <http://www.bio-nica.info/Biblioteca/CBM2002PlataformaDesarrolloSostenible.pdf>.

7

El Mercosur visto desde el enfoque de redes de políticas públicas El caso de la construcción de los dispositivos de reconocimiento académico-profesional

Facundo Solanas

Conicet, Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA),
Universidad Nacional de Mar del Plata

Introducción

Revisitando algunos trabajos ya realizados sobre el tema (Solanas 2007 y 2014), nuestro objetivo es destacar la utilidad del enfoque de redes de políticas públicas para el análisis de la construcción de la política de reconocimiento académico-profesional (PRAP) en el Mercado Común del Sur (Mercosur).

Analizar la PRAP implica al menos tres cuestiones centrales: primero, preguntarse sobre la separación entre el reconocimiento profesional y el reconocimiento académico, lo que involucra cuestionar las relaciones contemporáneas entre el Estado y las diversas asociaciones profesionales; entre el Estado y la universidad; entre el Estado y la construcción de diversas políticas del Mercosur, tales como

programas de movilidad académica, “políticas regionales” de evaluación académica y acreditación o convergencia de la educación superior.

En segundo lugar, su análisis nos permite interactuar con otros campos de análisis, como la sociología de los grupos profesionales y los estudios sobre educación superior, entre los más cercanos.

Tercero, también implica cuestionar el lugar del Estado en esta construcción, la relación entre el Estado y las normas o recomendaciones internacionales, como las desarrolladas por la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Banco Mundial (BM), y preguntarnos cómo es posible considerar estas construcciones como convergencias o transferencias, por lo que recurriremos a distintas herramientas de la sociología de la acción pública. En resumen, es la idea de soberanía la que se pone en cuestión a fin de promover la circulación de profesionales en la región.

Teniendo presente buena parte de la literatura constitutiva del enfoque de redes de políticas públicas, como las ya casi célebres tipologías de Rhodes (Rhodes y Marsh 1995; Marsh y Rhodes 1992) y Van Waarden (1992), analizaremos sintéticamente la forma en la que se fueron gestando, consolidando y expandiendo los instrumentos y políticas de reconocimiento académico-profesional en los países integrantes del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, a los que se agregaría Venezuela como miembro pleno en 2012) y asociados (Chile, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela). Para ello, nos centraremos especialmente en su implementación en el caso argentino, dado que ha constituido uno de los principales motores en la construcción de esta política.

Una de las ventajas que presenta el enfoque de redes es que permite compatibilizarse fácilmente con otros enfoques, aquí consideraremos en particular el de las transferencias de políticas para dar cuenta de qué manera tanto el Mercosur como sus Estados miembros son sumamente permeables a diversos organismos internacionales como el BM y la OMC, entre otros. Según Dolowitz y Marsh (1996, 344), las transferencias implican “un proceso en el que los

conocimientos acerca de políticas, disposiciones administrativas, instituciones, etcétera, en un momento y/o lugar, se usan en el desarrollo de políticas, disposiciones administrativas e instituciones en otro momento y/o lugar”.

Para la elaboración de este trabajo hemos tenido en cuenta, por un lado, fuentes documentales, tales como tratados, leyes nacionales y decretos de Argentina, protocolos, convenios internacionales de cooperación, actas, resoluciones y distintos documentos oficiales sobre el reconocimiento de títulos y diplomas universitarios, y por otro lado, se consultaron fuentes orales a través de más de cincuenta entrevistas realizadas con informantes clave, como funcionarios o exfuncionarios de Argentina, Brasil y Uruguay, representantes de asociaciones o colegios profesionales, autoridades universitarias, por mencionar algunos. Las entrevistas fueron realizadas entre los años 2005 y 2016 y tuvieron una duración estimada de entre cuarenta minutos hasta dos horas. Alrededor de 60% de estas fue realizada con funcionarios y exfuncionarios del área de educación y de relaciones exteriores de Argentina, un poco más de 10% con representantes de asociaciones profesionales, y el resto entre académicos y funcionarios de los otros países del bloque.

Este capítulo se divide en cuatro secciones: en la primera presentamos una breve síntesis del desarrollo del enfoque de redes que tendremos en cuenta para nuestro análisis.¹ En segundo lugar, presentamos algunas características contextuales de la construcción y desarrollo del Mercosur, así como de sus instituciones. En tercer lugar, exponemos las características centrales de la política de reconocimiento académico profesional en el Mercosur, donde se permita apreciar las razones que justifican la utilización del enfoque de redes. Por último, situándonos fundamentalmente desde esta perspectiva teórica,

¹ Para una versión más completa del enfoque de redes de políticas públicas, sugerimos la lectura previa en este mismo libro de los capítulos de Cristina Zurbriggen y de Francisco Porras. Asimismo, puede consultarse la bibliografía mencionada, así como nuestros propios trabajos evocados de forma precedente.

analizaremos la génesis y evolución que ha tenido esta política, para cerrar el capítulo con unas conclusiones.

De las transferencias internacionales al enfoque de redes de políticas públicas

En las últimas tres décadas, en particular, el peso de las diversas organizaciones internacionales se ha fortalecido en casi todo el mundo y la capacidad para promover las transferencias de políticas ha aumentado casi exponencialmente. Según Dolowitz y Marsh (2000, 11), estas organizaciones desempeñan cada vez más un papel clave en la difusión de ideas, programas e instituciones en diferentes latitudes. Mediante distintos instrumentos, a menudo de carácter coercitivo, las diversas instituciones internacionales “invitan” a los Estados a modificar las normas nacionales, aprovechando las relaciones de poder asimétricas. Muchas transferencias suelen agilizarse en la medida en que entre los actores involucrados se comparten determinados intereses o ideas acerca del modo de resolver problemas o cuestiones específicos. En tal sentido, como veremos, las redes de actores contribuyen de manera importante a agilizar este proceso de transferencia de ideas, de instrumentos o de políticas. Por otra parte, Dolowitz y Marsh (1996) identifican cinco instrumentos que permitirían detectar la existencia de una transferencia de políticas y que tendremos especialmente en cuenta: los medios de difusión, los informes, las conferencias, las visitas y las declaraciones gubernamentales.

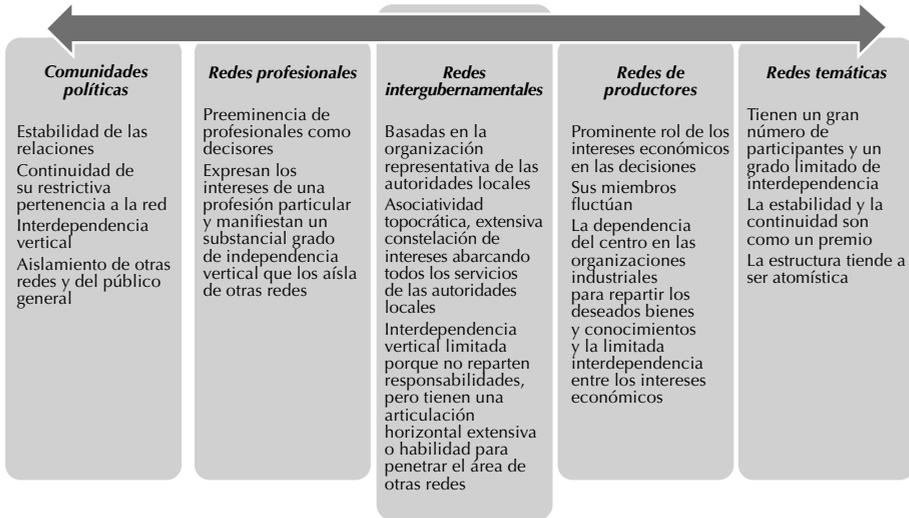
Como mencionábamos en otros trabajos (Solanas 2007; 2014), el desarrollo del análisis en términos de red de acción pública es de origen anglosajón, británico, en particular. Surge en los años setenta y tempranos ochenta y ha estado principalmente orientado a analizar la relación existente entre los Gobiernos centrales y locales,

aunque ha sido utilizado en distintas disciplinas, además de la ciencia política, como la sociología, la psicología social, la antropología y la geografía. También se ha utilizado para dar cuenta de determinadas etapas del proceso decisional en la Unión Europea (Richardson 1995).

Para nuestro análisis tendremos especialmente en cuenta las reformulaciones que se han hecho del “modelo de Rhodes” (Rhodes y Marsh 1995; Marsh y Rhodes 1992) —uno de los más citados y conocidos—, algunas herramientas proporcionadas por distintos enfoques en términos de redes de políticas públicas (Van Waarden 1992), así como también algunas importantes críticas que se le han realizado (Thatcher 1995; Smith 1995; Marsh 1998).

Del mismo modo que aparece señalado en el cuadro 1 del primer capítulo de este libro, en el modelo de Rhodes, las redes de acción pública se diferencian según su integración, estabilidad y grado de exclusividad, pero también en función del interés que las domina: profesional, económico o gubernamental. A efectos de retener algunos elementos centrales para nuestro análisis y sin entrar mucho en detalle, Rhodes sostiene que las redes tienen diferentes estructuras de dependencias que varían a lo largo de cinco dimensiones claves: los intereses de los actores participantes en la red, sus miembros que difieren en términos de balance entre sector público y privado, el grado de interdependencia vertical (intrarred), el grado de interdependencia horizontal (entre las redes) —que suele producirse cuando una red se encuentra aislada o en conflicto con otra— y la distribución de los diferentes tipos y cantidades de recursos (constitucional-legales, organizacionales, financieros, políticos, informacionales) que controlan los actores que afectan los patrones verticales u horizontales de interdependencia (Rhodes 1985, 14-15; 1997). Con base en estas dimensiones, Rhodes distinguió cinco tipos ideales de redes a lo largo de un *continuum* (figura 1), desde un grado de integración alto (las comunidades políticas) hasta uno bajo (las redes temáticas).

Figura 1. Tipos ideales de redes a lo largo de un *continuum* de un grado alto a uno bajo de integración



Fuente: elaboración propia con base en Rhodes (1990, 304-305).

Para nuestro análisis, nos interesa retener especialmente las características del segundo, tercer y quinto tipos ideales, es decir, las redes profesionales, intergubernamentales y temáticas. En el análisis de redes de políticas públicas existe un juego con reglas esenciales que permiten a toda la red de actores funcionar reduciendo los márgenes de incertidumbre de cada uno. Estas reglas son a la vez límites tácitos a la utilización de la autoridad coercitiva del actor estatal, pero también representan las obligaciones ideológicas fundadas sobre la idea de intereses mutuos basados en la confianza (Smith 1995, 111). Asimismo, como señala Rhodes, este enfoque “focaliza en las instituciones y en los vínculos entre ellas. Describe el proceso por el cual las instituciones manejan sus relaciones” (Rhodes 1997, 12).

Ahora bien, al momento de proceder a aplicar el enfoque a un caso empírico, se presenta un problema a la hora de decidir qué actores quedan incluidos en la red, y cuáles y de qué forma otros son

excluidos. Para esta cuestión tuvimos en cuenta los criterios establecidos por Richardson (1995), para quien los actores reposan en mayor medida en una relación estable y de largo término que les permite inscribirse en una relación de intercambio que los sitúa en un nivel subsectorial o incluso micro.

El análisis en términos de redes de acción pública pone el acento sobre la continuidad de las relaciones entre los grupos de interés y las autoridades estatales, en nuestro caso, representadas principalmente por diferentes áreas de dos ministerios en los distintos países del bloque: el de educación y el de relaciones exteriores. Esta continuidad en los vínculos contribuye a que la red tenga una influencia sobre los resultados políticos, pese a no determinarlos (Rhodes y Marsh 1995, 32). En contraste con otros modelos de intermediación de grupos, el enfoque de redes de política pública “insiste sobre la necesidad de desagregar el análisis político y subraya que las relaciones entre grupos y gobierno varían, de un dominio político a otro” (Rhodes y Marsh 1995, 35). Las tipologías propuestas por estos autores ofrecen toda una gama de relaciones posibles entre los participantes de la formación de las políticas, permitiendo escapar a las rigideces de la oposición entre los tipos ideales del corporativismo y del pluralismo (Thatcher 1995, 236). Como señala Rhodes (1997, 12), “la complejidad institucional y las agendas institucionales competentes son la materia de la red de política”.

Por las características que ha adquirido la PRAP en el Mercosur, buena parte de sus instituciones se adecúa en una buena medida al tipo ideal de redes intergubernamentales descrito por Rhodes y Marsh (1995), aunque se combina con las redes profesionales y las redes temáticas, según el momento en que se observe el proceso. Para tomar en cuenta estos esquemas, planteamos que los representantes de los respectivos ministerios de Educación de los países miembros cuentan con cierta estabilidad en sus funciones (al menos en el caso argentino), lo cual les ha permitido una fuerte continuidad con las políticas en marcha, que no suele ser siempre el caso. Asimismo, poseen una interdependencia vertical limitada dado que no reparten

responsabilidades propias de cada representación gubernamental, es decir, que los diversos actores o redes de actores concernidos se encuentran en desigualdad de condiciones para acceder a los espacios de toma de decisiones o de influir sobre su implementación (Lagroye, François y Sawicki 2002, 507). Según los recursos que son capaces de movilizar los diferentes actores, contarán con mayores oportunidades de incidir sobre la definición e implementación de la política pública, pero los “actores gubernamentales” serán los que tengan la capacidad efectiva de legitimar y darle un marco institucional a las decisiones o implementación de las políticas que se barajen en la red. Además, pese a que estas redes comparten y consensúan las decisiones, también cuentan con altas posibilidades y capacidad potencial como para integrar o penetrar otras redes, como por ejemplo, las constituidas por los ministerios de Relaciones Exteriores (Solanas 2007) o ciertas redes interuniversitarias.

La ventaja del enfoque en términos de redes de políticas públicas es que no solo permite la inclusión de otros actores no gubernamentales que se van a acercar a la red, como algunas asociaciones de facultades de Medicina, Ingeniería, Agronomía y colegios profesionales, sino que además cuenta con la posibilidad de compatibilizarse con otras herramientas analíticas. En cierto modo, esta red intergubernamental es acreedora de una determinada autonomía por sobre las principales autoridades ejecutivas respectivas, lo cual se traduce en una capacidad potencial para avanzar sobre ciertas cuestiones —conflictivas o no—, ya sea integrando o excluyendo a otros actores o redes.

Por las características de los procesos de integración regional como el Mercosur, así como la construcción de las políticas exteriores, la utilización del enfoque en términos de redes de política pública nos permite abordar las características de la política específica al analizar la doble faceta o “juego a dos niveles” (Putnam 1988) de la interacción de la red internacional-regional, compuesta por los representantes de los ministerios, pero a la vez, sin perder de vista su articulación —por momentos muy escasa— al interior de los actores estatales, profesionales

o universitarios de Argentina, así como también con otras redes. Asimismo, permite destacar la manera en que se articula el espacio local entre sí y dentro de la red intergubernamental regional. A su vez, nos posibilita analizar el protagonismo que pueden adquirir determinados individuos a un nivel más micro, que serán claves para el desarrollo de otras redes alternativas y que, inclusive, tendrán un bajo grado de articulación con la red principal.

Por último, llevado a un espacio ampliado como el Mercosur, el abordaje en términos de redes intergubernamentales de política pública nos permite mostrar la manera en que evolucionan y se articulan —o no— los distintos actores, con sus respectivos interlocutores internacionales, y asimismo, cómo, en ocasiones, la construcción de esa política pública regional puede escapar o también reforzar los condicionamientos de la lógica intergubernamental que, en alguna medida, prima en el proceso de integración.

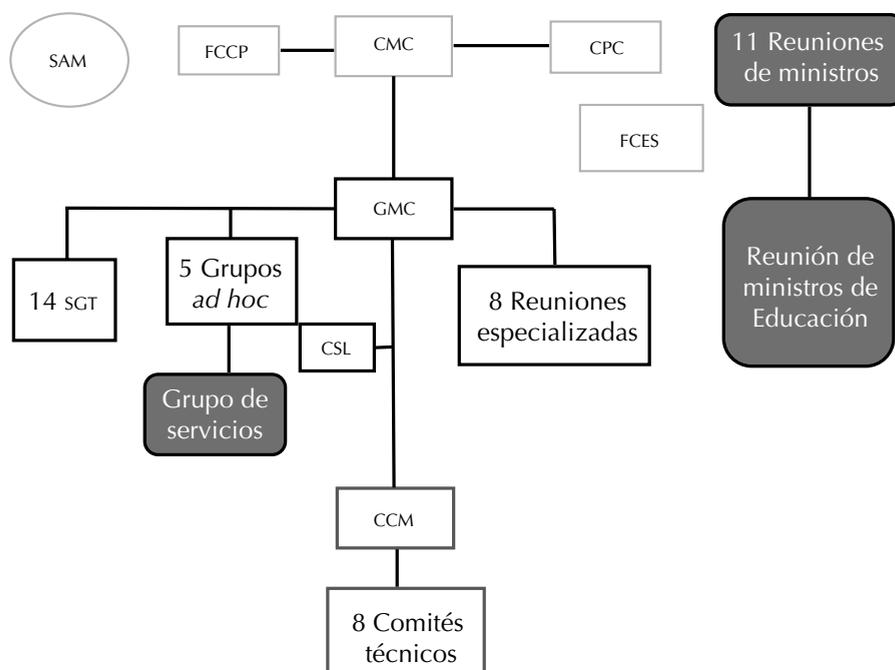
El Mercosur y sus características histórico-institucionales

El Mercosur se crea en el año 1991, pero la urgencia economicista que caracterizaba al auge del neoliberalismo en la región hizo que distintos sectores quedaran prácticamente al margen de su tratado fundante: el de Asunción.² Este texto preveía la libre circulación de mercancías, capitales y personas, con lo cual implícitamente se inscribía la necesidad de resolver y definir una PRAP para el bloque. A diferencia del proceso de integración europeo, que generalmente se esboza como el modelo de referencia exitoso, el Mercosur no preveía la creación de instituciones supranacionales, sino que se asentaba sobre esquemas propios de la cooperación intergubernamental. De esta manera, la conformación institucional inicial del Mercosur estaría

² Su nombre completo es “Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay”.

sustentada en una red intergubernamental, descentralizada en grupos de trabajo especializados, que sería complementada en 1994 con la firma del protocolo de Ouro Preto³ (figura 2).

Figura 2. Síntesis del primer organigrama del Mercosur



Siglas: CCM (Comisión de Comercio del Mercosur), CMC (Consejo del Mercado Común), CPC (Comisión Parlamentaria Conjunta), CSL (Comisión Sociolaboral), FCCP (Foro de Consulta y Concertación Política), FCES (Foro Consultivo Económico-Social), GMC (Grupo Mercado Común), SGT (Sub Grupos de Trabajo), SAM (Secretaría Administrativa del Mercosur).

Fuente: elaboración propia con base en la SAM (<https://www.mercosur.int/>).

³ Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur.

El bloque tendía a emular institucionalmente las mismas dinámicas presidencialistas que caracterizaban a las recientes democracias de los países del Mercosur, al punto de que algunos autores lo caracterizaban como “interpresidencialismo” (Malamud 2002).

El mismo año en que se constituye el Mercosur, gracias a la participación activa de los responsables de cooperación internacional dentro de los ministerios de Educación, se firma el protocolo de intenciones, constituyendo la agenda educativa y los antecedentes de lo que sería el sector educativo del Mercosur (SEM). A partir de allí, este sector cobró gran impulso, a la vez que se transformaba en un interlocutor importante para todo un conjunto de redes académicas y profesionales. Es decir, que a partir del desarrollo de esta red intergubernamental, la PRAP se pondría en agenda, lo cual tendería a atraer hacia ella a diversos actores académicos y actores profesionales interesados en avanzar en la profundización de la integración con sus pares en los demás países del bloque.

Si distintas asociaciones y colegios profesionales en un primer momento habían intentado acercarse al ministerio de Educación (con las diferentes denominaciones que este ha tenido, pero que abreviaremos ME), a fin de plantear el reconocimiento de títulos con propósitos profesionales, más tarde harían lo mismo con los representantes del ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), que tenían a su cargo el sector de servicios, entre los que se incluían los denominados servicios profesionales. Con ello tendría lugar una suerte de doble inscripción institucional: por un lado, por la cuestión educativa y académica se inscribía en el marco del SEM y el ME; por otro, por la cuestión comercial y los distintos modos de proveer servicios profesionales, se inscribía en el Grupo de Servicios (GS) del Mercosur y el ministerio de Relaciones Internacionales.

Por otra parte, es preciso plantear que al tratarse de redes intergubernamentales, donde los representantes estatales son los encargados de implementar las políticas nacionales, existía una importante superposición de agendas. En esos momentos, como lo hemos abordado en distintos trabajos, se comenzaba a debatir un nuevo marco normativo

para la educación superior en sintonía con los informes que venía elaborando el Banco Mundial desde finales de los años ochenta. Una de las novedades más importantes que vendría a plantear esta reforma normativa, como veremos, era la introducción de los procesos de acreditación y evaluación universitaria, bastante resistidos por los actores universitarios en ese entonces.

La complejidad que va adquiriendo el proceso de construcción de la política de reconocimiento de títulos con la aparición de otros actores, con o sin la articulación de esta red, pero con consecuencias sobre esta, hace que sea necesario incluirlos dentro de nuestro análisis. El enfoque en términos de redes de política pública no solo permite jerarquizar esto último, sino que además cuenta con la posibilidad de compatibilizarse con otras herramientas analíticas. En este sentido, la dinámica propia del proceso de construcción del Mercosur, de características intergubernamentales, si bien tiñe la lógica general de la integración, también deja espacios como el constituido por el SEM, en donde resulta conveniente complementar o articular el macro análisis intergubernamentalista con otras herramientas que permitan profundizar determinadas particularidades propias y específicas de este proceso. De algún modo, esta red intergubernamental es acreedora de una cierta autonomía por sobre las principales autoridades ejecutivas respectivas, lo cual se traduce en una capacidad potencial para avanzar sobre determinadas cuestiones conflictivas —o no—, ya sea integrando o excluyendo a otros actores o redes.

Por otra parte, como es conocido, todos los grupos concernidos por un problema están lejos de contar con iguales oportunidades de acceder a los espacios donde se toman las decisiones o de influir sobre su implementación (Lagroye et al. 2002, 507). Como veremos, los actores implicados cuentan con un importante nivel de complejidad, ambigüedad, contradicciones internas y recursos muy dispares que se manifestarán en el transcurso de la definición de la PRAP. Además, se caracterizan por un alto grado de heterogeneidad y asimetrías entre sus pares de los otros Estados miembros, ya sea que se trate de actores estatales u otros actores decisivos, como podrían ser ciertas

asociaciones profesionales. Como señala Rhodes (1997, 160), “la distribución de los recursos explica el relativo poder potencial de los actores dentro de la red y las diferencias entre las redes”. De todos modos, su grado de institucionalización en ambos casos es muy diferente, al menos con respecto a los dos principales Estados miembros. En este sentido, el enfoque en términos de redes de política pública permite abordar las características de la política específica al analizar la doble faceta de la interacción de la red internacional, compuesta por los representantes de los ministerios, pero a la vez sin perder de vista la articulación —por momentos muy escasa— de esta al interior de los actores estatales, profesionales o universitarios de Argentina, así como también con otras redes. Asimismo, permite destacar la manera en que se articula el espacio local entre sí y dentro de la red intergubernamental regional. A su vez, nos posibilita analizar el protagonismo que pueden adquirir determinados individuos a un nivel más micro, que serán claves para el desarrollo de otras redes alternativas y que, inclusive, tendrán un bajo grado de articulación con la red principal.

Por último, llevado a un espacio ampliado como el Mercosur, el abordaje en términos de redes intergubernamentales de política pública nos permite mostrar la manera en que evolucionan y se articulan —o no— los distintos actores, con sus respectivos interlocutores y, asimismo, cómo, en ocasiones, la construcción de esa política pública regional puede escapar o también reforzar los condicionamientos de la lógica intergubernamental que, en alguna medida, prima en el proceso de integración.

La política de reconocimiento académico profesional en el Mercosur

El reconocimiento de los títulos universitarios reviste dos objetivos: por un lado, tiene fines académicos, ya sea para continuar estudios superiores, realizar actividades de enseñanza, entre otras

actividades académicas. Por lo general, este tipo de reconocimiento no suele ser problemático. Por otro lado, el reconocimiento con fines profesionales es mucho más complejo, dado que existen distintas profesiones reguladas por el Estado, generalmente, cuando su ejercicio compromete el interés público, constituyendo un riesgo para la salud, la seguridad, los derechos y otras cuestiones. Este implica que el Estado delega esa facultad, dado que autoriza el ejercicio de profesionales cuya formación no ha regulado. En otras palabras, este reconocimiento implica redefinir las fronteras profesionales, es decir, en términos de Abbott (1988), lo que para cada grupo profesional implicó una lucha por lograr imponer sus jurisdicciones.

Esta separación entre los fines académicos o profesionales que reviste el reconocimiento se expresa también en el divorcio que se da de hecho en la mayor parte de las profesiones y el ámbito académico. Por lo general, los profesionales tienden a alejarse del mundo académico y los académicos suelen encerrarse en las universidades sin trazar lazos con los profesionales. En nuestras entrevistas constatamos un importante divorcio entre los ingenieros, un poco menos en los arquitectos, mientras que, por ejemplo, los médicos demuestran una mayor integración entre los dos mundos. En palabras de un funcionario del ME entrevistado en 2005: “para medicina, colegios [profesionales] y academia, son lo mismo, no hay divorcio como en otras asociaciones. Ambos tienen el mismo prestigio”. Es decir, los médicos que imparten docencia en la universidad ejercen la práctica profesional en un hospital o en un consultorio y viceversa, para los arquitectos en general es lo mismo y, en el caso de los ingenieros, el divorcio entre los dos ámbitos es más nítido.

Independientemente de las afinidades políticas existentes entre las diversas redes con sus interlocutores intergubernamentales, en el Mercosur el fenómeno de la fractura académica-profesional contribuye también a explicar las razones de los acercamientos entre, por un lado, las asociaciones de facultades y los ME y, por otro lado, las redes profesionales con los MRE. Es decir, que en el seno del bloque este divorcio será expresado mediante las diferentes redes de actores que

se agrupan y reagrupan, por un lado, a fin de lograr avanzar en el terreno de la acreditación con fines académicos, en el caso de la red intergubernamental coordinada por el ME; por otro lado, para conseguir el ejercicio profesional en el caso de la red intergubernamental coordinada por el MRE y que reagrupa una buena cantidad de redes profesionales.

Sin pretender realizar un análisis lineal de las posibles transferencias de políticas que tuvieron lugar en el Mercosur y en el caso de Argentina en particular, recopilamos las características de la construcción de la PRAP. En el marco de la Agenda de Educación Superior se crea, en 1993, la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU),⁴ que sería la encargada de modificar el marco normativo para el sector, en sintonía con los mencionados informes del Banco Mundial. La Ley de Educación Superior (LES),⁵ aprobada en 1995 con fuertes resistencias por parte de la mayoría de los actores universitarios, entre ellos el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), crearía la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau), constituyendo por primera vez una institución de estas características, con pocos antecedentes en la región. Como referencia inmediata se destaca la corta experiencia de la Comisión de Acreditación de Postgrados (CAP),⁶ en donde han participado algunas asociaciones universitarias, como la Asociación de Facultades de Ciencias Médicas de la República Argentina (Afimera) y la Asociación Universitaria de Educación Agropecuaria Superior de Argentina (Audeas), con cierta afinidad política con los responsables de la SPU. La Coneau, que comenzó con sus actividades en 1996⁷ y había sido fuertemente cuestionada y resistida por los actores universitarios, finalmente fue aceptada por la mayoría

⁴ La SPU se crea por el Decreto N.º 2568/1993 y reemplazaría a la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios.

⁵ Ley N.º 24.521, promulgada en agosto de 1995 por Decreto P.E.N. N.º 268/1995 y reglamentada al mes siguiente en el Decreto P.E.N. N.º 499/1995.

⁶ La CAP fue creada por la Resolución del Ministerio de Cultura y Educación (MCYE) N.º 3223, 06-12-1994.

⁷ A partir del Decreto Reglamentario N.º 173/96, que fija las normas reglamentarias de la Coneau, modificado por el Decreto N.º 705/97.

de estos actores, dado que permitió frenar el proceso de apertura indiscriminada de unidades académicas de dudosa calidad, transformándose en un aliado de las universidades nacionales.

Las discusiones que tendrían lugar en el seno del SEM recogerían esta experiencia, así como algunas de las sugerencias chilenas que, como Estado asociado, participaba de estos debates y contaba con experiencia en acreditación. Como primer resultado de este proceso, se crearía el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado (MEXA), en donde las asociaciones académicas mencionadas, así como el Consejo Federal de Decanos de Facultades de Ingeniería (Confedi), participarían de las definiciones de los estándares mínimos de calidad.

Por tanto, resumiendo el proceso que tuvo lugar luego de algunas marchas y contramarchas (para una versión detallada véase Solanas 2012), el SEM decide dejar de lado el reconocimiento con fines profesionales para garantizar la calidad de las formaciones, a partir de una primera experiencia piloto de acreditación de carreras de grado a nivel regional.

Por su parte, diversas asociaciones y redes profesionales que venían reclamando la posibilidad del reconocimiento con fines profesionales, tales como la Comisión de Integración de Agrimensura, Agronomía, Arquitectura, Geología e Ingeniería para el Mercosur (CIAM), la Asociación de Facultades y Escuelas de Arquitectura del Mercosur (Arquisur), la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA), integrante de los Colegios y Órdenes de Abogados del Mercosur (Coadem), el Grupo de Integración del Mercosur, Contadores, Economistas y Administradores (GIMCEA) y la Conferencia Permanente de los Órganos de Reglamentación y Fiscalización Profesional del Área de la Química en los Países del Mercosur (Proquimsu), entre las más activas, encontrarían una mayor recepción en el Grupo de Servicios del Mercosur que coordinaba el MRE, en especial a través de una subsecretaría y una de sus direcciones, denominadas en determinado periodo Subsecretaría de Integración Económica

Americana y Mercosur (SBIEAM) y la Dirección General del Mercosur (DGM). En este sentido y como lo hemos señalado en otros trabajos (Solanas 2007), existe un actor clave que ha fungido como mediador o intermediario en la construcción del ejercicio profesional temporario y que era portador de un doble papel: por un lado, era ingeniero y participaba de la CIAM, y, por otro lado, se encontraba trabajando para esa repartición pública del MRE cuando comienzan a tratarse estos temas. De aquí el interés en prestar atención (además del nivel medio que caracteriza a las redes) al nivel micro y a la forma en que determinados vínculos personales pueden contribuir a destrabar la construcción de algunas políticas o instrumentos de políticas.

Ahora bien, para comprender la problemática del lado profesional es preciso tener en cuenta —como apareció manifestado en diversas entrevistas— que las grandes empresas o estudios no requieren que sus profesionales revaliden sus títulos universitarios para ejercer y realizar trabajos en los distintos países del bloque, dado que su propia red de contacto les facilita la tarea, o bien, se hacen validar los trabajos realizados por profesionales del Estado receptor de la tarea realizada. En contraste, para los profesionales independientes la revalidación de sus títulos implica un proceso muy lento y costoso que, en el mejor de los casos, tarda cinco años y que, por ende, desalienta la posibilidad de brindar su experiencia profesional en otros países miembro del bloque. Por estas razones y motivados por la posibilidad de integrarse con sus pares, a fin de darle contenido a este proceso regional, distintas redes compuestas por asociaciones, colegios y órdenes profesionales se colocaron al frente de la posibilidad de avanzar con la política de reconocimiento profesional.

En 1997 se firma el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del Mercosur,⁸ con el objetivo de desregular progresivamente el comercio de servicios en la región, en sintonía con la lógica comercial del bloque asentada sobre los principios de la OMC, entre los que se contemplaban los profesionales. En especial,

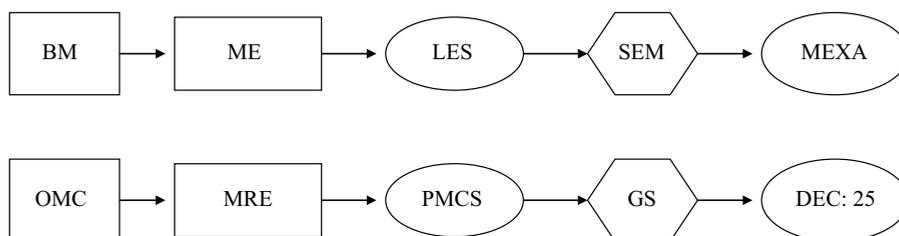
⁸ Decisión CMC N.º 13/97, 15-12-1997.

el artículo once del Protocolo, titulado “Reconocimiento”, se consagra a la educación, experiencia, licencias, matrículas o certificados. Luego de distintas negociaciones, se acordó con las redes profesionales, en particular con el CIAM, impulsar la posibilidad de ejercer temporalmente la profesión, para lo cual se creó un instrumento aprobado por la máxima autoridad del bloque: el Consejo del Mercado Común (CMC): la Decisión CMC N.º 25/2003. Este instrumento establece directrices para la celebración de Acuerdos Marco de reconocimiento recíproco entre entidades profesionales y la elaboración de disciplinas para el otorgamiento de licencias temporarias. Es decir, que un profesional perteneciente a esas entidades cuenta potencialmente con la posibilidad de trabajar en algún país miembro del Mercosur, a partir de un convenio entre los colegios profesionales de los respectivos países y la realización de los trámites de matriculación correspondientes en el país de destino. Previamente, las entidades profesionales deben solicitar su reconocimiento como Grupo de Trabajo ante el GS y luego ser aprobado por el Grupo Mercado Común (GMC).

Como podemos constatar, ese divorcio entre académicos y profesionales se traduce al interior del Mercosur, donde cada red se concentra en los objetivos que le son más afines, logrando la atención de diferentes redes intergubernamentales. Al mismo tiempo, estas últimas prácticamente no contaban con interlocución entre sí, pese a tratarse de actores gubernamentales y estatales, dado que muchos funcionarios han permanecido establemente en sus funciones luego de los cambios de gobierno.

Recapitulando, la figura 3, que no debe leerse linealmente, nos ofrece una síntesis de la construcción de los procesos de transferencias desde organismos internacionales hacia el ámbito nacional y, de qué forma, una vez traducido a la normativa interna, se mercosuriza al resto de los países del bloque en el caso de la acreditación o se incorpora directamente al ámbito regional, como en el caso del sector de servicios.

Figura 3. De los organismos internacionales a las políticas regionales: dos procesos no lineales en el seno de la PRAP



Siglas en orden de aparición: BM (Banco Mundial), ME (Ministerio de Educación), LES (Ley de Educación Superior), SEM (Sector Educativo del Mercosur), MEXA (Mecanismo Experimental de Acreditación de las Carreras de Grado del Mercosur), OMC (Organización Mundial de Comercio), MRE (Ministerio de Relaciones Exteriores), PMCS (Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios), GS (Grupo de Servicios), DEC: 25 (Decisión CMC 25/03).

Fuente: elaboración propia con base en fuentes primarias y secundarias.

Génesis y evolución del reconocimiento académico profesional visto desde el enfoque de redes de políticas públicas

Como mencionamos en el apartado anterior, esa división entre mundo académico y profesional que se expresa en las dos formas de reconocimiento se traducirá en la conformación de dos redes intergubernamentales: una conformada por los ME de los países del Mercosur y asociados, y la otra por los MRE de los países exclusivamente miembros plenos del bloque. Ambas redes intergubernamentales integrarán otras redes, en el primer caso redes académicas que devendrán temáticas según la tipología de Rhodes y, en el segundo caso, redes profesionales. Si bien este fenómeno podría ser visto desde una perspectiva descendente (*top down*), buena parte de los actores académicos, pero sobre todo profesionales, son algunos de los que impulsarán el proceso de abajo hacia arriba (*bottom up*).

En primer lugar, la red intergubernamental coordinada por los ME ha apuntado fundamentalmente a reforzar los dispositivos de acreditación en los países miembros del Mercosur. En otros trabajos sobre el tema hemos calificado como proceso de *mercosurización* a la expansión de los dispositivos de acreditación universitaria en los países del bloque y los asociados (Solanas 2009). De esta forma, por un lado, esta red se centró sobre la regionalización de la acreditación, constituyendo una suerte de red temática convocante. Algunas asociaciones académicas e internacionales, en principio en forma indirecta y luego más directamente, se han acercado a la red. Por nombrar algunas, la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM) que venía impulsando actividades académicas entre las universidades del bloque, en coordinación con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), que proveía el apoyo financiero, impulsaron acciones de movilidad del programa ESCALA estudiantil y docente. Para ello, tomaron como referencias a las carreras acreditadas regionalmente. Si bien en determinado momento existió una mayor apertura de esta red intergubernamental por integrar otros actores o redes, en sus orígenes, su objetivo había sido cerrarse a fin de definir y avanzar en un instrumento que permitiese resolver ambas facetas del reconocimiento. En este sentido, la mayor parte de las redes profesionales quedaron prácticamente excluidas de este proceso.

El MEXA, en 2006, se traduciría en el sistema Arcusur, que se constituiría en un dispositivo permanente de acreditación regional, lo que contribuyó a expandir el proceso de mercosurización a un número mayor de países y a la creación de agencias nacionales de acreditación. Por otra parte, en el seno del SEM se institucionalizaron las Reuniones de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA) como autoridades competentes para la planificación y continuidad de este instrumento.

En segundo lugar, la red intergubernamental que articulaban los MRE había logrado establecer mayores vínculos con las redes

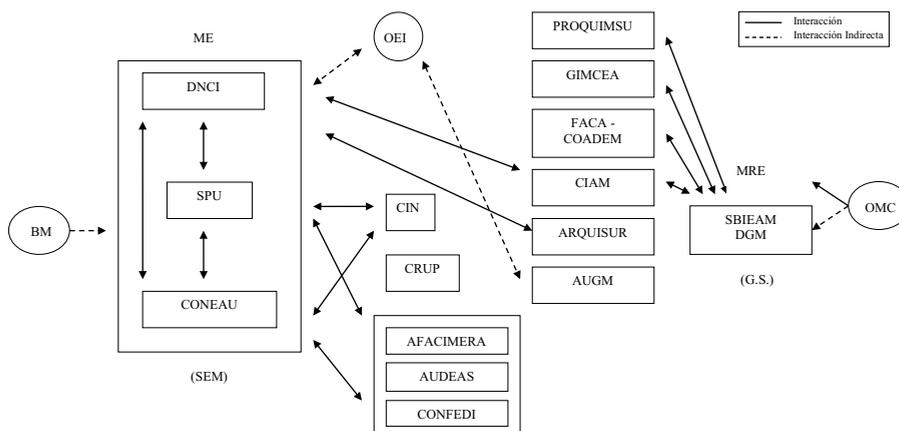
profesionales y, si bien lograron progresos sustantivos como la Decisión CMC 25/03, las fuertes asimetrías existentes en las distintas redes profesionales de los países del bloque tendieron a bloquear la efectiva implementación de dicho instrumento. En tal sentido, son muchas las diferencias entre los países del bloque: mientras Paraguay y Uruguay no cuentan con colegios profesionales, en Brasil los títulos universitarios no son habilitantes —como sí lo son en el resto del bloque—, lo que ha permitido contar con colegios, órdenes y asociaciones profesionales fuertemente institucionalizadas. En Argentina, el escenario es bastante diverso de acuerdo con la provincia de que se trate, con lo cual las propias discusiones en el seno de las redes profesionales, la mayoría de las cuales realiza ese trabajo de manera voluntaria, ha contribuido a frenar la efectiva implementación. Como señalaría Durkheim (1937, 80-81), la naturaleza de toda resultante no dependerá necesariamente de la naturaleza del número de elementos que la compongan, sino también de su modo de combinación.

La figura 4 nos permite apreciar, a manera de síntesis, cómo se compusieron estas redes intergubernamentales con los diversos lazos que tendieron a establecer con los distintos actores y redes temáticas y profesionales, así como la influencia de algunos organismos internacionales.

Schneider (1992, 115-116) calificaría este tipo de redes como de tipo clientelar, dado que tanto las asociaciones académicas como las profesionales buscan a los interlocutores gubernamentales o estatales con los cuales tuvieron más posibilidades de ser escuchados y, finalmente, la red se consolida de esta manera, pese a que algunos de los dispositivos construidos pierdan posibilidades de ser implementados.

En la consolidación de ambos procesos, cada una de estas redes intergubernamentales avanzó prácticamente sin consultar a su contraparte, es decir, coordinadas por dos ministerios que suelen tener puntos de interlocución, pero que en este caso actuaron como compartimentos estancos, sin vinculación entre sí.

Figura 4. Los actores en interacción



Siglas: Afacimera (Asociación de Facultades de Ciencias Médicas de la República Argentina), Arquisur (Asociación de Facultades y Escuelas de Arquitectura del Mercosur), AUDEAS (Asociación Universitaria de Educación Agropecuaria Superior), AUGM (Asociación de Universidades del Grupo Montevideo), BM (Banco Mundial), CIAM (Comisión de Integración de Agrimensura, Agronomía, Arquitectura, Geología e Ingeniería para el Mercosur), CIN (Consejo Interuniversitario Nacional), Coadem (Colegios y Órdenes de Abogados del Mercosur), Coneau (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria), Confedi (Consejo Federal de Decanos de Facultades de Ingeniería), CRUP (Consejo de Rectores de las Universidades Privadas), DNCI (Dirección Nacional de Cooperación Internacional), FACA (Federación Argentina de Colegios de Abogados), GIMCEA (Grupo de Integración del Mercosur, Contadores, Economistas y Administradores), GS (Grupo de Servicios del Mercosur), ME (Ministerio de Educación), MRE (Ministerio de Relaciones Exteriores), OEI (Organización de Estados Iberoamericanos), OMC (Organización Mundial de Comercio), Proquimsu (Conferencia Permanente de los Órganos de Reglamentación y Fiscalización Profesional del Área de la Química en los Países del Mercosur), Sbieam (Subsecretaría de Integración Económica Americana y Mercosur), SEM (Sector Educativo del Mercosur), SPU (Secretaría de Políticas Universitarias).

Fuente: elaboración propia con base en fuentes primarias y secundarias.

Conclusiones

Como ya ha sido evocado a lo largo de este capítulo, el enfoque de redes de políticas públicas cuenta con límites y beneficios. Entre los

primeros, como todo enfoque de nivel meso, requeriría complementarse con otras teorías o enfoques a fin de producir explicaciones más completas y abarcadoras. Entre los segundos, por un lado, resulta de gran utilidad visual y didáctica para cartografiar y situar las diversas interacciones que se producen entre los distintos actores o redes de actores involucrados. Por otro lado, y si bien no es una propiedad exclusiva del enfoque de redes, resulta fácilmente compatible con otras herramientas teóricas como, en este caso, el enfoque de las transferencias.

Ahora bien, valdría preguntarse si resulta indispensable la utilización de dicho enfoque para realizar el abordaje del caso de construcción de esta política; podríamos decir que no. El enfoque resulta de gran utilidad y es ilustrativo para mostrar las características de construcción del proceso con base en la distinta participación de los actores académicos, profesionales e intergubernamentales; sin embargo, también podríamos haber optado por la utilización de otras herramientas teóricas del amplio arsenal conceptual de la sociología de la acción pública para analizar esta misma construcción. La ventaja de haber utilizado este esquema es que nos ha permitido jerarquizar los vínculos entre los distintos actores participantes, dando cuenta de sus diversos grados de interdependencia, entre sí y entre las múltiples redes, así como poner de relieve la forma en que, a partir de tales lazos, esta política se ha ido construyendo y ha ido evolucionando.

En cuanto al caso en concreto, pueden extraerse al menos dos conclusiones importantes. En primer lugar, la PRAP permite apreciar la importancia que adquieren los organismos internacionales en la introducción y construcción de una política pública, así como en el proceso de mercosurización a los países miembros del bloque. En segundo lugar, este caso muestra de qué manera los actores movilizan los diversos recursos de que disponen a fin de lograr avanzar en la construcción de una política a través de los diversos interlocutores gubernamentales habilitados para ello.

Referencias bibliográficas

- Abbott, Andrew. 1988. *The system of professions. An essay on the division of expert labor*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.
- Coneau (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria). 1997. "Coneau - Modificación de su Funcionamiento". Decreto 705/97. Argentina. <https://www.coneau.gob.ar/archivos/590.pdf>.
- Dolowitz, David P. y David Marsh. 1996. "Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature". *Political Studies*, número 44, 343-357.
- . 2000. "Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making". *Governance* 13 (1): 5-24.
- Durkheim, Émile. 1937. *Les règles de la méthode sociologique*. París: Quadrige; PUF.
- Lagroye, Jacques, Bastien François y Frédéric Sawicki. 2002. *Sociologie politique*, 4.^a ed. París: Presses de Sciences Po et Dalloz.
- Malamud, Andrés. 2002. "Integración regional en América Latina: teorías e instituciones comparadas". *Revista Argentina de Ciencia Política*, diciembre, número 5/6, 49-66.
- Marsh, David. 1998. *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press.
- Marsh, David y Roderick Arthur William Rhodes, eds. 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Mercosur (Mercado Común del Sur). 1991. "Protocolo de intenciones: Creación del Sector Educativo del Mercosur". <http://www.edu.mercosur.int/es-ES/acordos/finish/5-acordos-acuerdos/391-protocolo-de-intencoes.html>.
- . 1997a. "Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur. Protocolo de Ouro Preto". http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/ourop/ourop_s.asp.
- . 1997b. "Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del Mercosur". MERCOSUR/CMC/DEC N.º 13/97. <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1397.asp>.

- Mercosur (Mercado Común del Sur). 2003. "Mecanismo para el Ejercicio Profesional Temporario". MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 25/03. <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2503s.asp>.
- Ministerio de Educación Nacional. 1994. "Resolución del Ministerio de Cultura y Educación (MCYE) N.º 3223". Buenos Aires, Argentina.
- PEN (Poder Ejecutivo Nacional). 1993. "Ministerio de Cultura y Educación. Modificación Estructura". Decreto 2568/1993. Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2568-1993-17480>.
- _____. 1995a. "Decreto Reglamentario de la Ley 24521 de Educación Superior". Decreto Reglamentario 499/95. Argentina. http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/legalytecnicaeducativa/normativa/decretos/dec_nac_499.pdf.
- _____. 1995b. "Educación Superior. Normativa Aplicable. Promulgación/ Observación". Decreto 268/1995. Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-268-1995-25395>.
- _____. 1995c. "Ley de educación superior universitaria y no universitaria". Ley N.º 24.521. Argentina. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm>.
- _____. 1996. "Ley de Educación Superior. Coneau — Reglamentación". Decreto Reglamentario 173/1996. Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-173-1996-33754>.
- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games". *International Organization* 42 (3): 427-460.
- Rhodes, Roderick Arthur William. 1985. "Power-dependence, policy communities and intergouvernmental networks". *Public Administration Bulletin*, número 49, 4-31.
- _____. 1990. "Policy networks. A British perspective". *Journal of Theoretical Politics* 2 (3): 293-317.
- _____. 1997. *Understanding governance. policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham y Filadelfia: Open University Press.
- Rhodes, Roderick Arthur William y David Marsh. 1995. "Les Réseaux d'action publique en Grande-Bretagne". En *Les Réseaux de*

- politique publique. Débat autour des policy networks*, dirigido por Patrick Le Galès y Mark Thatcher, 31-68. París: L'Harmattan, Logiques politiques.
- Richardson, Jeremy. 1995. "Approches de la décision politique nationale et européenne fondées sur l'acteur : Communautés de politique publique, réseaux par questions et communautés épistémiques". En *Les Réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, dirigido por Patrick Le Galès y Mark Thatcher, 167-191. París: L'Harmattan, Logiques politiques.
- Schneider, Volker. 1992. "The structure of policy networks". *European Journal of Political Research*, número 21, 109-129.
- Secretaría Administrativa del Mercosur. s. f. <https://www.mercosur.int/>
- Smith, Andy. 1995. "Les idées en action: le referential, sa mobilisation et la notion de policy network". En *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, dirigido por Alain Faure, Gilles Pollet y Philippe Warin, 103-124. París: L'Harmattan.
- Solanas, Facundo. 2007. "El Mercosur y las políticas públicas de reconocimiento de títulos universitarios: el caso argentino". Tesis de doctorado. Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales-Buenos Aires.
- _____. 2009. "El impacto del Mercosur en la educación superior: un análisis desde la 'mercosurización' de las políticas públicas". *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 17 (20). <https://epaa.asu.edu/ojs/article/viewFile/386/509>.
- _____. 2012. "El Estado acreditador: del caso argentino al Mercosur". En *Políticas de evaluación universitaria en América Latina: perspectivas críticas*, de Denise Leite, Maria Elly Herz Genro, Facundo Solanas, Vivian Fiori y Raúl Alberto Álvarez Ortega. Buenos Aires: Clacso.
- _____. 2014. "Analizar una política pública mercosuriana: el caso del ejercicio profesional y la acreditación universitaria regional". *Revista SAAP* 8 (1): 43-64. <http://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v8-n1/Solanas.pdf>.

Thatcher, Mark. 1995. "Les réseaux de politique publique: Bilan d'un sceptique". En *Les Réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, dirigido por Patrick Le Galès y Mark Thatcher, 229-248. París: L'Harmattan.

"Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay". 1991. Asunción. http://idatd.cepal.org/Normativas/MERCOSUR/Espanol/Tratado_de_Asuncion.pdf.

Van Waarden, Frans. 1992. "Dimensions and types of policy networks". *European Journal of Political Research*, número 21, 29-52.

8

Redes de actores en la Alianza del Pacífico El Grupo Técnico de Cooperación y la plataforma de movilidad

María Esther Morales-Fajardo

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM

Introducción

La Alianza del Pacífico (AP) es un acuerdo de integración económica regional en América Latina conformado por Chile, Colombia, México y Perú. Debido a la dinámica mostrada durante el proceso de negociación del acuerdo marco, este bloque de integración logró la atención de críticos e impulsores dentro y fuera de la región.

Sobre el análisis de la AP, la revisión de la literatura especializada ofrece tres perspectivas: aquellos estudios que enfatizan en la comparación entre los diferentes modelos de integración en América Latina (Bartesaghi 2014; Goular 2014; Quiliconi 2014; Soto y Morales 2014; Aranda y Salinas 2015); los análisis que apuntan hacia una confrontación de liderazgos entre Brasil y México en la región (Gutiérrez-Viana et al. 2013; Oyarzún y Rojas 2013; Nolte y Wehner 2014), y los trabajos que ubican a la AP como un regionalismo abierto o de proyección hacia los mercados de Asia-Pacífico por parte de los países que

la integran (Morales y De Jesús 2013; Arévalo 2014; Nolte y Wehner 2014; Rodríguez-Aranda 2014).

La literatura existente se ha focalizado en el análisis sobre el funcionamiento de la AP por la rapidez de su negociación: dicho acuerdo fue establecido en abril de 2011, suscrito en junio de 2012, aprobado por tres de sus miembros en 2013 y puesto en vigor en julio de 2015. Esta dinámica es entendida en el marco de concordancia y complementariedad que expresan las políticas comerciales de Chile, Colombia, México y Perú (Morales-Fajardo y Cadena-Inostroza 2019).

Sin embargo, ningún análisis ha vinculado la actuación de redes de actores en la formulación de las políticas de integración. El análisis de redes de política se enlaza desde la integración regional, particularmente a partir de los enfoques neofuncionalistas (federalismo, institucionalismo, constructivismo, intergubernalismo y teoría de la dependencia).

Las redes de política han sido analizadas por diferentes autores (Börzel 1997; Rhodes 1997; Pal 1997; Fleury 2002; Porras 2007), se entienden como un conjunto relativamente estable de relaciones que vinculan a diversos actores en torno a un problema o servicio por los recursos, y poseen dos características: son interorganizacionales y son relativamente autónomas (Rhodes 1997).

El análisis de redes, si bien se aplica fundamentalmente al ámbito europeo de generación de políticas comunitarias, puede ser también abordable a los procesos de integración regional en América Latina, como la AP. Este bloque económico, al igual que el resto de los mecanismos de integración en la región latinoamericana, se caracteriza por tener una estructura organizativa intergubernamental, donde la máxima autoridad está representada por los jefes de Estado y de Gobierno de los países, la toma de decisiones se logra a través del consenso y, por consecuencia, carece de instancias supranacionales, a diferencia de los organismos comunitarios de la Unión Europea.

Sin embargo, con base en la literatura especializada de redes de política pública (Dan-Guyen, en Morata 2002), la AP cuenta con una

“mezcla híbrida de actores” (representados especialmente en los 22 grupos técnicos que abordan temáticas de interés para el proceso y los objetivos de integración de la AP que dependen del Grupo de Alto Nivel [GAN]).

El Grupo Técnico de Cooperación (GTC) es uno de ellos, creado en 2011 con el objetivo de impulsar la cooperación de los Estados miembros y con terceros países en temas vinculados al medio ambiente, cambio climático, innovación, ciencia y tecnología y desarrollo social. Uno de los proyectos de este grupo es la plataforma de movilidad estudiantil y académica de la AP. En 2019, la plataforma de movilidad lanzó la decimosegunda edición de su convocatoria y en 2017 estaba integrada por 379 instituciones de educación superior de los cuatro países. La plataforma de movilidad es un proyecto que, si bien se aleja de la perspectiva de la integración económica, se acerca a la cooperación académica regional y demuestra una dinámica diferente a las negociaciones exclusivamente centradas en las tendencias económicas-comerciales que son el núcleo de la Alianza.

El objetivo de este documento es caracterizar el funcionamiento del GTC y la plataforma de movilidad académica y estudiantil, desde la participación de los actores de México y Colombia, como redes que pueden potenciar la generación de políticas regionales, más allá del regionalismo abierto en el cual se encuentra inmersa la Alianza del Pacífico.

Además de esta introducción, el documento se divide en tres partes: la primera aborda la perspectiva teórico-metodológica bajo la cual se analizaron las redes de política del GTC y la plataforma de movilidad de la AP, la segunda parte describe la evolución y la participación de los actores en estas dos redes, y la tercera analiza el funcionamiento y operatividad de las dos redes de actores del bloque de integración. En la parte final se encuentran las conclusiones del documento, que apuntan hacia una mejora en la gobernanza de las dos redes analizadas.

Enfoque de redes de política: breve revisión y utilidad metodológica

En la disciplina de las relaciones internacionales y, particularmente, en su aplicación para los procesos de integración regional, el uso de las redes de política pública ha sido difundido dentro del funcionamiento de la Unión Europea (UE) y se vincula desde la perspectiva de la gobernanza. Para Kassim (1994), la gobernanza europea se caracteriza por las interacciones que conectan a diferentes actores en todos los niveles de gobierno y de la sociedad, por lo que la elaboración de las políticas comunitarias está dispersa entre diversos actores estatales y no estatales.

Así, la gobernanza se manifiesta cuando la política pública es resultado del uso de las redes que son interorganizacionales y autónomas. El actor gubernamental es un personaje *más* dentro de la red y, si acaso, logra timonear a algunos actores (Rhodes 1997).

Sin embargo, el enfoque más difundido es la gobernanza europea de multinivel. Dan-Guyen (en Morata 2002) señala que en Europa las redes se entienden como mezclas híbridas de actores y sistemas nacionales, supranacionales, intergubernamentales, transgubernamentales y transnacionales. El proceso europeo genera un sistema de interdependencias funcionales que potencia a los actores subestatales gracias a las redes (Morata 2002).

La gobernanza europea se expresa a través de una red de actores, estructuras, regulaciones, competencias y responsabilidades. La red se adapta al proceso de decisión comunitario que tiene procedimientos formales e informales entre los intereses implicados. La interdependencia y la transversalidad solo pueden ser afrontadas mediante un sistema de red multinivel.

Para Peterson (2009), el enfoque es útil para casos empíricos, la parte teórica proporciona argumentos generales sobre la naturaleza del proceso político de elaboración de incentivos dentro de una compleja gama de gobernanza. Peterson (2003) también apunta que en las redes interactúa un conjunto de actores de diferente naturaleza,

en el caso de la materialización de la UE como régimen político social, puede ser explicado, en parte, como producto de la acción colectiva y, en parte, como una red política-social emergente.

En tanto, el modelo de Rhodes (1997) ha sido el más utilizado para realizar estudios de la gobernanza de la UE. Este análisis ha servido para dar sentido a los entornos de formulación de las políticas internacionales o a nivel meso, como la UE, y porque permite acceder a nuevos actores que son capaces de generar normas o decisiones que van más allá de la capacidad de los actores.

En tal sentido, como lo señala Porras en el segundo capítulo de esta obra, los problemas que se generan en un nivel más amplio o meso requieren de la coproducción de resoluciones conjuntas a los problemas, con el reconocimiento de múltiples actores y los recursos que poseen, así como el fomento de un entorno que favorezca o no dificulte la cooperación. Se refiere, entonces, a la metagobernanza como la condición que propiciaría la convergencia de diversos actores en redes para la resolución de objetivos comunes, lo cual se delinea en concordancia con el planteamiento expuesto en el presente escrito.

La metodología de este estudio se basa en el enfoque de redes de políticas públicas a partir de la propuesta metodológica de Rhodes (1990), que consiste en detectar las dimensiones (Porras 2001) y tipo de red que se conforma (por el número de actores que participan, los intereses de los actores, las relaciones entre actores), así como las propiedades relacionales de los actores en la red. De esta forma, se estima que las redes de actores integradas en el GTC y la plataforma de movilidad conforman una estructura que intercambia recursos en el proceso de formulación y ejecución, primero a nivel nacional y, posiblemente, su proyección alcance el nivel regional o meso.

Esta metodología implica identificar, en primera instancia, a los actores, sus objetivos e intereses y el tipo de relaciones que los vinculan. Las fronteras de la red son acordes al marco teórico propuesto por Marsh y Rhodes (1992): las redes temáticas y comunidades políticas. La primera, es decir, la red temática, se integra por un elevado

número de participantes que establecen relaciones fluctuantes y de escaso valor al basarse más en la consulta que en la negociación acerca de la definición de las políticas públicas. Los actores de esta red no se encuentran suficientemente cohesionados, por lo que prevalece la ausencia del consenso y la presencia del conflicto, mientras que el Estado, como actor de esta red, asume un papel meramente normativo de vigilante en el cumplimiento de reglas. Por tanto, este tipo de red es propio de escenarios en los que los intereses privados privilegian la acción individual sobre la colectiva en ámbitos donde el recurso de competencia es algún tipo de reglamentación.¹

La segunda red es la comunidad política, la cual se define por el número restringido de participantes que con frecuencia intercambian información y recursos derivados de un interés compartido (formalizado). En esta red prevalece el consenso sobre las normas que articulan la intermediación de intereses entre los actores involucrados. El papel del Estado es central, sobre todo para vincular los intereses de las organizaciones del sector privado. Este tipo de red es propio de aquellos sectores en los que se combina un alto grado de integración de los intereses privados en estructuras organizativas comunes.

Por la dimensión que tiene la red, destaca el enfoque global referido al tamaño o número de actores participantes en la red, el número de intereses involucrados, la cohesión o cantidad de interacciones entre los participantes, la intensidad (frecuencia y volumen de los atributos intercambiados), la estabilidad de las relaciones y la autonomía o grado de permeabilidad de la red a actores percibidos como ajenos. Desde la perspectiva posicional, la red considera la posición central, de prominencia y de equivalencia de los actores (Porrás 2001).

La centralidad hace alusión al punto de la red en el cual se concentra el mayor número de recursos, funciones y competencias. Los actores se ordenan como centrales, intermedios y periféricos de acuerdo con el centro, pero destaca la posición del intermediario para

¹ Según Rhodes (1997), los recursos que entran en juego en las redes de gobernanza no son solo financieros, pueden ser legales, de legitimidad, información, humanos, entre otros.

controlar las interacciones entre los actores. La prominencia es relativa a la deferencia que demuestra el resto de los actores en relación con un determinado actor, y la equivalencia estructural representa las pautas de acción uniformes que definen posiciones sociales.

Las técnicas empleadas en este análisis son las siguientes. En primera instancia, se realizó una revisión documental para conocer la evolución del GTC, a través de las minutas de las reuniones que fueron proporcionadas por la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid). La revisión de las minutas abarcó desde abril de 2011 a diciembre de 2017.

De la revisión de las minutas se procedió a elaborar una base de información que tuvo por objetivo conocer la evolución del GTC para ubicar a los principales actores, temas y estrategias de seguimiento de los aspectos a analizar. Uno de los hallazgos de la revisión documental fue la creación del proyecto de la plataforma de movilidad.

Otra de las técnicas fue la elaboración de un cuestionario aplicado a 28 instituciones de educación superior de Colombia y 50 de México; sin embargo, al contener preguntas de control en la primera sección para garantizar el conocimiento sobre la plataforma de movilidad, el número de instrumentos considerados para este estudio fue de 20 para Colombia y 34 para México. El cuestionario fue enviado vía correo electrónico y constó de 15 reactivos cerrados y 8 que consideraban preguntas abiertas.

El trabajo de investigación se ha complementado con la elaboración de entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la Amexcid y del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), así como a 12 directores y jefes de las oficinas de internacionalización de 8 instituciones académicas de México y 4 de Colombia; en todas las entrevistas se contó con la presencia del operario que gestiona la convocatoria de la plataforma de movilidad estudiantil y académica de la Alianza del Pacífico.

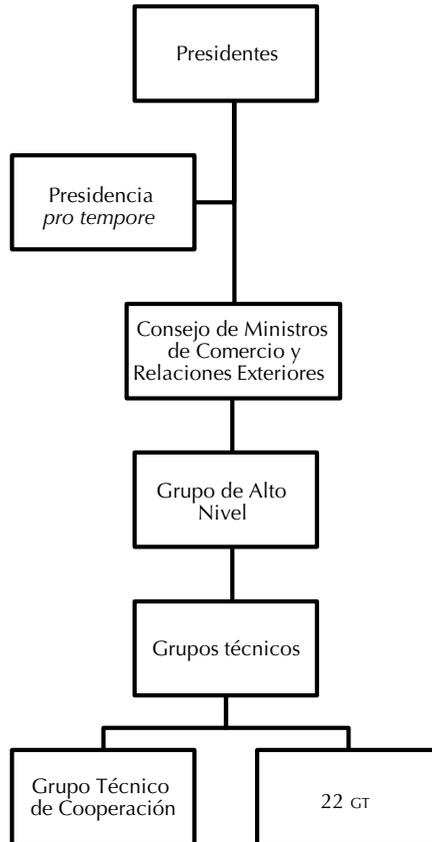
El Grupo Técnico de Cooperación y la plataforma de movilidad estudiantil y académica de la Alianza del Pacífico

La AP es un proceso de integración económica regional en América Latina que desde el inicio creó cuatro grupos de trabajo: facilitación del comercio, integración comercial, movilidad de personas de negocio y cooperación. Este bloque de integración está conformado por Colombia, Chile, Perú y México, y tiene como objetivo establecer un área de libre comercio entre estos países, con el privilegio en la libre movilidad de servicios, capitales y personas de negocio.

Para el funcionamiento de este bloque de integración, la AP considera una organización intergubernamental encabezada por los presidentes de los países y una presidencia *pro tempore* rotatoria. Enseguida se encuentra el Consejo de Ministros de Comercio y Relaciones Exteriores, que implementa las decisiones y las acciones específicas que acuerdan los presidentes de los países integrantes. Finalmente, se encuentra el Grupo de Alto Nivel (GAN), que evalúa el progreso de los grupos técnicos de la AP y que es la instancia que también se vincula con otros bloques de integración regional (figura 1).

Para su creación, la AP se sustentó en cuatro pilares: movimiento de personas de negocios y facilitación para el tránsito migratorio, comercio e integración, servicios y capitales, y cooperación y mecanismos de solución de controversias (Declaración de Lima 2011).

El Grupo Técnico de Cooperación (GTC) es uno de los 22 grupos que actualmente funcionan para la operatividad de la AP (figura 1). El GTC fue de los grupos pioneros dentro de la estructura organizativa de la AP debido a las áreas prioritarias que colocaron los países. En un inicio, se le denominó Grupo Técnico de Cooperación y Mecanismos de Solución de Controversias, pero en diciembre de 2011 se acortaron sus funciones al área de cooperación. Formalmente, fue hasta mayo de 2012 cuando se cambió la denominación (GTC) y se notificó al Grupo de Alto Nivel.

Figura 1. Organigrama de la Alianza del Pacífico

Fuente: elaboración propia.

El objetivo del GTC es impulsar la cooperación de los Estados miembros y con terceros países en temas vinculados al medio ambiente, cambio climático, innovación, ciencia y tecnología y desarrollo social. Para la coordinación y el trabajo del GTC, cada país integrante de la AP cuenta con un punto de enlace, representado por las agencias gubernamentales de cooperación de los países: la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo,

la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, la Amexcid, y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional.

En el caso de México, es la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la Amexcid la encargada de los asuntos técnicos y académicos. En el caso de Colombia, además de la agencia de cooperación, interviene la Dirección de Cooperación Internacional de la cancillería colombiana. Cada año se designa a un coordinador *pro tempore* de uno de los países para facilitar el manejo de la logística y la agenda de las reuniones.

En la revisión documental se conoció que los temas planteados inicialmente por el GTC fueron cinco: la interconexión eléctrica, la interconexión física, las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), la innovación, la ciencia y la tecnología, y la lucha contra la delincuencia transnacional organizada.

La discusión sobre la interconexión eléctrica fue tratada a nivel bilateral y por instancias regionales y, a partir de mayo de 2012, el GTC asumió su falta de competencia en el tratamiento sustantivo de esta materia (GTC minuta 3-4 de mayo de 2012). El tema de la interconexión física fue seguido hasta diciembre de 2012 a través de la realización de videoconferencias y después desapareció de la agenda. La discusión sobre mipymes fue delegada al GT encargado de esta temática (GT mipymes) en diciembre de 2011. El único tema que fue descartado desde un inicio fue la delincuencia transnacional organizada, ya que México consideró que era conveniente tratar el tema de forma bilateral y no dentro del bloque (GTC minuta 3-4 de octubre de 2011).

Para los actores mexicanos del GTC, la evolución de estos temas ha dependido de su propia trascendencia y de las competencias internas administrativas que han propiciado la creación de otros grupos técnicos; por ejemplo, los GT de mipymes o innovación (según información de funcionarios de la Dirección General de Cooperación Sur-Sur y Alianza del Pacífico entrevistados en 2018), o la delimitación jurídico-administrativa de otros temas, como el de cultura, cuyo abordaje en principio se propuso por parte del GTC, pero dadas las

competencias de las autoridades de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la Amexcid, no era posible.

Hasta 2018, el GTC había desarrollado siete proyectos: la plataforma de movilidad estudiantil y académica, la integración regional para el fomento de la producción y consumo sustentables, la diplomacia deportiva, la cooperación científica en materia de cambio climático, el programa de voluntariado juvenil, la gran exposición cultural y el intercambio de experiencias para el fortalecimiento de la promoción y mejora de la competitividad e innovación de la mipyme (Aguilar 2016).

La plataforma de movilidad es uno de los proyectos más institucionalizados del GTC y hasta 2016 se habían otorgado 1 440 becas. La plataforma de movilidad fue una propuesta de México que surgió durante la primera reunión del grupo y se instrumentó por medio del Memorándum de Entendimiento sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico (GTC minuta 3-4 de octubre de 2011).

La plataforma de movilidad inicialmente se constituyó como un impulso para la cooperación en áreas de medio ambiente y cambio climático, innovación, ciencia y tecnología, micro, pequeñas y medianas empresas, desarrollo social y otros temas acordados por los integrantes. No solamente se restringió a la cooperación académica, sino que alcanzó las temáticas vinculadas inicialmente con la creación del GTC. En la actualidad, solo funciona como instrumento que fomenta la movilidad de estudiantes de licenciatura y doctorado de universidades e institutos tecnológicos, así como de profesores de las instituciones de educación superior.

Verónica Bejarano, funcionaria de la Dirección de Cooperación Académica de la Amexcid, fue quien propuso, en diciembre de 2011, un proyecto para implementar una plataforma de movilidad estudiantil y académica de la AP (Aguilar 2016). El objetivo de la propuesta era “impulsar el intercambio de estudiantes de los 4 países a nivel licenciatura, maestría y doctorado en las áreas de negocios internacionales, comercio internacional, relaciones internacionales y economía” (GTC minuta 1-2 de diciembre de 2011).

Para el caso de la movilidad académica, se planteó dictar cursos o cátedras en los mismos temas. Las instituciones mexicanas que participaron en la primera reunión fueron: la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, El Colegio de México, El Colegio Mexiquense, el Instituto Politécnico Nacional, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Universidad de Colima, la Universidad de Guadalajara, la Universidad de Guanajuato, la Universidad de Quintana Roo, la Universidad Autónoma de Baja California, la Universidad Autónoma del Estado de México, la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Nacional Autónoma de México.²

Para el inicio del proyecto se propusieron dos periodos de movilidad académicos que coincidían con los semestres escolares. Los becarios serían beneficiarios de una cuota mensual de manutención (licenciatura, maestría, doctorado y movilidad académica), transporte y seguro médico por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en el caso de los extranjeros que llegaran a México, y un seguro de asistencia médica para el caso de Colombia.

Para febrero de 2012, se acordó que la plataforma funcionaría como “un programa de becas para que estudiantes y docentes de educación superior realicen pasantías de estudios, docencia o investigación, con duración de uno o dos semestres, en instituciones de educación superior de cualquiera de los otros tres países en temas que fortalezcan la Alianza del Pacífico” (GTC minuta 23-24 de febrero de 2012, 2).

En mayo de 2012, México definió las áreas de estudio de licenciatura (negocios, finanzas, comercio internacional, relaciones internacionales, administración pública, ciencia política, ciencia y tecnología, ingenierías) y posgrado (ciencias exactas, economía, medio ambiente, cambio climático, ciencias sociales y humanas).

² La minuta de la reunión no especifica las instituciones colombianas, peruanas y chilenas que pudieron participar en ese encuentro.

Los países acordaron 20 becas por país, de las cuales 15 eran de licenciatura y posgrado (doctorado) y 5 de movilidad académica, aunque para el mes de agosto de 2012 se ajustaron 100 becas anuales por país: 75 de nivel licenciatura y 25 de posgrado y académicas. Pero aún faltaba por precisar a las instituciones participantes, los convenios de reconocimiento de estudios y las fechas de convocatoria.

Para el mes de octubre de 2012, México y Chile ya contaban con sus respectivas convocatorias publicadas, Perú se encontraba en el proceso de publicación y Colombia ajustaba algunos detalles con las universidades participantes.

Después de las dos primeras convocatorias presentadas, en junio de 2013 los países manifestaron su preocupación por el bajo número de postulantes a las becas de nivel de posgrado y académicas, por lo que se planteó la necesidad de modificar los porcentajes de asignación de becas de licenciatura y posgrado, al tiempo que el GAN propuso convocar a becarios y exbecarios de la AP como una acción de visibilidad y funcionamiento de la plataforma (GTC minuta 17-19 de junio de 2013).

Otro elemento evolutivo de la plataforma ocurrió en abril de 2014. Hasta esa fecha, los países acordaron la homologación de los tiempos de la convocatoria y la publicación de los resultados: primera convocatoria: 15 de enero-30 de mayo; segunda: 1 de agosto-15 de noviembre de cada año.

Se establecieron los protocolos de comunicación entre los puntos focales de la plataforma de movilidad en cada país y de estos con las universidades y estudiantes. También se acordó que las becas de investigadores y doctorantes deberían apoyarse para su difusión en los organismos nacionales de ciencia y tecnología. Perú presentó la propuesta de la plataforma única de postulación, aunque México y Colombia expusieron las dificultades legales y técnicas para adoptar esta propuesta.

El otorgamiento de las becas se ajustó en mayo de 2014, el GTC acordó que cada país podrá flexibilizar el otorgamiento de becas para lograr la meta de cien por año, distribuyendo cincuenta por semestre.

Después de siete convocatorias publicadas, en marzo de 2016 se decidió que el nuevo reglamento de la plataforma de movilidad estableciera una convocatoria anual, lo cual se hizo posible a partir de 2018, y Perú insistió en la propuesta de una plataforma de postulación y formularios únicos. Actualmente, existe un solo sitio digital de postulación para cualquier interesado de los cuatro países que es administrado por el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo de Perú.

Dentro de la plataforma de movilidad existe un programa piloto en el área de formación y movilidad en ciencias, tecnología e investigación que se estableció en octubre de 2016. A partir de la reunión de diciembre de 2017, se acordó que en la decimoprimer convocatoria se incluiría una nueva línea referida a becas para estudios técnicos. La convocatoria vigente contempla el otorgamiento de becas de movilidad para estudiantes de licenciatura (pregrado) de instituciones de educación superior para carreras técnicas y tecnológicas y para modalidad profesional (universitarios), además de doctorado y académicos (profesores e investigadores).

De acuerdo con los datos oficiales, hasta 2016 se entregaron 1 440 becas (1 190 de licenciatura y 250 de posgrado y académicas). México es el país que más becas ha aportado: 443 (81% de licenciatura y 19% de posgrado y académicas), pero Chile es el país que más becarios ha acogido: 387 (79% de licenciatura y 21% de posgrado y académicos). Como se mencionó con anterioridad, a partir del noveno concurso se otorgan 400 becas anuales para los cuatro países, a través de la convocatoria anual (Alianza del Pacífico 2017). De las 400 becas, se reparten 100 por cada país, de las cuales 69 corresponden a estudiantes de licenciatura, 6 a estudiantes de carreras técnicas y tecnológicas y 25 a estudiantes de doctorado, investigadores y profesores invitados.

Hasta el año 2018, la plataforma de movilidad estaba constituida por 43 instituciones chilenas (17 públicas, 19 privadas y 7 mixtas), 77 instituciones colombianas (22 públicas y 55 privadas) y 46 instituciones peruanas (18 públicas y 28 privadas). México es el país que más instituciones aporta: 213 (202 públicas y 11 privadas).

Las áreas de estudio priorizadas son administración pública, ciencias políticas, comercio internacional, economía, finanzas, ingenierías, innovación, ciencia y tecnología, medio ambiente y cambio climático, negocios, relaciones internacionales y turismo.

Los actores de las redes del GTC y la plataforma de movilidad estudiantil y académica de Colombia y México

El análisis de redes de políticas públicas dentro del regionalismo latinoamericano ha sido escasamente empleado para comprender el sistema de gobernanza en la región. A diferencia de lo que sucede en el ámbito europeo, donde se observa una gobernanza multinivel o metagobernanza por la estructura de la Unión Europea, como lo refiere Porras en el segundo capítulo de esta obra, en América Latina los mecanismos de integración regional son de naturaleza intergubernamental y consensuada, no existen mecanismos de decisión comunitaria.

Sin embargo, si los mecanismos de integración regional como la AP se visualizan como un régimen político social (Peterson 2003), las redes de interacción de actores de diferente naturaleza explican la acción colectiva entre ellos.

La AP se identifica como red temática al estar constituida por un amplio número de participantes (estatales y no estatales). El Estado es un actor fundamental, por lo que se asegura del cumplimiento de las reglas. El número de participantes no estatales está ampliamente reflejado, sobre todo en la conformación y actuación de los más de veinte grupos técnicos que lo conforman y, en particular, destaca la participación del sector empresarial en las negociaciones y tópicos desarrollados por el proceso de integración regional. Sin duda, el análisis de la AP como red temática es interesante y a la vez complejo, pero también rebasa los límites metodológicos de este documento.

En tanto, el GTC y la plataforma de movilidad se acercan más a las comunidades políticas, no tanto por el número restringido de participantes, sino por la concentración de unos cuantos en la operatividad y funcionamiento de los proyectos. En el GTC es innegable la interacción entre las agencias de cooperación intergubernamentales (véase figura 1), pero su funcionamiento depende de la estructura jerarquizada de poder.

Dentro de la Amexcid y el Icetex, el operario que coordinaba las reuniones con las contrapartes siempre requirió de autorización del jefe inmediato para acceder a las entrevistas. En el caso mexicano, la información de las minutas debió contar con el aval de los jefes inmediatos y la información fue seleccionada solo para el tema solicitado (la plataforma de movilidad). Las entrevistas con los actores gubernamentales de los dos países fueron realizadas en presencia de los jefes inmediatos y con la autorización solo para grabar o reproducir el tratamiento de los temas.

En el caso de México, la parte de la cooperación técnica se desmarcó de la operatividad de la plataforma de movilidad, al tratarse de otra instancia dentro de la Amexcid que abarca los temas de la cooperación académica. En el caso de Colombia, el Icetex no proporcionó ningún dato referente a la evolución del GTC al ser competencia exclusiva de la cancillería colombiana.

Por su parte, en cuanto al número de actores que intervienen en la plataforma de movilidad de la AP, también se caracteriza como una comunidad política. Si bien es cierto que el número de instituciones de educación superior es amplio (290 solo entre Colombia y México), su participación se restringe a la operatividad y funcionamiento de este proyecto, que a su vez se traduce en una red de problemas al interior de las instituciones.

Hasta 2018, la operatividad de la plataforma de movilidad en Colombia y México por el número de actores que la conforman es de 77 instituciones de educación superior (IES) y 387 becarios colombianos y 213 IES y 443 becarios mexicanos. Se trata de un número restringido de instituciones y de becarios si se considera el universo

estudiantil de ambos países, lo que refiere a un problema de la funcionalidad de esta política.

Las instituciones colombianas, mexicanas y las mismas autoridades de la Amexcid y el Icetex coinciden en señalar que el número de becas es limitado porque los recursos disponibles son insuficientes para la población de estudiantes y profesores de los cuatro países. Pero el número de intereses involucrados en la red es aún más reducido, el mayor énfasis recae en la movilidad de estudiantes de licenciatura, ahora también ampliado a los estudios técnicos, y en menor medida se registra el intercambio de estudiantes de doctorado y académicos.

En el caso de los IES colombianas, 69% mencionó que su institución ha participado en alguna convocatoria de la plataforma de movilidad, 48% de los becarios fue exclusivamente estudiantil y 21% se repartió entre académicos y estudiantes. Mientras tanto, 67% de las IES mexicanas también mencionó su participación en alguna de las convocatorias de movilidad, en su mayoría (48%), los beneficiarios fueron estudiantes.

Los resultados nos permiten corroborar lo dicho por los actores del Estado en cuanto a que los estudiantes de licenciatura son los participantes y beneficiarios fundamentales de las becas de movilidad, en tanto que los profesores e investigadores son actores periféricos que no han encontrado los incentivos suficientes para ser partícipes de esta política.

Por el tamaño de la población potencial de estudiantes y profesores para los dos países, para los encargados de la operatividad de esta convocatoria y considerando que administran la movilidad internacional de sus instituciones (no solo la convocatoria de la AP), los recursos con los que cuentan parecen insuficientes. En el caso de Colombia, solo 34% de las IES estudiadas declaró contar con apoyo de al menos una persona para gestionar el proceso. En el caso de México, 62% de las IES contestó recibir el apoyo de al menos una persona más para la operatividad de la convocatoria.

El adecuado funcionamiento de la plataforma de movilidad se ha debido a las dos integrantes de la Dirección General de Cooperación

Técnica y Científica de la Amexcid, al funcionario y directivo del Icetex y a los operarios de la movilidad académica de las instituciones de educación superior. Sin embargo, el patrón de jerarquización de las redes de poder se repite: la información proporcionada por parte de la Amexcid y el Icetex debió ser autorizada por el jefe inmediato. En el caso de las instituciones de educación superior de México y Colombia, los operarios de la plataforma requirieron la autorización de los jefes inmediatos para el llenado del cuestionario y la realización de las entrevistas.

Las agencias de cooperación de los cuatro países funcionan como comunidades políticas del GTC por las resoluciones consensuadas que toman a partir de las reuniones presenciales o a través de videoconferencia (véase figura 1). Ciertamente, el consenso es un aspecto normativo dentro de la propia naturaleza de la AP, pero los temas de cooperación y, en particular, de índole académica han sido negociados favorablemente. Cuando los temas fueron controvertidos (las mipymes o solución de controversias), inclusive se consensó para dejarlos fuera de la agenda del GTC. Otro elemento decisivo que influye en el consenso es la naturaleza estatal de los actores, pues aunque existen consultas a actores no estatales, en las reuniones evidenciadas en las minutas solo participaron integrantes de los Gobiernos.

De ahí que la operatividad de la plataforma de movilidad, como comunidad política, también consiga resultados consensados y favorables en su mayoría: su rápida negociación, su articulación y puesta en funcionamiento (llevada a cabo en primera instancia por las economías mayores, Chile y México), la liberalización de los recursos para su operatividad (aumento de cincuenta a cien becas por país) y la definición de las bases y requisitos de la convocatoria.

Para los temas controvertidos, el peso del tamaño de las economías o la centralidad de los actores en la red ha influido en la evolución del GTC y de la plataforma de movilidad. La muestra más clara fue el tratamiento de la delincuencia transnacional organizada, temática que fue desechada por la parte mexicana desde el inicio de la

negociación del GTC. Otra evidencia fue que el proyecto de la plataforma de movilidad fue una propuesta mexicana, acogida por los demás Estados de la AP y aprobada en febrero de 2012.

La conformación de la plataforma de movilidad como comunidad política también se caracteriza porque la participación del Estado es central para la vinculación con otras organizaciones, como son las instituciones de educación superior (véase figura 2). Como se apuntó anteriormente, debe destacarse de manera específica la acción de los actores operarios dentro de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la Amexcid y del Icetex, así como de los encargados de la movilidad internacional en las instituciones de educación superior. Entre ellos se establece un intercambio frecuente de información sobre la movilidad: la difusión de la convocatoria, los procesos de selección y el otorgamiento de las becas. Su interés compartido o formalizado es la operatividad y movilidad de estudiantes y docentes dentro de un marco de consenso que articulan estos intereses.

El Estado es claramente el actor central al cual se vinculan las instituciones de educación superior y los estudiantes beneficiados con las becas de movilidad. Pero esta centralidad también interfiere para que las IES participen de forma más activa en la elaboración de esta política.

El proceso de vinculación entre el Estado y las instituciones de educación superior a la plataforma de movilidad es similar entre los países. La mayoría de las IES colombianas (58%) confirmó que su adhesión fue por invitación del Icetex, mediante la firma de un convenio o carta de adhesión. Así, 31% de las IES mexicanas se adhirió a la plataforma de movilidad por invitación de la Amexcid, 19% por convenio con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (Anuies) y 19% por otro medio.

Lo que evidencian estas respuestas es que la mayor parte de instituciones consultadas afirma su adscripción por medio de la invitación que ofrecieron los Gobiernos, por tanto, acatan las reglas que

tales actores emiten y no se consideran partícipes en la formulación de esta política.

La plataforma de movilidad también se caracteriza como una red estable en sus relaciones: del lado de los actores de la Amexcid se cuentan las dos personas de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, y el operario y titular del Icetex, quienes conocen el manejo de la información de la plataforma y proponen el diseño de la convocatoria, en consenso con sus pares de Chile y Perú.

En el caso de México, los operarios de la plataforma elaboran la preselección de candidatos y establecen contacto directo con las oficinas de movilidad de las IES. En el caso del Icetex, es la Comisión Nacional de Becas —integrada por el Ministerio de Educación Nacional, el Icetex, Coleciencias y la Función Pública— la encargada de realizar los procesos de preselección y selección de los becarios. Sin embargo, el Icetex es el punto focal de contacto con las IES colombianas.

Por su parte, las instituciones de educación superior difunden la convocatoria, se apegan a los requisitos señalados y tienen un contacto necesario con los puntos focales de la plataforma de movilidad. En su caso, las IES colombianas y mexicanas mencionaron que utilizan los medios electrónicos (correo electrónico, redes sociales, página institucional en internet), así como carteles, conferencias con alumnos y ventanillas de información para difundir la convocatoria de la plataforma de movilidad.

En el caso de Colombia, solo 41 % de las instituciones tiene un proceso de preselección de los becarios, pero 34 % no conoce el proceso de evaluación o selección que realiza el Comité Nacional de Becas. En el caso de México, 54 % de las IES declaró tener un proceso de preselección de los becarios, pero 33 % desconoció el proceso de evaluación o selección que realiza la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Estos datos contrastan con la información proporcionada por el Icetex y la misma Amexcid sobre un flujo de comunicación e intercambio de información frecuente. Así, 66 % de las instituciones colombianas y 71 % de las mexicanas saben que ambas instancias

operan la plataforma de movilidad en sus respectivos países; sin embargo, solo 34% de las instituciones de Colombia y 27% de las mexicanas ubicaron a los operarios de las instituciones del Estado de forma correcta.

Más aún, 62% de las instituciones colombianas mencionó que el Icetex no proporciona ninguna capacitación para la gestión de las solicitudes, el funcionamiento de la plataforma o la formalización de apoyos, y solo 10% de las instituciones evaluó como excelente la solución de dudas por parte de Instituto con respecto a la convocatoria; además, 7% de ellas calificó como excelente la recepción de solicitudes y la notificación de resultados. En el caso de México, 40% de las instituciones mencionó que la Amexcid no ofrece ninguna capacitación sobre la operatividad de la plataforma, pero 23% evaluó como excelente la solución de dudas, 21% comentó que la recepción de solicitudes fue excelente y 10.5% dijo que fue excelente la notificación de resultados.

Tanto para los actores del Estado como para las IES, la operatividad de la plataforma de movilidad es una actividad casi rutinaria. Para las últimas, representa un incentivo para la movilidad de estudiantes y académicos por los recursos que ofrece; sin embargo, es más atractivo para aquellas instituciones que no cuentan con una bolsa específica de movilidad (como los institutos y universidades tecnológicas) que para aquellas que sí tienen becas adicionales a las de la plataforma.

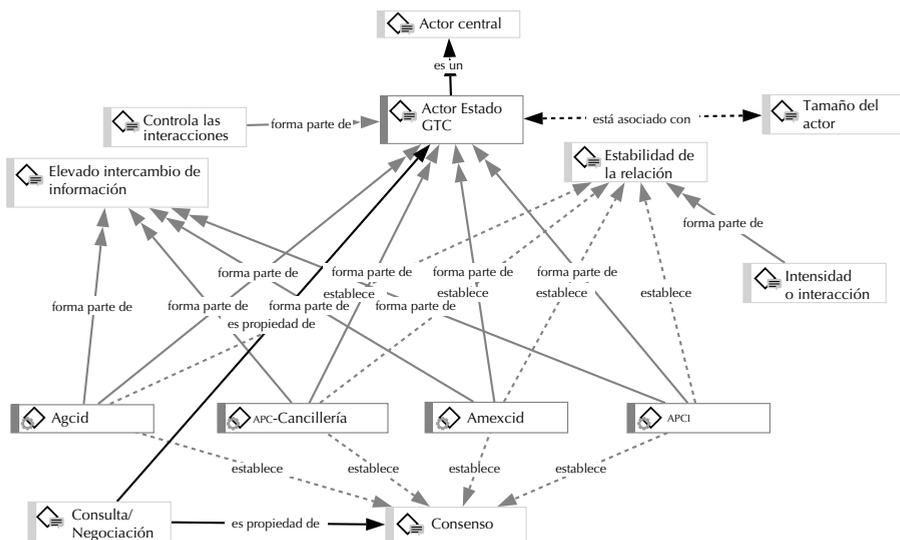
La interacción entre ambas partes no es totalmente estable porque las IES han avanzado en el proceso de internacionalización de sus actividades y la plataforma es un incentivo más a esta movilidad y, por tanto, demandan mayores recursos y mayor intercambio de información con los actores estatales.

Más aún, para las grandes universidades autónomas públicas de México, los problemas se potencializan por la cantidad de alumnos y profesores que no necesariamente realizan su proceso de movilidad a través de las oficinas centrales, lo cual disminuye el impacto que tiene la plataforma en las cifras oficiales de dichas universidades.

La AP coloca como uno de sus mayores logros el funcionamiento de la plataforma de movilidad estudiantil y académica porque tiene resultados concretos. Y en realidad, lo es porque las agencias gubernamentales controlan y gestionan el proceso, además de que consideran a las IES como actores intermedios para tramitar las becas a estudiantes y académicos.

El problema es que ni los actores estatales ni las IES asumen que las instituciones educativas son un actor más en la gestión y funcionalidad de este proyecto. Por un lado, los actores gubernamentales concentran las tomas de decisiones y están acostumbrados al consenso, y, por otro lado, las actividades de las IES rebasan al proyecto de la plataforma de movilidad y solo la observan como un incentivo más a sus procesos de internacionalización.

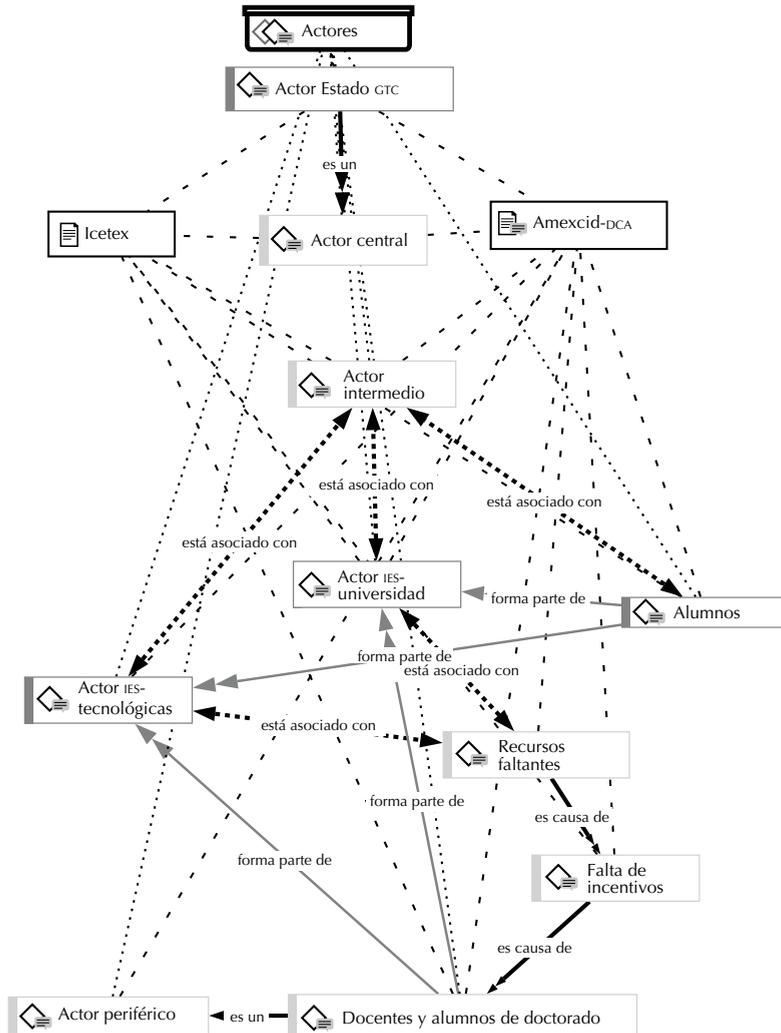
Figura 2. Red de actores del GTC



Nota: Agcid: Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo; APC: Agencia Presidencial de Cooperación de Internacional de Colombia; Amexcid: Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo; APCI: Agencia Peruana de Cooperación Internacional.

Fuente: elaboración propia.

Figura 3. Red de actores de la plataforma de movilidad de la Alianza del Pacífico



Nota: Amexcid-DCA: Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo-- Dirección General de Cooperación Académica; Icetex: Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior; IES: institución de educación superior; GTC: Grupo Técnico de Cooperación.
Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

La AP y sus grupos técnicos ejecutan una forma de gobernanza y generan un sistema de interdependencias funcionales que potencian a los actores subestatales gracias a las redes (Morata 2002). Como lo apunta Porras en el segundo capítulo de esta obra, teóricamente, este bloque de integración latinoamericano podría desarrollar caminos de metagobernanza como incentivo para orientar a diversos actores hacia objetivos comunes.

De acuerdo con Rhodes (1997), los actores se relacionan por la interdependencia de recursos que intercambian, pueden ser legales (distribución de funciones y competencia), políticos (estrategias, intereses) u organizacionales (disponibilidad de conocimientos especializados, de personal, físicos, financieros, información). Ello es visible en el plano teórico y funcional del GTC y la plataforma de movilidad, pero no garantiza el correcto desempeño de la gobernanza y mucho menos su injerencia en la conformación de políticas regionales.

Las políticas de integración regional son finalmente políticas públicas en las que intervienen diversos actores gubernamentales y no gubernamentales. La AP, aunque destaca por ser un acuerdo esencialmente de índole económica, ha apostado por hacer extensiva su actuación a otros campos de la sociedad, como la cooperación y, en particular, la cooperación académica.

En el ámbito del GTC de la Alianza del Pacífico se ubicaron dos comunidades políticas. La primera es en sí misma el GTC, una red donde participan actores interesados en el intercambio de recursos enfocados en el ámbito de la cooperación, que mantienen relaciones estables porque el actor principal es el Estado, representado por las agencias de cooperación, las cuales toman decisiones consensuadas.

En términos de análisis posicional, es claro que el grupo mexicano tuvo un papel central dentro del GTC, en particular en la conformación del proyecto de la plataforma de movilidad académica y

estudiantil, porque fue el que impulsó la propuesta, la ha ampliado y da seguimiento puntual a su desarrollo.

En la actualidad, los cuatro países se mueven hacia la centralidad, pero los cambios políticos, referidos a los cambios de gobierno provocan un desajuste que trata de ser reequilibrado en el corto plazo. Esto explica mucho del éxito de la propuesta, sobre todo si se contrasta con el escaso desempeño (incluso desaparición) de los otros temas propuestos al inicio de la agenda del Grupo Técnico de Cooperación.

Sin embargo, se identifica que si bien a nivel de los cuatro grupos de cooperación de los cuatro países las decisiones son horizontales (características de una red), en la implementación de las acciones predomina el grupo mexicano, ello a partir de observar que las iniciativas de este grupo son casi siempre adoptadas.

Es posible verificar también que la red como comunidad política funciona en las cuatro agencias de cooperación, pero al interior de estas prevalecen las condiciones de jerarquía (control) hacia las propuestas y acciones. Por tanto, el análisis tendría que separarse entre los cuatro grupos de cooperación por un lado, y, por otro, indagar el nivel de puesta en marcha del programa de movilidad por parte de los actores técnicos y operativos responsables de la implementación del programa.

Es decir, se trataría de entender que hay una mezcla de redes y jerarquías, luego comprender que en el nivel intermedio hay una jerarquía que controla el pasaje a lo que puede ser otra red: la de directores y operativos, así como de beneficiarios.

La segunda comunidad política es la que conforma el proyecto de la plataforma de movilidad donde los actores estatales (Amexcid e Icetex) intercambian recursos vinculados a las becas de movilidad para estudiantes y académicos con las instituciones de educación superior de los países. Los actores de esta red son igualmente interdependientes unos de otros, aunque el papel del Estado es fundamental para el funcionamiento de la red (véase figura 2).

Por otra parte, los operarios de la plataforma de movilidad requieren de diversos insumos provistos por diferentes actores (el

presupuesto estatal para el funcionamiento de la plataforma, la autorización de los altos mandos para la puesta en vigencia de la convocatoria y las solicitudes de los estudiantes y académicos de las IES); las autoridades responsables de la movilidad en las instituciones requieren de la información provista por los actores estatales para el concurso en la plataforma de movilidad, y los estudiantes de licenciatura, doctorado y académicos son los beneficiarios de esta política.

Visto desde esa perspectiva, la red que conforma la plataforma de movilidad comparte rasgos de comunidad política y de red de problemas porque dentro de la misma red convergen subgrupos más cerrados (como las universidades y tecnológicos que participan de forma más inestable en el desarrollo del programa, la comunidad de exbecarios de la plataforma, las asociaciones de universidades).

Además de la red de problemas, la plataforma de movilidad no garantiza el correcto desempeño de la gobernanza porque la centralidad de las agencias Amexcid e Icoetex acapara el diseño y gestión del proyecto y están acostumbradas a la rutinaria toma de decisiones.

En tanto, las IES asumen una posición intermedia como vínculo entre las agencias estatales y los beneficiarios del proyecto (becarios) y tampoco están conscientes de que podrían asumir una posición más relevante en la gobernanza de este proyecto. No asumen esa posición porque el proyecto de la plataforma de movilidad de la AP es solo uno más de sus proyectos de internacionalización y porque los recursos (becas) son insuficientes para actuar como incentivos.

Por tanto, si la AP intenta hacer que la plataforma de movilidad no solo funcione como una política pública nacional (tal como está diseñada en la actualidad), sino que además alcance un ámbito regional o meso, que supere al regionalismo abierto, tiene la posibilidad de lograrlo si incorpora la importancia que tienen todos los actores en el diseño, la gestión y monitoreo del proyecto.

Lo que sugiere Porrás en el segundo capítulo de esta obra se sustenta con la evidencia empírica analizada aquí: la plataforma de movilidad es solo un ejemplo de las condiciones que van más allá de las redes de política pública porque su contexto y su marco de referencia

constituyen una condición que ha facilitado la cooperación académica entre los diversos actores para conseguir un objetivo común. Su desafío, sin embargo, está colocado en el timoneo que los actores puedan lograr para el direccionamiento de la gobernanza dentro de la Alianza del Pacífico.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Baca, Jaqueline. 2016. “La cooperación académica como un instrumento para la integración regional en la Alianza del Pacífico: el caso de la plataforma de movilidad estudiantil y académica”. Tesis de maestría. Instituto Mora.
- Alianza del Pacífico. 2017. “Plataforma de Movilidad estudiantil y académica. Gestión 2013-2016”. Informe. <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/cooperacion-Informe-gestion-2013-2016.pdf>.
- Aranda, Gilberto y Sergio Salinas. 2015. “ALBA y Alianza del Pacífico: ¿choque de integraciones?”. *Universum* 30 (1): 17-38.
- Arévalo Luna, Guillermo Alexander. 2014. “La Alianza Pacífico: geopolítica e integración económica”. *Revista VIA IURIS*, enero-junio, 159-172.
- Bartesaghi, Ignacio. 2014. “El Mercosur y la Alianza del Pacífico, ¿más diferencias que coincidencias?”. *Revista Digital Mundo Asia-Pacífico* 3 (4): 43-56.
- Börzel, Tanja. 1997. “¿Qué tienen de especial los *policy networks*? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea”, traducido por María Ángela Petrizzo. *European Integration Online Papers* 1 (28): 1-28. <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>.
- “Declaración de Lima”. 2011. Declaración Presidencial del 28 de abril de 2011. <https://alianzapacifico.net/download/declaracion-de-lima-abril-28-de-2011/>.
- Fleury, Sonia. 2002. “El desafío de la gestión de las redes de política”. *Revista Instituciones y Desarrollo*, número 12-13, 221-247.

- https://www.researchgate.net/publication/39180621_El_desafio_de_la_gestion_de_las_redes_de_politicas.
- Goular M., Roberto. 2014. “La Alianza del Pacífico y la estrategia de integración sudamericana del Brasil”. En *Política internacional e integración regional comparada en América Latina*, editado por Willy Soto A., 81-92. San José, Costa Rica: Universidad Nacional; Flacso.
- GTC (Grupo Técnico de Cooperación). 2011a. Minuta 3-4 de octubre de 2011. Ciudad de México: Amexcid.
- _____. 2011b. Minuta 1-2 de diciembre de 2011. Ciudad de México: Amexcid.
- _____. 2012a. Minuta 23-24 de febrero de 2012. Ciudad de México: Amexcid.
- _____. 2012b. Minuta 3-4 de mayo de 2012. Ciudad de México: Amexcid.
- _____. 2013. Minuta 17-19 de junio de 2013. Ciudad de México: Amexcid.
- Gutiérrez-Viana, Santiago, Juan D. Rodríguez-Ríos, Laura Gutiérrez G., María A. González-Pérez. 2013. *Evaluación de la justificación económica y política de la Alianza del Pacífico*. Bogotá: Proexport Colombia. https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/4277/2013_Alianza_Pacifico_Proexport_Gutierrez_GonzalezPerez_RodriguezRios_GutierrezGomez.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Kassim, Hussein. 1994. “Policy networks, networks and European Union policy-making: a sceptical view”. *West European Politics* 17 (4): 15-27. <https://doi.org/10.1080/01402389408425041>.
- Marsh, David y Roderick Arthur William Rhodes. 1992. *Policy networks in British government*. Oxford: Oxford University Press.
- Morales-Fajardo, María E. y Cecilia Cadena-Inostroza. 2019. “Mexico in the Pacific Alliance: a comfortable position”. *Tamkang Journal of International Affairs* 23 (1): 1-70. 10.6185/TJIA.V.201907_23(1).0001.

- Morales-Fajardo, María E. y Leobardo de Jesús A. 2013. “¿Un nuevo intento a la integración latinoamericana? México y la Alianza del Pacífico”. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* 7 (14): 111-134.
- Morata, Francesc. 2002. “Gobernanza multinivel en la Unión Europea”. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre. <https://blogs-fcpolit.unr.edu.ar/administracionpublica2/files/2017/04/Gobernanza-Multinivel.pdf>.
- Nolte, Detlef y Leslie Wehner. 2014. “La creciente presencia de la Alianza del Pacífico en América Latina”. *Iberoamérica* 14 (53): 173-177.
- Oyazún S., Lorena y Federico Rojas de G. 2013. “La Alianza del Pacífico en América Latina, ¿contrapeso regional?”. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* 8 (16): 9-30.
- Pal, Leslie. 1997. “Virtual policy networks: the internet as a model of contemporary governance?”. Trabajo presentado en INET'97. <http://www.isoc.org>.
- Peterson, John. 2003. “Policy networks”. *IHS Political Science Series: 2003. Working paper*, número 90. <http://aei.pitt.edu/764/>.
- _____. 2009. “Policy Networks”. En *European Integration Theory*, editado por Antje Wiener y Thomas Diez, 105-124. Nueva York: Oxford University Press.
- Porras, Francisco. 2007. “Rethinking local governance: hierarchies and networks in Mexico cities”. *European Review of Latin America and Caribbean Studies*, número 83, 43-59.
- Porras, José I. 2001. “Policy network o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación”. *Estudios Sociológicos* XIX (3): 721-745.
- Quiliconi, Cintia. 2014. “Atlántico versus Pacífico: las alternativas en competencia de la integración comercial en América Latina”. *Revista Relaciones Internacionales* 23 (47): 165-184.

- Rhodes, Roderick Arthur William. 1990. "Policy networks: a British perspective". *Journal of Theoretical Politics* (2) 3: 293-317.
- Rhodes, Roderick Arthur William. 1997. *Understanding governance: policy networks, reflexivity and accountability*. Filadelfia: Open University Press.
- Rodríguez-Aranda, Isabel. 2014. "Nuevas configuraciones económicas en el Asia-Pacífico y sus consecuencias para América Latina: desde APEC a la Alianza del Pacífico". *Dados. Revista de Ciências Sociais* 57 (2): 553-580. <http://dx.doi.org/10.1590/0011-5258201416>.
- Soto A., Willy y María F. Morales C. 2014. "Centroamérica y la Alianza del Pacífico: los tratados de libre comercio con México y Perú". En *Política internacional e integración regional comparada en América Latina*, editado por Willy Soto A., 233-255. San José, Costa Rica: Universidad Nacional; Flacso.

9

Los comités de playas limpias en Mazatlán, su análisis desde las redes de gobernanza¹

Gleini Gallardo García

Universidad Autónoma del Caribe-Colombia

Ana María Larrañaga Núñez

Universidad Autónoma de Occidente

Graciela Cruz Jiménez

Universidad Autónoma del Estado de México

Introducción

Las playas son polos de desarrollo que funcionan como un enlace entre el mar y la tierra que atrae a los seres humanos a estas zonas costeras (Ariza 2011). Además, como sistemas naturales integran un valor social y ecológico, el cual se reduce debido a “una gran presión humana y climática” (Martí, Ramis y Sardá 2014, 124). Parte de esa presión es ejercida por el fenómeno turístico, en el cual intervienen actores con diversos intereses que cooperan, crean alianzas y redes.

¹ Este capítulo es producto de la estancia académica que realizó la doctora Gleini Gallardo García con la doctora Graciela Cruz Jiménez en la Facultad de Turismo y Gastronomía de la Universidad Autónoma del Estado de México para el desarrollo de su tesis doctoral, dirigida por la doctora Ana María Larrañaga Núñez.

Botero y Hurtado (2009) advierten que las pautas para el manejo de estos espacios son demasiado generales, por lo cual la efectiva toma de decisiones en ellos requiere de una o de las dos herramientas más empleadas para la gestión de playas: la capacidad de carga y los esquemas de certificación, a fin de crear mejores condiciones tanto ambientales como turísticas de este recurso natural.

Para su gestión existen programas de certificación de calidad ambiental o turística a nivel mundial (Cervantes et al. 2017), con el propósito de coadyuvar a la experiencia del visitante y de actuar como elemento preventivo de los impactos sobre el ecosistema, porque son depósitos no consolidados de arena y grava a lo largo de un litoral, el cual funge como soporte físico del turismo (Moreno 2004; Yepes 2002).

Por otra parte, “el perfil de playa representa el equilibrio dinámico entre el transporte de sedimentos hacia el mar (erosión), la tierra (sedimentación) y, a lo largo de las costas (corrientes de deriva)” (Moreno 2004, 491). Por consiguiente, en la búsqueda de mejorar su gestión, los Gobiernos se someten de manera voluntaria a la norma para certificarlas.

Al respecto, se destaca que estas son bienes de uso público, lo que se estipula en diversas normatividades de los países con litoral costero. Las playas mexicanas se encuentran reguladas por la Ley Federal del Mar en su artículo 7 (Ley Federal del Mar 1986); se les considera como “uno de los ecosistemas más apreciados por el hombre para vacacionar, por tanto, con mayor potencial turístico y económico para la sociedad” (Moreno 2006, 121).

Asimismo, la falta de planificación, de ordenamiento y de políticas públicas en el turismo en las zonas costeras de un país se identifica como uno de los principales factores que afectan la calidad del medio ambiente costero y que, en muchos casos, origina la degradación de la costa (Roca y Villares 2008; Benseny 2011; Nava, Arenas y Cardoso 2017).

Lo anterior es resultado del desarrollo turístico descontrolado y de la presión ejercida por la población flotante que llega en diferentes

temporadas a los destinos turísticos costeros, atraída por las playas, que son sistemas multidimensionales, donde los subsistemas humanos y biofísicos se mantienen en una relación continua, dinámica y compleja. Además, el conflicto de orden territorial se manifiesta en la práctica de actividades diversas que tienen su origen en realidades distintas del hombre (Pereira y Wellington 2013), por ello se enfatiza que esta complejidad y conflicto impactan en la gestión de zonas turísticas donde la presión antropogénica es alta.

De ahí que los Gobiernos de los destinos turísticos con tales condiciones prevén la necesidad de operar programas, proyectos y formular leyes que les permitan un mejor manejo para su equilibrio social, económico y ambiental, con el fin de minimizar los impactos del turismo en esos territorios e, igualmente, trabajar de manera mancomunada para certificarlas como garante de calidad para los usuarios.

Para ello, como propone la Organización Mundial del Turismo (OMT 1999), al menos en términos formales, incorporan en los procesos de planificación y gestión al sector privado y a la comunidad aledaña a las playas; en términos teóricos, aunque no necesariamente reales, esto significa una nueva forma de gobernar por medio de la gobernanza. Como manifiestan Delfín, Curiel y Ruiz (2015) y Natera (2005a), incluye la participación de actores distintos al Gobierno, entre ellos, los sectores privado y público, lo cual origina un interés entre la comunidad científica por estudiar estos temas.

Lo planteado respecto al comportamiento de la gestión de playas y su relevancia con motivo de la actividad turística y la sostenibilidad ambiental, conlleva al objetivo de esta colaboración, que es analizar el comité de playas limpias en Mazatlán (caso playa Gaviotas) desde la perspectiva de las redes de gobernanza. Se destaca que Mazatlán tuvo, entre 2010 y 2016, un incremento de llegadas de 34.3% y que, según reportes de la Secretaría de Turismo (2017), figura entre los cinco primeros lugares del *ranking* de los destinos mexicanos de sol y playa.

Para atender su propósito, la presente colaboración está estructurada, en primer término, con el análisis de la gestión de playas en el

contexto mexicano y los comités de playas limpias; en segundo lugar se presenta la discusión teórica sobre redes de gobernanza y turismo; en el tercer apartado se presenta la metodología y en el cuarto los resultados sobre el municipio de Mazatlán (caso playa Gaviotas) y el comité de playas limpias, características y funcionamiento; por último, se plantean las conclusiones.

Gestión de playas en el contexto mexicano y los comités de playas limpias

En México, la Comisión Nacional del Agua (Conagua) planteó en 2003 el Programa Playas Limpias (Proplayas) como una propuesta de política pública en materia del manejo de la calidad de las aguas y del Sistema Nacional de Información sobre la calidad del Agua en Playas Mexicanas, con el objetivo de monitorear y mejorar la calidad bacteriológica del agua de mar; la entidad responsable de sistematizar su muestreo es la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) que, coordinada con la Red Nacional de Laboratorios de Salud Pública, analiza la calidad del agua en 370 sitios de muestreo correspondientes a 17 estados costeros de la república (Cofepris 2016).

Asimismo, la Conagua, en conjunto con el Proplayas, estableció el componente de crear un comité interinstitucional para la protección de estos sitios, especialmente en aquellos priorizados, con el objetivo de instituir un programa de saneamiento con acciones inmediatas, de mediano plazo y permanentes, además de impulsar la conformación de comités locales denominados comité de playas limpias (CPL), integrados por actores del sector público, privado y sociedad como órganos auxiliares de los consejos de cuenca inscritos en la Ley de Aguas Nacionales (Conagua 2017).

En febrero de 2011, el Proplayas quedó establecido en el Acuerdo Nacional por el Turismo, con el objetivo de “posicionar a México dentro de los primeros destinos turísticos del mundo, e incluyó dentro de sus acciones la certificación de 30 playas” (Conagua 2012, 3). Esto

último, como responsabilidad para los CPL, diversificando sus funciones, actividades y ampliando sus ámbitos de acción más allá del tema de calidad y gestión del agua, en pro del cuidado de estos sistemas naturales para el desarrollo de sistemas integrados de gestión y un uso correcto de las playas dentro de esquemas de gobernanza (James 2000; Ariza et al. 2008; Ariza 2011; Ariza, Jiménez y Sardá 2012).

Hasta 2017 estaban constituidos 40 CPL en 13 destinos turísticos, que representan 138 playas en 16 entidades federativas (Conagua 2017). El estado de Sinaloa cuenta con tres CPL: Ahome, Bahía Altata y Mazatlán, este último seleccionado para el presente estudio por tener playas certificadas, según la NMX-AA-120-SCFI-2016, en modalidad de uso recreativo de nivel I, la cual obedece a las características de la playa en cuanto a causar o ser capaz de originar en los usuarios algún tipo de actividad, situación o circunstancias de esparcimiento.

La playa Gaviotas en Mazatlán se caracteriza por ser urbana de uso intensivo compartido; alcanzó su certificación en 2013 y fue recertificada en 2015 y en 2018, con lo cual atendió lo establecido en el manual de organización y operación de los CPL de México, elaborado por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Comisión Nacional del Agua.

La política pública implementada en México mediante el Proplayas incorpora en los comités de playas limpias a distintos actores públicos, privados y de la sociedad civil. Fue hasta 2011 cuando se institucionaliza la relación de los sectores ambiental y el turismo; con ello, los CPL amplían sus funciones, aumentando la interrelación y coordinación de los actores a manera de red para conservar la calidad del agua de las playas, con el propósito de garantizar su uso recreativo.

Redes de gobernanza y turismo

El término de gobernanza ha transitado por algunas imprecisiones y se le otorgan seis usos diferentes: gobernanza equiparada a Estado

mínimo; gobernanza corporativa; nueva gestión pública; buena gobernanza; sistemas sociocibernéticos, y redes autoorganizadas (Rhodes 1996). A su vez, Zurbriggen (2015) la define como la conducción, coordinación y coherencia entre un amplio y heterogéneo conjunto de actores políticos, institucionales, organizaciones corporativas, sociedad civil y organizaciones transnacionales con diferentes objetivos y propósitos.

En tanto, Porras (2007) sostiene que la gobernanza como instrumento explica cuando los Gobiernos presentan problemas económicos o de legitimidad para cumplir con sus funciones, se fragmentan y producen políticas públicas con la incorporación del sector privado y de los mercados.

Por su parte, Rhodes (1996, 660) propone como características de la gobernanza las siguientes: interdependencia entre organizaciones e interacciones permanentes entre los miembros de la red. Las interacciones se basan en la confianza y son reguladas por reglas del juego; además, observa un grado significativo de autonomía respecto del Estado.

En este marco de ideas, la actividad turística impulsora de la economía en los destinos origina cambios tanto sociales como paisajísticos y, en consecuencia, políticas públicas para su regulación. Al respecto, Segrado, Serrano y Arroyo (2017) estiman que tales cambios resultan de la sucesión de factores externos e internos, por lo cual una tarea relevante es fortalecer el capital social, para de esta manera "...consolidar la identidad colectiva de dichas comunidades, consolidar los procesos de gobernanza y, mantener el atractivo turístico" (Segrado et al. 2017, 72).

Desde la perspectiva de Velasco (2007), el turismo es un ámbito muy favorable para observar la dinámica real del concepto de gobernanza, porque precisa para su impulso la colaboración de los sectores público y privado, considerándolo eminentemente transversal, por lo cual incluye a los subsectores empresariales de alojamiento, transporte y alimentación, pero además es necesaria la participación de la sociedad civil.

Por tanto, la gobernanza no solo es un proceso directivo estructurado de manera institucional y técnica, establecido con “principios, normas, procedimientos y prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes de convivencia y la manera de coordinarse y/o cooperar para alcanzar los objetivos definidos” (Durán 2013, 10); no solo depende del sector o área que se vaya a implementar, sino también de “esfuerzos sinérgicos y coordinados de los Gobiernos en sus diferentes niveles y atribuciones, de la sociedad civil que habita en las comunidades receptoras y del tejido empresarial relacionado con la operación del sistema turístico” (Madrid 2014, 162); esto contribuye a la implementación de políticas y a la planificación en los destinos turísticos.

Así es como la gobernanza turística propuesta por Durán (2010; 2013) plantea que es una

[...] práctica de gobierno susceptible de medición, que tiene por objeto dirigir eficazmente al sector turismo en los distintos niveles de gobierno, mediante formas de coordinación, colaboración y/o cooperación, eficientes, transparentes y sujetas a la rendición de cuentas, que permitan alcanzar las metas de interés colectivo que comparten las redes de actores que inciden en el sector, con el fin de lograr soluciones y oportunidades, con base en acuerdos sustentados en el reconocimiento de interdependencias y responsabilidades compartidas (Durán 2013, 15).

En la perspectiva de la gobernanza turística de Durán (2010) existen dos dimensiones: la de acción directiva y la de eficacia directiva. La primera incluye dos ámbitos de interacción con sus respectivos indicadores para medición; de ellos, los de coordinación y colaboración se presentan en distintos tipos, donde se ubica el de redes de actores entre actores públicos o compartida con redes de actores privados; al respecto, la autora enfatiza que esta estructura de organización es característica de la gobernanza turística.

En este orden de ideas, el concepto red de gobernanza es utilizado por Klijn y Skelcher (2008) y Klijn, Edelenbos y Steijn (2010) para

describir la formulación e implementación de políticas públicas mediante una red de relaciones entre el Gobierno, las empresas y los actores de la sociedad civil. Al respecto, Zurbriggen (2011) señala que la estructura de la red y la interacción de los actores en la red afectan los resultados de las políticas públicas; por su parte, Klijn (2008) afirma que influye en la forma como se toman las decisiones en la red, debido a su naturaleza democrática.

Lincoln (1992, citado en Antivachis y Angelis 2015) detalla que estas redes pueden ser de dos clases: interorganizacional e intraorganizacional; en la primera, una sola organización emplea una estructura de red internamente, mientras que la segunda es una serie de organizaciones donde la suma total constituye la organización de la red. De ahí que Espinoza defina a la red interorganizacional como

[...] la unión de las organizaciones localizadas en diferentes sectores en los que se ha subdividido la sociedad para atender y satisfacer las necesidades y demandas de las personas. La red intraorganizacional reside en la complementariedad y subsidiariedad de una organización que intercambia sus nodos especializados en razón de desarrollar los fines de la organización como un todo (Espinoza 2011, 239).

En la conformación de las redes de gobernanza se implica y articula la participación voluntaria de actores del sector público, privado y social para interactuar, formular negociaciones, propuestas, planes e ideas donde se combinan diferentes elementos de organizaciones; es por ello que Delfín, Curiel y Ruiz (2015) y Natera (2005b) subrayan que estas redes varían su configuración interna por las siguientes seis dimensiones y variables operativas que las caracterizan, las cuales pueden ser susceptibles de contraste empírico:²

La ordenación elemental, esto es, el número de actores políticos y sociales implicados (densidad de la red); la naturaleza de actores (grado de heterogeneidad de la red) y la intensidad de sus interacciones

² Para ampliar la perspectiva, consúltese a Tanja A. Börzel (1997).

(intensidad relacional); la institucionalización de la red; la función principal de la red; las relaciones internas de poder y el tipo de recursos que manejan para ejercer influencia; la distribución de intereses y valores en juego, así como actitudes inclinadas hacia prácticas de negociación; por último, las relaciones de la red con su entorno inmediato de problemas y actores.

En este contexto destacan estudios recientes sobre redes y gobernanza que orientan a nuevos marcos que incluyen conceptos como la metagobernanza, el modelo dialéctico y el marco interpretativo ante los problemas torcidos o complejos actuales. Por una parte, al analizar el papel de las redes como un componente necesario, pero no el único de la gobernanza, con base en la hipótesis de que existen limitantes en el diseño de la gobernanza como red ya que no se alcanzan los objetivos propuestos, requiriendo ante ello a la metagobernanza como el elemento que atiende el problema de convergencia de los múltiples actores (Porrás, segundo capítulo de este libro).

Por otra parte, en una perspectiva también sobre la variedad de actores que toman decisiones ante problemas complejos y los procesos para su solución en el diseño de la política, Zurbriggen (primer capítulo de este libro) sostiene que la relevancia del enfoque de redes radica en su contribución a la negociación entre actores que disponen de los recursos de poder para influir en los procesos y resultados de las políticas; la autora enfatiza en la utilidad de este enfoque para posibilitar la integración profunda del sistema de actores en una arena política.

Es de resaltar la coincidencia entre Porrás y Zurbriggen sobre la incorporación del concepto de sostenibilidad; el primero haciendo énfasis en la metagobernanza, mientras que la segunda se basa en la identificación de procesos emergentes de coaliciones, lo que permitiría cumplir los alcances de las políticas propuestas en torno a los problemas a resolver.

En consecuencia, las redes de gobernanza toman diversas formas empíricas que dependen del contexto político, discursivo e institucional en que surgen (Sørensen y Torfing 2007). Son un sistema de

gobernanza pluricéntrica que implica la vinculación de un sinnúmero de actores mutuamente dependientes que interactúan para desarrollar un propósito público dentro de un marco de vinculación institucionalizada, en donde se crean oportunidades de participación para la toma de decisión conjunta, forjar compromisos políticos y coordinar acciones concretas, por lo que algunas contribuyen a la formulación y otras a la implementación de la política.

Red de gobierno

Esta red es el modelo operativo tradicional de los Gobiernos en que los ciudadanos, las empresas y otros actores no estatales desempeñaban un papel pasivo en la prestación de servicios y en la formulación de políticas; sus Gobiernos han participado en acuerdos institucionales con el fin de establecer redes de gobierno para afrontar, de manera más inteligente, las necesidades complejas y dinámica de la sociedad (Ojo y Mellouli 2016).

Con base en ello, pero para la práctica eficaz y la implementación de estrategias sostenibles sobre la gestión de destinos, Valente, Dredge y Lohmann (2015, 127) sugieren que la capacidad de una organización de turismo implica el reparto de poder, la colaboración y los acuerdos de dotación de recursos entre los sectores públicos y privados. En sintonía con esta idea, Yuksel, Bramwell y Yuksel (2005) plantean que la transferencia de los poderes del Estado hacia los Gobiernos locales se orienta a la implementación de programas basados en políticas públicas.

Las redes de políticas públicas

Las redes de políticas públicas (RPP) han sido estudiadas desde la ciencia política y la administración pública por su importancia para el entendimiento de los vínculos, relaciones y patrones de interacción

entre los grupos que las conforman, además de su incidencia en las políticas públicas en los distintos ámbitos. En este sentido, su concepto, con base en los trabajos de Klijn (1998) y Börzel (1998), se orienta a la integración de relaciones entre diversos actores con intereses comunes respecto a la política pública.

Tal unión se caracteriza por su naturaleza no jerárquica, independiente y relativamente estable. De la misma manera, han sido analizadas como una nueva forma de relación del Gobierno con los actores no gubernamentales (Rhodes 1996) y consideradas “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes que se integran alrededor de los problemas y/o programas de políticas” (Klijn 1998, 43).

Los estudios concernientes al enfoque de las redes son relativamente recientes en áreas tan diversas como salud, educación, urbanismo y administración pública, entre otras. En México, particularmente para el caso del turismo, han sido vinculadas con la gobernanza por una corriente de investigadores (De la Rosa, Cruz y Porras 2016; Esquivel et al. 2011; 2014a; 2014b; Madrid 2014; Cruz, Serrano y Zizumbo 2013; Cruz, Serrano y Vargas 2015; Vázquez 2014). A partir de sus contribuciones, y con base en la política pública Proplayas y el Acuerdo Nacional para el Turismo en 2011, es posible configurar a los CPL como una red por sus vínculos, atributos y debido a que son un sistema.

Dicho sistema, como señalan Cruz y Briones (2017, 118), puede coadyuvar “a organizar e integrar las actividades, objetivos e intereses de los actores sociales a favor de la conservación, de la calidad y competitividad de los destinos turísticos, pero también de la oferta de experiencias estimulantes para los turistas”. En sintonía con ello, la gestión turística de un territorio se asocia con la participación de los actores que influyen en él, independientemente de si su función está vinculada o no con el turismo (Cruz y Briones 2017).

En otras palabras, la cooperación en las políticas y los actores son factores fundamentales en la planeación y desarrollo de los destinos

turísticos e influyen tanto en los proyectos como en la creación de estructuras de gobernanza.

Aproximación metodológica

Para la investigación que da soporte a este documento fue utilizado el enfoque mixto complejo o diseño de triangulación, pues incluyó la recolección de información cualitativa y cuantitativa con visitantes e integrantes del comité de playa de Mazatlán. Se eligió la estrategia del estudio de caso instrumental en el marco del diseño no experimental e incluyó el análisis del Proplayas en la localidad de Mazatlán en el litoral mexicano (figura 1) para abordar los comités de playas limpias en Mazatlán, desde la perspectiva de las redes de gobernanza.

Figura 1. Ubicación geográfica de Mazatlán



Fuente: elaborado por Cecilia López Rodríguez.

Las técnicas empleadas fueron las siguientes:

1. Encuesta, que incluyó las modalidades de entrevista y de cuestionario. Para recopilar información con los integrantes de los CPL, fueron aplicadas entrevistas, para lo cual se adoptó la forma de un diálogo coloquial con preguntas orientadas a obtener respuestas, percepciones o información respecto al tema expuesto. Se realizaron dos tipos de entrevistas: la estructurada y la semiestructurada.
2. Técnicas de recopilación y análisis documental de fuentes de información primaria y secundaria. Esta última se obtuvo de la exploración en buscadores de internet como Google, Google Libros y sistemas gestores de bases de datos (SGBD) (Ñaupas et al. 2014), además de ProQuest, Dialnet y SciELO. A su vez, la información se consultó en documentos oficiales (actas de reuniones, estudios, manuales e informes); también incluyó documentos cartográficos, estadísticos o numéricos suministrados por instituciones como Conagua, ayuntamiento de Mazatlán o disponibles en las páginas de internet de la OMT, Cofepris, Sectur y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Para seleccionar la muestra con los integrantes de los CPL, se utilizó la estrategia de muestreo probabilístico al azar simple, que consistió en una elección por sorteo-lotería (Salkind 1999; Arias 2006; Ibarra 2006) entre las 33 instituciones que forman parte de la población delimitada heterogénea. Con base en esto, fueron seleccionados 17 integrantes como muestra.

En cuanto a la validez de contenido, el juicio de experto contribuyó a valorar la cédula del cuestionario y de las entrevistas tanto estructuradas como semiestructuradas. Los expertos pertenecen a la Red Iberoamericana Proplayas, integrada por científicos, empresarios y activistas de 15 países de América Latina y la Península Ibérica que realizan trabajos colaborativos en la gestión y certificación de playas (Proplayas 2017), a quienes se solicitó la revisión de los

instrumentos. Por tanto, la validación se realizó por dos de los principales investigadores de esta red y otras diez personas entre el sector académico (6) y el turístico (4). Además, el instrumento cuantitativo fue objeto de una medición de confiabilidad por medio del coeficiente de alfa de Cronbach, basado en los elementos tipificados del instrumento en el *software* SPSS 19, con un intervalo de confianza de 95%. El resultado fue un valor de 0.82; de esta manera, se demuestra su confiabilidad y la consistencia interna entre las preguntas.

En relación con la aplicación y sistematización de los instrumentos, se destaca que incluyen preguntas para la identificación del encuestado, seguido de un listado de situaciones para determinar las razones por las cuales se conformaron los CPL en su localidad y cuáles influyen en su trabajo. Asimismo, las actividades que desarrolla el CPL y su participación como integrante; además, su forma de trabajo interna e información sobre los vínculos en cuanto a los flujos de trabajo, impactos y flujos de información del comité de playas limpias.

Por último, se enlistaron preguntas abiertas para complementar algunas de las preguntas cerradas. En total, se dirigieron 12 encuestas entre los integrantes del CPL de Mazatlán durante el periodo de septiembre de 2017 a mayo de 2018; sin embargo, por su tiempo y disponibilidad, solo se realizó la respectiva entrevista con diez integrantes, cuyas preguntas están contenidas en los formatos de encuesta.

La sistematización de los instrumentos se hizo por medio del *Statistical Package Social Sciences* (SPSS)³ versión 19; en él se efectuó el análisis estadístico (descriptivo) y elaboración de gráficos de la información obtenida con los instrumentos de cuestionario, de entrevista estructurada y semiestructurada. Para ello se analizaron 50 variables correspondientes a la información de la entrevista estructurada y 41 variables del cuestionario. Asimismo, con el *software* Ucinet 6 y Atlas.ti se sistematizó información cualitativa obtenida en los tipos de entrevistas para su análisis e interpretación de datos.

³ Paquete estadístico computacional para ingresar y analizar datos en ciencias sociales (Ñaupas et al. 2014).

Municipio de Mazatlán (caso playa Gaviotas) y el comité de playas limpias, características y funcionamiento

El caso de playa Gaviotas, municipio de Mazatlán

La playa Gaviotas se localiza en las costas del municipio de Mazatlán, está constituida por sedimentos arenosos y escasa vegetación costera (figuras 2 y 3).

Por su ubicación en una zona urbanizada y turística, bordeada de vías y calzadas de la ciudad de Mazatlán, esta playa favorece un fácil acceso a los visitantes que llegan a disfrutar de un día de sol o realizan prácticas deportivas. No obstante, la falta de ordenamiento territorial visible con señalización para el desarrollo de estas actividades genera desorden, que a su vez origina conflictos de uso, competencia por el espacio, además de poner en riesgo la vida de los visitantes y los prestadores de servicios localizados en esa área, lo cual podría evitarse si se administraran los conflictos sobre el uso y ocupación del suelo, como señalan Pereira y Wellington (2013).

De manera que, acorde con la propuesta de clasificación de playas que plantean Botero y Hurtado (2009), Roca y Villares (2008), esta playa es urbana de uso intensivo compartido, ya que tiene una zona urbanizada con cierto grado de confort proporcionado por los tres hoteles ubicados en el tramo certificado, que le ofrecen al turista una amplia gama de servicios y usos.

En 2013 obtuvo su primera certificación, logrando mantener esta distinción en junio de 2015, registrando 573 metros de longitud con la NMX-AA-120-SCFI-2006; fue recertificada el 9 de abril de 2018 con 530 metros, con la nueva norma de 2016. En esta última, el CPL modificó la extensión del área a certificar por inconvenientes de salubridad y de mantenimiento en una parte de la zona que los puso en alerta, sumado a las observaciones de la auditoría del ente certificador en 2017, según informó el gerente operativo de este comité en entrevista correspondiente al mes de abril de 2018.

Figuras 2 y 3. Playa Gaviotas certificada



Fuente: archivo personal de las autoras.

El Ayuntamiento de Mazatlán gestionó los trámites para certificar la playa; el papel de orientador y responsable ante el CPL fue asumido por el gerente operativo. Los actores entrevistados expresaron que, mediante el trabajo colaborativo, han unido sus recursos humanos, logísticos y económicos para la consecución de su logro más significativo como CPL, que es la certificación. Este aspecto confirma lo planteado por Klijn (2008) y Zurbriggen (2011) en el sentido de que las interacciones y las decisiones que se toman entre los actores por medio de la conformación de redes es lo que conduce a sus logros.

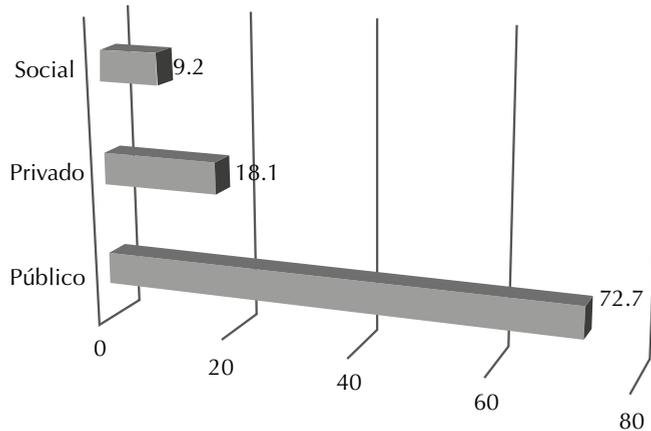
El comité de playas limpias de Mazatlán Sus características y funcionamiento

Los comités de playas limpias en México se conformaron en algunos municipios en seguimiento a la iniciativa emprendida por la Conagua en 2003; el primero en constituirse en el país fue el de Mazatlán.

La estructura y el perfil de sus integrantes se determinó a raíz de las reuniones sostenidas con el gerente operativo de esa localidad, quien facilitó información que permitió corroborar que la mayoría de los miembros de este CPL (72.7%) corresponde al sector público, como se observa en la gráfica 1. El comité está integrado por 67% de personas del género masculino y 33% del femenino; la mitad cuenta con estudios de posgrado, 33% de licenciatura y 16% de nivel básico y medio superior.

El CPL está formado por representantes de las siguientes dependencias, organizaciones e instituciones: Ecología Municipal de Mazatlán, Hotel Playa, Hotel Ramada, Santuario Verde Camacho (SVC), Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Mazatlán (Jumapam), Conagua, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), Ayuntamiento de Mazatlán, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), Secretaría de Desarrollo Sustentable de Sinaloa (SDSS) y gerente operativo de Mazatlán.

Gráfica 1. Porcentaje de los sectores público, privado y social en el CPL de Mazatlán



Fuente: elaboración propia.

Esta proporción de representatividad de los sectores público, privado y social denota lo señalado por Queiroz y Rastrollo (2015) en cuanto a que las autoridades aún no logran establecer una participación equitativa de los sectores para el fortalecimiento de dichos comités, pese a la existencia de lineamientos nacionales contenidos en el manual de organización y operación de los comités de playas limpias de México para su conformación, lo cual es una tarea pendiente del Ayuntamiento, pues como argumenta Vázquez (2014), la incorporación de actores principalmente no gubernamentales es el elemento que puede mejorar el desempeño de una política.

Sin embargo, esta conformación con actores de los sectores público, privado y social apoya el argumento de que se trata de una red de gobernanza (Rhodes 1997; Sørensen y Torfing 2007), pero también interorganizacional, como la concibe Espinoza (2011), ya que diferentes actores y organizaciones relacionados entre sí establecen alianzas que aportan sus capacidades para llegar a un fin o actividad común.

Al respecto, las capacidades de cada uno de los actores están en función de los recursos que poseen, por lo que el Gobierno municipal

es la autoridad administrativa en lo local y la facultada mediante diferentes entidades para el cuidado ecológico y seguimiento de los residuos de aguas con base en la normatividad, pero también en cuanto al seguimiento y seguridad de la afluencia turística en la zona.

Por su parte, la capacidad de la actividad hotelera está en función de los establecimientos y las preferencias de los visitantes; la investigación científica depende de los proyectos y recursos económicos de los centros de investigación, mientras que atender el riesgo, así como la protección y la conservación están en función de la normatividad y reglamentación de las instituciones tanto estatales como federales; por último, son capacidades del gerente operativo del CPL crear las estrategias para la participación voluntaria con base en las normas de limpieza de playas, fomentar una cultura de cuidado de playas para los visitantes, ciudadanos y usuarios en general y mantener las certificaciones oficiales.

Por lo anterior, la eficacia de la red se vincula con los perfiles de los actores del comité, con sus recursos y capacidades, que en conjunto se demuestra en su experiencia en el tratamiento de la sostenibilidad y, en consecuencia, en el funcionamiento de la red, así como en los resultados de la política. De esta manera, los impactos del CPL tienen un valor significativo de 68% en cuanto a calidad y gestión del agua, derivado de las acciones emprendidas para mayor recolección de residuos sólidos, mejora de la calidad del agua, además de mayor control y vigilancia sanitaria. En cambio, la gestión turística es medianamente significativa, con un promedio de 48% al valorar la promoción, la adecuación de la infraestructura turística, el incremento de flujos de turistas, así como la mejora tanto de ingresos en restaurantes y hoteles, como de ventas de servicios turísticos. Con ello se reafirma que el propósito de la red está centrado en el cuidado de la calidad del agua, lo que le permite en primera instancia mantener la certificación de la playa.

Por otra parte, al analizar el objeto de este comité de promover el saneamiento de las playas, prevenir y corregir la contaminación, respetando la ecología nativa para elevar la calidad y nivel de vida

del turismo y la competitividad de las playas, es posible identificar sus características. En consonancia con Ojo y Mellouli (2016), Klijn (1998) y Durán (2016), el comité de playas limpias en Mazatlán es una estructura conformada por actores sociales que coadyuva a implementar una política pública (el Proplayas), pero al mismo tiempo propicia un conjunto de relaciones entre los actores que comparten intereses frente a dicha política.

Esto conlleva a plantear una tercera clasificación, con ciertas similitudes a las redes de gobierno y de políticas públicas, que para este caso se denominaría red intergubernamental de política pública, integrada por los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) para el logro de acciones en conjunto con la sociedad en general y el sector privado. Tales acciones corresponden a asuntos, política y programas públicos vinculados con el desarrollo y beneficio en materia de turismo, salud, educación, vivienda, trabajo, ambiente y empleo de una localidad.

Entre las razones por las cuales los integrantes consideran que se conformó este CPL (cuadro 1), 75.0% coincide en que fue para mejorar la comunicación entre los actores relacionados con este asunto y consensuar acuerdos sobre los programas y proyectos a ejecutar en la playa de su jurisdicción. Casi la mitad opinó que obedeció a la recopilación de datos, mejora y monitoreo sobre la calidad de agua.

Relaciones entre los integrantes de los CPL en Sinaloa

La información derivada de las entrevistas fue procesada en el *software* Ucinet 6 para distinguir con una gráfica las diversas relaciones y vínculos existentes entre la red de los integrantes del CPL. El gerente operativo es el actor con mayor número de vínculos (11) con dos actores del sector privado, uno de la sociedad y ocho del sector público.

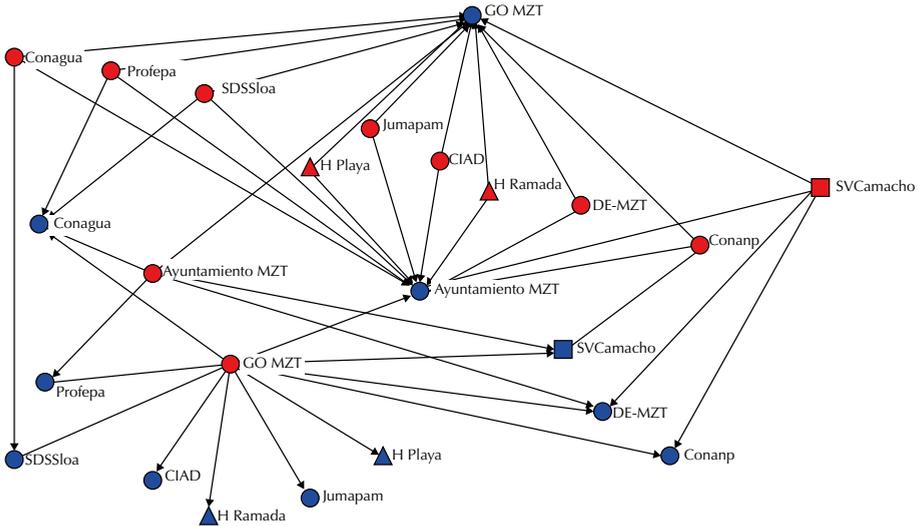
Asimismo, tiene una relación directa con el Ayuntamiento de Mazatlán como primera autoridad en la localidad (figura 4).

Cuadro 1. Razones por las cuales se conformaron los CPL, según sus integrantes (porcentajes)

Razones	Totalmente en desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Establecer alianzas de cooperación entre los sectores público, privado y comunidad	8.3		41.7	50.0
Mejorar la comunicación entre los actores vinculados con las playas	8.3		16.7	75.0
Recopilar datos sobre la calidad de agua en las playas de su jurisdicción		25.0	16.7	58.3
Mejora y monitoreo en la calidad de agua en las playas	8.3	8.3	25.0	58.3
Establecer acuerdos con los actores vinculados con los programas y proyectos que se van a ejecutar en la playa de su jurisdicción	8.3		16.7	75.0
Determinar y establecer programas o protocolos de contingencias ambientales		33.3	16.7	50.0

Fuente: elaboración propia.

Figura 4. Relaciones entre la red de integrantes del CPL de Mazatlán



■ *Sector social*: Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), Santuario Verde Camacho (sv Camacho), Gerente Operativo (GO Mzt).

▲ *Sector privado*: Hotel Playa (H Playa), Hotel Ramada (H Ramada).

● *Sector público*: Ayuntamiento de Mazatlán (Ayuntamiento MZT), Dirección de Ecología del Ayuntamiento de Mazatlán (DE MZT), Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Mazatlán (Jumapam), Secretaría de Desarrollo Sustentable de Sinaloa (SDSSloa), Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp); Comisión Nacional del Agua (Conagua); Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa).

Fuente: elaboración propia con el *software* Ucinet 6.

Se infiere, con base en sus capacidades y recursos, que los actores establecen una relación de interdependencia, por lo que la diversidad de vínculos del gerente operativo con el total de actores de la red se basa en generar la estrategia de limpieza de la playa, fomentar la cultura para su cuidado, incluyendo a los turistas, y mantener la certificación; en cuanto al manejo de los riesgos existe una relación baja entre la Conanp con el Santuario del Verde Camacho, el Ayuntamiento y el gerente operativo.

En cambio, se identificó que para la protección y la conservación existe una intensidad mediana en las relaciones de la Conagua y la Profepa con el Ayuntamiento, el gerente operativo y la Secretaría de Desarrollo Sustentable; en lo turístico se observa una relación baja, ya que los hoteles recurren solamente al Ayuntamiento y al gerente operativo; en esta misma situación se presenta la investigación científica, pues el CIAD mantiene relación solo con estas dos últimas entidades.

En términos generales, la estructura organizativa del CPL de Mazatlán se apega al manual de organización y operación de los comités de playas limpias de México, que establece las figuras de un presidente, un secretario técnico, tesorero y vocales. Como señala Rhodes (2017), el Estado sigue manteniendo una forma de gobernar mediante la regulación de la combinación de estructuras de gobierno, a modo de mercados y redes, y el despliegue de instrumentos de control indirectos, que para este caso corresponderían a los CPL, aunque dichas estructuras funcionan adecuadamente dependiendo de las condiciones bajo las que funcionan.

En relación con su forma interna de trabajo, 83.3% de los integrantes del CPL considera que es horizontal, es decir, en el comité se desarrolla un trabajo donde no existe una institución u organización con jerarquía que dé órdenes a los demás, sino que facilita la participación y decisión democrática entre todos; a su vez, 16.7% opina que es tanto vertical como horizontal; esta última es una propiedad que Vázquez (2014) describe para las redes de políticas públicas, en que no solo el Gobierno, sino un sinnúmero de actores dinamiza la política.

En este contexto, Durán (2016) puntualiza que en la red existe un sistema de negociación que lleva a sus integrantes a un mutuo acuerdo con relaciones o trabajo horizontal. Al respecto, uno de los miembros del comité señala: “según nuestras funciones, tratamos que el trabajo sea democrático”. Este esquema horizontal también es una característica que resaltan Valente et al. (2015) para la red de gobernanza, en cuyo seno se comparte la formulación de políticas y el desarrollo de programas entre los actores sociales.

Conclusiones

En 2011, el Proplayas y la política turística convergieron, lo que amplió las funciones de los CPL hacia el cuidado de los sistemas naturales para su calidad y gestión del agua, incorporando la certificación de playas; bajo este esquema de acción intervienen distintos actores que, coordinada y colaborativamente configuran redes de gobernanza.

En Mazatlán, Sinaloa, México, el caso de playa Gaviotas integra la franja que se encuentra certificada desde 2013 a la fecha, con lo que se evidencia la gobernanza turística y con ello acciones en red que se trazan desde este tipo de figuras.

Por lo anterior, el CPL en Mazatlán que gestiona la certificación de playas de uso recreativo, se caracteriza por una estructura con alto porcentaje de actores del sector público frente a los sectores privado y social. Su forma de organización para implementar el Proplayas en Sinaloa es mediante una red que, por las funciones y afinidad de sus actores con el tema de las playas, fueron invitados por el Ayuntamiento a formar parte de él.

De esta manera, las autoridades locales atienden las recomendaciones de la OMT sobre cómo deberían actuar frente a los problemas derivados del uso de playas con fines turísticos, aun cuando, como mencionan Cervantes et al. (2017) y Queiroz y Rastrollo (2015), no exista equilibrio, participación y representatividad para la gobernanza turística entre todos los actores del destino. De ahí la iniciativa de las autoridades locales por identificarlos a fin de tener una adecuada representatividad en los CPL y garantizar la consecución de sus metas.

Tal situación reafirma lo planteado por Porrás (2019), quien cuestiona los supuestos normativos de las redes de gobernanza respecto a que todos los miembros de la red son corresponsables de cierto asunto, cuando en realidad la calidad de los recursos con que cuenta cada uno los obliga a intercambiarlos para poder alcanzar los objetivos comunes. De ahí la importancia, como establece este autor, de tomar en cuenta los contextos específicos que permitan entender las reglas del juego y cómo se relacionan los actores en torno a ellas.

Con base en Klijn, Edelenbos y Steijn (2010), Klijn (1998; 2008) y en los supuestos de las teorías que enmarcan a la gobernanza turística, se reitera que los CPL son un tipo de red, pues sus actores mantienen vínculos y relaciones, algunas de tipo institucional, mientras que otras son de naturaleza personal y favorecen su trabajo interno, aunque otras lo han obstaculizado.

En cuanto a los objetivos y funciones de una red, enmarcados en las redes de gobernanza que incluye a la red de política y de gobierno, el CPL tiene características de ambas; de ahí que se les considere una red intergubernamental de política pública que se sostiene, ante todo, por las relaciones entre los actores del sector público de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y, en menor proporción, con los sectores privado y social.

De tal manera, la sinergia recae en alcanzar los objetivos sostenibles en los que está soportada la certificación de la playa. Esta forma parte de los mecanismos que materializan la implementación de la gobernanza turística en un destino, como puntualizan Queiroz y Rastrollo (2015), ya que la cooperación entre los diversos actores es fundamental para la adecuada imagen de un sitio de esa naturaleza.

Tal característica de trabajo en red identificada en el CPL de Mazatlán, se convierte en un modelo para la gestión y certificación de playas a nivel internacional por el distintivo de la participación de los actores del sector público, privado y social que obtienen beneficios ambientales, sociales y económicos a partir de un recurso natural. Dicha circunstancia no se presenta, por ejemplo, en los comités locales para la organización de las playas en Colombia, que están integrados solo por funcionarios del sector público, mientras que el sector privado es convocado únicamente para ciertos aspectos, pero no para la toma de decisiones o implementación de acciones, como sí lo hacen en los CPL en México.

Una recomendación de esta colaboración, que surge como parte de otros hallazgos, es que si bien existen una política pública y normatividad nacionales que se implementan con la cooperación de los actores locales y que contribuyen a reducir el deterioro ambiental ante el

uso intensivo de la playa, es necesario revisar, pero también actualizar las obligaciones de los actores para que, por una parte, se amplíen los tramos de verificación constante en zonas con alta densidad de visitantes y, por otra, se exhorte a los actores a garantizar el cuidado y la limpieza de las playas. En el caso de Mazatlán sería de especial importancia para la franja del malecón, con una mayor diversificación de actores del sector privado y que está contigua a este caso de estudio, ya que registró concentración e incremento de visitantes.

Este tipo de red de gobernanza turística analizada en Sinaloa con el CPL de Mazatlán, permite contrastar y corroborar los supuestos teóricos de redes y gobernanza con un caso empírico traducido en un modelo de gobierno implementado para mejorar las condiciones de una playa mediante la sostenibilidad de un destino turístico.

Referencias bibliográficas

- Antivachis, Nikos y Vasilis Angelis. 2015. "Network organizations: the question of governance". *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, número 175, 584-592.
- Arias, Fidias. 2006. *El proyecto de investigación. Introducción a la metodología científica*, 5.^a ed. Caracas: Episteme.
- Ariza, Eduard. 2011. "An analysis of beach management framework in Spain. Study case: the Catalan coast". *Coastal Conservation* 15 (4): 445-455.
- Ariza, Eduard, José Antonio Jiménez y Rafael Sardá. 2012. "An interdisciplinary analysis of beach management in the Catalan coast (North Western Mediterranean)". *Coastal Management* 40 (4): 442-459. <http://dx.doi.org/10.1080/08920753.2012.692308>.
- Ariza, Eduard, Rafael Sardá, José Antonio Jiménez, Joan Mora y Conxita Ávila. 2008. "Beyond performance assessment measurements for beach management: application to Spanish Mediterranean beaches". *Coastal Management* (36): 47-66.

- Benseny, Graciela. 2011. "La zona costera como escenario turístico. Transformaciones territoriales en la costa Atlántica Bonaerense Villa Gesell (Argentina)". Tesis doctoral. Universidad Nacional del Sur-Bahía Blanca, Argentina.
- Börzel, Tanja. 1997. "¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea". *Revista Redes*, 2 de julio de 2019. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000075&pid=S0103-8478201300020003000002&lng=es.
- _____. 1998. "Organizing Babylon-On the different conceptions of policy networks". *Public Administration* 76 (2): 253-273.
- Botero, Camilo y Yuri Hurtado. 2009. "Tourist beach sorts as a classification tool for integrated beach management in Latin America". *International Approaches of Coastal Research in Theory and Practice Coastline Reports*, número 13, 133-142.
- Cervantes, Omar, Juan Carlos Chávez, Camilo Botero y Teresa Martínez. 2017. "Certificación de playas en la bahía de Banderas: dos municipios y una sola unidad costera". En *Investigaciones costeras en turismo. Dos estados una región*, coordinado por Rosa Chávez, Antonio Márquez, Rodrigo Espinoza y Héctor Ramírez, 199-224. México: Universidad de Guadalajara.
- Cofepris (Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios). 2016. "La Cofepris analizó calidad del agua en playas". México. <http://www.gob.mx/cofepris/prensa/la-cofepris-analizo-calidad-del-agua-en-playas>.
- Conagua (Comisión Nacional del Agua). 2012. *Estrategias 2013 para la operación de los comités de playas limpias*. <http://201.116.60.182/CONAGUA07/Contenido/Documentos/Estrategias2013playas.pdf>.
- _____. 2017. Programa Playas Limpias, Agua y Ambiente Seguros (Proplayas). México. <https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/programa-playas-limpias-agua-y-ambiente-seguros-proplayas>.

- Cruz, Erika y Abraham Briones. 2017. "La gestión turística del parque nacional El Chico, Hidalgo: un estudio desde la perspectiva de las redes de gobernanza". En *Turismo y gobernanza. ¿En dónde estamos? Aproximaciones teóricas y empíricas*, coordinado por Graciela Cruz, 127-144. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Cruz, Graciela, Rocío Serrano y Elva Vargas. 2015. "Política turística y gobernanza en dos gobiernos locales. Un acercamiento teórico metodológico". *Pasos* 13 (6): 1477-1490.
- Cruz, Graciela, Rocío Serrano y Lilia Zizumbo. 2013. "Red de política pública. Estructura y funcionamiento en un proceso de sensibilización. San Miguel Almaya, México". *Revista de Antropología Experimental*, número 13, 113-127.
- De la Rosa, Beatriz, Graciela Cruz y Francisco Porras. 2016. "Redes de política, élites y gobernanza. Marco teórico para el estudio de un caso turístico". *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural* 14 (3): 595-609.
- Delfín, Rosa, Urbano Curiel y Alfredo Ruiz. 2015. "Gobernanza municipal: Caso Oaxaca de Juárez". *Cathedra et Scientia. International Journal* 1 (2): 21-44.
- Durán, Citlalin. 2010. *Proyecto gobernanza para el sector turismo*. Madrid: OMT. <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/gobejecutivo.pdf>.
- Durán, Citlalin. 2013. *Gobernanza para el sector turismo y su medición*. Programa de estadísticas y cuenta satélite de turismo (CST) de la Organización Mundial de Turismo. Madrid: OMT. <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/ipgovernancepapersp.pdf>.
- _____. 2016. "El concepto de gobernanza del turismo: hacia la construcción de un modelo operativo para elevar la contribución del turismo al desarrollo sostenible". Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- Espinoza, Rafael. 2011. "Redes de investigación y desarrollo. Estructuras organizacionales para la transferencia de conocimiento". *Multiciencias* 11 (3): 235-243.

- Esquivel Ríos, Susana, Graciela Cruz Jiménez, Lilia Zizumbo Villarreal, Cecilia Cadena Inostroza y Rocío Serrano Barquín. 2011. "Turismo rural, política ambiental y redes de política pública en la reserva de la biosfera de la mariposa monarca". *Rosa dos ventos. Turismo e hospitalidade* 3 (2): 290-300. <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/rosadosventos/article/view/1256>.
- Esquivel Ríos, Susana, Graciela Cruz Jiménez, Cecilia Cadena Inostroza, Lilia Zizumbo Villarreal. 2014a. "El turismo como instrumento de política ambiental en el Santuario de la Mariposa Monarca El Rosario". *Economía, Sociedad y Territorio* 14 (44): 141-174. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1405-84212014000100006&lng=pt&nrm=iso&tlng=es.
- _____. 2014b. "Gobernanza para el turismo en espacios rurales. ReservadelaBiosferaMariposaMonarca". *RevistaMexicanadeCiencias Agrícolas*, número 9, 1631-1643. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-09342014001301631.
- Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. 8 de enero de 1986. "Ley Federal del Mar". *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Ibarra, Oscar. 2006. *Estadística para la administración turística*. México: Trillas.
- James, Rodney. 2000. "From beaches to beach environments: linking the ecology, human-use and management of beaches in Australia". *Ocean & Coastal Management*, número 43, 495-514.
- Klijin, Erik. 1998. "Policy networks: An overview". En *Managing complex networks*, editado por Walter Kickert, Erik Klijin y Joop. Londres: Sage.
- _____. 2008. "Governance and governance networks in Europe: an assessment of 10 years of research on the theme". *Public Management Review*, número 10, 505-525.
- Klijin, Erik y Chris Skelcher. 2008. "Democracy and governance networks: compatible or not". *Public administration* 85 (3): 587-608.

- Klijn, Erik, Jurian Edelenbos y Bram Steijn. 2010. "Trust in governance networks; its impacts on outcomes". *Administration and Society* 42 (2): 193-221.
- Madrid, Francisco. 2014. *Gobernanza turística = destinos exitosos*. México: Universidad Anáhuac México Norte.
- Martí, Carolina, Joan Ramis y Rafael Sardá. 2014. "Responsabilidad, complejidad e integración en la gestión de las playas". En *Hacia un nuevo modelo integral de gestión de playas*, editado por Rafael Sardá, 123-138. Girona: Documenta universitaria.
- Moreno, Patricia. 2004. "Las playas y dunas del golfo de México". En *Caso, diagnóstico ambiental del golfo de México*, compilado por Margarita Caso, Irene Pisanty y Exequiel Ezcurra, 492-519. México: Instituto Nacional de Ecología. <http://bibliotecasibe.ecosur.mx/sibe/book/000036178>.
- . 2006. "Playas y dunas". *Estrategias para el manejo integral de la zona costera: un enfoque municipal*, editado por Patricia Moreno, Elisa Peresbarbosa y Ana Travieso, 121-149. México: Instituto Nacional de Ecología.
- Natera, Antonio. 2005a. "La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, número 33, 53-65.
- Natera, Antonio. 2005b. "Nuevas estructuras y redes de gobernanza". *Revista Mexicana de Sociología* 67 (4): 755-791.
- Nava, Juan Carlos, Pedro Arenas y Filomena Cardoso. 2017. "Coastal management in Mexico: Improvements after the marine and coastal policy publication". *Ocean & Coastal Management*, número 137, 131-143.
- Ñaupas, Humberto, Elías Mejía, Eliana Novoa y Alberto Villagómez. 2014. *Metodología de la investigación. Cuantitativa - cualitativa y redacción de la tesis*, 4.ª ed. Bogotá: Ediciones de la U.
- Ojo, Adegboyega y Sehl Mellouli. 2016. "Deploying governance networks for societal challenges". *Government Information Quarterly* 35 (4): S106-S112. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X16300314>.

- OMT (Organización Mundial del Turismo). 1999. *Agenda para planificadores locales: turismo sostenible y gestión municipal*. Madrid: OMT. <https://es.scribd.com/doc/258982700/4-OMT-Agenda-Para-Planificadores-Locales-Turismo-Sostenible-y-Gestion-Municipal>.
- Pereira, Priscila y José Wellington. 2013. "Ordenamiento territorial turístico del litoral sergipano (Brasil)". *Estudios y perspectivas en turismo* 22 (1): 84-101.
- Porras, Francisco. 2007. "Teorías de la gobernanza y estudios regionales". *Revista de Historia y Ciencias Sociales*, número 69, 161-185. <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i69.1022>.
- _____. 2019. "Gobernanza y gobernanza territorial: aportes al debate". *Cuadernos Americanos* 169 (3): 1-24.
- Proplayas. 2017. *Agenda Para Planificadores Locales - Turismo Sostenible y Gestión Municipal*. Red Proplayas. <http://www.proplayas.org/>.
- Queiroz, Françoise y María Rastrollo. 2015. "El estado del arte en gobernanza de destinos turísticos". *Tourism & Management Studies* 11 (2): 47-55.
- Rhodes, Roderick Arthur William. 1996. "The new governance: governing without government". *Political Studies*, número 44, 652-667.
- Rhodes, Roderick Arthur William. 1997. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Londres: Open University Press.
- _____. 2017. "Understanding governance: 20 years on". En *National governance review: the forum of leadership science*, 1-29. <http://www.raw-rhodes.co.uk/wp-content/uploads/2017/07/National-Governance-Review.pdf>.
- Roca, Elisabet y Miriam Villares. 2008. "Public perceptions for evaluating beach quality in urban and semi-natural environments". *Ocean & Coastal Management*, número 51, 31-329.
- Salkind, Neil. 1999. *Métodos de investigación*. México: Prentice Hall.

- Secretaría de Turismo. 2017. Portal del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica de Turismo-SNIEGT. México. <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/CompendioEstadistico.aspx>.
- Segrado, Romano, Rocío Serrano y Lucinda Arroyo. 2017. "Gobernanza en comunidades rurales con aprovechamiento turístico". En *Turismo y gobernanza. ¿En dónde estamos? Aproximaciones teóricas y empíricas*, coordinado por Graciela Cruz, 79-96. México: UAEM.
- Sørensen, Eva y Jacob Torfing. 2007. "Introduction: governance network research: towards a second generation". En *Theories of democratic network governance*, editado por Eva Sørensen y Jacob Torfing, 1-21. Nueva York: Palgrave Macmillan. <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=KP9ZCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR5&ots=OkKVXHahPe&sig=miDHeeGpRY7snHItaJvXu9aAwCM#v=onepage&q=publ&f=false>.
- Valente, Flavio, Dianne Dredge y Gui Lohmann. 2015. "Leadership and governance in regional tourism". *Journal of Destination Marketing & Management* 4 (2): 127-136.
- Vázquez, Cristo. 2014. "Gobernanza y redes de política pública: Un estudio de la vinculación entre gobierno, actores, público-sociales y privados en un área local turística". *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* III (1): 147-178.
- Velasco, María. 2007. *Gestión de destinos: ¿Gobernabilidad del turismo o gobernanza del destino?* Comunicación que se integra en el proyecto de investigación: Dinámicas recientes y estrategias de intervención en destinos patrimoniales. España. Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+I (2004-2007). Referencia: SEJ2006-10898/GEOG. <https://www.researchgate.net/publication/237220955>.
- Yepes, Víctor. 2002. "La explotación de las playas. La madurez del sector turístico". *OP Ingeniería y Territorio*, número 61, 72-77.
- Yuksel, Fisun, Bill Bramwell y Atila Yuksel. 2005. "Centralized and decentralized tourism governance in Turkey". *Annals of Tourism Research* 32 (4): 859-886.

- Zurbriggen, Cristina. 2011. “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas”. *Argumentos*, número 66, 181-209.
- _____. 2015. *Hacia una nueva gobernanza: co-creación de iniciativas innovadoras para un desarrollo agrícola sostenible*. Montevideo: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Conclusiones

Cecilia Cadena-Inostroza
María Esther Morales-Fajardo

La gobernanza es un concepto que se ha desarrollado desde hace al menos treinta años. Ante las crisis políticas y de legitimidad de los Gobiernos, en la década de 1980 surge este concepto que ha tratado de englobar la idea de una nueva relación del Gobierno con la sociedad, en la que el Estado asume que no puede resolver todos los problemas y ante la necesidad de recursos con que cuentan los diversos actores públicos, sociales y privados, estos son incorporados a las decisiones públicas. Para Aguilar, esa nueva relación es un proceso de dirección de la sociedad en el que se establecen mecanismos para que los actores decidan sus objetivos de convivencia y sus formas de coordinarse para realizarlos. Los Gobiernos despliegan sus capacidades de dirección en esta nueva relación (Aguilar 2006).

Después de más de treinta años, el concepto ha adoptado diferentes formas y significados. Uno de los más difundidos es el de redes de gobernanza, en el que se establece como nuevo estilo el timoneo basado en la coordinación intersectorial para el logro de objetivos comunes (Porrás 2019). Este concepto es derivado básicamente del trabajo de Rhodes (1997), para quien la gobernanza pasa por las redes de política pública que integran como principal componente la interdependencia, que sería el elemento que obligaría a los actores interesados en una política, o un sector de la política, a relacionarse. El supuesto que subyace es que la sola interdependencia genera asociaciones libres, cuando en la realidad existen actores interdependientes

que por diversas razones no están dispuestos a colaborar. Otros componentes son las redes interorganizacionales, autoorganizadas, intercambio, reglas y autonomía significativa respecto al Estado, factores que ubicados en un contexto particular arrojan diferentes resultados, no siempre de colaboración.

Por ello, en los dos primeros capítulos de esta obra, el de Zurbriggen y el de Porras, se discute y analiza la diferencia entre gobernanza y redes. Se despliegan amplias referencias que muestran que la gobernanza no puede ser reducida a las redes, pues la primera implica una serie amplia de interacciones público-privadas-sociales, mientras que la segunda representaría un tipo de esas interrelaciones, una posibilidad de interrelación entre otras.

Respecto a la interdependencia, el capítulo de María Esther Morales-Fajardo sobre el caso del Grupo Técnico de Cooperación y la Plataforma de Movilidad en la Alianza del Pacífico muestra bien cómo los actores establecen relaciones funcionales que potencian a los actores gubernamentales y no así a otros actores, como los académicos, pero sobre todo, evidencia que la sola interdependencia no implica equidad y que no todos los actores, debido a condiciones del contexto en cada país, limitan formas iguales de interacción, intercambio y participación en el diseño e implementación de una política que quiere ser de integración regional, pero que en los aspectos citados encuentra sus principales límites.

En el mismo sentido, el capítulo de Sergio Vázquez Meneley sobre el programa de cooperación regional Mesoamérica sin Hambre muestra que la participación se concentra en las jerarquías de cada país, y que estas dependen de cada Estado, dejando de lado a los actores que, aunque involucrados en la problemática, actúan de acuerdo con lo que las jerarquías de sus países establecen.

Como se discute en este libro, los componentes de interdependencia, interorganización y autoorganización, identificados como los elementos principales de las redes, no han sido suficientes para explicar los fenómenos en el intercambio de recursos entre actores y el logro o no de los objetivos públicos. Más aún, el ceñir el análisis a estos

componentes ha limitado la capacidad explicativa de la gobernanza frente a fenómenos sociales y de políticas públicas.

En tal sentido, tal como lo señalan en este libro Porras y Zurbri-
ggen, el uso teórico y metodológico que se ha dado hasta la actua-
lidad a la gobernanza por redes se ha orientado más a una visión
normativa-funcional de lo que “debe” ocurrir para sostener que existe
gobernanza, a saber: interdependencia, autoorganización y pre-
sencia de actores gubernamentales y no gubernamentales. Algunos
autores de este texto, como Gleini Gallardo García, Ana María Larra-
ñaña Núñez y Graciela Cruz Jiménez llegan a conclusiones op-
timistas desde esta perspectiva y aunque en algunos casos dichos
supuestos de la gobernanza ayuden a cumplir objetivos públicos
(como en el caso mencionado: la limpieza de playas en Mazatlán), lo
cierto es que en la mayoría de los estudios de este tipo se ignoran as-
pectos fundamentales del desarrollo social, a saber: el contexto y las
narrativas de los actores.

Al respecto, Porras, Zurbri-
ggen, Cadena-Inostroza y Cota, en este
mismo libro, sostienen que es necesario mirar hacia nuevos modelos
teóricos, empíricos y metodológicos tales como el dialéctico, inter-
pretativo o el analítico, centrado en los actores, para poder avanzar
en la utilidad del enfoque. Es necesario entender que el análisis de re-
des no puede estar separado del contexto. De otro modo, como seña-
lan Marinetto (2003) y Davies (2011), equiparar la gobernanza con
redes de política, sin considerar el contexto, es una visión de la nueva
ortodoxia que sostiene que las redes sustituirán a las jerarquías, cosa
que no ha sucedido. Es decir, tal como el modelo normativo-funcio-
nal se ha desarrollado, el enfoque de redes de política tiene expecta-
tivas analíticas que en la realidad no se cumplen, por lo que se deben
revisar otros aspectos de las relaciones de actores para encontrar ar-
gumentos más sólidos.

Uno de los principales problemas del enfoque normativo es que se
ha ubicado en el nivel meso y quiere encontrar mecanismos de coordi-
nación de actores en contextos fragmentados donde los actores guber-
namentales son más numerosos (Rhodes 2000). Por otro lado, autores

como Leeson (2014) señalan que el enfoque normativo puede ofrecer algunos elementos del análisis de redes, pero en espacios micro.

En la mayoría de los casos, el enfoque normativo-funcional ignora el contexto social, económico e institucional en el que se desarrollan las redes y que determinan sus posibilidades de interdependencia. Miguel Eduardo Alva llega a esta conclusión con el caso del Corredor Biológico Mesoamericano en América Latina en tres países, al sostener que el marco institucional constriñe diferenciadamente a los actores en cada caso y que una red transnacional se limita por esos contextos. En el capítulo desarrollado, Alva identifica que los factores institucionales y las capacidades diferenciadas de los actores restringen las posibilidades de intercambio y relación entre actores para el logro de la política.

En el mismo sentido, Facundo Solanas, en el capítulo sobre el reconocimiento académico-profesional en el Mercosur, llega a la conclusión de que la fractura entre académicos y profesionales en los países que conforman el bloque ha favorecido comportamientos de exclusión de actores, acciones que han sido permitidas por un contexto institucional en el que las redes intergubernamentales han predominado.

Edith Kauffer ilustra también con un caso de la cuenca transfronteriza de río Hondo (México, Guatemala y Belice) las limitaciones institucionales que en cada país se establecen para el logro de objetivos comunes. Esto explica por qué son los actores gubernamentales los que predominan en la red, seguidos solamente por actores académicos. Lo que Kauffer encontró con el trabajo empírico es que, además de que son los actores gubernamentales los que predominan en cada país, el actor mexicano lo hace con especial relevancia, debido a que en México la política pública de agua y cuidado del ambiente está más estructurada. Sin embargo, los actores sociales ocupan un lugar muy periférico y, lo que es más relevante para este estudio, la política transfronteriza no logra establecerse.

Un elemento que señala el trabajo de Kauffer es que en el estudio se enfocaron en los actores colectivos y en las características generales

de la red, no así en las creencias y valores. Al respecto, Porras, en este mismo libro, ha señalado la utilidad del enfoque de la metagobernanza como una alternativa para resolver algunos de los problemas del análisis normativo funcional. De este modo, entiende a la metagobernanza como una serie de reglas y valores (conjunto de instituciones) y la intervención de actores que pueden ser gubernamentales o no gubernamentales (suelen ser más los primeros, que cuentan con mejores condiciones) para el timoneo de las redes, el cual puede ser jerárquico (timoneo por actores gubernamentales) o no jerárquico. Con el timoneo en condiciones institucionales se intenta ir más allá de la consecución de objetivos para tratar de definir y alcanzar grandes objetivos para la sociedad. Un aspecto fundamental en la metagobernanza es la posibilidad de construir concepciones comunes de los problemas. En el mismo sentido, Cadena-Inostroza y Cota sostienen que, en la recopilación de información empírica, la narrativa de los actores puede aportar elementos sobre creencias y valores (instituciones) que ayudan a comprender mejor la dinámica de las redes.

La gobernanza, según Skelcher y colaboradores (2011), solo puede estar presente en contextos en los que existe capital social y un alto grado de dispersión de la democracia. Es decir, el anclaje democrático es esencial para que exista gobernanza.

Es por ello que la metagobernanza es una alternativa de análisis frente al modelo normativo-funcional, pues como señala Porras (citando a Kooiman 2010), los valores básicos y los presupuestos de la convivencia son los que posibilitan formas institucionalizadas de cogobierno público-privado.

De este modo, como señalan Alford y Head (2017), no todos los contextos son propicios para la gobernanza, en primer lugar, porque deberían existir visiones más o menos comunes de los problemas a resolver y soluciones más o menos claras. De otro modo, ni problemas ni soluciones claras y conflictividad muy alta contribuyen a la conformación de problemas retorcidos (entendidos como aquellos que por su dificultad necesitan más de una política y más de un sector de intervención para ser resueltos) difíciles de resolver.

En la metagobernanza, entendida según Porras como un conjunto de instituciones e intervenciones en colaboración para direccionar de manera directa o indirecta a los múltiples interesados y sus redes, es el actor gubernamental el que dispone de mayores herramientas sobre qué actores y con qué recursos cuentan para establecer visiones comunes de los problemas y sus soluciones.

Para Porras (2019), la forma más desarrollada es la que busca la convergencia entre jerarquías, redes y procesos autoorganizados para lograr objetivos comunes que han sido codefinidos por actores públicos, sociales y privados.

De este modo, poner la atención en el contexto, los valores y reglas, así como en la narrativa de los actores, puede ayudar a superar las limitaciones que los estudios sobre la gobernanza, centrados en la interdependencia, autoorganización e interorganización de actores, se han generado. La literatura reciente, como lo refiere Porras, ha puesto en duda muchos supuestos de la gobernanza por redes, pues se esperaría que estas no impliquen cerrazón, falta de transparencia ni falta de democratización. Cuando esto sucede, habría que analizar el contexto desde la metagobernanza, es decir, desde los valores y reglas para tratar de comprender qué tipo de intercambios no democráticos se están generando.

Porras, en el segundo capítulo de este libro sugiere, por último, que para avanzar en el análisis de la gobernanza e impulsar esfuerzos de metagobernanza se podrían seguir ciertas ideas: 1. Diferenciar teórica, empírica y metodológicamente las redes de la gobernanza; 2. Entender de mejor manera la relación entre redes y contexto, y 3. Identificar y gestionar los problemas fundamentales de la metagobernanza.

Este libro es una sugerencia y un reto para avanzar en el análisis y explorar los baches que los estudios normativos-funcionales de la gobernanza presentan para avanzar en un enfoque más contextual y centrado en los actores.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luis Fernando. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Alford, John y Brian W. Head. 2017. "Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework". *Policy and Society* 36 (3): 397-413. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2017.1361634>.
- Davies, Jonathan. 2011. *Challenging Governance Theory: from networks to hegemony*. Bristol: The Policy Press.
- Kooiman, Jan. 2010. "Governance and Governability". En *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, coordinado por Stephen P. Osborne, 72-86. Londres: Routledge.
- Leeson, Peter T. 2014. *Anarchy unbound. Why self-governance works better than you think*. Cambridge: University Press.
- Marinetto, Mike. 2003. "Governing beyond the centre. A critique of the Anglo-governance school". *Political Studies* 51 (3): 592-608.
- Porrás, Francisco. 2019. *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*, 2.^a ed. México: Instituto Mora; Conacyt.
- Rhodes, Roderick Arthur William. 1997. *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- . 2000. "The governance narrative. Key findings and lessons from the ESRC's Whitehall Programme". *Public Administration* 78 (2): 345-363.
- Skelcher, Chris, Erik Hans Klijn, Daniel Kübler, Eva Sørensen y Helen Sullivan. 2011. "Explaining the democratic anchorage of governance networks: evidence from four European countries". *Administrative Theory and Praxis* 33 (1): 7-38.

Sobre los autores

Cristina Zurbriggen | criszurbriggen@gmail.com

Doctora en Ciencias Sociales por la Universitat Tuebingen (Eberhard-Karls), Alemania. Actualmente, es profesora del Departamento de Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Sus líneas de investigación son gobernanza y redes de políticas públicas, políticas públicas y agricultura sostenible, innovación en política pública con desarrollo sostenible, la gestión transdisciplinaria de conocimiento, laboratorios de innovación social y otros métodos de sistemas para investigar el futuro de asuntos públicos complejos. Es integrante de las redes internacionales: South American Institute for Resilience and Sustainability Studies y Co-Creative Capacity Pursuit, esta última financiada por el National Socio-Environmental Synthesis Center de Maryland, Estados Unidos.

Francisco Porras | fporras@institutomora.edu.mx

Doctor en Política y Estudios Internacionales por la Universidad de Warwick (Reino Unido). Es profesor-investigador de tiempo completo del Instituto Mora y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha impartido cursos en el Instituto Tecnológico Autónomo de México; la Universidad Iberoamericana, campus Santa Fe; la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro; El Colegio de San Luis; la Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales y la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey. Es autor de los libros *Orden, bien público y gobernanza: el derecho de gentes según Francisco de Vitoria* (2009: Fundación Konrad Adenauer), y *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas* (2016 y 2019, 2.^a edición revisada y ampliada: Instituto Mora). Es miembro de la Red Gobernanza Metropolitana del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Cecilia Cadena-Inostroza | ccadena@cmq.edu.mx

Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora-investigadora de El Colegio Mexiquense, miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación abordan temas como administración y gestión pública municipal, transparencia y rendición de cuentas en municipios, redes de política pública, gobernanza. Entre sus últimas publicaciones se encuentra: Cecilia Cadena-Inostroza y María Esther Morales-Fajardo. 2017. “Community water management and quality of life: the independent water governance committees in Toluca, Mexico”, en *Quality of life in communities of Latin countries*, de Graciela Tonon.

Elsa Cecilia Cota Díaz | ececiliacota@gmail.com

Maestra en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal por El Colegio Mexiquense, licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente, es profesora en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma en la licenciatura en Políticas Públicas.

Sergio Vázquez Meneley | sergio.vazquez18@gmail.com

Maestro en Cooperación Internacional y Desarrollo, programa conjunto entre la Universidad de Cantabria y la Universidad del País Vasco.

También es maestro en Relaciones Económicas y Cooperación por la Universidad de Guadalajara. Actualmente, estudia el doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con especialidad en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación son políticas y programas de cooperación en América Latina, así como la gestión de estrategias de desarrollo. Cuenta con experiencia de trabajo en organismos internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones y el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina en temas de diseño, seguimiento y evaluación de programas.

Edith Kauffer | kauffer69@hotmail.com

Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Aix-Marseille. Es profesora-investigadora titular en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas)-Sureste. Fue coordinadora de la Red de Investigadores sobre Agua en la Frontera México-Guatemala-Belice (RISAF) (2003-2016) y actualmente es co-coordinadora del grupo de trabajo Management of Strategic Resources, Environment and Society del Comparative Research on Regional Integration and Social Cohesion Consortium (RISC). Es editora asociada de la revista *Regions & Cohesion* y fue la representante del Ciesas ante el Consejo Consultivo del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores entre 2013 y 2017. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Sus ámbitos de investigación incluyen las cuencas y las aguas transfronterizas, las dimensiones políticas del agua y de los sedimentos, las fronteras, género y agua en escenarios de campo ubicados el sur de México, Centroamérica y en el Mediterráneo, y en menor medida en África occidental.

Miguel Eduardo Alva Rivera | alvaeduardo27@gmail.com

Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas por el Colegio de San Luis. Sus líneas de investigación son comunicación política y

gubernamental, análisis de políticas públicas y gobernanza. Ha tomado cursos y realizado estancias de investigación en diversas instituciones, entre las cuales destacan El Colegio de México y el Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, España. Ha publicado trabajos tanto en revistas como en libros especializados y ha sido ponente en varios congresos y seminarios nacionales e internacionales.

Facundo Solanas | fsolanas@yahoo.com

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Sorbonne Nouvelle Paris 3, Francia, y doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Es investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Es profesor adjunto regular a cargo de Sociología del Estado y Políticas Públicas, dedicación simple, de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Mar del Plata.

María Esther Morales-Fajardo | moralesf@crim.unam.mx

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Es investigadora titular del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesora de asignatura de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México. Las líneas de investigación que trabaja son procesos de integración económica regional, inversión extranjera directa, empresas multilaterales y gobernanza en América Latina. Entre sus publicaciones recientes se encuentra “Mexico in the Pacific Alliance: a comfortable position”. *Tamkang Journal of International Affairs* 23 (1), 1-70 (2019, en coautoría con C. Cadena-Inostroza).

Gleini Gallardo García | gle3co@yahoo.com

Bióloga con magíster en Ciencias Ambientales y doctorado en Gestión del Turismo. Profesora de tiempo completo del programa de Administración de Empresas Turísticas y Hoteleras de la Universidad Autónoma del Caribe (Colombia). Se desempeñó como asesora ambiental y de turismo del municipio de Usiacurí en el departamento del Atlántico y como profesional universitaria en la Vía Parque Isla de Salamanca, un área protegida de parques nacionales naturales de Colombia.

Ana María Larrañaga Núñez | amlarranaga2607@gmail.com

Doctora en Gestión del Turismo; profesora investigadora de la Unidad Regional Culiacán de la Universidad Autónoma de Occidente en Sinaloa; miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, cuenta con perfil deseable del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el tipo superior (Prodep) de la Secretaría de Educación Pública; integrante del cuerpo académico “Capital humano en las organizaciones” y miembro de la Academia Mexicana de Investigación Turística. Sus líneas de investigación tratan sobre turismo y comunicación en las organizaciones.

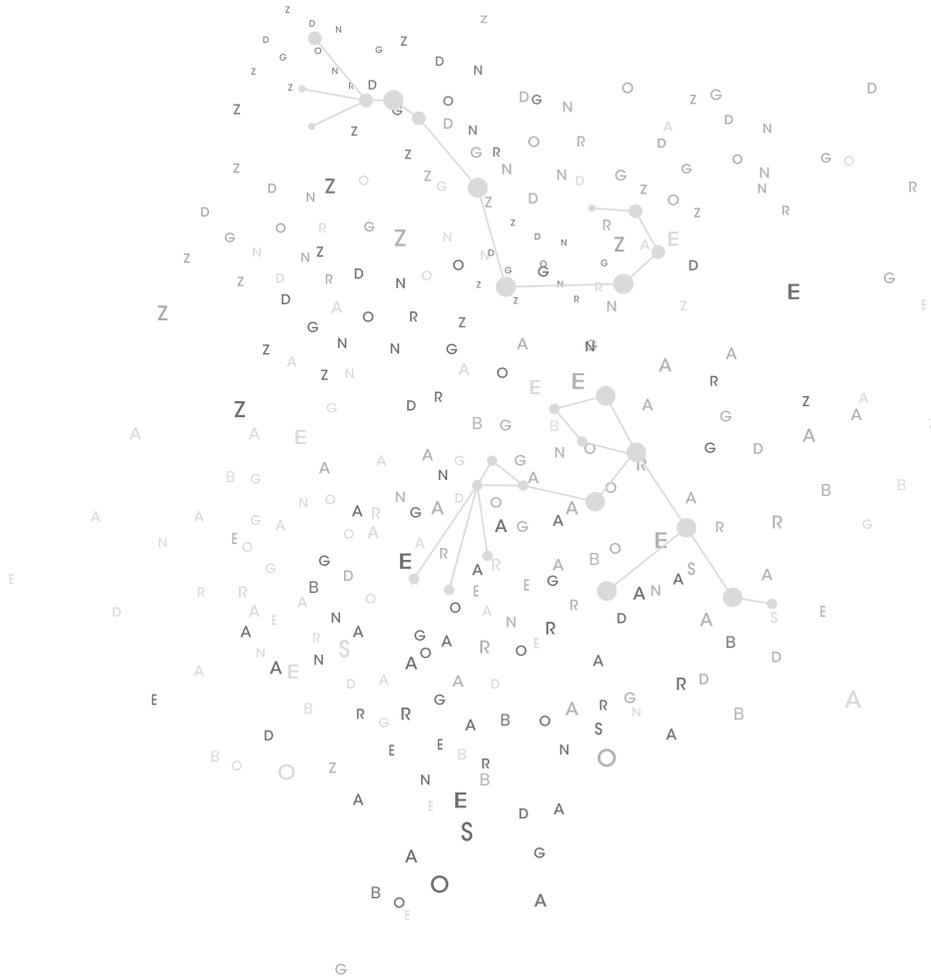
Graciela Cruz Jiménez | gracicj@hotmail.com

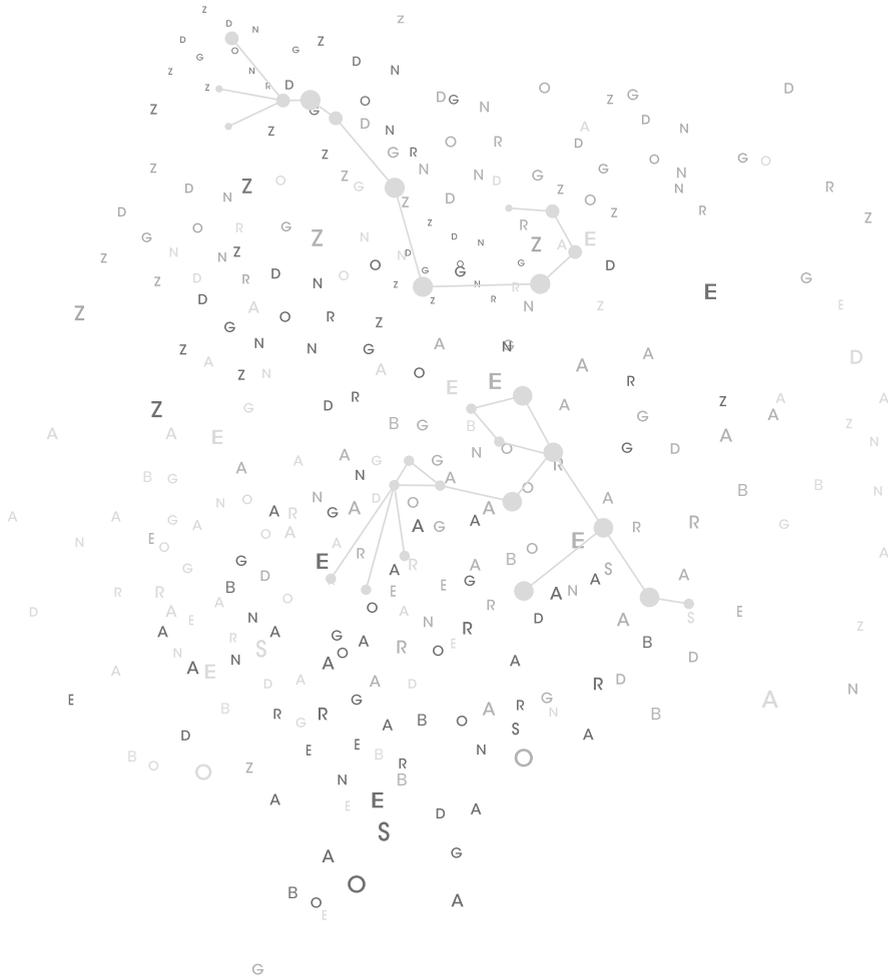
Doctora en Ciencias Sociales por El Colegio Mexiquense, es profesora-investigadora de la Facultad de Turismo y Gastronomía de la Universidad Autónoma del Estado de México. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación abordan políticas públicas, sustentabilidad, desarrollo local y gobernanza. Es integrante del cuerpo académico consolidado “Estudios Turísticos”. Pertenece al núcleo académico de los programas de maestría y doctorado en Ciencias Ambientales y de Estudios Turísticos. Responsable

de proyectos de investigación, entre ellos “Turismo y gobernanza en Toluca y Metepec”. Pertenece a varias redes de investigación. Es autora del libro *El turismo como punto de conflicto y de acuerdo en las redes de política pública. El caso de Ixtapan de la Sal, Estado de México*. En 2017 coordinó el libro *Turismo y gobernanza, ¿en dónde estamos? Aproximaciones teóricas y empíricas*.

La primera edición de *¿Redes y gobernanza? Experiencias de colaboración entre actores*, de María Esther Morales-Fajardo y Cecilia Cadena-Inostroza (coordinadoras), editada por el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, se terminó de imprimir el 1.º de octubre de 2021 en los talleres de Ultradigital Press, S. A. de C. V., ubicados en Centeno 195, colonia Valle del Sur, alcaldía Iztapalapa, 09819, Ciudad de México. El tiraje consta de 200 ejemplares en papel Holmen cream de 55 g los interiores y en cartulina sulfatada de 14 puntos los forros; tipo de impresión: digital; encuadernación: rústica. En la composición se utilizaron las familias tipográficas ITC Caslon 224 Std de 11, 10 y 9 pt y Optima Ltd Std de 18, 13, 11, 10 y 9 pt. Corrección de originales y lectura de pruebas: Adriana Guerrero Tinoco; diseño tipográfico, diagramación y formación: Aarón González Cabrera. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Mario Alberto Islas Flores y el Departamento de Publicaciones del CRIM-UNAM.

 Esta obra fue impresa empleando criterios
amigables con el ambiente 





Desde hace tres décadas existe un debate académico alrededor de la gobernanza y las redes de política pública. Asumir una equivalencia entre ambos conceptos implica perder de vista que la gobernanza en redes solo es una de una parte del proceso de las políticas públicas y de la gobernanza. Igualmente simplista resulta asegurar que la interacción entre agentes públicos, privados y sociales conforma una red de políticas.

Esta obra discurre acerca del debate entre gobernanza y redes a partir de reflexiones académicas, así como de análisis de las experiencias entre actores. Por un lado, contribuye al entendimiento de una parte de ese complejo entramado de relaciones multidimensionales, multinivel y con la presencia de diversos actores que comúnmente se denomina gobernanza. Por otro lado, los autores exponen estudios de caso de gobernanza multinivel, redes sociales y redes de políticas en México, Centroamérica, la zona Mercosur y la Alianza del Pacífico.

Así, el libro nos sugiere analizar y explorar los baches que los estudios normativos-funcionales de la gobernanza presentan para aproximarse a un enfoque más contextual y centrado en los actores.



9 786073 049474