

GOBERNANZA Y REDES DE POLÍTICA PÚBLICA: UN ESTUDIO DE LA VINCULACIÓN ENTRE GOBIERNO, ACTORES PÚBLICO-SOCIALES Y PRIVADOS EN UN ÁREA LOCAL TURÍSTICA

Governance and Policy Networks: A study of the Network among Government, Public-social actors and Private actors at a local tourist town

Cristo Avimael Vázquez Ceballos

Resumen

Desde el marco conceptual de las redes de política pública, este trabajo analiza algunos de los rasgos de los esquemas de gobernanza contemporáneos. Para ello, utilizo el análisis de redes sociales a fin de sistematizar una red de política pública estimulada por un programa público implementado en el pueblo turístico de Valle de Bravo. Los resultados sugieren que se han generado estructuras alternativas para atender los asuntos públicos, en las cuales hay actores no gubernamentales con mayor dominio, así como hay recursos de mayor importancia que los gubernamentales a efecto de que la política funcione.

Palabras Clave: dependencia de recursos, propiedades estructurales, actores, red y asuntos públicos.

Abstract

Taking as a starting point the policy network framework, I analyze some governance features. I use the social network analyses to systematize a policy network at the local government level; the empirical reference is a public action in the tourist town of Valle de Bravo. The conclusions suggest that it has been an alternative structure to address public affairs because there are non-governmental actors with power and control taking part in the public action. These actors are more important than the government.

Keywords: dependency resources, structural features, actors, network and public affairs.

PRESENTACIÓN¹

En México, durante la década de 1990 se hicieron notar con mayor vigor las voces de ciudadanos, organizaciones expresivas de la sociedad civil y sector privado, en todo caso

¹ El presente trabajo se extrae de una investigación más amplia, intitulada “Redes de acción pública. una sistematización de sus propiedades estructurales”, misma que ha sido reconocida con el Segundo Lugar en el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública Edición XXXVII.

Fecha de recepción: 09 de agosto de 2013
Fecha de aceptación: 10 de enero de 2014

actores no gubernamentales, por participar en los asuntos de interés colectivo por años reservados al gobierno. Con el esquema conceptual de la gobernanza, en general, y de las redes de políticas públicas en particular se pretende dar cuenta de estos fenómenos.

Esas tendencias iniciales figuraban imposibles y hasta contraproducentes a las condiciones que predominaban, y cuyo eje toral eran los reclamos desde diversos sectores a la prevalencia hegemónica de un partido político, al sistema político mexicano en apariencia insensible a las demandas ciudadanas y a la opacidad de la validez institucional del gobierno. Entre muchas respuestas provenientes desde el espacio gubernamental, una de ellas se conduciría —entre otros mecanismos— mediante los procesos de descentralización política orientados a recuperar la legitimidad y eficacia del gobierno en sus distintos niveles, armando con ello inicialmente una ruta de participación de actores no gubernamentales en las decisiones públicas.

En el ámbito de gobierno municipal, más por inercia y ausencia de iniciativas, se postergaron estas nuevas tendencias y se propició omisión al nuevo perfil de los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado; hasta que la ola de alternancia electoral alcanzó a los gobiernos municipales y el diseño de políticas públicas federales, les exigió ser receptivos a las circunstancias y exigencias sociales de nuevos tiempos. Lo significativo de esto es que el estado mexicano que en otrora se figuraba omnipotente y omnipresente fue reduciendo su capacidad de mediación a través de la acción del gobierno entre los distintos grupos de interés, reconfigurando con ello su presencia en las decisiones públicas.

Estas nuevas circunstancias en la acción gubernamental han configurado una teoría de cambio implícita en muchos instrumentos de política pública, al presumirse que la participación de actores no gubernamentales resulta fundamental para mejorar el desempeño de las políticas. Si bien tal supuesto se ha experimentado en todos los ámbitos de gobierno, hay que subrayar que la mayoría de las experiencias se han registrado en ámbitos municipales, resultando formas interactivas de gobierno identificadas, conceptualmente, como gobernanza (Rhodes, 1997), adquiriendo expresión empírica a través de redes de política pública. Ese constituye el tema angular en el cual se encuadra a este trabajo, siendo el objetivo analizar algunos de los rasgos, desde el marco conceptual de las redes de política pública, de estos nuevos esquemas de gobernanza como una nueva forma de entender las relaciones entre el gobierno con otro conjunto de actores que se encuentran por fuera del radio de su control político. Para ello sistematizo la estructura de una red de política pública, desde una perspectiva de relaciones horizontales, verticales y diagonales, en el marco de la pregunta ¿qué hay que aprender, desde el enfoque de redes de política pública y una perspectiva estructuralista, respecto a los procesos de gobernanza que se gestan contemporáneamente?

El caso que sirve como referencia empírica se construye a partir de sistematizar información relativa a la dinámica operativa del Programa Pueblos Mágicos (PPM) en Valle de Bravo (vdb). Dicho programa presume que la participación de la sociedad y sectores locales propiciará sustentabilidad y estabilidad al programa, le añade legitimidad y riqueza, lo adapta a las condiciones locales, además mejora su implementación por cuanto

los avances y logros serán resultado del nivel de trabajo y compromiso que la propia sociedad local realice.

Con la evidencia recabada de la operación del citado programa, utilizo el Análisis de Redes Sociales (ARS) para estructurar y analizar una red de política pública que vincula a múltiples actores con sus recursos y capacidades a efecto de preservar y cuidar la imagen urbana y el patrimonio histórico-arquitectónico, al considerarse como los principales atractivos y productos turísticos de vdb, percibidos como bienes públicos. Tal red, como detallo más adelante, la identifiqué como la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico (RVBPM).²

De este modo, el diseño metodológico se respalda en la aplicación de las herramientas provistas por el ARS aplicado a las redes de políticas públicas. Este tipo de análisis es concebido como el estudio formal de las relaciones entre actores y de las estructuras sociales que surgen de la recurrencia de estas relaciones. La unidad básica del análisis es la red que ha dado dinamismo a la implementación del Programa, siendo sus componentes básicos los participantes que en ella se integran, y que adquieren una serie de cualidades reticulares en un contexto de intercambio y dependencia de recursos, cualidades que son perceptibles a partir del dato relacional o vínculo específico existente entre un par de actores. A partir de estos datos es posible construir una red que vincula directa e indirectamente a todos los nodos o actores en torno a dos bienes públicos.

La organización de este trabajo se estructura por ocho apartados. En el primero me ocupo por desarrollar un breve estado del arte que guarda el estudio de la gobernanza y concomitante de las RPP. Acto seguido, desarrollo la idea de la dependencia de recursos como una precondition de las redes de políticas públicas; ello, a fin de dar paso al tercer punto relativo a las propiedades estructurales de las Redes de Política Pública (RPP).

En el cuarto y quinto apartados contextualizo el estudio de caso y expongo la metodología para su construcción y análisis, respectivamente. Entrados en el sexto apartado realizo el análisis de la RPP que estimuló el Programa, primero exponiendo los recursos que se intercambiaban y posteriormente sistematizando y estructurando dicha red a partir del análisis de redes sociales. En seguida, en el séptimo apartado, me ocupo por discutir los resultados derivados de los anteriores apartados y así dar tiempo a los comentarios finales.

APORTACIONES PREVIAS Y LA PERTINENCIA DEL ESTUDIO DE LAS REDES DE POLÍTICA PÚBLICA

La discusión de las redes de políticas públicas en México paulatinamente ha alentado el trabajo respecto al estudio de las formas emergentes de gobierno, tanto desde la Ciencia Política, la Sociología, como desde la disciplina del Administración Pública.

² Se advierte que quienes integran la RVBPM no necesariamente son conscientes de la intención de trabajar en red; no obstante, se ha observado una serie de particularidades empíricas asociadas con los elementos conceptuales que definen a una red de política pública, lo cual hace conducente al caso para abordar el objetivo y pregunta de este trabajo.

En el marco de las amplias transformaciones políticas, sociales y económicas suscitadas, un conjunto de trabajos tomando como referente al ámbito local, se han propuesto contrastar empíricamente las posibilidades y limitaciones del enfoque de redes de políticas en las realidades latinoamericanas, entre ellos Nigenda y González (2009), Vargas (2008), Porras (2007), Mariñez (2007), Guarneros (2007), Porras (2001), Poggiese, Rendín y Alí (1999). En tanto que hay otra tendencia con pretensiones de generar estrategias aplicables a la gestión o dirección de redes de políticas, por ejemplo Sánchez (2008), Zabaleta (2008) y Aragón (2001). Por igual, recientemente, hay trabajos que discuten y analizan el papel que juega el gobierno en este tipo de redes (Porras, 2012).

Las lecciones que extraigo de esta literatura radica en el reconocimiento a la emergencia silenciosa de formas de gobierno alejadas de las reglas jerárquico-formales, siendo el ámbito local su lugar más expresivo; sin embargo, la riqueza del debate ha priorizado esquematizar y comentar la literatura norteamericana y europea en torno a redes de políticas, desatendiéndose la importancia de las redes de políticas para avanzar nuestro conocimiento en torno a los marcos de gobernanza que se desarrollan contemporáneamente.

Dicha desatención, en mucho se debe a las aportaciones de la teoría social moderna (ver por ejemplo a Wilson, 1887 y Weber, 1979), por cuanto influyó en la configuración de un conjunto de postulados que han orientado el quehacer intelectual de la ciencia social en torno a los asuntos públicos, tales como: (a) las fronteras entre lo público y lo privado eran naturales más que artificiales, (b) el gobierno se veía como un actor racional unificado, (c) la sociedad era un cuerpo homogéneo y con problemas inherentes, de ahí que era objeto de gobierno, (d) estructuras de gobierno extremadamente formales y rígidas, y (e) el Estado —en su dimensión de gobierno— en la cúspide de la distribución autoritaria de valores hacia la sociedad.

En la actualidad, los problemas sociales son tan complejos que su tratamiento y entendimiento desbordan los supuestos arriba descritos. Más aún, hay una tendencia generalizada a aceptar que en los contextos contemporáneos los asuntos públicos revelan más que nunca su complejidad y perversidad (ver a Rittel y Webber, 2001),³ y ante lo cual, los esquemas tradicionales del gobierno y sus políticas se han visto alterados a modo de atender tales asuntos en su dimensión contemporánea.

Estas expresiones, si bien generales, sin duda reflejan realidades propias de los gobiernos locales y sus administraciones; de hecho, hay una bibliografía numerosa que documenta en el ámbito doméstico lo que Rittel y Webber (2001) han indicado, por ejemplo, Arellano, Cabrero y del Castillo (2007), Aguilar (2007), Aguilar (2006), Pardo (2004), entre otros. A este respecto, siguiendo a Aguilar (2007 y 2006) es posible derivar consecuencias observables de tales expresiones:

- i) Las problemáticas que exigen de la atención del gobierno federal, los gobiernos de las entidades estatales y municipios, así como el estado que guarda el estudio

³ Rittel y Webber (2001) identifican como problemas perversos a aquellos que no pueden atenderse dividiéndolos en simples piezas y que carecen de una formulación definitiva.

- de los asuntos públicos, sugieren que los problemas perversos dominan la agenda pública;
- ii)* crece el número de actores económicos y sociales, internos y externos a la comunidad local, estatal y nacional (que son poderosos, productivos y autónomos) que muestran tanto la capacidad de inconformarse con las políticas gubernamentales como el interés de intervenir en ellas;
 - iii)* la sociedad es entendida como parte de la solución de los problemas sociales más que como el problema;
 - iv)* el gobierno como agente central o único de la gobernación, dotado de un gran espacio de autonomía y soberanía respecto a la sociedad, es un agente más en los procesos de la acción pública;
 - v)* el actuar del gobierno constantemente se encuentra en escenarios en los cuales conjunta y coordina su dirección y coordinación con los recursos y mecanismos directivos de otras instancias sociales y del mercado.

El hecho de gobernar o la capacidad de gobierno no radica ya tanto en los mandos de subordinación y estructuras jerárquicas sino “a través de las interacciones deliberadas entre los actores gubernamentales y extragubernamentales” (Aguilar, 2006: 100) que para concretizar sus objetivos han de considerar múltiples intereses e intercambiar recursos. Es decir, gobernar “es entendido como un proceso por el cual la política es producida por estructuras de multi-actores más allá de la jerarquía formal. La esencia de esto radica en que el gobierno es considerado como un posible, no necesariamente el más importante, actor en este proceso de gobernar” (Carlsson & Sandström, 2008: 34).

Paralelamente, este tipo de estructuras, se piensa (*vid.* Cariman, 2010), materializan los múltiples procesos en la construcción de las políticas, de la gestión pública, de las relaciones intergubernamentales y de democratización de nuestras sociedades. En esta tesitura, si bien el concepto de red de política pública ha traído consigo una variedad nominalista, es posible extraer las siguientes características mínimas: *a)* interdependencia entre múltiples actores provenientes de diversos sectores, porque no todos controlan los recursos necesarios para una acción y fin deseado; *b)* el gobierno como un actor más, no único ni el de mayor dominio necesariamente, en el proceso de decisión y ejecución de decisiones públicas, al tener que acceder a recursos que no controla;⁴ y *c)* estructuras interactivas y configuradas por vínculos —relativamente estables— entre actores dado el intercambio de recursos y acuerdo de intereses.

En continuo, hay dos aspectos relevantes a extraer de estas características el énfasis que se da a la acción interdependiente de múltiples actores y el tratamiento reticular que implican muchos asuntos públicos.

⁴ Se debe reconocer que estas estructuras no son políticas (es decir, guiadas por la búsqueda del poder y regidas por la ley y la coerción), económicas (orientadas a la obtención de ganancias y regidas por la competencia) ni sociales (gobernadas estrictamente por normas solidarias) (Luna y Velasco, 2009).

Para el estudio empírico de las RPP importa reconocer de partida que hay un mínimo de vínculos o relaciones entre una serie de actores en torno a un asunto público, y el contenido de dichos vínculos o relaciones que interesa registrar es que haya intercambio de recursos entre ellos. El intercambio de recursos es el principal cimiento de las relaciones entre los actores, es una precondition de las redes de política pública, según Klijn (1997). Los recursos pueden estar presentes en el ambiente de la red por disposición oficial como los financieros o legales que muchas de las veces provee el gobierno, o bien únicamente pueden ser dispuestos por actores no gubernamentales como la legitimidad.

Se propone entender como recursos a los insumos que son relevantes para el funcionamiento de la red en torno a algún asunto público y porque permite a los actores vincularse y la consecución de sus objetivos. Así, los recursos pueden ser:

- Políticos: legitimidad, en función de que se juzguen convenientes los objetivos, decisiones y actividades de la red. Aquí, incorporo las aportaciones de Berardo (2009).
- Humanos: trabajo voluntario, apoyo técnico, conocimiento especializado y liderazgo.
- Organizacionales: membresía (sentimiento de pertenencia a la red), acceso a redes, conocimiento y capacidades sobre manejo organizacional, reclutamiento de integrantes y asistencia en requerimientos administrativos.
- Materiales: recursos materiales, espacios de reuniones y equipos necesarios para las funciones adjetivas de la red.
- Culturales: comprensión de los problemas y asuntos ante los cuales se actúa, acceso al conjunto de valores y percepciones de los actores.
- Financieros: recursos monetarios que hacen que los proyectos sean viables en su diseño e implementación.
- Legales: reglas organizativas generales como reglamentos y estructura organizativa, reglas de operación de programas y aplicación de fondos. Este aspecto lo complemento con Bressers y O'Toole (1998).

Adicionalmente, si bien todo recurso, relativamente (sea en el corto, mediano y largo plazos), tiende a ser escaso, hay recursos que son críticos en la medida en que son imprescindibles para que los actores desarrollen sus actividades según su misión y visión. Más todavía, según Berardo (2009) los recursos críticos tienen una importancia primordial para el desarrollo de las acciones que los reúne.

Por lo dicho, los recursos políticos, humanos, organizacionales, materiales, culturales, financieros y legales pueden caracterizarse como escasos y críticos. En virtud de ello, los recursos que portan y aportan los actores en el ambiente de la red de política pública, no son igualmente pertinentes ni tienen el mismo peso, lo cual genera desigualdades entre los actores que se traducen en asimetrías, i.e. que unos actores dependan más que otros y por consecuencia que influyan menos en las decisiones. Conjunto de aspectos que pueden ser perceptibles en el entramado estructural de la red.

Al estructurar la red a partir del criterio del intercambio de recursos cabe resaltar la importancia que adquieren las propiedades estructurales de la red por cuanto que el modo como se estructuran los actores participantes en las redes de política pública al intercambiar recursos es un factor determinante de que se generen una serie de objetivos (ver a Jones, Hesterly y Borgatti, 1997 y Crozier y Friedberg, 1980), que si bien no igualmente esperados, si en cierto modo interdependientes (Carlsson, 2000).

Por lo desarrollado, las propiedades de una red de política pública se pueden comprender inicialmente a partir de las inferencias que ha logrado el Análisis de Redes Sociales por cuanto *i*) “las relaciones estructurales con frecuencia son más determinantes para entender los comportamientos observados que atributos personales como edad, género, valores e ideología” *ii*) “las redes sociales afectan las percepciones, creencias y acciones a través de una variedad de mecanismos estructurales que son socialmente construidos por relaciones entre entidades”; y *iii*) “las relaciones estructurales son procesos dinámicos. Las redes no son estructuras estáticas, continuamente cambian a través de las interacciones entre las personas, grupos u organizaciones que las constituyen” (Knoke y Yang, 2008: 5-6).

Con dichas consideraciones en mente y en razón del propósito de este trabajo, tomamos como punto de partida características o propiedades de las redes que en la literatura⁵ se distinguen importantes o relevantes para estudiar a las políticas públicas como producto de la interacción de una gran cantidad de actores. Tales propiedades, tal como lo han hecho otras investigaciones (Cfr. Chaqués, 2004), las organizo en dimensiones de análisis, de inicio una horizontal y otra vertical

Partiendo del análisis del estado que guarda el estudio en torno a las redes de política pública, aquí propongo incorporar y explorar una tercer dimensión, que he identificado como diagonal a fin de obtener una análisis más íntegro y sistematizado. En tales términos:

A través de la dimensión horizontal enfatizo en la estructura de relaciones entre los actores que componen la red, para ello identifiqué: tipo de actores involucrados, su nivel de heterogeneidad y la densidad de sus relaciones.

Respecto a la dimensión vertical, presto atención a la diferenciación entre los actores según su jerarquía, por lo que aquí cobra relevancia reconocer: la centralización de la red, la distribución del poder estructural y la ordenación jerárquica subyacente.

Concerniente a la dimensión diagonal, utilizo los vínculos intersectoriales y la reciprocidad entre los actores.

En la Tabla 1 se describen cada una de estas características reticulares y lo que éstas suponen en términos de redes de política pública.

⁵ Por ejemplo: Porras y Pino, 2010; Scholz, Berardo y Kile, 2008; Sandström y Carlsson, 2008; Percival, 2009; Berardo, 2009 y 2007; Bodin, Crona, Ernston, 2006; Lewis, 2005; Howlett, 2002; Porras, 2001.

TABLA I. PROPIEDADES ESTRUCTURALES DE LA RED DE POLÍTICA PÚBLICA

Nivel	Propiedad	Definición	Supuesto relacionado a la red de política pública
Horizontal	Tipo de actores involucrados	Subraya que existen múltiples actores que dan dinámica a la política pública, si bien el gobierno figura como un actor importante no es único.	Las redes por su naturaleza se constituyen por actores provenientes de distintos sectores, y pueden caracterizarse como público-sociales, gubernamentales, privados y académicos.*
	Heterogeneidad	Describe la diversidad de los actores a partir de sus relaciones al exterior de la red.	Cuando el actor reporta múltiples vínculos externos a la red en cuestión, se considera que por igual manera no únicamente mantiene una cantidad considerable de recursos sino también una variedad de ellos.
	Densidad	Indica cómo se inserta un determinado actor en el conjunto de relaciones de la red.	Se sugiere que entre más relaciones establezca un actor con los otros integrantes, mayor propensión a que se integre y aporte sus recursos en las actividades de la red.
Vertical	Centralización	Es una condición de la red en la que un actor ejerce un papel claramente central al estar vinculado con todos los otros actores, quienes necesitan pasar por éste para conectarse a los demás.	Se supone que a mayor nivel de centralización, habrá mayor concentración y control de recursos por parte de un actor.
	Poder estructural	Señala la asimetría entre los participantes en la red en relación a sus recursos e intercambio.	Entre más dependa un actor respecto a otros, menor capacidad de influencia en los eventos de la red.
	Ordenación jerárquica	Refiere a la gradación de predominio entre los actores.	La vinculación entre los actores, por motivos de intercambio de recursos, al intervenir en las actividades de política pública genera una estructura de dominio (en la mayoría de los casos, subyacente) de unos sobre otros.
Diagonal	Vinculación intra e intersectorial	Registra los intercambios entre los actores, sea al interior de su sector o bien entre los sectores.	En las redes de política pública los actores, a través del intercambio de recursos, tienden a generar patrones de intercambio como sector, registrándose intercambios al interior de cada sector como entre éstos.
	Reciprocidad	Es la situación de la red que refiere a aquellos actores que durante el proceso de decisión percibieron que había similitud en sus objetivos y por ello corresponden entre sí al intercambio de recursos y reconocimiento mutuo.	Se asume que las redes pueden ser mecanismos para estimular la correspondencia entre actores con intereses distintos en torno a objetivos comunes.

Fuente: elaboración propia a partir de Sandström y Carlsson (2008), Knoke y Yang (2008), Hanneman y Riddle (2001) y Crozier y Friedberg (1980).

* Por la naturaleza del caso de estudio y empalmado recursos de orden más teórico (por ejemplo, Luna y Velasco, 2009), al enunciar agentes privados refiero a quienes realizan algún tipo de actividad comercial, y que por las particularidades del caso, dichas actividades giran en torno al turismo. Cuando hablo del gobierno o agencias gubernamentales pretendo indicar a representantes y su aparato administrativo, principalmente en el ámbito municipal; aunque como se detalla más adelante, por igual hay injerencia del gobierno federal y estatal. Por actores público-sociales me refiero a expresiones sociales que, a título personal o representando alguna colectividad, buscan incidir en los asuntos públicos. Finalmente, al referirme a los académicos indico a quienes se integran a la red aportando conocimiento especializado y manifestaban algún tipo de filiación laboral a una institución de educación superior.

Como ya he introducido, la red de política pública a reportar para los fines del análisis propuesto es una de las múltiples expresiones de esta nueva ola de experiencias de gobernanza y que se puede observar en el pueblo de Valle de Bravo. Este pueblo es una localidad al suroeste del Estado de México que ha adquirido relevancia regional, estatal, nacional e internacional debido a la presa Miguel Alemán y área forestal que por más de medio siglo han sido el principal distintivo y producto turístico. En esta tesitura, destacar que vdB fue una de las localidades que en la década de 1940 se incluían indirectamente en la industrialización iniciada en el sexenio del Presidente de la República Mexicana, el General Lázaro Cárdenas.⁶

La presa, en su momento, detonó un importante proceso de reconfiguración territorial, social y económico a nivel local, ya que de ser un pueblo netamente agricultor, la presa influyó en que se estimularan actividades en torno al sector turístico. De este modo, aprovechando los rasgos rurales y campiranos de Valle de Bravo (a) cobrarían valor los recursos naturales y urbanos históricos del pueblo —principalmente la cabecera municipal o Ciudad Típica—, (b) la zona urbana iniciaría a albergar altos flujos inmigratorios de residentes de fin de semana, (c) las actividades económicas de la localidad dejarían de ser primordialmente primarias para ubicarse en el sector terciario y (d) se observaría la conformación de una sociedad local heterogénea y compleja dado los flujos migratorios que a partir de la mitad del siglo pasado muy probablemente recibió vdB por sus atractivos turísticos, por las oportunidades de empleo y las ventajas que ello ofrecía y ofrece para emprender negocios.

Ante tal escenario, organizaciones civiles, ciudadanos, empresarios locales y gobierno estatal y municipal, ya sea al unísono o bien a través de mecanismos colaborativos, han emprendido múltiples iniciativas tendientes a preservar las singularidades históricas, expresiones urbanas y naturales que han consolidado a Valle de Bravo como destino turístico. En ese marco de iniciativas, el Programa Pueblos Mágicos⁷ ha implicado una oportunidad de fortalecer y optimizar el aprovechamiento racional de dichas singulari-

⁶ Este embalse artificial de agua, originalmente, constituía un extensión de 2 mil 900 hectáreas, conocida como El Plan, y en el cual se realizaban actividades primordialmente agrícolas. Bajo los ejes rectores de desarrollo desplegados desde el sexenio cardenista, El Plan se inundó a efecto de articular el Sistema Cutzamala, que en la actualidad es uno de los principales que suministra del vital líquido a la Ciudad de México. Si bien, la inundación del El Plan implicó la alteración territorial de Valle de Bravo, hay que destacar que el casco urbano de la cabecera municipal, con el mismo nombre, poco se vio alterado.

⁷ El gobierno federal, a través de la Secretaría de Turismo, creó en el 2001 el Programa Pueblos Mágicos como un instrumento de política pública que mediante una inversión tripartita, busca fortalecer el desarrollo de algunos pueblos y ciudades del interior del país, que ofertan riquezas arquitectónicas, naturales y herencia histórica como principales atractivos para el turismo regional, nacional e internacional. Todo ello, con base en la actuación de la sociedad y el sector empresarial local. Lo innovador de este programa radica en el diseño descentralizado de su implementación y el seguimiento de sus actividades. Esto es perceptible gracias a los “Criterios de Incorporación” al Programa que han de cumplir las localidades interesadas, pues en primera instancia se requiere la participación y coordinación de esfuerzos locales entre instituciones gubernamentales, agentes privados y actores público-sociales.

dades, a la par de generar un espacio ideal a las exigencias ciudadanas que implican los gobiernos que cuentan con validez y legitimidad institucional, en los escenarios de cambios político-electorales que se han suscitado y en los cuales esta ciudad no ha sido ajena.⁸

En 2004, múltiples actores —gubernamentales, público-sociales, privados y académicos— se integraban a fin de incorporar a Valle de Bravo al Programa. De hecho, el proceso de certificación de vdb como Pueblo Mágico fue fluido y sin contratiempos, debido a la iniciativa y ventajas que procuraron actores público-sociales, al facilitar una serie de contactos con funcionarios del gobierno federal y estatal, que en colaboración con el gobierno municipal propiciaron las condiciones políticas y administrativas deseables a dicho fin, y que es constatable a partir de la instrumentación, emprendida en ese mismo año; de modo que el PPM inició a activarse en torno a dos bienes públicos distintivos del pueblo:⁹ la imagen urbana y el patrimonio histórico-arquitectónico de la Ciudad Típica de vdb.¹⁰

Formalmente, el Programa Pueblos Mágicos se organizaría desde una asociación civil, vinculada con un área administrativa del gobierno municipal. Dicha asociación civil se compuso por representantes de organizaciones civiles locales, funcionarios públicos del municipio (entre ellos el presidente municipal), el gobierno estatal a través de la Secretaría de Turismo), ciudadanos, académicos, asociaciones diversas de comerciantes y prestadores de servicios.

De inicio, el modo de operar el PPM implicó (al 2011 así continuaba) que varios actores público-sociales, privados y gobierno municipal conjuntaran recursos materiales y simbólicos, a fin de administrar y dinamizar el Programa. Esto es:

- Por una parte, las reglas de operación y mecanismos de asignación del presupuesto federal estipulan que los fondos otorgados habrán de ser utilizados y comprobados, exclusivamente, en los proyectos del Programa, sin recursos para salarios de administración y planeación de Pueblos Mágicos. Esto ha implicado que actores público-sociales no solamente hagan trabajo voluntario, sino que también aporten recursos financieros y materiales para hacer administrativamente viable el PPM.
- Por la otra, dada la complejidad de la sociedad local, ha sido necesario que quienes se integren a las actividades del Programa aporten una serie de recursos políticos, morales y culturales para facilitar la coordinación e interacción de los actores invo-

⁸ Ello debido a los continuos procesos de alternancia partidista que se han vivido para renovar ayuntamiento.

⁹ Un bien público es aquel cuyo uso no genera rivalidad ni propicia exclusión y del cual derivan problemas concernientes a las acciones para conservarlos o gobernarlos, dado el carácter colectivo de las mismas. La imagen urbana y el patrimonio histórico-arquitectónico de vdb cumplen con los dos rasgos definidos; además, se han derivado múltiples acciones colectivas a fin de mantener y proteger esos bienes tangibles, que benefician a los prestadores de servicios ligados al turismo, ciudadanos locales y residentes de fin de semana, entre otros. Las acciones colectivas, unas con más éxito que otras, han sido emprendidas tanto por organizaciones civiles, asociaciones de profesionistas y prestadores de servicios, como por ciudadanos y gobierno local.

¹⁰ Según el Instituto Nacional Antropología e Historia, en el pueblo se concentran 92 de los 97 principales monumentos históricos de Valle de Bravo, amén de que anualmente es sede de festivales internacionales (ver a Vázquez, 2010).

lucrados; así como para intermediar entre éstos y su ambiente social, a modo de que los proyectos del PPM ganen margen de aceptación en la sociedad local.

Así es como los participantes en las actividades y proyectos del PPM en vdB distinguen haberse vinculado con actores público-sociales, agencias gubernamentales, actores privados lucrativos (comerciantes locales, primordialmente) y académicos, en términos de intercambiar recursos a fin de favorecer la conservación, y en su caso rescate, de dos bienes públicos de valor para el pueblo y que tomarían forma administrativa y operativa a través de una serie de proyectos,¹¹ configurando con ello flujos de trabajo e intercambio de recursos que vinculaban a los actores en una estructura multicéntrica.

PAUTAS METODOLÓGICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN Y ANÁLISIS DE LA RED

La dinámica de la operación del PPM en Valle de Bravo es examinada a partir de datos transversales recogidos en trabajo de campo, maximizando la muestra respecto a los actores que han participado en el Programa. Aquí hay que notar que cuando se estudian redes, las observaciones tienden a ser pequeñas, además de que intrínsecamente son dependientes entre sí.

Mapeo de la red

A cada actor participante se le planteó preguntas relativas a su intervención en el PPM, y sobre sus contactos con otros participantes en dicho Programa. Así es como, el criterio para radiar a los nodos participantes, fue que el actor identificara (sugiriendo) a otros con quienes convergió o ha convergido en torno a las actividades del Programa en el periodo de 2004 a 2011, a fin de que refleje sus patrones de relación a largo plazo; por cuanto, si bien los actores suelen equivocarse al indicar con quienes se relacionaban en el corto plazo, los resultados se mejoran al reflejar las pautas a largo plazo (ver a Romney y Faust, 1983).

De esta forma, la muestra es controlada y se definió identificando a ocho actores clave. Usando la técnica de generador de nombres (Knoke y Yang, 2008), con esos ocho informantes, inicié el procedimiento de muestreo de bola de nieve, terminando hasta que los nombres que mencionaba un actor en particular eran redundantes. En total se identificaron a 40 informantes, de los cuales obtuve acceso a un 85% de la población.

¹¹ A continuación se esbozan los proyectos y su año de ejecución: rescate del barrio de Otumba y río Tizates, 2005; rehabilitación de la calle Alfareros, de los puentes Morelos, Alfareros y los Cajones, rehabilitación del monumento de la Pila Seca y la rampa de la calle Ameyal, 2005; construcción del parque Santa María, 2006; remodelación del mercado municipal y conclusión del parque Santa María, 2006; rehabilitación del malecón, de las plazas Avándaro y San Antonio, y de la calle Independencia, 2007; Construcción de un andador en el mirador de La Peña, remozamiento del zócalo y rehabilitación del andador y de servicios en el parque Velo de Novia, 2008; Remozamiento del zócalo y calles circundantes, así como rehabilitación de espacios públicos en el Centro histórico, 2009-2011.

Identificar los recursos que se portaban e intercambiaban

A modo de reconocer los recursos presentes en el ambiente de la red de política pública, —sean políticos, humanos, organizacionales, materiales, culturales, financieros y legales, según lo descrito— y distinguir cuáles de ellos se consideraban como críticos o escasos, en los términos antes señalados, a los encuestados les presenté una lista de 13 recursos posibles, a fin de que indicaran tres de ellos y que consideraran importantes para la ejecución de los proyectos en el marco del Programa y, luego, de esos tres que ponderaran el crítico o más importante.

Recuperar datos reticulares de la operación del PPM

En primera instancia para identificar a los actores como público-sociales, gubernamentales, privados o académicos, se les preguntó sobre el sector al cual se vinculaban y confinaban su participación.

Para medir el nivel de *Heterogeneidad* solicitamos al encuestado que indicara sus distintas afiliaciones o asociaciones en las cuales participaba, ya fuesen formales o no. Así es que el número de vínculos externos a la red de política pública del participante podrían ir de 0 hasta k vínculos.

Concerniente a los datos para los parámetros de la *Densidad, Centralización, Poder estructural, Ordenación jerárquica, Vinculación inter e intrasectorial y Reciprocidad*, se les pidió a los encuestados que indicaran a los actores con los cuales se relacionaron en torno a las actividades del Programa y luego ponderaran (de una escala de 1 a 5) la asistencia de cada uno ellos en cuanto a los recursos aportados para favorecer las decisiones que han priorizado sean objeto del Programa.

Con la información de esta pregunta construí una matriz (actor*actor) que resume los vínculos ponderados que cada uno de ellos (nodos) dirigen hacia sus pares (alters). Aquí importando las relaciones dirigidas en el sentido de que la relación que dice tener A con B no implica que B reporte la misma relación con A, y aunque existiendo no necesariamente en la misma intensidad.

Análisis de la información a través del ARS

Una vez tenidos los datos agregados, para las cualidades que era procedente, generé información empírica, a través de las operaciones mostradas a continuación, en alguna de ellas me auxilié del programa Ucinet (Borgatti, Everett y Freeman, 2002):¹²

- Tipo de actores: los actores que han tomado parte en el Programa Pueblos Mágicos se han categorizado en función del sector al cual se relacionan, sea público-social, académico, privado o gubernamental, como ya se ha indicado, para determinar esta distribución hice una pregunta respectiva al actor, la respuesta la triangulé con la información que proporcionaron terceros.

¹²Para mayor claridad sobre las implicaciones teóricas de éstos indicadores ver Tabla 1.

- Densidad: utilicé el índice de densidad. Dado que importan únicamente la presencia o ausencia de relaciones, para su cálculo se consideran relaciones dirigidas no ponderadas.
- Centralización: utilicé el índice de centralización. Se calcula con datos dirigidos ponderados.
- Heterogeneidad: número de relaciones que cada nodo reporta tener al exterior de la red en cuestión.
- Poder estructural: recurrí al índice de poder de Bonacich. Se calcula con datos dirigidos ponderados.
- Ordenación jerárquica: para acceder a este criterio utilicé un dendograma, construido a través de un análisis de conglomerados jerárquico, método promedio ponderado.
- Vinculación intra e intersectorial: expresa la proporción de vínculos de intercambios que se han suscitado entre el sector público-social, privado, académico y gubernamental, así como los vínculos al interior de cada sector.
- Reciprocidad: indica los vínculos recíprocos que se han dado entre los actores, en función de su intercambio de recursos, en el sentido que A identifica a B como actor con el cual intercambié, y viceversa. Esta información se muestra y analiza a partir de un sociograma.

Para la construcción de los sociogramas y el dendograma recurrí al programa Netdraw.¹³

RECURSOS Y DIMENSIONES DE LA RVBPM

Intercambio de recursos

Quienes han tomado parte en las actividades y proyectos descritos del PPM, de inicio identifican que si bien todo recurso resulta importante, hay unos que son críticos. De tal forma, el 50% de los encuestados aprecian a los recursos políticos como los críticos y solamente un 20 y 17% piensa a los recursos financieros y culturales en esos mismos términos, respectivamente. En tanto que los organizacionales y humanos representan el 13% en su conjunto.

De ello, hay que denotar que los recursos políticos y culturales, son recursos que no controla el gobierno y para lo cual ha tenido que depender de otros actores no gubernamentales para incorporarlos a sus acciones.

De hecho, estudios anteriores, entre ellos el de Berardo (2009), han señalado la importancia de los recursos políticos para propiciar que múltiples actores colaboren en torno a empresas colectivas.

En esta lógica, tiene sentido indicar que el gobierno en los contextos contemporáneos ha de incorporar recursos que no se encuentran dentro de su control jerárquico y que al interactuar con otros actores no gubernamentales a fin de acceder a dichos recursos, se propicia una forma de gobierno más interactivo, renovando de cierto modo su acción de gobierno, perceptible a través de las estructuras alternativas a las gubernamentales y del mercado, según se discute a continuación.

¹³Software contenido en Borgatti, Everett y Freeman (2011).

Dimensión horizontal

Ante las ventanas de oportunidad que ofrece el PPM para incidir en decisiones que les afectan y en las cuales se interesan, actores público-sociales y privados (comerciantes y prestadores de servicios locales, primordialmente), entre otros, decidieron participar. Por ello, el gobierno —sobre todo, las agencias municipales— ha tenido que interactuar con expresiones no gubernamentales locales, para consensuar las decisiones en torno a los proyectos por emprender. En virtud de lo anterior, como ya se ha adelantado, en esta dimensión importa analizar quienes interactuaban y la estructura que se propició como consecuencia de ello.

Tipo de actores

En los pasos inaugurales de la implementación del PPM en vdb, varios actores público-sociales y la autoridad pública municipal discutieron acerca de los posibles integrantes del Comité o Asociación Civil *pro* Pueblo Mágico. Originalmente, en su integración participaron representantes de varias asociaciones ciudadanas (ambientalistas, profesionales, de comerciantes y prestadores de servicios), ciudadanos, el gobierno estatal (mediante la Secretaría de Turismo) y la autoridad pública municipal a través del presidente municipal y dependencias municipales como las direcciones de Desarrollo Económico y de Obras Públicas. Tal organización se formalizó como asociación civil ante notario público, adoptando el nombre de Valle de Bravo Pueblo Mágico A. C.¹⁴

Al explorar con nubes de texto (Ilustración 1) la experiencia de dos actores claves en el proceso de constitución de tal asociación,¹⁵ se encontraron varios términos a los cuales estos actores les atribuyen más importancia (al mencionarlos con más frecuencia), como: gobierno, programa, pueblo mágico, sociedad, local, Valle de Bravo y civil. Con ellos se pueden ilustrar las ideas implícitas acerca de quiénes integraban inicialmente a la A. C. para poner en marcha el PPM. Cabe notar que, efectivamente, había participación de actores público-sociales en mayor medida por medio de sus expresiones organizativas civiles.

Adicionalmente, hay otras menciones (con menos frecuencia) que ofrecen más detalles sobre quiénes participaban en las actividades del Programa (términos como: organizaciones, integrantes, funcionarios y diversos) y el fin de eso (ideas como: proyectos, organización, cooperación y detonar). Asociar todos estos términos, lleva a especificar que en la estructuración del Programa Pueblos Mágicos había una idea implícita de generar procesos cooperativos entre autoridades gubernamentales y actores no gubernamentales, con el fin de tomar decisiones en torno a dos bienes públicos.

¹⁴El acto de constitución formal se llevó a cabo el 25 de septiembre de 2004.

¹⁵Uno de ellos es integrante fundador de la A. C. (véase Nube 1), el otro fue director de Desarrollo Económico de la administración municipal, 2003-2006, y principal operador gubernamental del Programa en ese periodo (véase Nube 2).

él intervengan una mayor cantidad de actores sino que entre ellos sean diversos, según se detalla a continuación.

Heterogeneidad

El hecho de que los actores que toman parte en el Programa sean diversos entre sí, es palpable por la multiplicidad de actores que no únicamente son gubernamentales, como sucedía cuando las políticas eran más gubernamentales que públicas, sino que ahora podemos encontrar a otro conjunto de actores provenientes de sectores público-social, privado y académico. Paralelamente, el citado rasgo se observa a través de los vínculos externos a la red que estos actores han reportado; al respecto, en promedio, cada uno de ellos tiene 2.7 vínculos con otras organizaciones o entidades no participantes en el Programa, ello con una desviación de 3.1, lo cual da cuenta de la diversidad prevaleciente entre éstos, y por consecuencia de la heterogeneidad.

Sustantivamente, lo que dicha heterogeneidad implica a la red es que favorece la presencia de una mayor cantidad y diversidad de recursos, lo cual se presume ha hecho posible que entre los actores haya relaciones e intercambios de recursos a modo de dar forma y dinamismo a Pueblos Mágicos en Valle de Bravo.

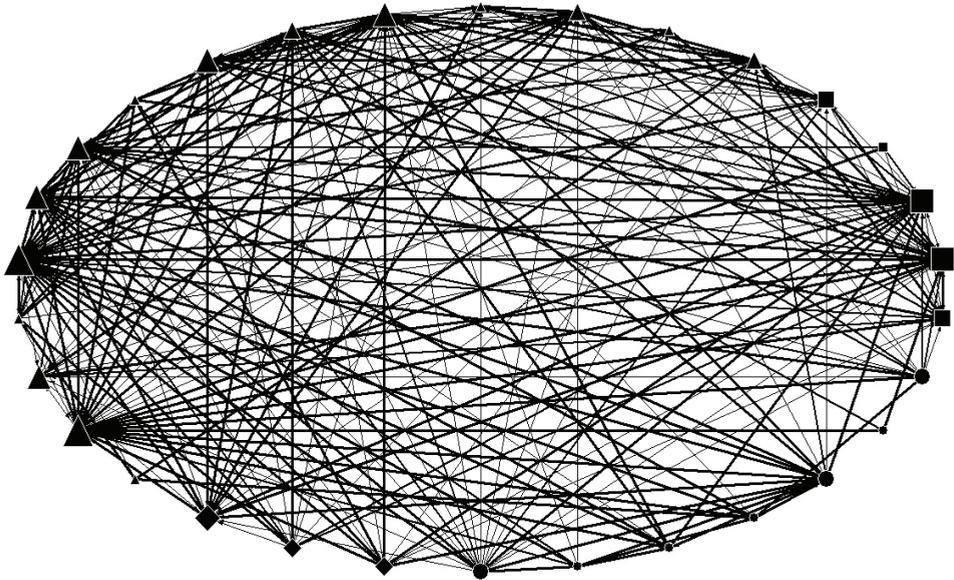
Densidad

Al radiar la organización del PPM a través de los vínculos que los nodos o actores han desarrollado para favorecer la conservación y, en su caso, rescate de dos bienes públicos del pueblo, se puede observar (Sociograma 1) que hay una multiplicidad de relaciones entre actores público-sociales, privados, gubernamentales y académicos. Pero como es evidente, los nodos de la red no presentan la misma cantidad de éstas, es decir, no todos se relacionan con todos. Esto conlleva un nivel de interconexión entre ellos o densidad global del 61% de las relaciones posibles.¹⁶

En términos de redes sociales y considerando la multiplicidad y diversidad de quienes participan, se trata de una estructura con niveles aceptables de conexión entre sus integrantes, donde hay unos más interconectados (nodos más grandes) que otros, siendo éstos actores público-sociales. (véase Sociograma 1).

También es perceptible (Sociograma 1) que no todos los vínculos que dirige un actor hacia otro tienen la misma importancia. De hecho, cada uno pondera de modo distinto sus vínculos con un tercero (entre más acentuada la línea, mayor ponderación), según la importancia de los recursos que aportan en torno a las actividades del PPM. Así es como los vínculos más intensos son los que se han dado entre actores público-sociales, privados y, en menor medida, entre éstos con los gubernamentales.

¹⁶Para calcular la I , automáticamente, Ucinet dicotomiza los datos ponderados, de tal manera que la presencia de una relación entre A,B se valora como 1 y su ausencia como 0. Tengamos presente que según la cantidad de actores, debiesen existir 870 vínculos en total, según el índice de densidad únicamente se suscitaron 530, esto es el 61% de todos los posibles.



- | | | | |
|---|-------------------------|---|--------------------------|
| □ | Actores privados | △ | Actores público-sociales |
| ○ | Actores gubernamentales | ◇ | Académicos |

SOCIOGRAMA 1. VÍNCULOS PONDERADOS ENTRE QUIENES TOMAN PARTE EN EL PPM EN VALLE DE BRAVO*

* En función del intercambio de recursos y relaciones asimétricas.

Fuente: Elaboración propia con datos reticulares recabados en cuestionarios.

Dimensión vertical

En esta dimensión me ocupo por exponer el sistema de jerarquía en la implementación del PPM que se desarrolló como consecuencia del intercambio de recursos entre los actores participantes.

Centralización

Para explorar con mayor detalle la estructura que se desarrolló como consecuencia de las actividades del PPM, ahora nos ocuparemos de la dimensión vertical y para lo cual consideramos de inicio la lectura que permite el Sociograma 2. En esta tesis, cabe notar que en las actividades del PPM en vdb, si bien el gobierno (sobre todo, el municipal) ocupa una posición privilegiada, no necesariamente es la de mayor dominio, al existir otros actores con recursos necesarios para la operación del Programa y que se manejan de forma autónoma respecto al control político de la autoridad gubernamental.

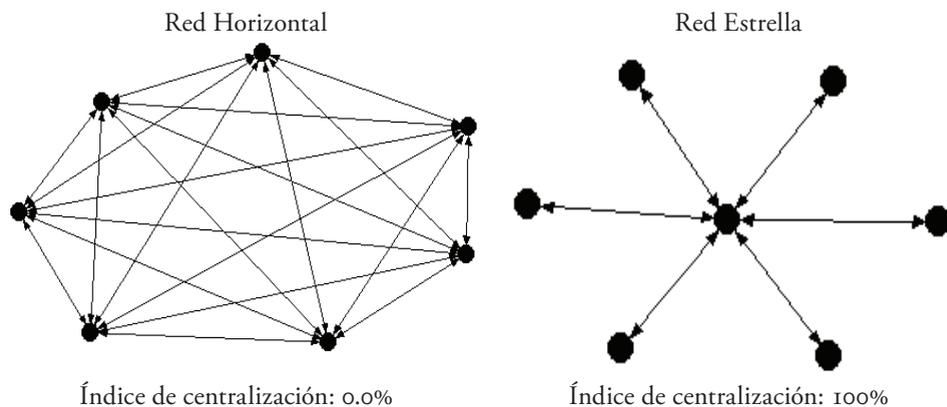


ILUSTRACIÓN 2. REPRESENTACIÓN DE NIVELES DE CENTRALIZACIÓN

Fuente: elaboración propia con datos de Wasserman y Faust (1994) y Netdraw.

En el Sociograma 2 se observa una estructura que refleja la asimetría entre actores, más que vínculos simétricos entre ellos, pues no todos controlan o poseen los mismos recursos, ni todos los recursos resultan pertinentes para las actividades del Programa. Por lo visto, hay recursos que resultan críticos como los políticos y culturales, ante otros, por ejemplo los financieros.

En tal sentido, el Sociograma 2 muestra que los actores público-sociales son los nodos más grandes y ubicados en el centro. Esto se debe, muy probablemente, a que se encuentran más vinculados y por la criticidad de recursos que manejan; además, conjuntamente con actores privados tienden a ser entes integradores en torno a los proyectos del PPM.

A diferencia de una red horizontal (ver Red Horizontal, Ilustración 2), en la que todos los actores integrantes tienen el mismo peso y se vinculan entre sí homogéneamente, al haber un índice de centralización de 0% o de una red estrella (ver Red Estrella, Ilustración 2), donde uno de ellos ocupa una posición dominio, implicando un índice de centralización del 100%, la dinámica y lógica propia que adquiriría la acción organizada del PPM en vdB ha constituido una estructura en la cual hay más de un actor central. Ellos ubicándose en el centro del Sociograma 2;¹⁷ en contraparte, existe una serie de actores aislados, localizados en la periferia de la estructura, todo lo cual expresa un índice de centralización del 46%.

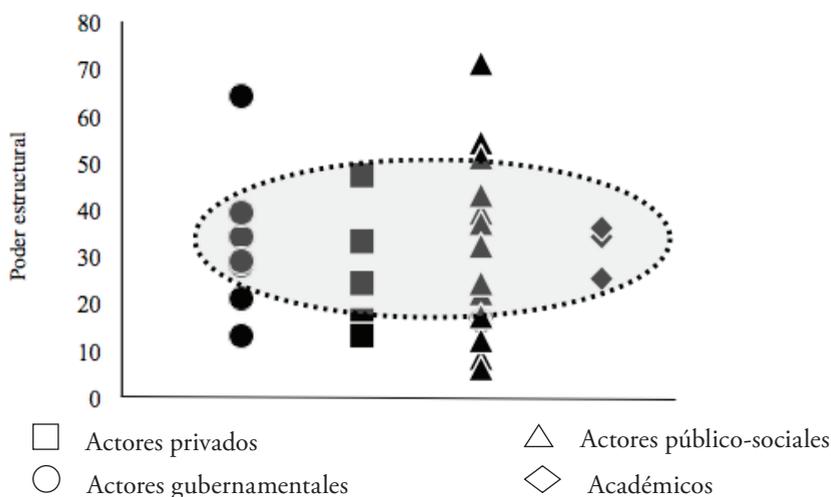
Así las cosas, el Sociograma 2 sugiere: *i*) hay más de un actor con capacidad de controlar o dominar los intercambios de recursos en la red; *ii*) no todos tienen el mismo rango o importancia por los recursos que aportan (lo contrario sería una estructura horizontal, ver Red Horizontal, Ilustración 2); *iii*) de las conexiones existentes, más de la mitad conectan directamente a los nodos entre sí y sin algún intermediario, es decir,

¹⁷Netdraw ubica automáticamente a los actores en el Sociograma, según el rol que juegue cada actor en la estructura, en función del intercambio de recursos.

acción pública o asunto público. En suma, se trata de situaciones en las cuales los integrantes de la red procuran ser lo menos dependientes, a la par de aumentar la dependencia hacia ellos.

En esta tesis, la distribución del poder en la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico (ver Gráfica 1) nos sugiere que todos los actores vinculados en la red ostentan algún nivel de poder estructural. Gran parte de los actores presentan índices de poder estructural que se ubican entre los valores 20 y 50 (ver área punteada Gráfica 1).

También, se observa que al interior de cada sector hay actores con mayor poder que otros, así como sectores con mayor dominio. Aquí es de notar que un actor ubicado en el sector público-social es el que parece ostentar el dominio de toda la red al presentar un índice de poder superior al que tienen los actores ubicados en los restantes sectores. Por igual, es el sector público-social el que presenta mayor distribución en cuanto al poder estructural (ver Gráfica 1).



GRÁFICA 1. PODER ESTRUCTURAL ENTRE ACTORES

Fuente: elaboración propia con datos reticulares, recabados en cuestionarios. La escala va de 0 a 100, entre más alto el valor mayor poder estructural del actor

Ordenación jerárquica

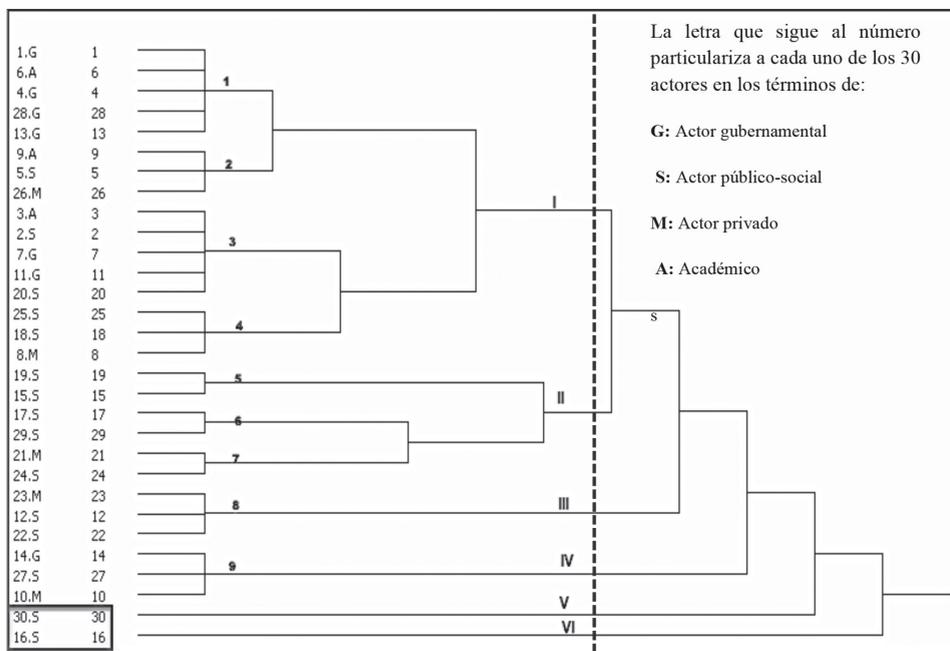
Como complemento a la distribución del poder estructural, un análisis de jerarquía y posición de cada uno de los actores, desde la perspectiva de sus pares, permitirá ahondar sobre ciertas particularidades de la estructura, que en los hechos ha dado funcionalidad al PPM. Es decir, a través de la Gráfica 1, sabemos cómo se distribuye el poder estructural, ahora pasamos a describir cómo se estructura.

En esos términos, según el Dendograma 1, los actores se aglomeran en nueve grupos, indicando que quienes se integran a cada uno de ellos tienen importancia similar, con

base en los recursos que han aportado para favorecer las actividades (proyectos) del PPM y distingue, posteriormente, a cada grupo entre sí en cuanto a sus diferencias en los mismos términos.

En esa lógica se encuentran dos observaciones aisladas a esos nueve grupos, debido, quizás, a la diferencia o mayor importancia de los recursos que han proveído, como así lo reconocen los demás actores. Con lo anterior, se puede presumir que si bien los recursos aportados por cada grupo tienden a ser distintos entre sí (y más aún los recursos de cada uno de los actores), paralelamente esos nueve grupos tienen igual importancia dado la similitud (mismas distancias entre ellos) respecto al conjunto de la estructura.

Particularizando, los actores gubernamentales que controlan recursos financieros y reglamentarios tienden a concentrarse entre el primer y tercer grupo, mientras que en los demás se ubican primordialmente los actores público-sociales y privados (con distancias similares), quienes, por lo descrito en las secciones anteriores, se presume, controlan recursos políticos, culturales y organizacionales.



DENDOGRAMA I. ORDENACIÓN JERÁRQUICA ENTRE ACTORES EN EL PPM

Fuente: Elaboración propia con datos reticulares, recabados en trabajo de campo.

Del conjunto, sobresale que las observaciones aisladas (30 y 16) tienden a ser preponderantes en cuanto a la importancia de recursos que aportaban (al tener la mayor distancia respecto a los otros actores), además de que son actores público-sociales. Es decir, el gobierno a pesar de manejar uno de los recursos críticos (financiamiento), no es, en este

caso, un actor dominante desde la perspectiva de los propios participantes en el Programa, sino que dicho rol es otorgado a dos actores público-sociales.

Al realizar un corte al Dendograma 1 (línea punteada vertical),¹⁸ es posible observar cinco conjuntos; en el I se ubica el 50% de los nodos o actores que han tomado parte en el PPM, al ser quienes guardan mayor cercanía respecto a la importancia de los recursos que aportaban. Además, este conjunto tiende a ser el más heterogéneo, al encontrar en él a actores público-sociales, privados y gubernamentales.

A diferencia del anterior, los conjuntos II y III se componen, primordialmente, por actores público-sociales; en tanto que el conjunto IV tiende a ser el más cercano a los dos actores público-sociales (observaciones 30 y 16), quienes más se diferencian o más tardíamente se integran a los otros 28, debido a los recursos que aportan. Además, se presume que guardan cierta semejanza entre sí, considerando los recursos políticos y organizacionales que intercambiaban en la red.

Dimensión Diagonal

Según ya había esbozado, en esta dimensión me avoco a analizar la vinculación estructural entre los actores, entre los sectores a los cuales cada uno de ellos de circunscribe, así como los lazos de reciprocidad en el intercambio de recursos que se desarrollaron entre éstos.

Vínculos inter e intra sectoriales

En función de lo avanzado, importa saber ahora cómo se distribuyen los vínculos o intercambios de recursos. La lectura general que ofrece la Tabla 3, es sugerente de que se han propiciado intercambios de recursos entre la mayoría de los actores pertenecientes a los diversos sectores citados, dicho en otras palabras, se han establecido relaciones de interdependencia intersectorial o entre sectores.

La lectura de la Tabla 3 puede ser leída por filas y columnas. Por filas, muestra la proporción de vínculos existentes, demanda de recursos, que en conjunto los actores de un sector dirige hacia otro. Por columnas, informa sobre la proporción de vínculos suscitados que responde cada sector en los términos de los recursos que cada uno de ellos comparte en el entramado de la red.

Así es como la Tabla 3 sugiere que más del 70% de los vínculos son intersectoriales (tanto en orden de filas como de columnas), lo cual es indicativo de flujos de recursos entre los distintos sectores. Paralelamente, el sector público-social es el que más intercambio de recursos intrasectoriales registra.

Desglosando la lectura de la Tabla 3, tanto los actores de los sectores gubernamental y público-social refieren a todas sus contrapartes como actores con los cuales realizaron intercambio de recursos, lo cual contrasta con los académicos y sector privado quienes

¹⁸El criterio para realizar este corte vertical es que no queden grupos parecidos separados ni se fuerce la unión de grupos muy diferentes. Además, permite establecer grupos y observar con mayor claridad las asimetrías de recursos y las jerarquías implícitas entre actores y grupos (Knoke y Yang, 2008).

no identifican al sector gubernamental para realizar intercambio de recursos. También, es de resaltar que el sector gubernamental es el que más recursos demandó, seguido del sector público-social, al concentrar el 21.24 y 15.32% de vínculos intersectoriales, respectivamente. Complementariamente, el sector gubernamental, académico y privado buscaron vincularse o demandaron recursos primordialmente al sector público-social. En cambio este último —además de establecer una gran cantidad de vínculos a su interior o intrasectoriales, el 33.4%— registró como principal vínculo para intercambiar recursos al sector privado.

TABLA 3. VÍNCULOS INTER E INTRASECTORIALES ENTRE ACTORES EN EL PPM

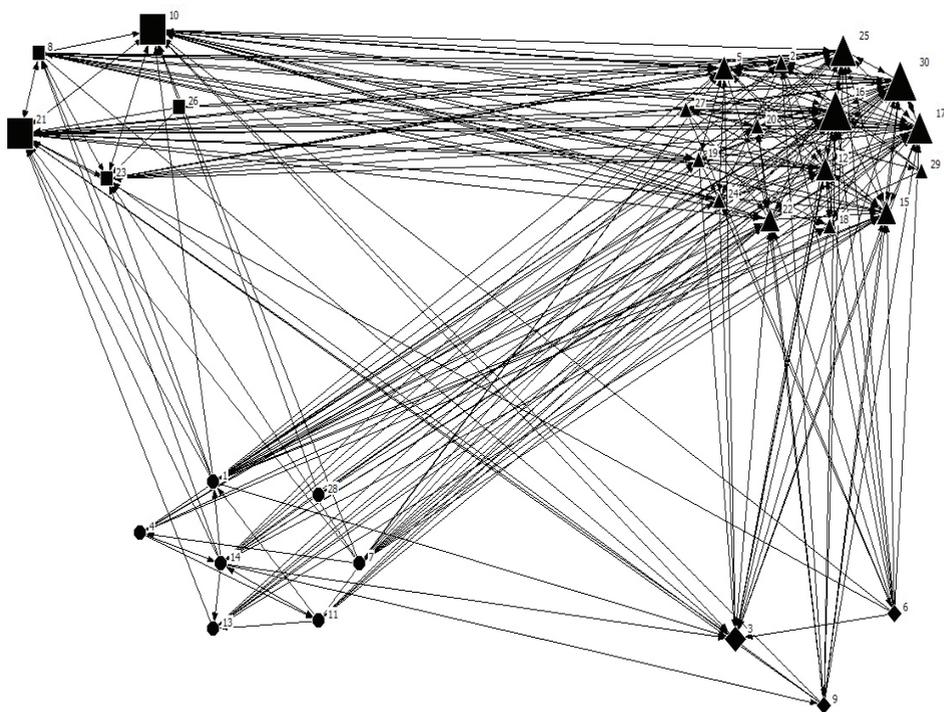
Sector	Gubernamental	Público-Social	Académico	Privado	Total*
Gubernamental	3.13%	16.37%	0.69%	4.18%	21.24%
Público-Social	0.34%	33.4%	4.18%	10.80%	15.32%
Académico	—	8.3%	0.69%	2.43%	10.73%
Privado	—	11.14%	1.04%	3.13%	12.18%
Total*	0.34%	35.81%	5.91%	17.41%	—

* No se consideran los porcentajes de los vínculos suscitados al interior de cada sector, i.e. 3.13, 33.4, 0.69 y 3.13%. Las columnas y las tablas no suman 100% por cuanto al realizar el cómputo de los valores que en ellas se exponen únicamente se consideran las relaciones existentes que implican un índice de densidad global del 61%, y por lo cual la suma total de las filas y columnas se aproximan a este último porcentaje.

La lectura de las columnas sugiere que, desde la perspectiva de los actores involucrados en la red, es el sector público-social, seguido del privado, los que más recursos aportan a la red. En síntesis, el sector que concentra y distribuye recursos hacia los demás sectores es el público-social.

La expresión gráfica de tales intercambios es perceptible en el Sociograma 3, mismo que facilita desglosar el conjunto de relaciones suscitadas en el Programa, agrupando a los actores según sean público-sociales, privados, académicos o gubernamentales (intravinculación) y detallando sus vínculos entre sí (intervinculación). En este sentido, la estructura que se muestra, en otras investigaciones —Etzkowitz y Leydesdorff, 2000—, se ha identificado como el modelo de la triple hélice, resaltándose la combinación estratégica, en términos de cooperación, que puede lograrse entre las instituciones generadoras de conocimiento, las de gobierno y el sector económico.

En este trabajo, dicha combinación se ha dado entre gobierno, actores privados creativos y público-sociales, ocupando los académicos una posición lateral y vinculados primordialmente con los actores público-sociales y en menor medida con los actores privados. Por la lectura del Sociograma 3, el conocimiento especializado que pueden aportar los académicos a la operación del Programa se da en relación y a través de actores público-sociales, sobre todo aquellos identificados con los numerales 30 y 16, que como se ha advertido son actores con mayor ponderación debido a los recursos que aportaban (ver Dendograma 1), además de que son quienes más vínculos dirigidos reciben tanto al interior del sector público-social como entre los tres sectores restantes.



- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| □ Actores privados | △ Actores público-sociales |
| ○ Actores gubernamentales | ◇ Académicos |

SOCIOGRAMA 3. INTER E INTRAVINCULACIÓN ENTRE ACTORES EN EL PPM*

* En función del intercambio de recursos y relaciones asimétricas.

Fuente: Elaboración propia con datos reticulares recabados en cuestionarios.

La lectura del Sociograma 3, también sugiere que los actores público-sociales son quienes han establecido vínculos más densos entre sí, lo cual quiere decir que entre ellos se ha dado la mayor cantidad de transacciones de recursos, haciéndolos estratégicos en la operación del Programa Pueblos Mágicos, observación que se complementa con información de la Tabla 3; aspecto que no se observa entre los actores gubernamentales y privados.

Paralelamente, es perceptible que las relaciones o intercambio de recursos tienden a ser más recíprocos entre actores público-sociales y privados, en tanto que los actores gubernamentales son quienes más relaciones tienden a dirigir.

Reciprocidad

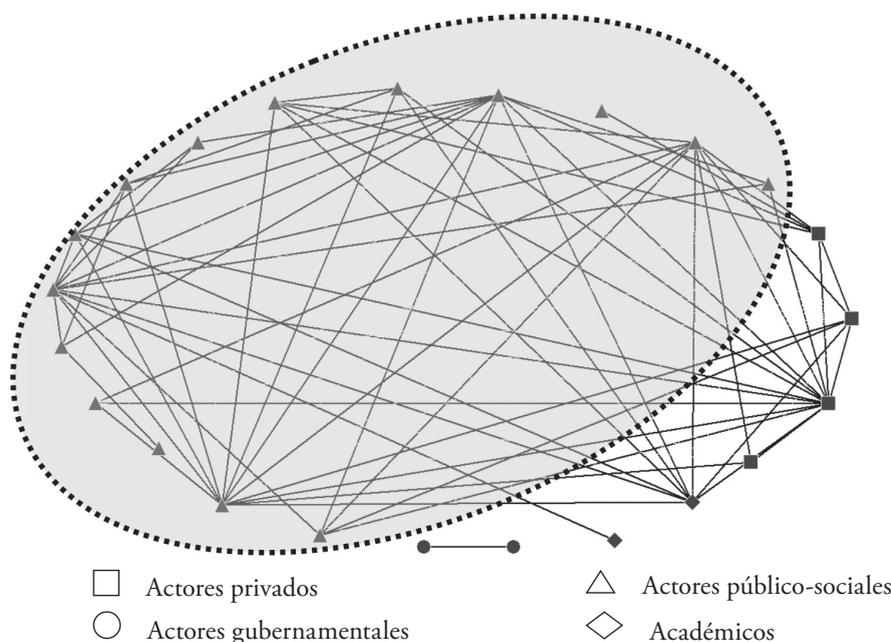
Este criterio refiere a las relaciones de intercambios mutuos entre los actores integrantes en la red, en el sentido de que ellos identifican a sus contrapartes como fuentes de recursos y éstas han correspondido la relación aportando los mismos. Lo contrario, un vínculo unidireccional representa una relación de dependencia. Así, la reciprocidad nos

arroja información sobre la estructura de interdependencia de recursos, que es uno de principales supuestos de este tipo de estructuras.

Los datos nos indican que el 29% de todos los pares posibles mantienen intercambio de recursos recíprocos. Nuevamente, este parámetro nos indica que la RVBPM se aleja de una red caracterizada por cualidades exclusivamente horizontales.

Además, considerando la heterogeneidad prevaleciente en la red y el número de integrantes de la misma, se puede considerar que las relaciones recíprocas han propiciado que los actores se reconozcan mutuamente¹⁹ y vinculen a través de una estructura no monolítica *estricto sensu*.

Paralelamente, hay que destacar que 7 de los 30 actores integrantes de la RVBPM se excluyen por no registrar relaciones recíprocas, lo cual nos indica que son 23 actores los apremiantes para que la red funcione. En esta tesitura, al mapear los vínculos de reciprocidad (ver Sociograma 4) es perceptible que únicamente los actores público-sociales, privados y académicos mantienen vínculos de reciprocidad intersectoriales, quedando desvinculados los actores gubernamentales.



- Actores privados
- △ Actores público-sociales
- Actores gubernamentales
- ◇ Académicos

SOCIOGRAMA 4. RECIPROCIDAD ENTRE ACTORES EN EL PPM

Fuente: Elaboración propia con datos reticulares recabados en cuestionarios.

Otra lectura general del Sociograma 4, nos sugiere que la interdependencia de recursos sucede principalmente entre actores público-sociales y privados, ya que tiende a ser la

¹⁹A pesar de que existan marcadas asimetrías entre ellos.

parte más densa de relaciones. Para el caso que nos ocupa, ello nos indica que gran parte de los resultados logrados por la red ha dependido de la colaboración de tales actores citados y en menor medida por los gubernamentales. De hecho, al desagregar el Sociograma 4 (parte sombreada) hay que notar que la reciprocidad se suscita primordialmente entre actores público-sociales, y si bien son ellos quienes registran mayor nivel de heterogeneidad hay que recordar que son quienes controlan mayor diversidad de recursos, entre ellos los considerados como críticos.

DISCUSIÓN: LA RED DE POLÍTICA PÚBLICA EN VALLE DE BRAVO

En suma, en la operación del Programa en vdB se identifica que *i*) hay múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales actuando en el marco de Pueblos Mágicos, siendo éstos gubernamentales, público-sociales, privados y académicos.

Por igual, *ii*) se han propiciado vínculos de interdependencia de recursos entre múltiples actores, para generar procesos que favorezcan acciones en torno a dos bienes públicos. *iii*) Hay una estructura multicéntrica, no necesariamente formalizada que en los hechos da cuerpo y dinamismo al programa. También, *iv*) importa notar que los actores gubernamentales o el gobierno no necesariamente es el ente con mayor dominio o el que detenta más poder (en los términos aquí definidos), al haber actores público-sociales con ese estatus.

Con lo desarrollado hasta el momento, hay evidencia empírica que muestra la manera como se resuelven y estructuran las interacciones constitutivas de los procesos de gobernanza, y que mucho se asemejan a estructuras multicéntricas con patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y programas públicos, identificadas como redes de política pública, en este caso la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico.

Más aún, el caso del Programa Pueblos Mágicos nos enseña que este tipo de estructuras interactivas potencializa la posibilidad de movilizar recursos para atender problemáticas colectivas, al incorporar actores relevantes y autónomos respecto a la autoridad del gobierno. También nos indica que dichos recursos no se limitan a los financieros, sino que puede haber recursos políticos y culturales, entre otros, y ser críticos.

Los resultados también sugieren que si bien la estructura que ha dado cuerpo y dinámica al Programa mucho se aleja de los modelos tradicionales, tampoco implica que se trate de una estructura horizontal y solidaria en sí misma, por cuanto en ella hay intercambio de recursos, lo cual involucra asimetrías entre quienes participaban en la red.

Con base en estos hallazgos, cabe señalar que el conjunto de relaciones, suscitadas en el caso, entre los actores público-sociales, privados y gubernamentales son aleccionadoras respecto a que la estructura conformada ha propiciado un modo alternativo para desplegar acciones que favorecen el cuidado y la protección de dos bienes públicos.

Al observar un recuadro más general de la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico, a través de la Ilustración 3, resalta que todos los sectores se encuentran vinculados, y los vínculos entre ellos no son similares, según la línea que los une. Desglosando, el sector

público-social es el más denso (círculo más grande), además de ser el mayor en cuanto a número. Esto indica que entre los actores ahí ubicados ha existido mayor vinculación e integración, situación que no se observó con los actores privados ni gubernamentales.

Paralelamente, por la Ilustración 3, es notorio que los actores público-sociales se vinculan más con los privados, lo cual sugiere que la cooperación ha sucedido principalmente entre estos dos sectores, y en menor medida con el gobierno; esto último se traduce en el papel marginal que han tenido los actores gubernamentales en los proyectos del Programa. También, se observa la relación estratégica que se ha suscitado entre el sector público-social y los académicos; de hecho, muy posiblemente, el conocimiento y habilidades especializadas que han aportado los académicos se han incorporado a través de actores público-sociales.

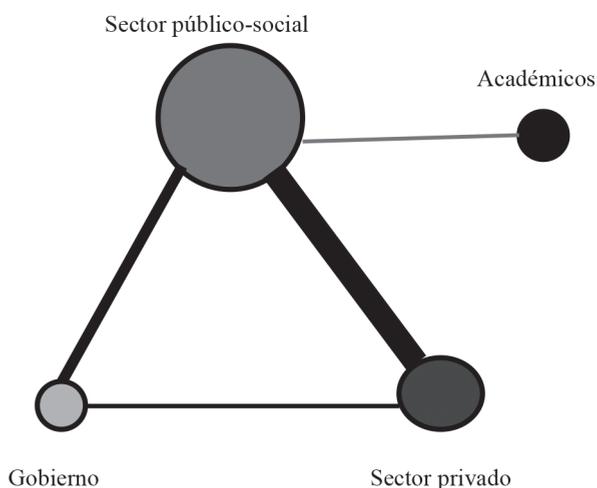


ILUSTRACIÓN 3. REPRESENTACIÓN GLOBAL DE LA RED VALLE DE BRAVO PUEBLOS MÁGICOS*

* El tamaño del nodo refleja el número de integrantes en cada sector, mientras que el grosor de la línea refleja la fortaleza de la interacción.

Fuente: Elaboración propia a partir del Sociograma 2.

COMENTARIOS FINALES

Los cambios políticos, sociales y económicos experimentados en las últimas décadas han tenido implicaciones en la acción del gobierno al intervenir en los asuntos públicos, ya que su tratamiento no implica una acción unilateral *per se* en el ánimo de recobrar los déficits de validez y legitimidad institucional que le hacían falta; más bien, el debate se encuentra en reconocer que los asuntos públicos difícilmente permiten soluciones emanadas de una jerarquía o decisiones óptimas provenientes de equilibrios del libre intercambio.

El protagonismo del gobierno o del mercado pareciera dejar de ser tal ante la también intervención de la sociedad civil, ciudadanos, empresarios, académicos, entre otros, en las políticas públicas que exigen su incidencia, propiciándose interdependencias entre ellos.

Particularizando, la idea de redes a las políticas públicas se encuentra la tendencia que observa el proceso de políticas con una amplia participación de actores que derivan en cuestiones de definición e implementación, variedad de decisiones y poder fragmentado entre ellos acorde a sus recursos.

En los últimos años se han experimentado políticas públicas que incorporan la participación de diversos actores principalmente en su fase de implementación. Esta es la experiencia del Programa Pueblos Mágicos que es una política del gobierno federal que se implementa en el espacio local con la intervención del gobierno (en sus tres niveles) y participación del sector privado y, principalmente, la sociedad civil local.

Una característica básica en la implementación u operación de este programa es que ha estimulado una red de política pública, mediante la cual me he propuesto problematizar sobre los elementos existentes de trasfondo en los procesos de gobernanza que se gestan contemporáneamente, según han sido los planteamientos iniciales de este trabajo.

Al respecto, dicha red la estructuré desde una perspectiva —de relaciones de intercambio de recursos— horizontal, vertical y diagonal. En esta tesitura, horizontalmente destacar que efectivamente hay una multiplicidad de actores, entre ellos la parte gubernamental, entre quienes se ha identificado intercambio de recursos, existiendo más de un actor designado con tareas de coordinación al ubicarse en un lugar central de la red, ninguno de estos actores es gubernamental.

Más aún, según el caso, este tipo de estructuras interactivas potencializa la posibilidad de movilizar recursos para atender problemáticas colectivas, al incorporar actores relevantes e independientes, indicándonos que dichos recursos no se limitan a los financieros, sino que puede haber recursos políticos y culturales, entre otros, y ser críticos.

Verticalmente, hacer notar que el análisis de la centralización en el intercambio de recursos evidencia la existencia de dos o más nodos preponderantes, dando cuenta de entidades multicéntricas poco conducentes a la existencia de actores que manejen o controlen monopólicamente los recursos disponibles al interior de la red. Paralelamente, es posible observar que a pesar de generarse cierta horizontalidad, en las relaciones prevalece una organización jerárquica entre los actores, pero con distintas reglas a las de una jerarquía weberiana por cuanto que los actores en posición de dominio no son gubernamentales, los recursos críticos no se confinan al financiamiento ni a la reglamentación, y por cuanto hay una distribución de poder estructural entre los actores no arreglada formalmente. Con ello es posible aseverar que las redes de política pública si bien no generan estructuras horizontales en detrimento de las jerárquicas, si cambian de manera sustancial la organización y tratamiento tradicional de los asuntos públicos. Diagonalmente, podemos observar que una red de política pública genera capacidades para que los actores sean más recíprocos a pesar de que prevalezca entre ellos la heterogeneidad. Por igual, se perciben intercambios de recursos multisectorial y de carácter

multi-actoral, siendo los actores público-sociales quienes más se vinculan con los demás actores, ya sea para aportar o recibir recursos.

En definitiva, el caso examinado sugiere que el gobierno, al desdoblarse sus acciones en ámbitos locales, pareciera fortalecer su actuación al generar espacios cooperativos con actores no gubernamentales y al ofrecer oportunidades para que ellos participen en la toma de decisiones y su programación, a fin de reducir los potenciales obstáculos que todo proceso político conlleva, como lo es una política pública. En ese sentido, la perspectiva estado, mercado y sociocéntrica que en el proceso de las políticas públicas dan primacía a un conjunto de actores en detrimento de otros, pareciera reemplazarse, paulatinamente, por formas de gobierno más interactivas e integrativas.

FUENTES CONSULTADAS

- Aguilar, V.L.F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____. 2007. “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39.
- Aragón, D.A. 2001. Estructuras de gestión en redes interorganizacionales : el caso del programa de coinversión social del gobierno del DF/NOVI B y organizaciones civiles, Tesina (Maestría en Administración y Políticas Públicas), México, CIDE.
- Arellano, D., E. Cabrero y A. Del Castillo. 2007. (coords.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE/Porrúa.
- Berardo, R. 2007. *Sustaining joint ventures through the exchange of resources: a study of 41 water-related projects in southwest Florida*, en www.watergovernance.net/documents/Chapter_Berardo.pdf (Consultado el 4 de enero de 2010).
- _____. 2009. “Sustaining Joint Ventures: The Role of Resource Exchange and the Strength of Inter-organizational Relationships”, en R. Feiock y J.T. Scholz (eds.), *Self-organizing federalism: Collaborative mechanisms to mitigate institutional collective action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bodin, Ö., C. Beatrice y H. Ernstson. 2006. “Social Networks in Natural Resource Management: What Is There to Learn from a Structural Perspective?”, en *Ecology and Society*, 11(2).
- Borgatti, S.P., Everett, M.G. y Freeman, L.C. 2011. *Ucinet for Windows: Software for social network analysis*. Lexington, Analytic Technologies.
- Bressers, H. y L.J. O’Toole. 1998. “The selection of policy instruments: A network-based perspective”, en *Journal of Public Policy*, 18.
- Cariman, B.L. 2010. “Gobernanza, redes y políticas públicas”, en *Revista Políticas Públicas*, 3(1).

- Carlsson, L. 2000. "Policy networks as collective action", en *Policy Studies Journal*, 28(3).
- Carlsson, L. y A. Sandström. 2008. "Network governance of the commons", en *International Journal of the Commons*, 2(1).
- Chaqués, L. 2004. *Redes de políticas públicas*, España, Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI.
- Crozier, M. y E. Friedberg. 1980. *Actors and systems: The politics of collective action*, Chicago, University of Chicago Press.
- Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L. 2000. "The dynamics of innovation: from national systems and 'Mode 2' to a Triple Helix of university-industry-government relations", en *Research Policy*, 29(2).
- Guarneros, M.V. 2007. "Urban governance and participation in central Mexico", *Development*, 50 (1).
- Hanneman, R.A. y M. Riddle. 2005. *Introduction to social network methods*, California, University of California.
- Howlett, M. 2002. "Do networks matter? Linking policy network structure to policy outcomes: evidence from four canadian policy sectors 1990-2000", en *Canadian Journal of Political Science*, 35(1).
- Jones, C., W. Hesterly y S. Borgatti. 1997. "A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms", en *Academy Of Management Review*, 22(4).
- Klijin E-H. 1997. "Policy Networks: An overview", en W.J.M. Kickert, E.-H. Klijn y J.F.M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, Londres, SAGE Publications.
- Knoke, D. & S. Yang. 2008. *Social network analysis*, Los Angeles, SAGE Publications.
- Lewis J.M. 2005. "A network approach for researching partnerships in health", en *Australia and New Zealand Health Policy*, 2(22).
- Luna, M. & J. L. Velasco. 2009. "Las redes de acción pública como sistemas asociativos complejos: Problemas y mecanismos de integración", en *Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 17(4).
- Mariñez, F. 2002. "La política y los espacios del poder: una reflexión de la ciencia política", en *Transferencia. Revista Digital de Posgrado, Investigación y Extensión del Campus Monterrey*, 15(8).
- McEvily, B. y Zaheer, A. 1999. "Bridging ties: a source of firm heterogeneity in competitive capabilities", en *Strategic Management Journal*, 20.

- Nigenda, G. & L. M. González. 2009. "Contracting private sector providers for public sector health services in Jalisco, Mexico: perspectives of system actors", en *Human Resources for Health* 7(79).
- Pardo, M. del C. 2004. (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Percival, G. 2009. "Exploring the influence of local policy networks on the implementation of drug policy reform: the case of California's substance abuse and crime prevention act", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4).
- Poggiese, H.; M.E Redín y P. Alí. 1999. *El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y sociedad*, en www.flacso.org.ar/areasyproyectos/ (Consultado el 08 de abril de 2010).
- Porras, F. 2007. "Rethinking local governance: Hierarchies and networks in mexican cities", en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 83.
- _____. 2012. *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, México, Instituto Mora.
- Porras, J. I. y R. Pino. 2010. "Concertación público-privada y redes de políticas públicas", Documento de Trabajo, Chile, ARSChile-Redes Sociales.
- Porras, M. J. I. 2001. "Policy network o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación", en *Estudios Sociológicos*, XIX(57).
- Rhodes, R. 1997. *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Rittel, H. & M. Webber. 1973. "Dilemmas in a general theory of planning", *Policy Sciences*, 4(2).
- Romney, A. K y K. Faust. 1983. "Predicting the structure of a communication network from recalled data", en *Social Networks*, 4.
- Sánchez, P.G. 2008. La implementación de programas públicos a través de redes de política en los municipios mexicanos: dos casos de estudio, Tesina (Maestría en Administración y Políticas Públicas), México, CIDE.
- Sandström, A. 2008. Policy networks: the relation between structure and performance, Tesis doctoral, Suecia, Luleå University of Technology.
- Sandström, A. y L. Carlsson. 2008. "The performance of policy networks: the relation between network structure and network performance", en *The Policy Studies Journal*, 36(4).
- Scholz, J. T., Berardo R. y Kile, B. 2010. "Do networks solve collective action problems? credibility, search, and collaboration", en www.watergovernance.net. (Consultado el 23 de abril de 2011).

- Vargas, S. 2008. "Redes de políticas y cambio organizacional en la política forestal mexicana", en *Gestión y Política Pública*, VII(1).
- Weber, M. 1979. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, W. 1887. "The study of administration", en *Political Science Quarterly*, 2.
- Zabaleta, S.D. 2008. La gestión de redes como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: dos proyectos de conservación del patrimonio cultural urbano en la Ciudad de México, Tesina (Maestría en Administración y Políticas Públicas), México, CIDE.

CRISTO AVIMAEEL VÁZQUEZ CEBALLOS

Doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana y Maestro en Ciencias Sociales por El Colegio Mexiquense. Profesor en la Universidad Iberoamericana y Consultor del Gobierno del Estado de México. Distinguido con el Primer Lugar Nacional a la mejor Tesis de Doctorado en el VIII Premio Nacional de Investigación sobre Sociedad Civil otorgado por el Centro Mexicano para la Filantropía A. C. y el Tecnológico de Monterrey, recientemente segundo lugar en el premio que otorga el Instituto Nacional en Administración Pública en su XXXVII edición. Temas de interés: gobernanza, políticas públicas, redes sociales y acción colectiva. Correo electrónico: c_avimael@yahoo.com.mx