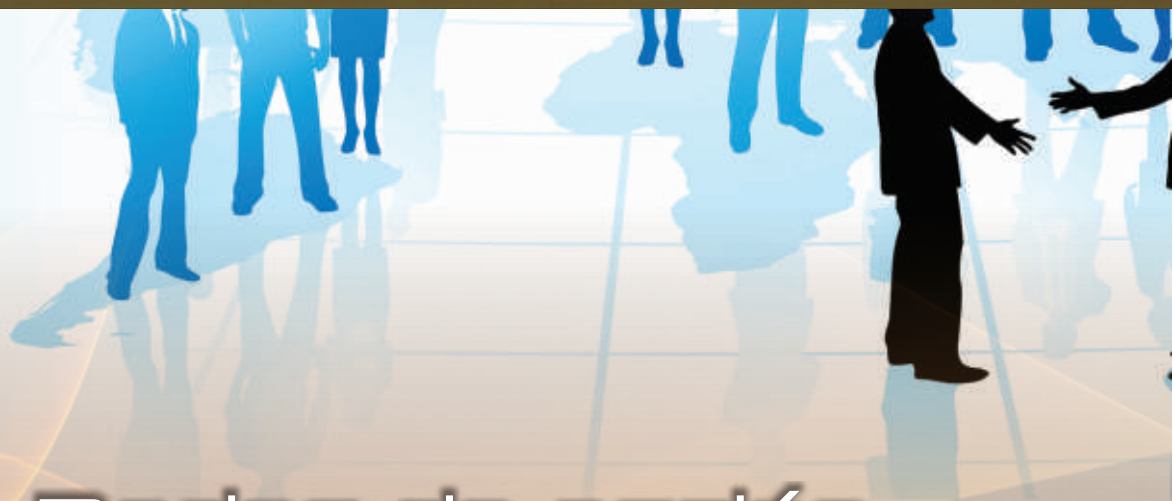




INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



Redes de acción pública. Una sistematización de sus propiedades estructurales

Cristo Avimael Vázquez Ceballos

Cristo Avimael Vázquez Ceballos

**Redes de acción pública.
Una sistematización de sus
propiedades estructurales**

**SEGUNDO LUGAR
XXXVII PREMIO DEL
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

ISBN: 978-607-9026-36-3

Redes de acción pública. Una sistematización de sus propiedades estructurales

Derechos reservados conforme a la Ley

Primera edición: octubre de 2013

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

50 81 26 35

www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
**Vicepresidente
para Asuntos
Internacionales**

Diego Valadés
Vicepresidente

Adriana Camacho Pimienta
**Vicepresidenta para
los IAPs de los
estados, 2013-2014**

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz
Carlos Almada López
José Fernando Franco González Salas
Benjamín González Roaro
Sergio Hidalgo Monroy Portillo
Mauricio Merino Huerta
María de los Ángeles Moreno Uriegas
Arturo Núñez Jiménez
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

IN MEMORIAM

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna

José Attolini Aguirre

Enrique Caamaño Muñoz

Antonio Carrillo Flores

Mario Cordera Pastor

Daniel Escalante Ortega

Gabino Fraga Magaña

Jorge Gaxiola Zendejas

José Iturriaga Sauco

Gilberto Loyo González

Rafael Mancera Ortiz

Antonio Martínez Báez

Lorenzo Mayoral Pardo

Alfredo Navarrete Romero

Alfonso Noriega Cantú

Raúl Ortiz Mena

Manuel Palavicini Piñeiro

Álvaro Rodríguez Reyes

Jesús Rodríguez y Rodríguez

Raúl Salinas Lozano

Andrés Serra Rojas

Catalina Sierra Casasús

Ricardo Torres Gaitán

Rafael Urrutia Millán

Gustavo R. Velasco Adalid

ÍNDICE

Prefacio	13
Presentación	15
<i>José R. Castelazo</i>	
EXORDIO	17
I. Planteamientos iniciales y motivos de esta obra	17
II. La red de acción pública: Un concepto clave	21
III. Estudios previos	22
IV. Las redes de acción pública como estructuras que sí importan	24
V. Organización de la obra	25
 Capítulo 1	
REDES DE ACCIÓN PÚBLICA: SUS PROPIEDADES, DESEMPEÑO E INNOVACIÓN	27
1.1. Factores que relacionan a las redes de acción pública y su desempeño	29
1.1.1. La conformación de las redes de acción pública como acciones deliberadas	29
1.1.2. Las redes de acción pública como posibles instancias de acción colectiva	32
1.1.3. El poder en las redes	33
1.1.4. El poder desde los actores y desde la red	34
1.1.4.1. Los recursos como antesala del poder estructural	35
1.1.4.2. La pertinencia de los recursos	37
1.1.5. Las redes de acción pública como constructos y las implicaciones de su estructura	39
1.1.6. La estructura de la red de acción pública	41
1.1.6.1. Propiedades estructurales	43
1.1.6.2. Las contribuciones del capital social al estudio de las redes de acción pública	44

1.1.6.2.1.	La integración de la red	47
1.1.6.2.2.	Heterogeneidad	47
1.1.6.2.3.	El poder estructural	48
1.2.	Criterios evaluativos de la incidencia de las redes de acción pública	50
1.2.1.	El desempeño e innovación de la red	50
1.2.1.1.	Efectividad	52
1.2.1.2.	Eficiencia	53
1.2.1.3.	Innovación	54
1.3.	Resumen y diseño del proceso de investigación	55

Capítulo 2

EL CASO: ELECCIÓN Y DISEÑO

2.1.	Elección del caso	59
2.1.1.	Pueblos Mágicos y su Teoría de Cambio	60
2.1.2.	La operación de la organización Pro Pueblo Mágico	61
2.1.3.	La evaluación de Pueblos Mágicos como referente para elegir el caso	62
2.2.	Introducción empírica al Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo a través del análisis de redes sociales	64
2.2.1.	Unidad de análisis	66
2.2.2.	Tratamiento empírico de los conceptos clave	66
2.2.2.1.	Acerca de los recursos	67
2.2.2.2.	Variables independientes	67
2.2.2.3.	Variables dependientes	69
2.2.3.	Focalización empírica del área de interés	69
2.2.4.	Elección de la muestra	69
2.2.5.	Temporalidad del estudio	71

Capítulo 3

PUEBLOS MÁGICOS EN VALLE DE BRAVO

3.1.	Historia previa y contemporánea del referente empírico	75
3.1.1.	Revalorización de los recursos urbanos	75
3.1.2.	Transición hacia una economía de turismo	76

3.1.3. Cambios en la población	77
3.1.4. Comportamiento político-electoral	79
3.1.5. Asociacionismo local	81
3.2. La oportunidad de pueblos mágicos y su implementación	82
3.2.1. La integración	83
3.2.2. Los recursos críticos que se aportaban	86
3.2.3. Mecanismos de participación	88
3.3. Mapeo de La organización del Programa en Valle de Bravo	88
3.4. Estructura subyacente en la operación del Programa Pueblos Mágicos	91
3.5. Valle de Bravo Pueblo Mágico ¿Una red de acción pública?	96

Capítulo 4

EVALUACIÓN EMPÍRICA DE LA VINCULACIÓN ENTRE LAS PROPIEDADES ESTRUCTURALES Y EL DESEMPEÑO DE UNA RED DE ACCIÓN PÚBLICA

4.1. Sustantivación empírica de la hipótesis	101
4.2. Descripción de las variables	102
4.3. Modelación de las propiedades estructurales de la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico	105
4.3.1. Modelo I: Efectividad	106
4.3.1.1. Estimación	106
4.3.2. Modelo II: Eficiencia	109
4.3.2.1. Estimación	109
4.3.3. Modelo III: Innovación	112
4.3.3.1. Estimación	112
4.3.4. Variables adicionales	114
4.4. Principales hallazgos	115

Capítulo 5

CONCLUSIONES E INFERENCIAS

5.1. Relevancia del caso	121
5.2. Resultados y contribuciones	124

5.2.1. Las redes de acción pública y la importancia de sus propiedades estructurales	124
5.2.2. Inferencias teóricas: Poder y jerarquía	126
5.2.3. Implicaciones metodológicas	129
5.3. Las redes de acción pública ¿panaceas o estructuras alternas?	130
5.4. Una precisión conceptual en torno a la Categoría Red de Acción Pública	131
5.5. Agenda de investigación	132

FUENTES CONSULTADAS	135
----------------------------	-----

ANEXO A	151
----------------	-----

ANEXO B	156
----------------	-----

ANEXO C	157
----------------	-----

ANEXO D	164
----------------	-----

ANEXO E	166
----------------	-----

Prefacio

Reiteradamente, la investigación sobre el desempeño gubernamental anuncia que la acción del gobierno, vía políticas públicas, gana valor y tiende a ser más efectiva en la medida que articula y fortalece su relación con los ciudadanos y el sector privado. De este modo, los gobiernos en diferentes latitudes y niveles han propuesto e instrumentado acciones para coordinarse y vincularse en mayor medida y de manera más efectiva con la sociedad, sus organizaciones y los actores privados. Muestra de ello son las múltiples experiencias que se insertan en lo que se conoce como gobernanza y que adquieren relevancia teórico-conceptual a través de las redes de acción pública. Lo interesante de todo esto es que se tratan de relaciones e interacciones incipientes, pero a la par bastante prometedoras, pues conocemos poco acerca de sus propiedades y funcionamiento.

A efecto de acceder al proceso de investigación que ha dado origen a esta obra que trata la temática descrita, se ha decidido que su edición refleje lo más íntegramente dicho proceso. Por ello, la misma podrá ser de gran atractivo tanto para los interesados en la temática que se aborda, como para quienes guarden especial afinidad por los temas de metodología.

Este trabajo, derivado de estudios de doctorado, es producto de múltiples apoyos recibidos. Muestro mi gratitud a la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, por las oportunidades brindadas en el aula, tanto como doctorante y profesor.

Sin el auspicio del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología (COMECyT) para facilitar el proceso de formación doctoral, este resultado no hubiese sido posible. Por igual, ha sido muy valioso el apoyo del Fomento de Investigación y Cultura Superior, A.C.

No puedo omitir mi reconocimiento a la Dra. Silvia Bolos, siempre generosa en sus conocimientos y críticas hacia mi investigación doctoral. Este trabajo se consolidó indudablemente por la lectura y observaciones vertidas por la Dra. Cristina Sánchez Mejora y el Dr. Óscar Martínez Martínez.

Cristo Avimael Vázquez Ceballos

Por último, externo mi agradecimiento a la Dra. Gabriela Pérez Yarahuán, colega que ha abierto muchas aristas en el circuito de la investigación y de quien he aprendido profusamente.

Presentación

La obra que tenemos el agrado de presentar, *Redes de acción pública. Una sistematización de sus propiedades estructurales*, del Dr. Cristo Avimael Vázquez Ceballos, ganadora del Segundo Lugar en el XXXVII Premio del Instituto Nacional de Administración Pública, contribuye al desarrollo de la cultura administrativa en temas que están en la agenda de la investigación teórica y, a la vez, en la praxis actual del quehacer gubernamental, como son la participación social, el espacio público, la gobernanza y la corresponsabilidad de la sociedad y el gobierno, al tratar problemáticas públicas.

En esta obra se asume a las *redes de acción pública* como una categoría para avanzar en el conocimiento de la hechura de las políticas públicas y las acciones de gobierno que se suscitan en torno a ellas. El objetivo es sistematizar las propiedades de las redes de acción pública como un tipo estructura de gobernanza, orientadas a favorecer procesos cooperativos en torno a asuntos públicos, e indagar cómo sus cualidades estructurales pueden influir en su capacidad de innovación y el desempeño conjunto de actores gubernamentales, sociales, privados y académicos.

Para evaluar empíricamente la hipótesis de que las redes de acción pública muestran efectividad, eficiencia e innovación, y que son las que tienen como características ser densas, centralizadas, heterogéneas y dispersas en cuanto al poder estructural, se estudió el Programa de Pueblos Mágicos en Valle de Bravo. Se asume que las relaciones y vínculos de quienes participan definen, dan forma y estructura a la red de acción pública.

El estudio del Programa mencionado sugiere que las acciones del gobierno en el ámbito local se fortalecen con la participación de los actores no gubernamentales en la programación y decisiones para reducir la incertidumbre y complejidad del proceso político de una política pública, evitando que los intereses de unos actores se impongan en menoscabo de otro, y sean reemplazados paulatinamente por formas más integradoras, gracias a los vínculos y a la comunicación existentes en estas redes de acción pública.

Finalmente se determina que “Los hallazgos conducen a reconocer teóricamente que las redes de acción pública pueden ser eficientes, efectivas

e innovadoras, y que “Ello dependerá de sus propiedades estructurales”. Las redes con actores centrales, que se inclinan por coordinar las actividades, que son heterogéneas y diseminan el poder estructural, tienen más probabilidades de promover la eficiencia, la efectividad y la innovación.

Estudios de excelencia como el que presentamos, contribuyen al avance de la teoría y práctica de la Administración Pública, y sientan las bases para continuar con líneas de investigación que conduzcan a enriquecer las aportaciones de este trabajo, que toca puntos relevantes y acertadamente sustentados.

José R. Castelazo
Presidente

Exordio

En este apartado introductorio me propongo exponer el problema que anima al presente trabajo, así como delinear la hipótesis de trabajo. Colateralmente, me ocupo de especificar aspectos conceptuales relacionados con la categoría de red de acción pública y hago una revisión de los estudios que han precedido a este trabajo, los cuales han tratado problemáticas similares y alimentado mis reflexiones y conclusiones. Por último, expongo la organización capitular de la obra.

I. Planteamientos iniciales y motivos de esta obra

En la literatura asociada al estudio de los asuntos públicos y el gobierno, es comúnmente aceptado que las relaciones entre el Estado, sociedad y mercado han cambiado, debido: *i)* a la creciente autonomía de la sociedad al asumirse más como solución que como problema; *ii)* a ciertos mecanismos y formas de regulaciones, alianzas y asociaciones que facultan a actores público-sociales y privados, para realizar tareas antes constreñidas al ámbito de las redes gubernamentales; y *iii)* por la progresiva complejidad de los problemas públicos.

Específicamente, estos tres aspectos indican que en la región, México no es la excepción, se ha alterado el circuito de relaciones entre actores privados, gubernamentales y público-sociales (sean en su expresión individual u organizada).¹ Esto ha implicado una nueva forma de gobierno más interactiva y de intervención colaborativa de diversas expresiones no gubernamentales en los asuntos públicos, la cual se identifica como gobernanza, cuyo contenido

¹ Por la naturaleza del caso de estudio al enunciar actores privados refiero a quienes realizan algún tipo de actividad comercial, y que por las particularidades del caso a estudiar, dichas actividades giran en torno al turismo. Cuando hablo del gobierno o actores 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. En tanto que por actores público-sociales me refiero a expresiones sociales que, a título personal o representando alguna colectividad, buscan incidir en lo público. Las citadas denotaciones las utilizo como metáforas a fin de designar y distinguir a quienes —inscribiendo sus acciones y decisiones en algún tipo de colectividad u organización— han tomado parte en las tareas de política pública aquí descritas, ya sea a título personal o representando algún tipo o conjunto de intereses. Por lo cual, en tales metáforas no hay ninguna pretensión semántica ni analítica ligada a alguna teoría en particular.

semántico y expresión empírica traducimos en las redes de acción pública (RAP).²

Al respecto, gran parte del trabajo académico ha abordado a las redes de acción pública como metáforas³ o categorías de análisis;⁴ lo cual ha vertebrado un enfoque descriptivo y normativo de los procesos contemporáneos de la hechura de las políticas públicas, donde el gobierno ha de interactuar con múltiples expresiones no gubernamentales.

Si bien estas contribuciones nos han ayudado a señalar las causas y consecuencias de la transformación del papel directivo del gobierno, así como las fallas y limitaciones de su operación en términos de redes, requerimos actualizar el enfoque de las redes de acción pública a fin de generar insumos que nos hablen más concretamente de las implicaciones en los asuntos públicos del tratamiento reticular que, a través de su acción conjunta, hacen al respecto estas múltiples expresiones o actores. Es decir, es un llamado a actualizar la teoría en asuntos públicos y gobierno, mediante el abordaje de las redes de acción pública como variables independientes más que como dependientes.⁵

El problema radica en que el acento descriptivo del enfoque de las redes de acción pública poco nos ayuda a comprender la incidencia de la rearticulación entre gobierno, actores público-sociales y privados, en el proceso contemporáneo de las decisiones públicas y sus resultados.

Asimismo, el énfasis normativo deja poco espacio para observar las relaciones de poder estructural, es decir, asimetrías y dominio, que se suscitan en este tipo de entidades, a pesar de que descriptivamente queda implícita la existencia del ejercicio de poder en su interior (Sandström y Carlsson, 2008; Marsh y Rhodes, 1997), y más si consideramos que por naturaleza es una cuestión relacional y por demás social.

² Prefiero utilizar el vocablo de red de acción pública y no el de red de política pública por razones que discuto en la sección II de este apartado.

³ En tanto metáfora, implica un concepto genérico-descriptivo que desarrolla los tipos y características generales de relaciones e intereses entre actores públicos y privados en torno a las políticas públicas. Esta vertiente se ha ligado a la escuela de intermediación de intereses (Börzel, 1997), la cual considera que las prioridades y recursos de los actores crean estados de interdependencia entre ellos, vinculándolos en una red de política donde median sus intereses e intercambian sus recursos.

⁴ Como categoría de análisis, conduce a generar taxonomías de las formas de gobernanza, acentuándose los tipos de redes que se suscitan en función de la interdependencia, número de participantes, tipos de intereses, capacidad de consenso, entre otras dimensiones (Marsh y Rhodes, 1997).

⁵ En otros contextos, estos aspectos ya han sido discutidos y atendidos, por ejemplo por Carlsson (2000), O'Toole (1997) y, más reciente, Sandström y Carlsson (2008).

Asumo al enfoque y, específicamente, a la categoría de red de acción pública como un vehículo para avanzar en el conocimiento de la hechura de las políticas y las acciones de gobierno que se suscitan en torno a ellas. Para eso, es necesario ahondar acerca de la importancia de las RAP, a través de un estudio sistemático que conduzca el conocimiento de estas redes más allá de sus connotaciones descriptivas y normativas.

El propósito a conseguir es sistematizar las propiedades de las redes de acción pública como un tipo de estructuras de gobernanza, las cuales —a pesar del carácter autónomo y heterogéneo de sus integrantes— se orientan a favorecer procesos cooperativos en torno a asuntos públicos. A partir de reconocer sus propiedades estructurales, importa saber si dichas redes influyen en el desempeño conjunto entre actores gubernamentales, público-sociales, privados y académicos, al tratar problemáticas públicas; y de ser así, determinar el sentido de dicha influencia.

En términos generales, el problema del que me ocupo se traduce en las siguientes interrogantes: ¿Existe alguna relación entre las redes de acción pública y su desempeño al intervenir en los asuntos públicos?; si es así, ¿en qué sentido?

Esta tesis argumenta que el desempeño de múltiples actores sobre asuntos de interés colectivo o público, se encuentra determinado por la estructura de las RAP.

Al formalizar dicha argumentación sugiero que:

H₁: Las redes de acción pública que muestran efectividad, eficiencia e innovación al atender asuntos públicos son aquellas que se caracterizan por ser densas, centralizadas, heterogéneas y dispersas en cuanto al poder estructural.⁶

Para desarrollar estos planteamientos, recurro a un estudio instrumental del Programa Pueblos Mágicos (PPM) en Valle de Bravo (VdB), en el cual es posible distinguir la operación de una red de acción pública respecto a dos

⁶ Este supuesto no pretende ningún tipo de determinismo ni exhaustividad. Tengo presente que debe haber más factores, internos y del ambiente donde opera la red, que inciden en su desempeño, según sugiere la literatura (por ejemplo Marsh y Smith, 2000).

bienes públicos: La imagen urbana y el patrimonio histórico-arquitectónico.⁷ Teóricamente, los hechos se interpretan y analizan en el marco de una propuesta teórica propia, siendo fundamentales las aportaciones sobre el estudio de las redes de acción pública, las inferencias teóricas sobre el capital social y el análisis de redes sociales, elementos que se articulan a través de la propuesta de Crozier y Friedberg (1980), en relación a su categoría de *constructos* de acción colectiva.

Por la perspectiva teórica, metodológicamente, he estructurado este trabajo con un enfoque multimodal, ya que de forma cualitativa, con información de entrevistas semiestructuradas y consulta de documentos, describo y estudio la forma de operar la red; mientras que, cuantitativamente, con datos reticulares y de percepción, recabados mediante un cuestionario, analizo si las cualidades estructurales de las RAP inciden en su desempeño e innovación.

El andamiaje teórico-metodológico conduce a que se satisfagan progresivamente los criterios sobre la validez y fiabilidad.⁸ Concerniente a la validez de constructo y fiabilidad, he retomado las recomendaciones previstas en la metodología de estudio de caso (Stake, 1995; Yin, 1994) y criterios sugeridos por Hernández, Fernández y Baptista (2006). Ello ha permitido controlar el proceso de trabajo de campo y generar condiciones de falseabilidad de las conclusiones e inferencias a presentar.⁹ Respecto a la validez interna y externa, han sido fundamentales las estrategias que sugieren Cortés (2008b y 2008c) y Barzelay (1993), lo cual ha coadyuvado a controlar aspectos de interpretación de los datos y generalización de las conclusiones.

⁷ 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.

⁸ El papel que han desempeñado la validez y fiabilidad en esta investigación lo discuto más detalladamente en el Anexo A, aquí únicamente retomo aspectos críticos para fines introductorios.

⁹ El falsacionista exige que las hipótesis científicas sean falsables... Insiste en ello porque una ley o teoría es informativa solamente en el caso de que excluya un conjunto de enunciados observacionales lógicamente posibles. Si un enunciado no es falsable, entonces el mundo puede tener cualquier propiedad y comportarse de cualquier manera sin entrar en conflicto con el enunciado (Chalmers, 1999: 62).

II. La red de acción pública: Un concepto clave

De forma reiterada, se ha recurrido al uso de la idea de red o redes para denotar a las estructuras compuestas por organizaciones e individuos que se conectan mediante varios tipos de relaciones e intercambios, en torno a cuestiones colectivas.

También, contemporáneamente, es común que se utilice el término de acción pública (y no tanto el de política pública),¹⁰ para decir que gobernar es propiciar y conducir la cooperación de múltiples expresiones gubernamentales, público-sociales y privadas en la atención y tratamiento de los asuntos públicos. Esto, en el entendido de que la autoridad pública no puede hacerlo todo por sí misma, que la sociedad recurre a diferentes formas para resolver sus problemas (entre ellas, la gubernamental representa sólo una de esas posibilidades) y que las agencias gubernamentales ya no controlan todos los recursos esencialmente críticos, obligándolas a coordinarse horizontal y jerárquicamente entre sí y con sectores no gubernamentales, sean público-sociales o privados.

Ante la multiplicidad de etiquetas¹¹ para designar las expresiones y articulaciones que se suscitan en los escenarios de gobernanza, articulo los conceptos de red y acción pública para trabajar con la categoría de red de acción pública. Paralelamente, asumo que este tipo de estructuras interactivas materializan los múltiples procesos en la construcción de las políticas, de la gestión pública, de las relaciones intergubernamentales y de los procesos de democratización de nuestras sociedades (Cariman, 2010).

De manera específica, como lo han hecho otros estudios, he utilizado la categoría de red de acción pública para describir o denotar la materialización (estructuras) de los procesos de gobernanza. Esto es, dichas redes describen las nuevas formas delegativas, asociativas y de coordinación (formales e

¹⁰ Tradicionalmente, la idea de política pública ha funcionado más como una representación de las acciones de gobierno, en las cuales las autoridades políticas y administrativas ocupan posiciones hegemónicas en el tratamiento de las problemáticas públicas. Recurrir a la idea de red de política pública podría acercarnos a una representación particular de los fenómenos políticos, caracterizados por el estadocentrismo y que resulta incompatible con los cambios que en el marco de la transformación del Estado se están suscitando (Thoening, 1997). Entonces, como una manera de reconocer el involucramiento y entrelazamiento de actores público-sociales, agentes privados y gobierno en las decisiones públicas (y su implementación), es que prefiero el término de acción pública.

¹¹ Como *policy network*, *governance network*, red de política pública, red temática, red de asuntos públicos, sistemas asociativos complejos, asociaciones público-privadas, entre otras.

informales), mediante las cuales se atienden los asuntos públicos, sobre todo aquellos donde el gobierno ha dejado de tener en sus manos los recursos clave o críticos que favorecen el éxito de sus acciones.

En términos de Luna y Velasco (2009), este tipo de estructuras se crean para atender problemas cuya complejidad o nivel de conflictividad desborda la capacidad de los canales institucionales y tradicionales, cuyo propósito es contribuir al orden social con decisiones o acuerdos de carácter colectivo.

Y a pesar de que el concepto ha traído consigo una variedad nominalista, es posible identificar las siguientes características mínimas de las diferentes nominaciones: *a)* interdependencia entre múltiples actores provenientes de diversos sectores, porque no todos controlan los recursos necesarios para una acción y fin deseado; *b)* estructuras interactivas y configuradas por vínculos, relativamente estables, entre actores dado el intercambio de recursos y acuerdo de intereses; *c)* 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.¹²

III. Estudios previos

En el entorno latinoamericano, a pesar de que sus países se han caracterizado por sus gobiernos autoritarios, el enfoque y estudio de las redes de acción pública ha facilitado un esquema descriptivo y analítico de las construcciones *societales* que se vienen gestando desde lo local. Así, la literatura se ha dirigido a contrastar empíricamente las posibilidades y limitaciones de dicho enfoque en las realidades latinoamericanas, como es el caso de Porras (2012), Zaremborg (2012), Martínez (2012), Nigenda y González (2009), Vargas (2008), Porras (2007), Mariñez (2007), Guarneros (2007), Porras (2001) y Poggiese, Rendín y Alí (1999).

En México, el estudio de las RAP ha cobrado importancia, particularmente en el ámbito del gobierno municipal, pese a que en estos espacios aún permanecen gobiernos altamente jerárquicos en la organización social y centralizados en su administración. Al respecto, hay casos (Porras, 2012;

¹² Al margen, se debe reconocer que estas estructuras no son políticas (es decir, guiadas por la búsqueda del poder y normadas 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).

Cadena, Cruz y Franco, 2012; Cruz y Cadena, 2012; Sánchez, 2012; Mariñez, 2007; Porras, 2007; Cabrero, 2005; Guillén y Ziccardi, 2004) donde muestran que estas dimensiones locales han sido el terreno idóneo para la emergencia de programas y acciones públicas que fungen como espacios donde ciudadanos y organizaciones hacen oír sus intereses y participan más activamente en las políticas que les afectan directamente. Ahí, estos actores gozan de amplia aceptación y es un área de oportunidad para que, por igual, agentes privados puedan involucrarse de forma más directa en los procesos de atención de cuestiones colectivas y construyan legitimidad desde la base social.

En especial, lo local se ha configurado como la dimensión *ad hoc* para que se susciten procesos de interacción verticales y horizontales entre ámbitos de gobierno, entre gobierno, actores privados (principalmente lucrativos) y actores público-sociales, con el fin de desarrollar acciones públicas que involucren sus intereses, recursos y capacidades.

La literatura en México ha discernido acerca de las implicaciones normativas para el espacio público y ejercicio de la ciudadanía, según los estudios de Zabaleta (2009) y Luna (2005). Otras propuestas se focalizan en generar estrategias aplicables a la gestión de redes de políticas; casos ilustrativos son Sánchez (2008), Zabaleta (2008) y Aragón (2001).

También hay trabajos que estructuran marcos analíticos, a fin de interpretar y otorgar significado a las rearticulaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado (Aguilar, 2006; del Castillo, 2000). Asimismo, se pueden localizar estudios que aplican el enfoque de redes de políticas para analizar el desarrollo de acciones públicas en el ámbito local (Vázquez, 2011; Vargas, 2008).

En síntesis, estos trabajos son una muestra de que en las últimas décadas la idea de gobernanza, y con ello las redes de acción pública, ha cobrado fuerza como una expresión que refleja dos cuestiones. Por un lado, se maneja como una nueva manera de regulación política, social y económica del nivel local, regional y nacional y como una expresión que condensa conceptualmente las reconfiguraciones del espacio político y revitalización (fortalecimiento) de la democracia en nuestras sociedades.

Por el otro, suele indicar que los gobiernos han incorporado actores o expresiones no tradicionales en la atención y tratamiento de los asuntos públicos

(definición del problema, la toma de decisiones y su implementación), en el sentido de que el poder gubernamental en ciertas áreas de política ha perdido su habitual preponderancia y porque opera en unión con poderes privados y sociales, los cuales acreditan la capacidad de autogobierno y solución de problemáticas colectivas.

IV. Las redes de acción pública como estructuras que sí importan

Hay aportaciones seminales (Ostrom, 1990; Crozier y Friedberg, 1980; Olson, 1965) que han ayudado a sentar las bases para el estudio de las redes de acción pública, según me propongo. También tenemos estudios más actuales (Berardo, 2009; Scholz, Berardo y Kile, 2008; Percival, 2009; Sandström, 2008; Lewis, 2005; Howlett, 2002) que auxilian a contextualizar y ubicar las posibilidades del propósito de esta obra

Olson (1965)¹³ haría énfasis en las cualidades de grupo que favorecen empresas colectivas, como tamaño reducido y homogeneidad entre los integrantes. Mientras, Crozier y Friedberg (1980) indicarían que si los resultados de la acción colectiva (como podría ser una acción pública) se contraponen a los propósitos de los actores, mucho se debe a la estructuración social del campo de acción (propiedades de la organización), es decir, de los *constructos* a través de los cuales los actores tratan de concretizar objetivos colectivos, enmarcan sus intercambios y ordenan sus relaciones de poder.

En tanto, en Ostrom (1990) hay un reconocimiento de la importancia de las características organizacionales, aunque con un énfasis neoinstitucionalista, de la acción colectiva; además de subrayar que los procesos de cooperación implican aspectos de poder, porque los sujetos en busca de beneficios conjuntos entran en un tipo de acuerdo político, el cual los autoconstruye respecto a comportamientos oportunistas.

Vistas en su conjunto, dichas contribuciones han facilitado ideas para problematizar teóricamente a las RAP como entidades organizativas, y cuya configuración es determinante para entender su incidencia en los asuntos donde intervienen. También es elemental reconocer que en su interior se entretajan relaciones de poder, las cuales se embrollan en las interacciones de los actores al actuar conjuntamente.

¹³ Tengo presente que las propuestas aquí citadas de Ostrom, Crozier y Friedberg, y Olson son más amplias. Solamente rescato ciertos elementos para fines de exposición y argumentación.

Berardo (2009 y 2007); Percival (2009); Sandström (2008); Lewis (2005); Howlett (2002), y Provan y Milward (1995), al trasladar la idea y concepto de red de acción pública (*policy network* para ellos) más allá de su acento descriptivo y normativo, con la ayuda de la metodología y técnicas del Análisis de Redes Sociales (ARS), sugieren que ciertos aspectos estructurales de la red (propiedades que adquiere la interacción e intercambio entre actores gubernamentales, privados y público-sociales) son decisivos para su desempeño al tratar conjuntamente asuntos públicos.

Estas propuestas (en su contenido teórico-conceptual y conclusiones a las cuales arriban) resaltan el proceso de la política pública como interacciones complejas que involucran a múltiples actores en una serie de intercambios de recursos, materiales y simbólicos, a fin de llevar a cabo objetivos deseados aunque no con el mismo interés. Asimismo, argumentan que no importa únicamente el mero surgimiento y existencia de las redes, también se debe prestar atención a la manera de estructurarse.

En su conjunto, si bien los autores, inicialmente, citados (p.e. Olson y Ostrom) han marcado tradiciones teóricas contrastables entre sí, han sido un ápice para que extender el conocimiento en torno a los procesos de gobernanza contemporáneos, según dejan ver aportaciones de reciente aparición (p.e. Berardo y Sandström). Así, las lecciones importantes a extraer de ambos cuerpos de literatura dan luz para repensar las realidades reticulares e interdependientes de las acciones públicas en tiempos presentes, a efecto de hacer notar que la traducción de decisiones en resultados mucho tiene que ver con la estructuración, propiedades más concretamente del campo de acción, con que se atienden determinados asuntos públicos.

Así las cosas, estas líneas introductorias, junto con el problema planteado, han conducido una línea argumentativa que adquiere cuerpo a través de cinco capítulos, mismos que describo a continuación.

V. Organización de la obra

En el primer capítulo, básicamente me ocupo de construir la propuesta teórica, la cual se sintetiza en la hipótesis de trabajo esbozada.

Delineado el terreno teórico, el segundo capítulo tiene la función de exponer la elección y diseño del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo como caso

de estudio. En el tercer capítulo describo el contexto donde se ubica el caso y se dan los primeros trazos empíricos de la estructura que ha dado funcionalidad y cuerpo al PPM, en torno a dos bienes públicos de gran significancia para la ciudad de VdeB: la imagen urbana y el patrimonio histórico-arquitectónico. Aquí adquiere particular importancia la red de acción pública que se observa y se identifica como Red Valle de Bravo Pueblo Mágico (RVBPM).

Con datos reticulares de la RVBPM y datos de percepción sobre su desempeño, en el cuarto capítulo evalúo la hipótesis propuesta, a partir de tres modelos de regresión múltiple y discuto los principales hallazgos.

En el quinto capítulo presento las conclusiones de esta investigación en los términos de lo revelado por el caso empírico para el estudio de las redes de acción pública, expongo las principales contribuciones de este trabajo y detallo un breve itinerario teórico y metodológico en torno a tales estructuras interactivas.

Capítulo 1

REDES DE ACCIÓN PÚBLICA: SUS PROPIEDADES, DESEMPEÑO E INNOVACIÓN

Asumiendo como punto de referencia las alteraciones del circuito de relaciones entre el Estado, sociedad y mercado y, más específicamente, entre las expresiones concretas que ahí se constituyen y vinculan respecto a los asuntos públicos, la idea es argumentar a la red de acción pública como *constructo*, el cual articula e integra comportamientos divergentes entre actores gubernamentales, privados (primordialmente lucrativos) y público-sociales, a fin de lograr objetivos colectivos, aunque no sean igualmente esperados; para así, asociar este concepto con el desempeño de la red en propiciar la acción conjunta entre múltiples actores en torno a dichos asuntos.

1.1. Factores que relacionan a las redes de acción pública y su desempeño

Aquí se ubican los factores relacionados a las preguntas planteadas y con los cuales se estructura la propuesta teórica de este trabajo. Para eso, se toma como eje articulador la argumentación de Crozier y Friedberg (1980), expuesta en *Actors and systems. The politics of collective action*.¹⁴

1.1.1. La conformación de las redes de acción pública como acciones deliberadas

El estudio del comportamiento organizacional y de las decisiones (públicas) desde el último tercio del siglo xx estuvo dominado por la teoría de la decisión racional. Ésta otorga un lugar preponderante a la elección individual para resaltar la capacidad del agente en cuanto a voluntad, estrategia, decisión y persecución de objetivos propios, es decir, de actuar deliberadamente ante las determinaciones objetivas que sobre éste suponían los funcionalistas y marxistas-estructuralistas.

A la postre, el enfoque de decisión racional sería debatido mediante una serie de contraargumentos de sus propios postulados, configurándose la racionalidad

¹⁴ De la propuesta de Crozier y Friedberg (1980), únicamente retomo sus postulados sobre los *constructos* de acción colectiva, funcionales a la pregunta de investigación. Soy consciente de que su propuesta es vasta y más amplia de lo que aquí desarrollo.

limitada como un marco interpretativo alterno. No obstante, si bien las divergencias entre el enfoque racional¹⁵ (Modelo I en Allison, 1969) y el de racionalidad limitada¹⁶ (Lindblom, 1979; Simón, 1976) son contrastantes entre sí, ambos convergen en que los procesos de decisión pueden ser estudiados considerando a un único actor.

Dicho debate llevado al estudio contemporáneo del gobierno y de los asuntos públicos ha implicado destacar que los procesos de decisión involucran una multiplicidad de actores y que las políticas son consecuencia de procesos interactivos, más que de la decisión unilateral de un actor (Bardach, 1978; Pressman y Wildavsky, 1973).

En todo caso, el gobierno más que ser un actor unificado se configura como una multiplicidad de organizaciones interconectadas débilmente por numerosas reglas (March y Olsen, 1989). Asimismo, se reconoce la influencia del contexto institucional donde se decide (Berman, 1978) y se distingue la naturaleza política inevitable y poco racional de todo proceso de decisión pública (Modelo III en Allison, 1969).

La decisión pública, más que un conjunto lineal de fases, es un proceso complejo debido al número de actores que toman parte o tratan de influir en ella; además, las preferencias de los involucrados no siempre son perfectas debido a las estrategias a emprender y por la inestabilidad temporal de las soluciones.

Tomando en cuenta el enfoque racional (sea el clásico o limitado) que asigna al individuo ciertas preferencias y capacidades de discernir sobre las diferentes alternativas para escoger la acción más favorable y con capacidad de deliberar acerca de los medios más óptimos para sus fines, y también considerando

¹⁵ Aquí, el entendimiento más común es que durante un proceso de decisión el agente: a) examina todas las posibles alternativas de acción; b) construye todos los escenarios a los cuales lo conduciría cada una de ellas, y c) finalmente se decide por la alternativa con las mejores consecuencias para él mismo. Esto bajo los supuestos de que el agente posee información completa sobre las alternativas, y sus preferencias respecto a ellas son estables.

¹⁶ Se supone que la información con la cual se toman las decisiones nunca es perfecta y que los decisores están imposibilitados (limitados) para examinar todas las alternativas posibles, a pesar de que las preferencias sean estables y conocidas por ellos. La decisión racional limitada se basa en que los decisores no tratan de optimizar su beneficio al decidir, sino sólo de encontrar un curso de acción que les proporcione resultados aceptables, dado los costos para adquirir información y las limitaciones del decisor para procesarla.

la complejidad del proceso de las decisiones (políticas) públicas, es como se asume que éstas implican a actores racionales, quienes interactúan en los procesos que las constituyen y determinan.

Relacionar estas ideas con la discusión de redes conduce a asemejarlas como agregados de actores que deciden involucrarse en procesos complejos de política pública, dada su voluntad, estrategia y decisión, a fin de concretizar objetivos posiblemente propios y compartidos.

Por lo anterior, se asume que la activación y desenvolvimiento de las redes son la expresión de acciones intencionadas de actores con intereses propios y distintos; pero a fin de cuentas con cierto grado de interdependencia. Aún más, contextualizando la discusión en el escenario de las alteraciones suscitadas en el circuito de las relaciones entre gobierno, actores privados y público-sociales, el involucramiento de múltiples actores o expresiones en las redes de acción pública cobra un sentido voluntario e intencional por su estatus autónomo y al ser sus vínculos e intercambios socialmente (y no legalmente) establecidos.

En esta tesitura, la naturaleza de una red de acción pública radica en las acciones deliberadas de actores autónomos, quienes con cierta racionalidad e intencionalidad se involucran y vinculan en torno a una serie de objetivos, sin la certeza de que su estructuración los propiciará.

Cabe subrayar que la red de acción pública no debe ser considerada una unidad analítica en sí misma. Por ello, la existencia de objetivos en común no es un condicionamiento necesario para la integración de diversos actores y su articulación en una red (Sandström, 2008), como tampoco que dicho fenómeno sea natural y derivado del desarrollo de las interacciones y consecuencia lógica de los problemas por resolver (Crozier y Friedberg, 1980).

Más bien, los actores se vinculan voluntariamente con miras a satisfacer su umbral de intereses y objetivos específicos. Decir que un actor o una expresión (organizacional o individual) “tiene intereses en una política significa que el proceso y los resultados de una decisión tiene consecuencias para éste” (Knoke *et al.*, 1996: 12). Y muchas veces el escenario de oportunidad para acceder a los recursos e influir en la construcción de las acciones públicas lo representa el tratamiento de los problemas públicos (o sociales), que implican la programación de múltiples objetivos colectivos.

En esos términos, las redes de acción pública se desarrollan e integran porque los actores se necesitan unos a otros. De hecho, la interdependencia es una precondition de las redes que se da cuando un actor no controla todos los recursos necesitados para una acción deseada (Pfeffer y Salancik, 1978). Es necesario reconocer las interacciones entre los actores, a fin de generar intercambio de recursos materiales y simbólicos, si bien interacciones voluntarias no necesariamente exentas de problemas dado su carácter colectivo y político.

Por lo tanto, las redes de acción pública, como un reflejo de la acción voluntaria de los actores que las integran y de las relaciones de interdependencia entre ellos, se presumen como estructuras conducentes para articular a diversos actores o expresiones autónomas en torno a fines colectivos.

1.1.2. Las redes de acción pública como posibles instancias de acción colectiva

Hablar de la acción organizada o conducta de grupo con miras a cumplir objetivos comunes (Crozier y Friedberg, 1980), implica reconocer los posibles medios para cooperar. Antes de las contribuciones de Hardin (1968) y Olson (1965), básicamente se asumía que los individuos, una vez identificados los objetivos comunes, procedían a organizarse y actuar colectivamente para llevarlos a cabo. A partir de esos trabajos seminales, se empezó a prestar atención a algunos problemas que dificultan la cooperación.

Más avanzados a estas primeras contribuciones teóricas, en la década de 1980 se discutieron soluciones respecto a los problemas que inhiben el actuar colectivo. La propuesta de Ostrom (1990) se ha perfilado en esta tendencia, al indicar la existencia de factores institucionales que facilitan que los actores de manera voluntaria actúen colectivamente; en tanto, otros contextos son menos conducentes para ello, siendo necesarios ciertos mecanismos que incentiven a cooperar, como el Estado y el mercado.¹⁷

¹⁷ La relación económica y la política representan cooperación por parte de dos o más individuos. Tanto el mercado como el Estado son mecanismos a través de los cuales la cooperación se organiza y se hace posible. Los hombres cooperan mediante el intercambio de bienes y servicios en mercados organizados, y tal cooperación implica beneficios recíprocos. El individuo entra en una relación de intercambio, en la cual persigue su propio interés, proporcionando algún producto o servicio que constituye un beneficio directo para el individuo que se encuentra al otro lado de la transacción. Básicamente, la acción política o colectiva desde el punto de vista individualista del Estado es bastante semejante. Dos o más individuos perciben mutuamente ventajoso unir sus fuerzas para lograr objetivos comunes (Buchanan y Tullock, 1993: 44).

Al respecto, rescatando la postura de Klijn (1997), asumo que a esos mecanismos extremos se pueden incluir las redes de acción pública. Es decir, se perfila el supuesto de que este tipo de estructuras pueden ser alternativas para propiciar la cooperación entre actores distintos o altamente heterogéneos entre sí.

Las RAP como una opción para generar procesos cooperativos cobra relevancia, ya que, a fin de lograr objetivos comunes o propios, los actores (con cierta racionalidad) voluntariamente delinearán estrategias de interacción al necesitarse entre sí por su interdependencia de recursos, lo cual implica una oportunidad de influir en las decisiones públicas.

Al pensar en las redes de acción pública como una opción para propiciar la cooperación, se reconoce la idea básica del enfoque de la acción colectiva: “Gente que actúa conjuntamente en orden para llevar a cabo objetivos deseables, aunque ellos no sean igualmente esperados” (Carlsson, 2000: 510) o compartidos por los actores, dado que no puede haber unicidad de éstos dentro de una acción organizada, como lo es una RAP.

En consecuencia, la acción organizada implica reconocer el carácter interactivo y las interdependencias o interrelaciones instrumentales que liga a las partes involucradas en redes de acción pública, pues sus procesos interactivos y su desempeño son determinados por más de un actor que posee sus propios intereses y estrategias para influir en la construcción de las decisiones públicas. Pero así como su conformación no es fortuita o espontánea, la interdependencia tampoco es similar para todos los actores en cuestión, pues necesita un mínimo de integración e intercambios de recursos que ponen a flote las situaciones de poder coexistentes en el seno de las redes de acción pública, según se discute a continuación.

1.1.3. El poder en las redes

Hasta a mediados del siglo xx, decir política era sinónimo de público, respecto a las instituciones gubernamentales y su vida organizacional. Así era percibida por la teoría social y disciplinas que la producían. De ahí que Wallerstein (1996) señalara que el conocimiento de lo social ha sido estadocentrista; al constituir los Estados el marco, supuestamente evidente, dentro del cual tenían lugar los procesos políticos.

Por eso, en el campo de las ciencias sociales cada vez cobra mayor auge la afirmación de que la política implica una dimensión más relativa y ubicua, pues, paulatinamente, las cuestiones colectivas se restringen menos a la esfera estatal y se tratan cada vez más mediante acciones o relaciones sociales en las cuales pueden estar presentes o no actores gubernamentales (Arditi, 1995).

Además, al decir relaciones con el adjetivo social, implícitamente decimos poder (Mouffe, 2000; Knoke, 1990), dado los antagonismos inherentes a los actores que las constituyen en torno a aspectos o problemáticas colectivas. Ello supone que de requerírseles integración, esto será posible mediante un mínimo de reglas restrictivas de las voluntades parciales o que regulen las negociaciones, configurando relaciones de poder (Crozier y Friedberg, 1980). No obstante, según Mouffe (2000) y Knoke (1990), las relaciones sociales difícilmente son concebibles sin algún tipo de hegemonía provisional, sin exclusiones y desigualdades, sin antagonismos, debates y polémicas, sin conflictos y tensiones entre los agentes en cuestión.

Lo dicho denota importantes consecuencias para el estudio de los procesos de gobernanza como los que implican las redes de acción pública, dada la naturaleza social más que gubernamental¹⁸ de las relaciones que se suscitan en ellas. Esto orienta a considerar obligatoriamente que hablar de redes no conlleva relaciones solidarias *per se*, en las cuales el poder está distribuido igualmente en una estructura no-jerárquica. Todo lo contrario, a pesar de que quienes se integran a la red en cierto modo encuentren ventajoso vincularse, no todos tienen las mismas ventajas u oportunidades respecto a priorizar sus fines particulares a la luz del conjunto de objetivos, en torno a un bien colectivo o asunto público, debido al estado asimétrico de la dependencia de recursos, resultando situaciones de poder entre ellos.

1.1.4. El poder desde los actores y desde la red

Conceptualmente, el denominador común de todas las manifestaciones de poder¹⁹ implica siempre la posibilidad para algunos individuos o grupos de actuar sobre otros; para ello habrán de vincularse, pues la acción sobre un

¹⁸ Se debe enfatizar que en las redes de acción pública si bien se puede encontrar entre sus integrantes al gobierno, este actor tiende a ser uno más entre muchos otros actores público-sociales y privados, además de que los vínculos y jerarquías entre ellos suelen ser socialmente construidos y móviles, y no estáticos ni predeterminados según los mandamientos formales. La literatura refiere a este tipo de configuración estructural como heterarquía.

¹⁹ Cualesquiera que sean sus fuentes, legitimación, sus objetivos y sus métodos de ejercicio (Crozier y Friedberg, 1980).

tercero requiere del establecimiento de una relación con él, constituyéndose una relación de poder. Lo esencial del poder es su carácter de relación y no un atributo de los actores. Se trata de una dimensión constituida y situada *ipso facto*, y por ende, contingente tanto a los actores como a la estructura en la cual actúan.

El poder puede precisarse como una relación de intercambio, pero donde los términos del mismo siempre favorecen más a una(s) de las partes. Se trata de una relación en la que un actor social, privado o el gobierno puede sacar ventaja, donde existen equilibrios de poder y asimetrías. Esto lleva a suponer, simultáneamente, la existencia de algún actor dominante. Aquí todo ello tiende a ser momentáneo o contingente si consideramos que el actor sometido no está totalmente desvalido frente al primero ni se suscitan las relaciones de dominio en escenarios o espacios de decisión pública estables.

Pero ¿cómo analizar una relación de poder? y ¿por qué hay ciertos actores que ocupan una posición privilegiada en las acciones públicas? Según Hanneman y Riddle (2005) y Crozier y Friedberg (1980), implica considerar: *a)* que los recursos poseídos por los actores les ofrecen ventajas estructurales, las cuales pueden traducirse en poder, y *b)* que dichas ventajas están en función de los criterios que definen la pertinencia de los recursos.

1.1.4.1. Los recursos como antesala del poder estructural

Hay una variedad de recursos de los que puede disponer un actor por su situación social, económica, cultural, entre otras cuestiones, y cuyo intercambio en un contexto de acción pública propicia relaciones de interdependencia entre los actores. En ellas, unos enfrentan menos restricciones que otros en las transacciones y mayores ventajas de extraer las mejores oportunidades en los intercambios. En esta lógica, resulta fundamental describir los recursos en cuanto a propiciar ventajas y desventajas estructurales, las cuales se traducen en poder.

A ese respecto, al señalar Themudo (2000) que si bien no existe una regla específica para determinar qué sí y qué no es un recurso, indica que “si algo ayuda a lograr un objetivo, ya sea en el presente o futuro, entonces se trata de un recurso” (Themudo, 2000: 6). En tanto, Emerson ha explicado que la definición de recurso es intrínsecamente contextual, pues “cualquier habilidad o elemento poseído por un actor es un recurso sólo en relación con otro actor específico que así lo valora” (1976: 348).

A la luz de lo señalado, se entiende como recursos a los insumos relevantes para el funcionamiento de la red, en torno al objetivo para el cual fue activada y porque permite a los agentes la consecución de sus intereses. Dichos insumos, a decir de Berardo (2009), no se limitan a los financieros ni a los reglamentarios, mismos que tradicionalmente ha controlado el gobierno. Más bien, el tratamiento de los asuntos de orden colectivo en los contextos contemporáneos involucra una diversidad de ellos.

Edwards y McCarthy (2004) dan un indicativo para desglosar la serie de recursos que pueden portar y aportar los actores, tales como: políticos, humanos, organizacionales, materiales, culturales y financieros (véase Tabla 1).

Al haber más recursos que los estrictamente gubernamentales, por consecuencia también podemos asumir que hay expresiones no gubernamentales que los pueden proveer y controlar al ser necesarios para las acciones públicas; lo cual les implica en determinados momentos ventajas estructurales respecto a las partes gubernamentales. En todo caso, no están desprovistos de poder.

Tabla 1. CLASIFICACIÓN DE RECURSOS SEGÚN EDWARDS Y MCCARTHY	
Recursos	
Políticos*	Aprobación y consenso en torno a los objetivos, decisiones y actividades de la red.
Humanos	Trabajo voluntario, apoyo técnico, conocimiento especializado y liderazgo.
Organizacionales	Membresía (sentimiento de pertenencia a la red), acceso a redes, reclutamiento de integrantes, conocimiento y capacidades sobre manejo organizacional.
Culturales	Comprensión de los problemas y asuntos ante los cuales se actúa, acceso al conjunto de valores y percepciones de los actores.
Materiales	Recursos materiales, espacios de reuniones y equipos necesarios para las funciones adjetivas de la red.
Financieros	Recursos monetarios que hacen que los proyectos sean viables en su diseño e implementación.
Reglamentarios**	Asistencia en requerimientos administrativos y regulatorios que hacen de las actividades o proyectos jurídicamente viables.

Fuente: Elaboración propia con base en Edwards y McCarthy (2004).

* Esta fila incorpora aportaciones de Berardo (2009).

** Este recurso se desprende de las ideas de Bressers y O'Toole (1998).

1.1.4.2. La pertinencia de los recursos

Acto continuo, ahora problematizo acerca de cuáles son los criterios que definen la pertinencia de esos recursos y su carácter más o menos movable. Esto obliga a cambiar de orientación. Se trata de prestar atención a las limitaciones estructurales que constriñen la movilización (intercambio) de recursos entre los actores, ubicándolos en situaciones de desventajas y ventajas estructurales.

Aceptando el punto de las limitaciones estructurales de la red, se asume que ella genera sus propias fuentes de poder, en función de la conveniencia o pertinencia de los recursos respecto al asunto público o cuestión colectiva en mano.

En esta tesitura, Pfeffer y Salancik (1978) sugieren que los recursos no son igualmente pertinentes ni movilizables para una organización, debido a su criticidad y escasez, en correspondencia con los objetivos que se persiguen.²⁰ Aplicado esto al estudio de redes, indica que en determinada acción pública se valorarán más unos recursos y se descartarán otros, según los objetivos de la misma y de los intereses de los actores público-sociales, privados y gubernamentales. De ahí la importancia de la escasez y criticidad de los recursos. En estos términos:

- Un recurso es escaso en la medida en que son pocas las fuentes que lo pueden proveer, aunque no necesariamente sea insuficiente para los propósitos de las acciones públicas e intereses de quienes participan en ellas, y
- Son críticos aquellos que además de ser escasos, sin ellos, los actores sociales, privados y gubernamentales no pueden desarrollar sus actividades y conseguir sus objetivos. Más aún, tienen una importancia primordial para el desarrollo de la acción pública que los reúne.

A razón de lo indicado, se sugiere que los actores que controlan los recursos críticos son quienes poseen más margen de libertad y negociación (menos restricciones); lo cual puede traducirse en poder, es decir, menos dependencia de un actor respecto a otros. Así, la propuesta de Pfeffer y Salancik (1978)

²⁰ Se tiene presente que Crozier y Friedberg (1980) sugieren que las estructuras de acción colectiva generan sus propias fuentes de poder; no obstante, su propuesta se asocia a una serie de recursos más limitada de los que aquí se consideran. Al respecto, la propuesta de Pfeffer y Salancik (1978) resulta una alternativa más flexible y compatible (en términos teóricos y de método), para identificar recursos, valorar su pertinencia y estudiar sus implicaciones en las asimetrías estructurales entre los actores.

sobre la criticidad y escasez de los recursos se complementa con lo propuesto por la Teoría de Movilización de Recursos de Edwards y McCarthy (2004). Cruzar ambas propuestas permite una tipología de los recursos y caracterizarlos como críticos o escasos (véase Tabla 2).

A partir de las propuestas de Crozier y Friedberg (1980), Pfeffer y Salancik (1978) y Edwards y McCarthy (2004), los actores que se enfrentan a menos restricciones y más oportunidades están en posiciones estructurales favorables, en función de los recursos que controlan y su pertinencia en contextos de su intercambio y dependencia.

Lo anterior se asemeja a las asimetrías implícitas en las redes de acción pública y que pueden traducirse como relaciones de poder, a través de las cuales los actores procuran aventajar en la construcción de las decisiones colectivas, debido a la criticidad de los recursos que llegasen a poseer y/o controlar, sean morales, humanos, organizacionales, culturales, materiales, entre otros.

Tabla 2.
CRITICIDAD Y ESCASEZ DE LOS RECURSOS

Recursos	
Políticos	Críticos/Escasos
Humanos	
Organizacionales	
Culturales	
Materiales	
Financieros	
Reglamentarios	

Fuente: Elaboración propia con base en Berardo (2009 y 2007), Edwards y McCarthy (2004), Bressers y O’Toole (1998) y Pfeffer y Salancik (1978).

De hecho, aplicando las ideas de Crozier y Friedberg (1980), los actores difícilmente alcanzan sus intereses más que por el ejercicio del poder que se suscita en las relaciones sociales, como las sucedidas en las redes. Asimismo, no pueden ejercer su poder más que cuando en conjunto persiguen objetivos comunes, aunque no sean igualmente deseados.

1.1.5. Las redes de acción pública como constructos y las implicaciones de su estructura

Suponer a las RAP como posibles alternativas para propiciar la cooperación entre una serie de actores relativamente autónomos, con sus recursos y capacidades particulares, implica reconocerlas como *constructos* que tratan de articular e integrar comportamientos divergentes (y posiblemente contradictorios), instituyendo una estructuración humana o un mínimo de organización del campo de acción social. Por eso, se asume que las posibilidades de acción conjunta de los actores en las redes de acción pública en mucho se relacionan con su estructura o composición organizativa.

Los partidarios del enfoque de redes argumentan (entre ellos Carlsson, 2000) que para una mayor comprensión de cómo las políticas se crean en la sociedad contemporánea, se deben investigar las estructuras emergentes para atender los asuntos públicos en lugar de centrarse en las estructuras formales, las autoridades políticas, sus decisiones y programas.

Al respecto, Jones, Hesterly y Borgatti (1997) indican que hay formas de cooperación que no derivan de las estructuras de autoridad o de las reglas formalizadas; pues si bien esos mecanismos definen las relaciones entre ciertos actores que toman parte en la red, no lo hacen con todos los involucrados, al existir relaciones no especificadas entre actores participantes no reconocidos por la estructura formal, pero que se vinculan con alguno o algunos participantes reconocidos formalmente.

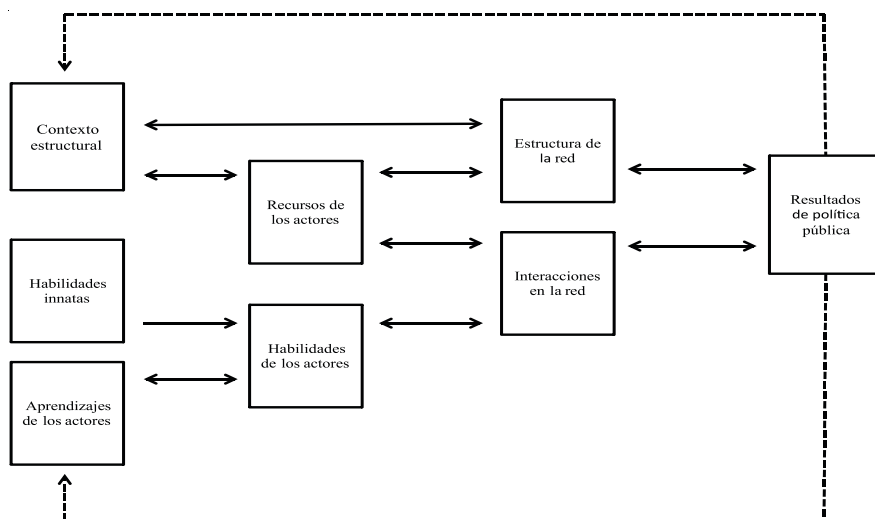
Así, una red de acción pública involucra actividades cooperativas de actores variablemente autónomos y relativamente organizados en un *constructo* (no del todo formalizado), en torno a un sector de política pública y que, a la luz de Crozier y Friedberg (1980), implica tener en mente que si muchos de sus procesos resultan contraproducentes a los objetivos de quienes los emprenden, no se debe exclusivamente a las propiedades de los problemas, características de los individuos ni a sus estrategias no-cooperativas, sino también tiene que ver con las propiedades de la estructuración del campo de acción o de los *constructos* de acción colectiva.

Con ello se infiere alguna incidencia de las estructuras o composición de las redes de acción pública en el proceso y los resultados de la acción pública misma.

Por su parte, Marsh y Smith (2000)²¹ ya han avanzado sobre esta trayectoria al proponer la composición de las redes de acción pública como determinantes de varias relaciones dialécticas, como las que se establecen entre la red y la agencia, entre la red y los resultados de política, entre la red y las interacciones que se configuran entre los actores, entre otras relaciones, según muestra el Esquema 1.

Con este modelo, Marsh y Smith (2000) sostienen que las redes son la causa y el efecto. Particularizando, la red como la causa, los autores delinean que ésta incide en la manera como se comportan ciertos actores y ayudan a moldear los resultados de las políticas.

Esquema 1. REDES DE ACCIÓN PÚBLICA: UN ENFOQUE DIALÉCTICO



Fuente: Elaborado a partir de Marsh y Smith (2000).

²¹ El modelo dialéctico que proponen estos autores deriva de una discusión entre Marsh y Rhodes (1992) con Dowding (1995), en la cual Dowding (con un sesgo racionalista e individualista) critica el exceso metafórico (y poco teórico) de la propuesta de Marsh y Rhodes, al estudiar a las redes de acción pública a partir de dos subtipos: comunidad política y red temática. Según Dowding (1995), los integrantes de la red (sus decisiones y estrategias), más que tipos de redes, en sí mismos son aspectos a considerar, ya que el poder explicativo de las redes de acción pública descansa en las cualidades de éstos.

Los resultados de las acciones públicas y los patrones de interacción, junto con las estructuras de las redes, se pueden ubicar en una serie de conexiones lógicas, en el sentido de que dicha relación interactiva “entre redes y actores define, da forma, interpreta y reinterpreta los resultados de las políticas públicas. Al mismo tiempo, los participantes interpretan, reinterpretan y limitan a la red. Por lo tanto, existe una compleja relación entre la red (estructura) y la agencia” (Evans, 1998: 253).

En sintonía con lo discutido, más lo visualizado en el Esquema 1, se esboza la relación lógica entre la red de acción pública y las posibilidades de acción conjunta entre múltiples actores, a partir de reconocer ciertas propiedades estructurales de la misma red.

Tal propuesta se robustece con los avances que ha logrado el análisis formal del estudio de redes sociales, donde ha cobrado importancia la composición estructural de estas (Knoke y Yang, 2008; Knoke, 1990). Es decir, hay una relación directa entre lo propuesto por Crozier y Friedberg (1980) y lo que desde el análisis de redes sociales se prescribe al señalar que la estructura de la red (estructuración del campo de acción para Crozier y Friedberg) impone oportunidades y constreñimientos a la acción de los actores, a fin de favorecer objetivos propios y colectivos.

1.1.6. La estructura de la red de acción pública

La idea de que la composición de las estructuras de acción colectiva importan a la hora de entender sus resultados, no resulta ser nuevo en las ciencias sociales (Olson, 1965). En el Esquema 1 se simplifican ciertas relaciones de una red de acción pública con otras variables. De acuerdo con los planteamientos de esta investigación, de dichas conexiones la importante es la que relaciona a la estructura con los resultados de la acción pública.

Partiendo de la consideración latente de la composición de la acción organizada como variable clave para entender a ésta y sus resultados (Crozier y Friedberg, 1980; Olson, 1965), y teniendo en mente aportaciones más actuales como las de Sandström y Rova (2010), Sandström y Carlsson (2008), así como retomando los avances logrados desde el enfoque del análisis de redes sociales (Knoke y Yang, 2008; Hanneman y Riddle, 2005), cabe destacar que las propiedades

de las redes de acción pública, en términos estructurales, adquieren relevancia teórica y metodológica.

En esta tesitura, Sandström (2008) considera que la estructura de las relaciones entre los actores y su localización en la red tiene importantes consecuencias, tanto para las unidades individuales como para la red global.²² Por ello, es posible presumir que los patrones de las relaciones favorecen o restringen la cooperación en el sentido de que “el éxito de una política no depende únicamente de su contenido y características de los actores involucrados, también de la red. Por eso, algunas redes quizá son asumidas para ser más efectivas que otras en lograr acciones colectivas...” (Sandström, 2008: 42).

En concreto, las redes de acción pública como *constructos* de acción colectiva que integran y articulan comportamientos, si bien voluntarios, divergentes y hasta contradictorios, instituyen al mismo tiempo cierta estructuración humana y de poder, es decir, la estructura de la red (con ciertas propiedades); lo cual incide en la manera de darse la cooperación entre múltiples actores y los resultados que de ahí derivan.

Esto ha delineado un pendiente en el itinerario de la teoría y análisis de los asuntos públicos: estudiar y evaluar a las RAP como estructuras con capacidad de incidir en los asuntos públicos, ya sea propiciando procesos y resultados deseados, o inhibiendo tales posibilidades sin atribuirles únicamente una utilidad heurística. Es decir, pasar de la etapa de los conceptos al de las variables.

Cobra sentido considerar que este tipo de entidades estructurales son más que agregados de individuos con ciertas especificidades que configuran arquetipos metafóricos o analíticos.²³ Las redes como estructuras organizativas implican recursos en juego, relaciones de poder y reglas en uso que influyen en el modo de darse los resultados colectivos. Este aspecto no debe darse por sentado, sino considerar la importancia de las RAP en los procesos de gobernanza, a partir de examinar sus propiedades estructurales.

²² Algo muy similar a lo que ha propuesto Crozier y Friedberg (1980).

²³ He discutido esto en líneas anteriores, véase sección I.

1.1.6.1. *Propiedades estructurales*

El reconocimiento de las redes como estructuras organizativas ha implicado estudiarlas mediante el análisis de redes sociales.²⁴ Algunos estudiosos, entre ellos Sandström y Rova (2010), Sandström y Carlsson (2008), John y Cole (1998) y Knoke *et al.* (1996), han sugerido usar metodologías más formales para su estudio.

Desde esta perspectiva, se les asume como estructuras que atribuyendo funciones, recursos y capacidades, “afectan tanto la manera en que se comportan los grupos como los resultados de las políticas” (Marsh y Smith en Evans, 1998: 250). El foco de atención no son los agentes en sí mismos, sino las posiciones que ocupan, sus relaciones y conexiones entre ellos.

Dicho en palabras de Knoke y Yang (2008), la perspectiva estructuralista enfatiza en las relaciones estructurales como un principio clave, donde la estructura consiste en las regularidades de los patrones de interacción entre entidades concretas que influyen en sus percepciones, creencias, decisiones y acciones. “Los objetivos centrales del análisis de redes son medir y representar estas relaciones estructurales, y explicar por qué ocurren y cuáles son sus consecuencias” (Knoke y Yang, 2008: 4).

La importancia del ARS descansa en tres supuestos sobre los patrones de las relaciones y sus efectos: primero, “las relaciones estructurales con frecuencia son más determinantes para entender los comportamientos observados que atributos personales como edad, género, valores e ideología”; segundo, “las redes sociales afectan las percepciones, creencias y acciones a través de una variedad de mecanismos estructurales que son socialmente contruidos por relaciones entre entidades”; tercero, “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).

²⁴ Las redes como estructuras organizativas se han estudiado a partir de dos vertientes: la primera, identificada como estructuralismo blando y que se basa mucho en la Teoría de Dependencia del Poder de Rhodes (1986). La segunda es el estructuralismo fuerte, aquí se retoman las categorías y herramientas metodológicas del análisis de redes sociales. La presente tesis se ubica en esta última vertiente.

Aquí cabe discutir que a pesar del potencial para el desarrollo de teoría que esta perspectiva estructuralista implica, se reconoce haberse cuestionado el que sus medidas impongan una simplicidad arbitraria sobre el mundo complejo (Zurbruggen, 2003). Más aún, la cartografía de las redes, mediante la codificación de datos cuantitativos, no dice mucho sobre las relaciones entre los actores y menos sobre el grado de influencia entre ellos. Por eso, el ARS, aplicado al estudio de las redes de acción pública, no es más que un método descriptivo, el cual ofrece un ejercicio cartográfico que posteriormente es necesario reinterpretar (Evans, 1998).

Ante eso, se requiere un enfoque más comprensivo para complementar las propiedades estructurales de las redes, y de las de acción pública en especial, es decir, la estructura de la red, si se asume una perspectiva estructural. Pero no se trata únicamente de trasladar una perspectiva estructuralista, ya sea blanda (p. ej. Vargas, 2008; Edelenbos y Klijn, 2006; Teisman y Klijn, 2002) o fuerte (p. ej. Percival, 2009; Lewis, 2005; Porras, 2001), al estudio de las RAP por las posibilidades que los enfoques ofrecen en sí mismos.

El objetivo es evaluar su incidencia a partir de una perspectiva estructuralista; por eso se debe considerar que la creación de decisiones públicas y sus resultados dependen de cómo es organizada el área de la acción pública, exigiendo un mínimo de sustento teórico que puede lograrse mediante ciertas estrategias, según se propone a continuación.

1.1.6.2. Las contribuciones del capital social al estudio de las redes de acción pública

Considerando los trabajos de Luna y Velasco (2009) y Sandström (2008), es perceptible que el ARS ofrece herramientas para el estudio de las redes de acción pública; pero en sí mismas no permiten llevarlas más allá de su sentido descriptivo. Por ello, ha sido necesario tomar como eje teórico la propuesta de Crozier y Friedberg (1980), la cual reconoce la relevancia de las propiedades de la estructuración de los *constructos* de acción colectiva para entender los procesos de cooperación; es decir, las estructuras sí importan, recurso teórico consistente con lo que desde la literatura de las RAP se ha señalado (Klijn, 1997).

Especialmente, Crozier y Friedberg (1980) contribuyen a ubicar a los actores, sus interacciones, las posibilidades de intercambio de recursos entre ellos,

las asimetrías de recursos y sus posiciones estructurales, a fin de perfilar la conexión teórica entre ciertas propiedades estructurales de las redes y su capacidad de acción conjunta en torno a asuntos públicos, esto es: su desempeño.

Adicionalmente, la Teoría del Capital Social (TCS) coadyuva a complementar dicha conexión, pues básicamente se enfoca en “cómo las relaciones compartidas entre los sujetos se convierten en un dispositivo productor (o inhibidor) de beneficios sociales” (González, 2009: 1732) u objetivos de alcance colectivo.

De esta forma y aunque el concepto de Capital Social (CS) no ha sido examinado explícitamente en lo presente, su revisión breve facilitará concretar ciertas propiedades de la estructura de la red que se asocian a su capacidad de acción conjunta o desempeño, en términos estructurales y relacionales.

En esta tesitura, Sandström (2008) señala dos elementos básicos en los cuales coinciden las líneas teóricas y de investigación sobre el CS. Primero, el capital social permite llevar a cabo ciertos fines que en su ausencia no serían posibles. Segundo, esta ventaja, se supone, brota de la estructura social, pues las personas mejor conectadas logran un desempeño superior. Por lo tanto, se deduce que el capital social refiere a las características de la organización social que facilitan la coordinación y cooperación para beneficios mutuos.

Este reconocimiento a la estructura como posible determinante de que se propicien o no procesos colectivos ha recibido la atención de autores como Burt (2000 y 2001), Coleman (1990) y Granovetter (1973).

La contribución seminal de Granovetter (1973) radica en dilucidar que las redes sociales trabajan a partir de relaciones e intercambios, siendo el capital social una manera de entenderlas. Dicha proposición se deriva de entrecruzar al ARS e inferencias sobre el capital social.

En su trabajo, Granovetter (1973) explica la manera como los sujetos aprovechan o no las oportunidades potenciales de las relaciones sociales informales, utilizando el concepto de lazos fuertes y débiles. Los primeros representan las relaciones cercanas (por ejemplo, parentescos o vínculos de amistad íntimos). Los segundos comprenden la combinación de cercanía social, multiplicidad de relaciones y contactos frecuentes. Para Granovetter:

Los lazos fuertes son menos importantes que los lazos débiles para sostener la acción colectiva; es decir, en este sentido no son fuentes primarias de capital social. Esto pasa, pues las redes personales de lazos fuertes son redes densamente cerradas, donde la información compartida es muy pobre y poco tendiente a capturar novedades no naturales de ese entorno. Esta característica es positiva, por ejemplo, para difundir alguna innovación social, pero muy negativa a la hora de compartir muchísimos otros recursos y producir las principales formas de capital social (en González, 2009: 1743).

La propuesta de Granovetter ha avanzado gracias a los trabajos de Burt (2000 y 2001) y Coleman (1990), quienes se focalizaron en estudiar las propiedades de las relaciones al interior de las redes, ocupando los conceptos y herramientas del ARS. Por eso, desde las propuestas de Coleman y Burt, la investigación de las configuraciones de la red que promuevan el capital social es el principal objetivo, tratando de identificar las propiedades de la red que pudiesen explicar por qué ciertos desempeños individuales o de grupo son mejores que otros en su promoción.

En este sentido, Burt (2000) ha notado que primariamente son dos las propiedades estructurales relevantes para establecer la relación entre la red y el capital social. Por un lado, se trata de la integración de los miembros de la red, y por el otro, su heterogeneidad o agujeros estructurales. Así, “el argumento central que supone la integración señala que el capital social es generado por agentes fuertemente interconectados”. Mientras que “el argumento de los agujeros estructurales indica que el capital social es propiciado por las conexiones que los agentes pueden establecer con otros segmentos de otro modo desconectados con la red en referencia” (Burt, 2000: 1).

En consecuencia, los análisis sobre el capital social que han utilizado una perspectiva estructuralista, son indicativos de dos propiedades de las redes para lograr objetivos colectivos que de otro modo no serían plausibles. Dichas propiedades son: la integración referente a la conectividad y coordinación en la estructura local, y los agujeros estructurales o heterogeneidad que indican principalmente la diversidad y la estructura global de la red (es decir, la vinculación de la red en cuestión con otras redes, organizaciones e individuos).

1.1.6.2.1. *La integración de la red*

Esta primera propiedad se asocia con la idea de Coleman (1990), quien plantea que un alto nivel de interconectividad propicia que mejore la comunicación entre los integrantes de la red, se generen normas comunes, y las posibilidades de comportamientos oportunistas se restrinjan.²⁵

Se puede asumir que “una red bien conectada promueve la acción colectiva y fortalece sus capacidades organizativas. En esta misma lógica, la formación de instituciones, así como la creación y mantenimiento de las normas se perfeccionan dentro de tales redes, con ello mejorando el proceso de la política” (Sandström y Carlsson, 2008: 508).

Relacionando estas ideas con el análisis de redes sociales, la integración de la red se ha vinculado con dos indicadores: densidad y centralización (Scholz, Berardo y Kile, 2008; Sandström, 2008, 2004; Sandström y Carlsson, 2008). La densidad señala qué tan conectados se encuentran los integrantes de la red (Knoke y Yang, 2008; Luna y Velasco, 2001). La centralización mide hasta qué punto estas interacciones o vínculos son centralizados hacia un actor (Knoke y Yang, 2008; Benson, 2002). Por ello, a mayores niveles de centralidad y densidad, mejores niveles de integración de la red.

1.1.6.2.2. *Heterogeneidad*

Cuando el nivel de análisis es al interior de la red, los agujeros estructurales indican a aquellas secciones de la red desconectadas entre sí (Burt, 2000). Pero si el nivel de análisis es de la red con su ambiente, implica reconocer sus vínculos con terceras partes (sean individuos, organizaciones u otras redes) o los agujeros estructurales globales. Esto encaja con el hecho de que si bien las redes constituidas por múltiples actores autónomos son heterogéneas, por lógica hay unas más heterogéneas que otras, según McEvily y Zaheer (1999). Los agujeros estructurales globales, se supone, facilitan a la red el acceso a mayor cantidad y diversidad de recursos, favorecen la innovación y la conectan con otras entidades de otra forma desvinculadas. Siguiendo a Sandström y Carlsson (2008), el argumento esencial inherente es que los agujeros globales de una red están determinados por las características de las relaciones sociales de los integrantes.

²⁵ Aseveración muy cercana a las ventajas de los grupos pequeños (privilegiados) que indica Olson (1965).

En ese sentido, tal propiedad estructural se ha relacionado con la heterogeneidad prevaleciente entre los actores vinculados (Sandström y Rova, 2010; Carlsson y Sandström, 2008).

La heterogeneidad (como agujeros estructurales globales) indica qué tan diversos son los actores pensando en sus vínculos formales e informales, los cuales pueden transitar entre las instituciones políticas, las estructuras del mercado y las organizaciones sociales (p. ej., civiles, filantrópicas, ONGs, entre otras) que no participan directamente en las actividades o proyectos constitutivos de la acción pública en cuestión.

Paralelamente a las propiedades estructurales descritas (integración y heterogeneidad), resalta el poder estructural como un factor importante al pensar la capacidad de incidencia de una red de acción pública. Considerar el poder estructural permitirá incorporar al análisis las asimetrías estructurales entre quienes se integren a la red, según los recursos que portan y aportan, pues al decir recursos, implícitamente decimos poder. En consecuencia, desarrollar esta propiedad es materia siguiente.

1.1.6.2.3. El poder estructural

Uno de los principales supuestos de las redes de acción pública es que cuando se construyen relaciones entre actores, ellos llegan a ser dependientes unos de otros por el intercambio de recursos necesarios para concretizar cualquiera de los objetivos que tengan en el inicio de su asociación.

Lo importante de esto, por una parte, siguiendo a Berardo (2007), es que el intercambio de recursos (la interdependencia) afecta el comportamiento de los actores involucrados en las transacciones. Por la otra, la estructuración del comportamiento humano difícilmente será horizontal por la asimetría de recursos entre los miembros que integran una red (Sandström, 2008; Carlsson y Sandström, 2008) y porque no todos los recursos tienden a ser movibles, dada su pertinencia (según su criticidad) para una determinada acción pública.

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.

De manera simultánea, he esbozado que la configuración de los vínculos de interdependencia se caracteriza, de algún modo, por su desigualdad, pues según sean los recursos que controlan o poseen quienes se integran a la red,

ostentarán mayor o menor poder estructural. Esto se traduce en el conjunto de oportunidades y restricciones de influir en la conducta de un tercero.

De ahí la pertinencia de considerar al poder estructural en el estudio de redes de acción pública como un factor importante. Desde el ARS, dicha propiedad se relaciona al Índice de Poder de Bonacich, que evalúa el nivel de dependencia entre los actores integrantes de una red en cuestión, en el sentido de que el poder de un actor está en función de su cantidad de conexiones y de cuántas conexiones tienen los actores próximos a él. En la medida en que sean menos, más es el poder del actor, por cuanto los menos conectados dependerán de éste.

En síntesis, para estudiar a las redes de acción pública desde una perspectiva estructural, resulta básico considerar su integración (en términos de la densidad y centralización), heterogeneidad y poder estructural. Dichas propiedades y lo que suponen se sintetiza en la Tabla 3.

Tabla 3.
PROPIEDADES ESTRUCTURALES DE
LA RED DE ACCIÓN PÚBLICA

Propiedad	Definición	Supuestos
Densidad	Indica el nivel de interconexión de los integrantes de la red.	Se sugiere que entre más relaciones se establezcan entre los integrantes, mayor propensión a ser una red integrada y colaborativa.
Centralización	Identifica la existencia de actores centrales por cuanto se encuentran conectados con el mayor número posible de integrantes de la red.	Se supone que el nivel de centralización determina el control de las relaciones de intercambio de recursos y el nivel de jerarquización de la estructura.
Heterogeneidad	Describe la diversidad de la red a partir de las relaciones que sus integrantes establecen en su exterior.	Cuando los integrantes de la red reportan múltiples vínculos externos a ésta, se considera que manejan no únicamente una gran cantidad de recursos, sino también una variedad de ellos.

Poder estructural	Señala las relaciones de poder Entre menos dependa un actor entre los integrantes de la red, respecto a otros, mayor poder. en función de los recursos y su intercambio.
-------------------	--

Fuente: Elaboración propia.

Por consecuencia, una vez identificados los factores relevantes relacionados con la pregunta de investigación, la cual problematiza sobre la importancia de las redes de acción pública respecto a su desempeño o en propiciar que múltiples actores actúen conjuntamente en contextos de decisiones públicas, es el momento de discutir y definir los criterios para evaluar dicha relación.

1.2. Criterios evaluativos de la incidencia de las redes de acción pública

Considerar la posible incidencia de las redes de acción pública en determinados sectores de política pública, a partir de presumirlas como una alternativa o *constructo* para propiciar la cooperación entre individuos con comportamientos racionales e intereses no del todo compatibles —a fin de favorecer una serie de objetivos (propios y comunes)—, de entrada, se estaría definiendo uno de los elementos esenciales de todo campo de estudio: el de las variables explicativas, es decir, la estructura de la red de acción pública.

En esa lógica, suponer que el desempeño de una red es positivo cuando los actores integrados en ella actúan conjuntamente o cooperan,²⁶ conduce a razonar sobre los criterios para calibrar dicha incidencia. Es decir, se trata de explorar y establecer la parte de las variables dependientes como otro elemento esencial de toda área de estudio. Y hacia ese norte se dirige este apartado.

1.2.1. El desempeño e innovación de la red

Para efectos de esta investigación, lo importante no es distinguir entre una política buena o mala, y a la vez establecer factores explicativos de ello; tampoco me ubico en la dimensión evaluativa tradicionalista de si los resultados de una

²⁶ Conviene tener presente que la red en cuanto a lugar de acción conjunta en sí misma es problemática al ser espacio óptimo para el enfrentamiento y conflicto de diversas racionalidades e intereses sobre asuntos de interés colectivo.

acción pública son acordes o no con las expectativas *a priori* de un actor encargado de velar por el interés público, o bien de si dichos resultados son aceptables en términos de la agregación de intereses individuales logrados.²⁷

Al pensar las redes de acción pública como *constructos*, se asume que éstas no corresponden ni se sujetan a las estructuras jerárquicas tradicionales, sino más bien se constituyen y mantienen por la serie de vínculos formales e informales que voluntariamente establece una multiplicidad de actores, configurando estructuras flexibles y dinámicas. En consecuencia, si su desempeño podría explicarse con base en las propiedades de tales estructuras emergentes, los criterios para evaluar tal desempeño deberán partir desde los actores que se integran a dichas entidades, lo cual implica tomar distancia respecto a las tendencias evaluativas descritas.

La delimitación y justificación de los términos o estándares para evaluar el desempeño de las redes de acción pública ha generado amplias discusiones; afortunadamente, se ha avanzado en los trabajos de Edelenbos y Klijn (2005); Klijn y Teisman (1997), y Vedung (1997).

En especial, en los estudios recientes de Sandström y Rova (2010) y Sandström (2008) hay una tendencia respecto a que los criterios de evaluación denoten el desempeño de la red como la capacidad de propiciar que sus integrantes formulen entre sí intereses comunes, a modo de actuar cooperativa o conjuntamente. Esto, en los términos de que la iniciativa adoptada por ellos para relacionarse en una acción pública es sólo el primer paso de una serie de decisiones para dar marcha a la política; ya que, en aras de enriquecer la iniciativa y ganar respaldo en torno a ella, quienes toman parte en la red deberán expresar sus argumentos sobre las propuestas iniciales.

²⁷ En la principal tendencia de la evaluación de las políticas, los analistas han problematizado acerca de si el resultado del proceso de una política pública corresponde a las expectativas establecidas *a priori* por los actores clave involucrados. Estas expectativas *a priori* suelen ser postuladas como el estándar para la evaluación. A la par, algunos otros han abogado porque el grado de concreción de los intereses individuales sea el estándar para evaluar una política pública. Aquí se argumenta que una sociedad hará lo mejor en la medida en que todos sus miembros persiguen sus propios intereses, por lo cual la calidad de los resultados de política pública puede ser medida, considerando como estándar la suma de los intereses logrados de cada uno de los involucrados (Klijn y Teisman, 1997: 114).

Por lo general, tales argumentos se construyen desde sus intereses, y sólo se vuelven legítimos y públicamente defendibles en la medida en que se muestre su compatibilidad o que por lo menos no sean contradictorios a los intereses comunes que el proceso de su interacción va conformando o consensuando.

Si las redes de acción pública son un producto inicial de la cooperación entre una multiplicidad de actores, es muy probable que ciertos tipos de ellas faciliten, más que otras, la generación, por parte de sus integrantes, de una serie de intereses y valores comunes a fin de actuar colectivamente.

Por eso las RAP como estructuras en las cuales múltiples actores con distintos propósitos toman parte para tratar algún asunto público, han de evaluarse a partir de que se hayan llevado a cabo los objetivos acordados y esperados por los actores, y que los procesos de implementación hayan sido los correctos (Sandström, 2008). Esto se traduce en cuán efectiva y eficiente ha sido la red al atender y tratar asuntos públicos o problemáticas sociales.

En esos términos, el desempeño de las RAP es pensado desde dos ángulos. Por una parte, la efectividad para capturar la conformidad de los actores miembros de la red con los resultados logrados, respecto a los objetivos que han priorizado como motivo de su participación en las acciones públicas.

Por la otra, la eficiencia como una manera de indicar qué tanto se ha enriquecido el proceso (implementación) de la política por la participación de dichos miembros, en el sentido de haber aportado sus recursos, pretendiendo alcanzar sus objetivos específicos sin poner en riesgo los objetivos colectivos o impactar negativamente en la efectividad. A esto se suma el criterio relacionado con la capacidad de innovación²⁸ de la red. En esa lógica, ahora especificaré cada uno de esos aspectos.

1.2.1.1. Efectividad

Autores como Sandström (2008); Edelenbos y Klijn (2005), y Klijn y Teisman (1997) coinciden en señalar que este criterio supone que para generar

²⁸ Este criterio, como una implicación empírica de la teoría aquí expuesta, se agrega a fin de ampliar la validez interna de esta investigación y sus resultados. Al respecto me ocupo con mayor amplitud en las secciones 1.2.1.3, 2.2.2 y 4.3.3.

resultados positivos en situaciones de interacción e interdependencia, y en las cuales cada uno de los interesados posee una agenda específica, ellos deben determinar conjuntamente los objetivos y alternativas de acción, con el propósito de aportar los recursos necesarios para su consecución.

La efectividad implica la ponderación que los integrantes de una red realizan de los resultados, ya que “después de todo, los actores juzgan si los resultados han logrado los objetivos planteados y consensuados. El grado en el cual los resultados son considerados como positivos, entonces, depende de qué tan satisfechos están respecto a éstos” (Edelenbos y Klijn, 2005: 424). Por lo tanto, la efectividad concierne a si las partes involucradas están satisfechas con los resultados del proceso de la decisión pública, a la luz de los objetivos que ellos han priorizado (entre una gran multiplicidad de opciones) como materia de su acción conjunta.

1.2.1.2. Eficiencia

Según Sandström (2008), la multiplicidad de actores, intereses y objetivos implicados en una red de acción pública conduce a suponer que los procesos interactivos complejizan la priorización de las decisiones y más aún su implementación. Pero incluso, según Luna y Velasco (2009), cuando no se logra identificar un bien colectivo, la confrontación de los distintos argumentos y posturas puede resultar por lo menos en una evaluación colectiva de las divergencias, lo cual podría facilitar la mutua comprensión entre los miembros de la red.

Se dice que una red es eficiente si los integrantes (Edelenbos y Klijn, 2005; Klijn y Teisman, 1997) se interconectan, formando una coalición que interactúa e intercambia sus recursos para implementar las decisiones compartidas. Supuestamente esto deviene una vez que se han visto posibilitados para exponer sus intereses, apelando a los objetivos comunes de la decisión pública y que, por dichas razones, consideran conveniente su implementación.

La eficiencia trata de capturar la conveniencia de las decisiones implementadas como un indicador de la disposición de los actores a interactuar y aportar sus recursos en la consecución de los objetivos comunes, presumiblemente convenidos por ellos.

1.2.1.3. Innovación

Otro factor que la teoría sugiere puede ser afectado por las propiedades estructurales de una determinada red de acción pública es el nivel de innovación de sus actividades. Con frecuencia, en las ciencias sociales la innovación indica “las ideas, líneas de acción u objetos que son percibidos como nuevos” (Sändstrom, 2008: 502).

Para aterrizar la idea de innovación al estudio de las redes de acción pública, se parte de considerar las funciones organizacionales que se suscitan en ellas, conocidas como: definición del problema, priorización, movilización de recursos y evaluación. La literatura (Sandström y Rova, 2010; Sandström, 2008) indica que de esas cuatro funciones, es en la priorización donde los actores integrantes de una red tienden a vincularse e interesarse más, a pesar de que las posibilidades de participación en esa función suelen ser más restrictivas.

Asimismo, ciertos estudios (Martínez, 2001) muestran que las prácticas participativas se encuentran constantemente en una línea tensa entre la extensión e intensidad de la participación, es decir, cuántos y qué tanto han de influir en las materias de interés, respectivamente. Las formas tradicionales de participar son aquellas con bajos niveles de extensión e intensidad; en tanto que las innovadoras pretenden articular una amplia participación con un vasto nivel de incidencia. Por otra parte, la misma literatura sugiere que tales estructuras alternativas al Estado y al mercado son propicias para generar procesos, que potencialmente amplíen la incidencia de expresiones no gubernamentales en los asuntos o decisiones públicas.

Es probable que haya redes más innovadoras que otras; específicamente, algunas generan procesos de priorización de decisiones, en las cuales sus integrantes perciben que se han incorporado sus percepciones e intereses. En tanto, puede haber otro tipo de redes donde no ha sido así.

Como criterio de evaluación, la innovación trata de aprehender la dimensión de la intensidad, a través de la influencia de los integrantes de la red en el continuo proceso de priorización de decisiones. En consecuencia, se presume que una red puede ser innovadora, al haber generado procesos en los cuales

ellos perciben que han influido, como puede ser el caso particular de la priorización de decisiones.

Para resumir, la efectividad, eficiencia e innovación como aproximaciones para evaluar la incidencia de las redes de acción pública se sintetizan en la Tabla 4.

Tabla 4.
DESEMPEÑO DE LA RED DE ACCIÓN PÚBLICA

Propiedad	Definición	Supone
Efectividad	Concreción de las decisiones que los integrantes de la red han tomado.	Los resultados que genera la red.
Eficiencia	Disposición de los actores a interactuar y aportar sus recursos.	Conveniencia de la implementación de una serie de acciones respecto a otras.
Innovación	Ideas y prácticas que se consideran como nuevas.	Modos de acción que amplían la intensidad con que se influye en las decisiones.

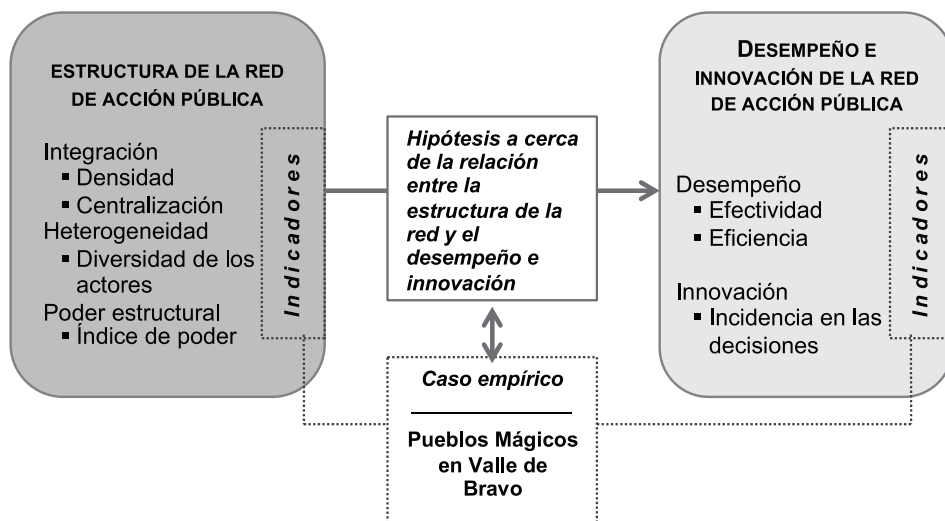
Fuente: Elaboración propia.

1.3. Resumen y diseño del proceso de investigación

Al atender el itinerario que plantean los estudios de Porras (2012); Sandström (2008); Scholz, Berardo y Kile (2008), y Aguilar (2006) la propuesta teórica insiste en que estas redes intrínsecamente implican relaciones de poder entre actores autónomos entre sí, quienes, con objetivos particulares, se involucran en intercambios asimétricos de recursos, instituyendo una estructuración mínima que refleja ciertos equilibrios de poder, lo cual influye en su desempeño e innovación. Dicha argumentación se traduce en un diseño de investigación (Esquema 2), con el fin de evaluar y valorar la pertinencia de la propuesta teórica esbozada.

Esquema 2.

REPRESENTACIÓN GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

En esta tesis, el proceso y diseño de la investigación que se reporta en esta obra se integra por tres componentes claves. El lado izquierdo representa a la variable independiente en relación con sus conceptos y propiedades teóricamente relevantes. En los mismos términos, el lado derecho muestra la variable dependiente. En tanto, la parte media esboza la relación hipotética entre la estructura de la red de acción pública y su desempeño e innovación al tratar asuntos públicos.

Además, el Esquema 2 muestra los indicadores relacionados con cada uno de los componentes de las variables para vincular la propuesta teórica y el caso empírico, a fin de contrastar empíricamente la hipótesis a través de un estudio instrumental del caso Pueblos Mágicos en Valle de Bravo, cuyo diseño es materia del siguiente capítulo.

Capítulo 2

EL CASO: ELECCIÓN Y DISEÑO

A continuación paso a describir la elección y diseño del caso Pueblos Mágicos en Valle de Bravo. En esos términos, cobra relevancia el contexto político-administrativo donde se ubican, los criterios para seleccionarlo y su aproximación empírica, al definir la unidad de análisis y operacionalización de los conceptos clave; así como al especificar la muestra, focalización y temporalidad del estudio.

2.1. Elección del caso

Ya he comentado que las experiencias resultantes de las acciones de descentralización política-administrativa en México abren un amplio abanico para explorar los procesos de gobernanza y sus formas específicas y concretas, las redes de acción pública. Así, el caso se enmarca en las múltiples políticas regionales, cuyos instrumentos operativos o programas reconocen a los actores público-sociales y privados como catalizadores de las acciones públicas.

Particularmente, dichas características se han hecho evidentes en la política de turismo. En este sector, a nivel regional, los actores involucrados son muchos y las responsabilidades múltiples. Asimismo, los eventos críticos de la decisión, implementación y evaluación se definen cada vez más de forma interactiva entre entidades gubernamentales y muchos otros actores que están fuera de su control jerárquico y político.

En dicha lógica, se inscribe el Programa Pueblos Mágicos, al plantear que el desarrollo turístico debe promoverse precisamente desde los espacios regionales y locales, para incorporar las percepciones, intereses y recursos de actores locales que potencialmente pueden enriquecer las líneas estratégicas de la política de turismo.

A la par, los actores gubernamentales (en sus diversos ámbitos) son percibidos como facilitadores de las condiciones necesarias para la colaboración entre múltiples actores y como gestores de recursos (principalmente financieros y

reglamentarios), para el desarrollo de las acciones públicas, según se detalla a continuación.

2.1.1. Pueblos Mágicos y su Teoría de Cambio²⁹

El gobierno federal, a través de la Secretaría de Turismo (SECTUR), 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.³⁰ 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,³¹ pues en primera instancia se requiere la participación y coordinación de esfuerzos locales entre actores gubernamentales, privados y público-sociales.

Es decir, para que una localidad se incorpore al programa es necesario que la sociedad local se involucre en sus acciones. Ello desde una teoría de cambio implícita que supone o 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 de mejorar su implementación por cuanto los avances y logros serán resultado del nivel

²⁹ Para el periodo 2004-2011, el marco normativo del PPM lo conforma la Ley Federal de Turismo, el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006 y 2007-2012), el Programa Nacional de Turismo (2001-2006), los Programas Sectoriales de Turismo (2001-2006 y 2007-2012), de los cuales se deriva una serie de programas regionales, entre ellos Pueblos Mágicos.

³⁰ Un Pueblo Mágico queda definido como: “Una localidad que tiene atributos simbólicos, leyendas, historia, hechos trascendentes, cotidianidad, en fin MAGIA que emana en cada una de sus manifestaciones socio-culturales, y que significan hoy en día una gran oportunidad para el aprovechamiento turístico...” (SECTUR, s/f: 1).

³¹ Específicamente, los criterios de incorporación exigen que exista: 1) involucramiento de la sociedad y de las autoridades locales; 2) instrumentos de planeación y regulación; 3) impulso al desarrollo municipal; 4) oferta de atractivos y servicios; 5) valor singular, “la magia de la localidad”; 6) condiciones y espacios territoriales; 7) impacto del turismo en la localidad y área de influencia, y 8) desarrollo de capacidades locales (SECTUR, s/f).

de trabajo y compromiso que la propia sociedad realice (SECTUR, *s/f*: 3).³² Para tal fin, se habrá de conformar un Comité Turístico o algún Organismo No Gubernamental, asociación civil o grupo *pro* Pueblo Mágico, que represente la voz de la sociedad local ante autoridades e instancias gubernamentales.

2.1.2. La operación de la Organización Pro Pueblo Mágico

En los criterios de operación del comité, asociación o grupo *pro* Pueblo Mágico, se estipula que una vez constituido, formalmente o no, tiene la función de ser interlocutor entre los niveles de gobierno y la población de la localidad, y fungir como instancia de consulta y análisis de los proyectos turísticos que serán sometidos ante la Secretaría de Turismo federal, para que reciban financiamiento y asistencia técnica como parte del apoyo al Programa.

El objetivo de la Organización *pro* Pueblo Mágico es la certificación y seguimiento permanente de las acciones del PPM, mediante reuniones periódicas de trabajo. Cabe destacar que en ningún momento el Comité administra o tiene acceso a los recursos canalizados a través de los Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos, mismos que son suscritos entre la SECTUR y el gobierno estatal.

Respecto a la conformación, resalta la pluralidad de actores, pues se propone sean tanto del sector gubernamental como del ámbito público-social y privado. La agencia *pro* Pueblo Mágico debe tener como mínimo 10 integrantes; entre ellos, es obligatorio incluir un representante de la dependencia estatal de Turismo, uno de la autoridad municipal y uno del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

Acerca de cómo desarrolla sus funciones, cabe destacar que debe existir una estructura mínima conformada por un presidente, un secretario y ocho vocales. Los integrantes (quienes sesionan por lo menos una vez al mes) tienen derecho a voz y voto, respecto a la priorización de proyectos por emprenderse

³² Aquí debe reconocerse la fragilidad institucional de las políticas públicas en México, en el sentido de que si bien ellas son sometidas a complejos procesos de negociación de intereses internos y externos, ajenos al colectivo y al gobierno, de inicio, los procesos de su estructuración están sobre determinados por la voluntad y la intención particular de quienes están al frente de las instituciones públicas, implicando un continuo cambio e inestabilidad de las mismas entre periodos gubernamentales, sean sexenios (para el caso del gobierno federal y de las entidades federativas) o trienios (municipios). Ello se traduce en las pocas posibilidades de mejora continua de las políticas en términos de su adaptabilidad, coherencia interna, estabilidad, calidad en la implementación, focalización hacia el interés público y eficiencia (ver a Medellín, 2004).

y en torno a las evaluaciones del avance de los mismos. Para cada sesión hay una minuta.

Cabe apuntar que la incorporación de la sociedad local a través del comité, asociación o grupo *pro* Pueblo Mágico es un criterio no negociable, dentro del 90% de criterios en total que ha de cumplir la localidad para ingresar al Programa. No obstante, una vez incorporada ésta, no hay garantía de que dicha agencia siga funcionando y, por consecuencia, continúe incorporando la participación de la sociedad local (en sus diversos sectores), según documenta un Dictamen Técnico de Evaluación al PPM que auspició la SECTUR (2008).

2.1.3. La evaluación de Pueblos Mágicos como referente para elegir el caso

Sin duda, uno de los criterios fundamentales de la operación del PPM en alguna localidad determinada, es la incidencia de diversos sectores locales en el Programa, por cuanto tiende a ser angular a lo largo de su implementación y componente básico de su teoría de cambio.

De hecho, resulta un reto para muchas administraciones municipales, que pese a la estela de alternancia partidista, aún mantienen vigentes las formas centralizadas y autoritarias de gobernar (Rodríguez, 2007). Dicho estado de cosas se problematiza, si consideramos la desconfianza de los ciudadanos o actores público-sociales respecto a las prácticas poco transparentes, particularistas y unilaterales de los gobiernos municipales (Bolos, 2002).

Lo anterior es perceptible mediante una evaluación (SECTUR, 2008) a las 35 localidades inscritas al Programa para el 2008,³³ en la cual se expone que para tal año únicamente el 57% de ellas mantenía vigente, y satisfactoriamente, el criterio del involucramiento de la sociedad.

La revisión y análisis del Dictamen Técnico de la Evaluación del Programa Pueblos Mágicos muestra que las localidades descritas en la Ilustración 1 son casos ideales para estudiar la incidencia de múltiples actores en las acciones públicas; por cuanto, según exige el PPM, habrán de involucrarse y vincularse

³³ La evaluación se desglosa en cuatro ejes temáticos: Institucional y Gobierno; Patrimonio y Sustentabilidad; Económico-Social, y Turismo. De ellos se derivan 12 categorías que incluyen 49 criterios o indicadores en total, en torno a los cuales se evalúa cada una de las 35 localidades en estudio (SECTUR, 2008).

entre sí actores gubernamentales, público-sociales y privados locales, a fin de implementar el Programa. Esto es, su injerencia en la definición, vigilancia y evaluación de los proyectos que reciben financiamiento con motivo de Pueblos Mágicos.

Con base en el dictamen técnico de la SECTUR (2008),³⁴ para la selección del caso a estudiar se partió de dos criterios externos a esta tesis:

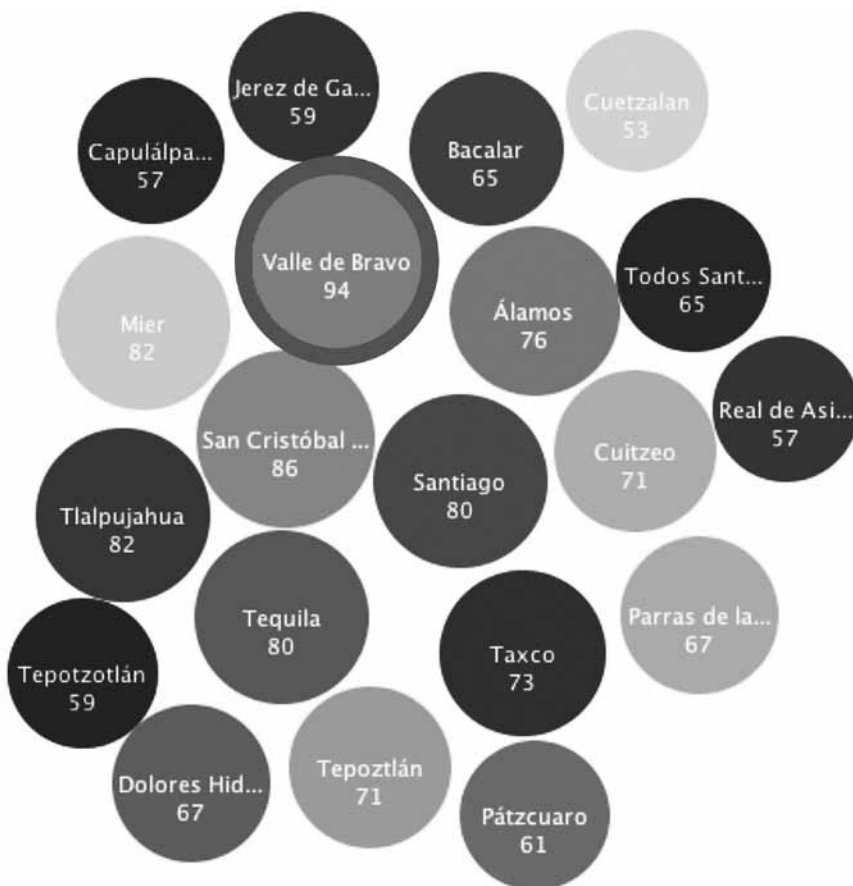
- Primero, mantener vigente la incorporación de la sociedad local y el órgano *pro* Pueblo Mágico que la representa ante la autoridad gubernamental. Esto hace suponer que el caso implica la convergencia de diversos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) con una multiplicidad de expresiones no gubernamentales (público-sociales y privadas, principalmente locales), y
- Segundo, se contempla que la localidad cumpla el porcentaje más alto de criterios evaluados por la SECTUR (2008). Eso plantea que si bien el caso a elegir no es aislado o único, al existir otros 19 que podrían estudiarse, la elección del mejor evaluado (por un instrumento ajeno a esta investigación) es significativa, pues indica tratarse de una situación real y novedosa, cuyas cualidades se relacionan con el problema de esta investigación. De forma paralela, hace del caso a elegir representativo y conducente para ejemplificar otras situaciones, en las cuales múltiples actores inciden en acciones públicas, así como para derivar inferencias teóricas y lecciones hacia el enfoque que enmarca esta investigación.

Conjugando esos dos criterios, cabe notar que de las 19 localidades que vinculaban a la sociedad local en las actividades del PPM, se distingue Valle de Bravo (véase Ilustración 1) por ser la demarcación mejor posicionada al cumplir satisfactoriamente el 94% de los 49 indicadores de la evaluación al Programa (SECTUR, 2008).

Por lo tanto, he elegido el caso de la operación del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo para evaluar empíricamente la hipótesis.

³⁴ Se tiene presente que los datos ofrecidos por tal dictamen corresponden en su mayoría al 2007; sin embargo, dicho documento no deja de ser útil y significativo para los fines aquí descritos.

Ilustración 1.
LOCALIDADES INSCRITAS EN EL PPM CON LA PARTICIPACIÓN DE LA
SOCIEDAD LOCAL VIGENTE Y SEGÚN EL PORCENTAJE DE CRITERIOS
CUMPLIDOS



Fuente: Elaboración propia con datos de la SECTUR (2008).

2.2. Introducción empírica al Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo a través del análisis de redes sociales

El ARS ofrece una perspectiva integral para describir y analizar la estructura de conexiones que da dinámica y forma a las acciones públicas, enmarcadas

en el Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo. Asimismo, a través de las medidas (índices) estructurales, facilita acceder a las regularidades existentes en los patrones de relación que se han suscitado en su operación. Al respecto, en la jerga del análisis de redes resultan elementales tres conceptos: los nodos (conjunto de integrantes de la red), sus relaciones (vínculos) entre ellos y la red (estructura), como su consecuencia (Knoke y Yang, 2008).

Los nodos son expresiones concretas y autónomas entre sí que de modo intencional y consciente, o no, integran una red. El término genérico de nodo indica cualquier entidad social que pueden ser individuos o colectividades con algún interés en el problema en cuestión (Knoke *et al.*, 1996), y con frecuencia se les refiere como *stakeholders* o participantes. En este caso, los nodos son: actores público-sociales, privados (primordialmente lucrativos), gubernamentales y, marginalmente, académicos.

Los vínculos conectan a los nodos o actores en las actividades del PPM y se clasifican por su contenido, dirección y fortaleza. Por su contenido, son canales de transferencia y distribución de recursos, sean críticos o escasos. Respecto a la dirección, se trata de relaciones dirigidas, donde el nodo que inicia puede o no ser respondido según lo decida el nodo receptor; es decir, la relación entre i, j no necesariamente está presente entre j, i .³⁵ En tanto, por su fortaleza, refiere a la intensidad (medida en una escala) con que los nodos aprecian su relación con terceros.³⁶

La red o estructura se entiende como la entidad compuesta por un conjunto de nodos que, en el marco de Pueblos Mágicos, se relacionan entre sí por uno o más vínculos, en torno a un asunto o serie de asuntos que les atañen y los hacen interdependientes, tanto por sus recursos como por sus intereses respectivos.

Considerando esos tres conceptos básicos, los estudios sobre redes han observado como su unidad de análisis a la estructura como un todo (Sánchez, 2012; Sandström y Rova, 2010; Sandström, 2008); por igual se han focalizado a examinar las relaciones y su contenido (Catebiel, Castro y Hernández, 2006;

³⁵ También hay relaciones no dirigidas cuando dos actores o más inician y reciben, o bien cuando no hay o no es posible distinguir la dirección de las relaciones; es decir, la relación entre i, j es la misma que entre j, i (Hanneman y Riddle, 2005).

³⁶ Lo cual difiere de la aproximación binaria que únicamente registra la presencia o ausencia de vínculos.

Rama y Luaces, 2007). En tanto, otros asumen a los nodos como unidades analíticas (Berardo, 2009; Scholz, Berardo y Kile, 2008). En la última línea se ubica esta investigación, dada su naturaleza y objetivo, según se comenta en seguida.

2.2.1. Unidad de análisis

A fin de ajustar el tratamiento empírico de las propiedades estructurales de las redes de acción pública al estudio instrumental del caso Pueblos Mágicos en Valle de Bravo, asumo que tanto actores gubernamentales, privados y público-sociales, al insertarse en una cadena de conexiones con cierta estabilidad temporal, adquieren implícitamente una serie de particularidades estructurales que, por una parte, limitan su conducta y, por la otra, le proporcionan una serie de medios para influir en el comportamiento de terceros.

Es decir, en contextos de interconexión e intercambio de recursos, todos adquieren una serie de particularidades estructurales (p. ej. densidad, centralidad, heterogeneidad y poder estructural) que propician no actuar en el vacío y determinan su desempeño conjunto. En esos términos, la unidad de análisis es cada uno de los nodos que integran la estructura que ha dado cuerpo y dinamismo al Programa en VdeB.

Si bien los nodos se caracterizan según sean actores público-sociales, gubernamentales y privados, su común denominador es adquirir propiedades reticulares al tomar parte en las actividades del Programa, además de tener una perspectiva del desempeño de su actividad conjunta, aspectos ya delineados conceptualmente y relacionados mediante la propuesta teórica. Por lo tanto, ahora definiré su operacionalización para obtener información empírica de ellos, en torno al caso Pueblos Mágicos en Valle de Bravo.³⁷

2.2.2. Tratamiento empírico de los conceptos clave

Previamente he detallado la importancia que adquieren los recursos por facultar y limitar el comportamiento de los actores en una red de acción

³⁷ A ese respecto e incorporando las enseñanzas de metodologías de estudios precedentes (Berardo, 2009; Honeycutt, 2009; Scholz, Berardo y Kile, 2008), el tratamiento empírico de los conceptos se ha orientado a recopilar información egocéntrica de dichos actores, a fin de generar datos agregados acerca de las propiedades estructurales de la red, su desempeño e innovación.

pública, siendo éstos políticos, materiales, culturales, organizacionales, entre otros. También he insistido acerca de tres propiedades estructurales teóricamente significativas que se relacionan con el desempeño de tales redes. En ese sentido, la integración, heterogeneidad y el poder estructural adquieren particular importancia. Revisando estudios previos, por igual, cobra relevancia el desempeño mismo de la red y se considera su capacidad de innovación, a fin de complementar el estudio de las RAP.

Los instrumentos para recopilar información sobre estos conceptos han sido básicamente dos: una guía de entrevista semiestructurada y un cuestionario. El primer instrumento brinda datos con fines de exploración y descripción, además de contribuir a robustecer el significado de los datos reticulares que ofrece el cuestionario y con los cuales se evalúa la hipótesis de trabajo.

En esos términos, y dada la importancia que adquieren los datos reticulares, en seguida me concentro en indicar el tratamiento empírico de los conceptos en el cuestionario; más adelante incorporo observaciones técnicas y metodológicas de la entrevista (véase Anexo A).

2.2.2.1. Acerca de los recursos

Identificar los recursos que circulan entre los integrantes de una RAP y determinar cuáles son considerados como críticos, coadyuva a robustecer la descripción y estudio del caso, pues la estructura de la RVBPM se comprende mejor al tener presente los recursos que se han intercambiado.

Para ello, se ha diseñado un *ítem* en el cual se presenta una lista de 13 recursos posibles, a fin de que quienes han tomado parte en el Programa indicaran tres de ellos que consideran importantes para la ejecución de los proyectos enmarcados en el Programa y, luego, de esos tres que ponderaran el crítico o más importante (véase reactivo 6 en Anexo C).³⁸

2.2.2.2. Variables independientes

La integración se traduce en dos medidas estructurales: densidad y centralización, y según el ARS pueden tomar más de un valor como

³⁸ Los 13 recursos en lista se codifican posteriormente, según sean políticos, humanos, culturales, entre otros, en función de la Tabla 1.

propiedades de quienes han dado cuerpo y dinamismo a Pueblos Mágicos. Para los nodos, la densidad indica cómo se inserta cada uno de ellos en la red, que es la proporción de interconexión de un nodo respecto a la densidad global.

Para cada nodo o participante en el Programa, la centralización implica recurrir a la centralidad, que es un indicador del nivel de conexión de los nodos con los demás puntos de su entorno. Entonces, la centralidad es la suma de los vínculos directos, tanto de entrada como de salida, de cada uno de los nodos entre la puntuación más alta, que correspondería al nodo con mayor centralidad.

Con el análisis de redes sociales, el poder estructural adquiere connotación empírica, a través del Índice de Poder de Bonacich, el cual indica que los actores mejor conectados detentan mayor poder estructural.

Los indicadores de densidad, centralidad y el Índice de Poder de Bonacich requieren datos reticulares que den muestra de los vínculos entre los nodos, su dirección y magnitud, considerando que interesan las relaciones de intercambio de recursos entre ellos. A ese respecto, diseñé un *ítem* a fin de que los actores encuestados señalaran a otros actores con los cuales convergieron en torno a las actividades de Pueblos Mágicos y luego ponderaran (de una escala de 1 a 5)³⁹ la asistencia de cada uno en cuanto a los recursos aportados, para favorecer que las decisiones priorizadas fuesen objeto del Programa (véase reactivo 4 en Anexo C).

La heterogeneidad se mide de forma indirecta; más que observar e incorporar los atributos que hacen diversos a los actores entre sí,⁴⁰ se cuantifica el número de entidades externas a la red con las cuales un nodo se conecta o relaciona.⁴¹ La variable se examina preguntando a quien ha tomado parte en el Programa acerca de sus distintas afiliaciones o vínculos (sean directos o indirectos), pero que no participa en el PPM. Así, los vínculos que reporta el actor pueden ir de 0 a k vínculos (véase reactivo 5 en Anexo C).

³⁹ La escala de este *ítem* se construye a partir de lo que sugieren Knoke y Yang (2008).

⁴⁰ Más bien tales atributos se toman como variables de control, como: edad, sexo y escolaridad.

⁴¹ Esta aproximación para operacionalizar la heterogeneidad ha sido empleada en investigaciones como las de Sandström y Rova (2010) y Sandström (2008).

2.2.2.3. Variables dependientes

Para aprehender el desempeño utilizo dos escalas de diferencial semántico. La primera, a fin de obtener información de la efectividad, mide la satisfacción de los actores respecto a la incidencia de las acciones e inversiones que se han realizado en torno a dos bienes públicos en el marco de las actividades del PPM en VdB; la escala va de 1 a 10, que es la de mayor apreciación. La segunda, concerniente a la eficiencia, obtiene información respecto a la conveniencia de las decisiones priorizadas e implementadas frente a otras, donde la escala va de 1 a 10, que es la de mayor conveniencia (véanse reactivos 1 y 2, respectivamente, en Anexo C).

De manera similar, la innovación se captura por medio de una escala de diferencial semántico, donde se mide la actitud del actor respecto a su incidencia en la priorización de decisiones; nuevamente, la escala va de 1 a 10, que es la mayor incidencia (véase reactivo 3 en Anexo C).

2.2.3. Focalización empírica del área de interés

La aplicación de los instrumentos de investigación, más que enfocarse en alguna fase del ciclo de la política pública o funciones organizacionales *per se*, se orienta hacia la estructura o la red que ha dado dinamismo y cuerpo al Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo; esto es, la constelación de actores que deciden involucrarse en procesos de acción pública y sus patrones de interacción.

Por lo anterior, si bien me detengo brevemente a describir la Organización *pro* Pueblos Mágicos constituida *ex profeso*, según los criterios del Programa, el cuestionario y la entrevista se centran y concentran en la red que emerge de las transacciones y vínculos que dan cuerpo al PPM en la localidad. Incluso, ello ha dado pauta para delimitar a los actores que se estudian o para establecer las fronteras de la muestra.

2.2.4. Elección de la muestra

La literatura en redes sociales (Knoke y Yang, 2008; Hanneman y Riddle, 2005; Wasserman y Faust, 1994) y los trabajos previos en redes de políticas públicas (p. ej. Rama y Luaces, 2007; Porras, 2001) indican, por una parte,

el método realista o nominalista para reconocer a los actores integrantes de una red y con eso elegir la muestra con la cual se emprenderá el trabajo de campo.⁴²

Para fines prácticos y de solidez metodológica, esta investigación ha integrado ambos enfoques. De este modo, como parte del trabajo exploratorio, se revisó la Carpeta Ejecutiva del Programa que documenta detalladamente la operación de Pueblos Mágicos en Valle de Bravo,⁴³ ubicando ahí el organigrama de la Organización *pro* Pueblo Mágico.

En dicho documento gráfico se especifica quiénes, en sus inicios, fundaron y conformaron esa organización o asociación civil. Entre ellos, se identificó a ocho informantes claves; así comenzó el proceso de selección de la muestra y, alternativamente, de recolección de datos.

Aplicando la técnica de generador de nombres (Knoke y Yang, 2008),⁴⁴ con esos ocho informantes clave inicié el procedimiento de muestreo de bola de nieve⁴⁵ y éstos me llevaron a otros actores.⁴⁶ El proceso de muestreo terminó cuando el generador de nombres ya no reportaba nuevos actores.

⁴² El método realista propone definir a quienes se integran a una red a partir del punto de vista de los actores, es decir, ellos identifican quiénes pertenecen o no a la red. En tanto que en el método nominalista, el analista predetermina a los actores integrantes de la red en función de ciertos parámetros específicos, como: intereses de la investigación, actores estratégicos, contenido de los vínculos, entre otros. Dichos enfoques tienen pros y contras. La ventaja de la aproximación realista es que posibilita información más amplia acerca de la estructura relacionista. En tanto que el nominalista permite al investigador controlar el tipo de relaciones (contenido) que interesan estudiar. Las desventajas es que el primer enfoque puede caer en la sobreestimación de actores pertenecientes a una red, incluyendo a actores irrelevantes y extrínsecos, mientras que el segundo tiende a restringir artificialmente a los miembros de la red y obviar a otros (Porras, 2001).

⁴³ El acceso a dicho archivo documental se facilitó por un informante clave y participante en las fases iniciales de la operación del Programa en VdB.

⁴⁴ Es un instrumento diseñado a fin de que el informante proporcione una serie de nombres de personas con las cuales se ha relacionado en el tiempo de su participación en la red.

⁴⁵ Como se sabe, el muestreo con la técnica bola de nieve, es del tipo no probabilístico que permite identificar una muestra preguntando a un conjunto inicial de actores por otros que cumplan un determinado criterio (Rama y Luaces, 2007: 7). Para este trabajo, el criterio ha sido que el actor encuestado identificará a los actores con los cuales convergió o ha convergido en torno a las actividades del Programa Pueblos Mágicos.

⁴⁶ Aquí no únicamente se obtuvo el nombre de los actores, sino que los propios informantes facilitaron vías de comunicación (teléfono particular o *e-mail*) para acceder a los actores que me sugerían. En varios casos, me condujeron personalmente a conocer al actor en cuestión.

El proceso de bola de nieve condujo a identificar 40 actores (entre ellos el gobierno) en el Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo. Tuve acceso directo a 24 y a los restantes 16 les remití la entrevista y el cuestionario vía correo electrónico; de ellos, seis respondieron ambos instrumentos.⁴⁷ De este modo, la muestra se conforma por 30 observaciones.

2.2.5. Temporalidad del estudio

El periodo de referencia para recopilar datos abarca del 2004 al 2011. De esta forma, en ambos instrumentos (la entrevista y el cuestionario) se solicitó a los actores clave que reportaran su experiencia al participar en el PPM, desde el momento en que se integraron al Programa hasta cuando dejaron de hacerlo, o bien hasta el tiempo cuando se les entrevistó. Dos motivos alientan a establecer este periodo de largo alcance:

- Primero, experiencias previas (Porrás, 2001; Freeman *et al.*, 1987) muestran que los informantes tienden a ser inconsistentes en el corto plazo, al indicar con quién se relacionan o relacionaban (y quién lo hacía, con quién); no así cuando sus experiencias reflejan las pautas de relación a largo plazo, y
- Segundo, este corte temporal permite, por un lado, partir del año en que la localidad se incorpora al Programa y, por el otro, abarcar tres periodos de gobierno municipal, para observar (y de ser posible controlar) aspectos políticos, sociales y económicos locales, vinculados con el desarrollo del Programa.

En esos términos, procuré observar lo más íntegramente posible las actividades del PPM en un plazo que facilita identificar patrones de relación entre los nodos o actores y factores empírico-locales de la operación del Programa, que ayuden a su comprensión y descripción. De esto último me encargo en el siguiente capítulo.

⁴⁷ Cinco indicaron no haberse involucrado en las actividades del Programa, de los cinco restantes no recibí respuesta (véase Anexo A).

Capítulo 3

PUEBLOS MÁGICOS EN VALLE DE BRAVO

En este capítulo me ocupo de describir el contexto donde se sitúa el caso y, por medio de sociogramas expongo e interpreto la estructura que ha dado funcionalidad y cuerpo al PPM en VdeB, en torno a dos bienes públicos: la imagen urbana y el patrimonio histórico-arquitectónico.

3.1. Historia previa y contemporánea del referente empírico

Valle de Bravo se ubica al suroeste del Estado de México; pasaría por ser otro pueblo mexiquense con cualidades urbanas y rurales comunes, de no ser por las transformaciones a su territorio al construirse el lago, reconfigurándose el paisaje, el tejido social local, las relaciones de producción y económicas haciendo de VdeB un enclave turista y de desarrollo regional.

El lago o laguna, en realidad la presa Hidroeléctrica Miguel Alemán, se construyó entre 1937 y 1947, como parte del ambicioso proceso de industrialización del centro de México. La presa ha sido, quizás, el suceso más importante en la región, no sólo por la alteración del territorio, sino porque se convirtió en el factor detonante de múltiples cambios sociodemográficos, económicos y culturales, principalmente, del pueblo a lo largo de la segunda mitad del siglo xx. Uno de los primeros cambios fue la revalorización del uso exclusivamente industrial de la presa, a uno social-productivo en torno a actividades recreativas y de esparcimiento.

3.1.1. Revalorización de los recursos urbanos

A su vez, otro de los cambios ha sido la revalorización del espacio urbano (sobre todo, la cabecera municipal o Ciudad Típica)⁴⁸ como eje de la oferta turística. Esto se debe a que en el polígono de la Ciudad Típica es donde se concentran las principales ofertas al turismo, en torno a la venta de artesanías de grupos étnicos, fiestas locales folclóricas, exposiciones culturales, práctica de deportes, esparcimiento y vida nocturna.

⁴⁸ En 1978 el pueblo sería catalogado como Ciudad Típica por la legislatura local del Estado de México, a fin de preservar su estilo arquitectónico y singularidad tradicional y cultural.

Asimismo, este espacio urbano, amén de ser sede de festivales internacionales, en él se concentran la gran mayoría de los monumentos históricos de la Ciudad Típica, como la Iglesia de Santa María, la Ex Hacienda de Santa María Pipioltepec, el Templo de San Juan Bautista, El Pino, la Pila Seca, la Capilla de San Nicolás Tolentino, La Cruz de Misión, la Parroquia de San Francisco de Asís, entre otros.

Además, estas características histórico-urbanas y culturales adquirirían gran connotación por la riqueza de las zonas boscosas que las rodean y otros atractivos naturales como el Santuario de la Mariposa Monarca, el Río del Molino, el Velo de Novia, el mirador La Peña, Refugio del Salto, por mencionar los más importantes.

Conjuntamente, espacio urbano y recursos naturales incidieron significativamente en el proceso que ha hecho del turismo la principal actividad económica de la localidad.

3.1.2. Transición hacia una economía de turismo

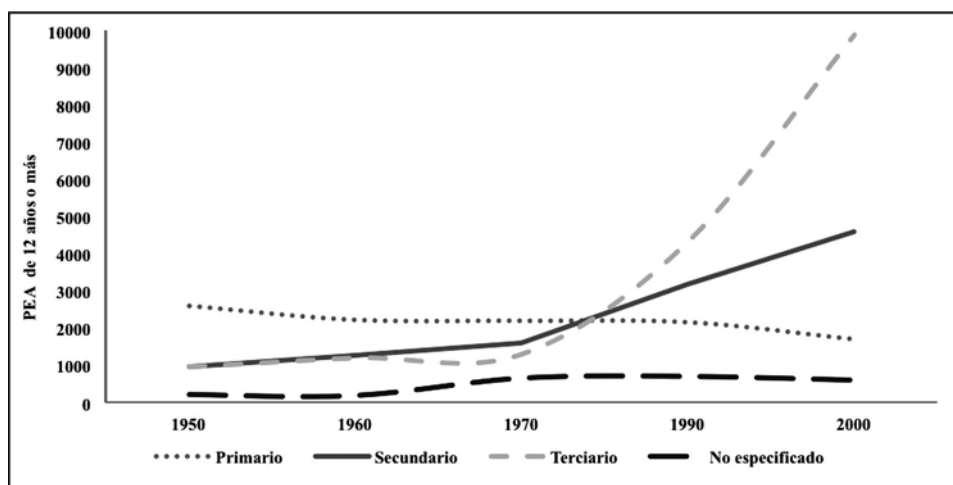
Por las alternativas del espacio urbano-rural para actividades en torno al turismo, el atractivo de la presa y recursos naturales, paulatinamente ha sido notable la transición de una economía agrícola a una basada en el sector terciario por los bienes y servicios que se ofrecen al turismo, pasando antes por el dinamismo que tuvo la industria de la construcción. De hecho, el sector de servicios tiende a ser el pilar que sustenta la vida de los vallesanos al aportar el 82% al PIB municipal.⁴⁹

En ese sentido, como se puede observar en la Gráfica 1, para 1950, a tres años de construirse la presa Miguel Alemán, las actividades predominantes respecto a la Población Económicamente Activa (PEA) eran las primarias; con ello comenzaría a dinamizarse el sector secundario por la industria de la construcción, en torno a nuevos centros urbanos, asociados a residencias de turistas de fin de semana. Después, cobraría más auge y crecimiento el sector servicios.

⁴⁹ El sector secundario y primario aportan al PIB alrededor del 5 y 7%, respectivamente, con datos al 2011 (IGECEM, 2012).

Probablemente, sería el sector terciario el que absorbería la fuerza de trabajo de la población que también crecía y se ha caracterizado por ser urbana (véase Gráfica 1). Por lo tanto, la PEA se ha concentrado, en su mayoría, en actividades relacionadas con el comercio, restaurantes y hospedaje, así como en servicios financieros, seguros e inmuebles.

Gráfica 1.
COMPORTAMIENTO DE LA PEA EN VALLE DE BRAVO,
1950–2000



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de los V-XVII censos generales de población y vivienda

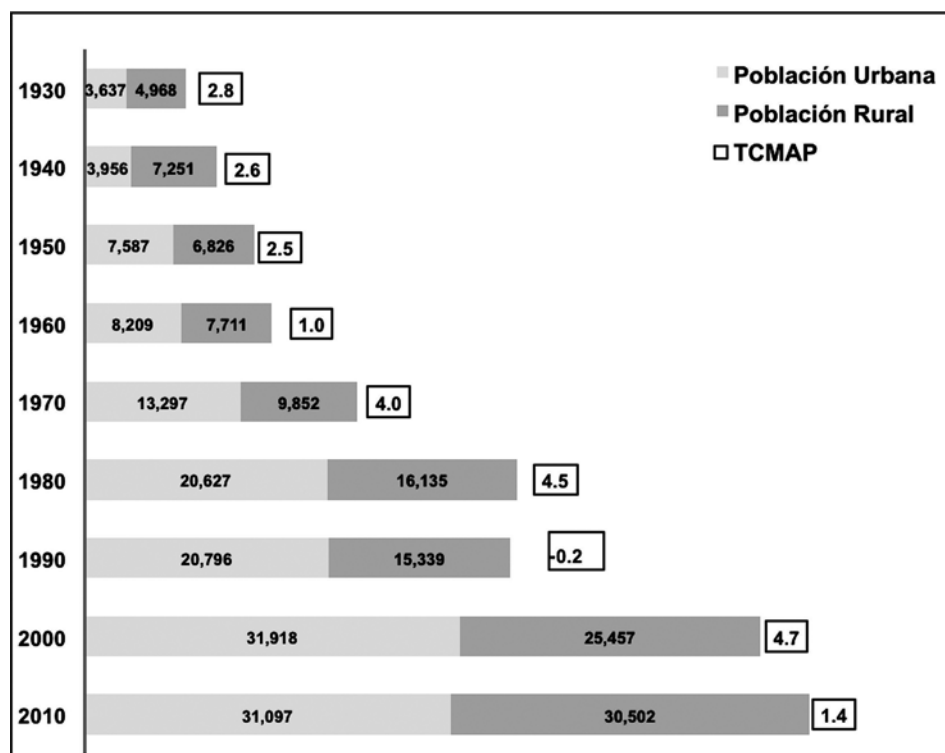
El incremento de la población económicamente activa en el sector terciario y en menor medida en los sectores primario y secundario (Gráfica 1), parecieran ir de la mano con las Tasas de Crecimiento Medio Anual Poblacional (TCMAP) de VdB, a partir de 1970 (véase Gráfica 2), según se muestra a continuación.

3.1.3. Cambios en la población

Otros cambios implicados han sido los demográficos, como flujos migratorios y nuevas dinámicas poblacionales (véase Gráfica 2). Es decir, la próspera economía orientada hacia el turismo ha hecho de VdB, por una parte, un destino exclusivo del turismo extranjero interesado en deportes extremos. Por la otra, es un destino clásico de fin de semana para la población con

altos ingresos de la Ciudad de México y Valle de Toluca (identificados como residentes de fin de semana o fin semaneros), lo cual ha demandado mano de obra para la construcción de viviendas y servicios de manutención. En muchos casos, termina siendo su residencia permanente (conocidos en el pueblo como colonos).⁵⁰

Gráfica 2.
POBLACIÓN URBANA-RURAL Y TCMAP DE VDEB, 1940-2010



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de los V-XIII censos generales de población y vivienda, disponibles en www.inegi.gob.mx

⁵⁰ Con la categorización que hago respecto a los vallesanos y no vallesanos –es decir, colonos y residentes de fin de semana–, no pretendo ninguna connotación despectiva ni tampoco es exhaustiva tal descripción de la sociedad local en Valle de Bravo. Más bien, tiene fines descriptivos y de organización de información de campo, a modo de incorporar al análisis esos aspectos que se despliegan de la historia y realidad local (véanse secciones 3.3, 4.2 y 4.3.4).

Por los factores expuestos, se generó un notable crecimiento poblacional, lo cual se hace evidente a través de las TCMAP de 1970 al 2010. La población se concentró, principalmente, en localidades consideradas urbanas, siendo la cabecera municipal o la Ciudad Típica, la demarcación que alberga más del 40% de la población (INEGI, 2005).

De la misma manera, para satisfacer al turismo, han surgido nuevos bienes, actividades y servicios que ofrecen tanto los empresarios originarios de VdB como empresarios no residentes en el municipio, o quienes al visitar el pueblo continuamente se han dado cuenta de las oportunidades de emprender un negocio y han decidido establecerse definitivamente en él (también identificados como colonos). Cabe apuntar que todos estos factores han conformado una sociedad local compleja y por demás heterogénea (Vázquez, 2010), lo cual es perceptible mediante el comportamiento político-electoral del municipio, entre otros aspectos.

3.1.4. Comportamiento político-electoral

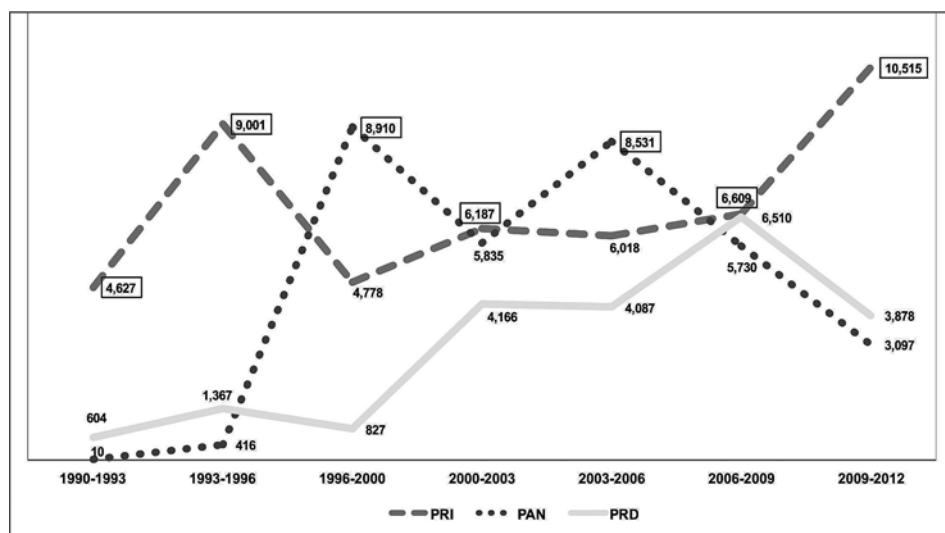
Sin duda, las elecciones para elegir Ayuntamiento reflejan el estado de las diversas fuerzas políticas y sus juegos de poder en el espacio local, al ser la dimensión donde los ciudadanos se vinculan más directamente con la autoridad pública y se involucran en la elección del gobierno. De hecho, en el trayecto de construcción de la democracia en México, ha sido en el ámbito municipal donde se han desarrollado las primeras experiencias de alternancia partidista, mismas que comenzaron a acentuarse en múltiples circunscripciones municipales a mediados de 1990.

Valle de Bravo no ha sido ajeno a esta tendencia de alternancia partidista, producto de la inercia de los cambios a la normatividad electoral (federal y estatal). En un periodo de 13 años, en el municipio se han suscitado manifestaciones de dicho fenómeno electoral. Así, es posible observar cuatro procesos de alternancia partidista desde 1996 hasta el 2006, siendo Acción Nacional y el Revolucionario Institucional los partidos que han alternado en el gobierno municipal; en tanto, se ha percibido un comportamiento competitivamente creciente del Partido de la Revolución Democrática.⁵¹

⁵¹ Para la elección de Ayuntamiento de 2009, el Partido de la Revolución Democrática (a nivel municipal) sufrió una división, migrando parte de su fuerza política hacia el Partido del Trabajo; eso en cierta medida explica su bajo perfil competitivo para esa elección.

Si bien los datos son generales, sugieren que en Valle de Bravo los actores locales y partidos políticos descubren ventanas de oportunidad para competir, lo cual implica que haya más de un partido político (al tradicionalmente dominante) con capacidad de conducir las diversas demandas de la sociedad vallesana⁵² y que dicha sociedad, por su diversidad, revitalice y alimente tales instituciones políticas. Esto es perceptible gracias a los márgenes de victoria entre el partido ganador y los dos restantes.

Gráfica 3.
COMPORTAMIENTO ELECTORAL PARA ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTO,
VALLE DE BRAVO



Fuente: Elaboración propia con numeralia del IEEM, en www.ieem.org.mx/numeralia

Aunque el desempeño de las tres principales fuerzas políticas en Valle de Bravo para las elecciones de Ayuntamiento —observable a través de los eventos de alternancia y los márgenes de victoria— habla de una participación ciudadana dinámica y plural, pues son los ciudadanos y las ciudadanas de

⁵² Aquí únicamente se consideran los tres partidos políticos principales para fines descriptivos. Cabe destacar que, paralelamente, los resultados electorales reportan a otros partidos tanto estatales como nacionales con una votación que no altera significativamente la lectura de la Gráfica 3. Si se desea profundizar en el análisis respecto a temas de competencia y competitividad en el Estado de México y sus municipios, se recomienda consultar a Vázquez (2009).

VdeB quienes han hecho posible esos eventos electorales, para el caso de este municipio dicha participación no es exclusiva a la dimensión electoral, ya que por las mismas características de la sociedad local, la participación se ha reflejado en otras formas de actividad política, constituidas desde el espacio público-social.

3.1.5. Asociacionismo local

En VdeB hay una excelsa expresión de asociaciones u organizaciones (no gubernamentales, civiles, profesionales y prestadores de servicios) conformadas por la comunidad local, residentes de fin de semana y colonos. Entre ellas podemos mencionar a: ProValle, Fondo ProCuenca (Contracorriente), Fundación Pedro y Elena, Club de Leones, Prodiva, Biocenosis, Fundación Tito, Mazahui, Bravo Jóvenes, además de diversas asociaciones de comerciantes y locatarios.

Probablemente, ese dinamismo organizativo se asocie con los múltiples impactos que parecieran derivar de la inundación de El Plan. Esto ha implicado acciones subsecuentes orientadas a la sustentabilidad de los recursos naturales del entorno local, protección del mercado interno, fomento de actividades culturales y educativas, actividades altruistas por parte de residentes de fin de semana y colonos hacia la sociedad local, ampliación de la participación y debate público, entre otras.

Cabe señalar que dicho asociativismo, principalmente público-social, constituyen un incentivo que amplía la participación electoral y es un mecanismo de presión al gobierno municipal a fin de moderar el crecimiento urbano, incidir en la administración del turismo, regulación del uso del suelo y explotación de áreas naturales.

Así es como ante los escenarios de alternancia, aunado a las sistemáticas presiones de diversos actores público-sociales, el gobierno municipal (para el trienio 2003-2006) iniciaba su trabajo con una visión receptiva e incluyente de los diversos sectores de la sociedad vallesana. De forma paralela, encontró en el Programa Pueblos Mágicos un instrumento que (de no ser una idea original de esa administración) facilitaba a la autoridad municipal vincularse más con la sociedad, incorporar muchas de sus demandas y legitimarse, según exigen los escenarios de alternancia partidista y activismo ciudadano.

3.2. La oportunidad de pueblos mágicos y su implementación

Ante las significativas singularidades histórico-urbanas, naturales, culturales y tradicionales que han consolidado a la Ciudad Típica de VdB como un destino turístico al interior del país, más la iniciativa de un residente de fin de semana, empresarios vallesanos y colonos, el Programa Pueblos Mágicos representó una oportunidad para fortalecer y optimizar el aprovechamiento racional de dichas singularidades, a la par de generar un espacio favorable para los escenarios políticos y exigencias ciudadanas que implica un gobierno de alternancia.

Por ello, en el 2004 organizaciones sociales, gobierno, sociedad local, pequeños y medianos empresarios, residentes de fin de semana, ciudadanos a título personal, entre los actores más significativos, se integraron con el propósito de instrumentar el PPM en torno a dos bienes públicos que dan distinción al pueblo: la imagen urbana y el patrimonio histórico-arquitectónico de la Ciudad Típica de VdB.

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 (las conformadas por residentes de fin de semana con un peso importante), 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, y

- 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 involucrados; 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.

En aras de que VdeB se consolidara como un destino turístico nacional e internacional, los proyectos del PPM se perfilaron hacia mejorar la imagen urbana, conservar monumentos históricos y rescatar áreas naturales; todo ello expresivo de la cultura, tradición e identidad del pueblo. Y si bien para tal propósito el PPM resulta ser un instrumento diseñado por el gobierno federal, sus acciones operativas han dependido principalmente de los actores locales, quienes se han integrado a la ejecución del Programa.

En este tenor, la implementación del PPM se caracteriza por ciertas particularidades, según se describe en las tres secciones siguientes.

3.2.1. La integración

Ante las ventanas de oportunidad que ofrece el PPM para incidir en las decisiones que les afectan y en las cuales se interesan, actores público-sociales y privados (comerciantes y prestadores de servicios locales, principalmente), 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 los pasos inaugurales de la implementación del PPM en VdeB, varios actores público-sociales y la autoridad pública municipal discutieron acerca de los posibles integrantes del Comité *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, primordialmente) 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.⁵³

Al explorar con nubes de texto (Ilustración 2) la experiencia de dos actores claves⁵⁴ en el proceso de constitución de tal asociación, 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 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.

Ilustración 2.

**NUBES DE IDEAS SOBRE LA CONSTITUCIÓN E INTEGRACIÓN
DE VALLE DE BRAVO PUEBLO MÁGICO A.C.**



Fuente: Elaboración propia con información de entrevistas a dos participantes en el Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo.

⁵³ El acto de constitución formal se llevó a cabo el 25 de septiembre de 2004.

⁵⁴ Uno 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).

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.

Ya en la operación del Programa, dicha organización habría de adquirir su lógica propia.⁵⁵ Al mapear los actores que en los hechos han dado dinámica y cuerpo al PPM, es notoria la presencia del gobierno (municipal, principalmente), actores privados y público-sociales (entre ellos, ciudadanos y representantes de organizaciones ciudadanas o civiles), así como académicos.

En la Tabla 5 se observa el porcentaje de quienes han tomado parte en el Programa, en función del sector al cual se relacionan. Es notorio el peso que han adquirido los actores público-sociales (ya sean representantes de organizaciones civiles o profesionales y ciudadanos), respecto a los actores provenientes del sector académico, privado e incluso del propio gobierno.

ACTORES INVOLUCRADOS EN EL PPM

Actores	%
Gubernamentales	23
Privados	17
Público-sociales	50
Académicos	10

Fuente: Elaboración propia con información de campo.

⁵⁵ De esto me ocupo más detenidamente en las secciones 3.3 y 3.4.

En consecuencia, contrario a las acciones de política pública programadas e implementadas al unísono mandato del gobierno, el PPM no únicamente ha implicado que en él intervengan una mayor cantidad de actores sino que entre ellos sean diversos, lo cual implica una mayor cantidad y variedad de recursos que han hecho posible que entre ellos se suscitara relaciones e intercambios, a modo de dar forma y dinamismo a Pueblos Mágicos en Valle de Bravo.

3.2.2. Los recursos críticos que se aportaban

Quienes han tomado parte en las actividades y proyectos del PPM en VdB distinguen haberse vinculado con actores público-sociales, gubernamentales, privados lucrativos (comerciantes vallesanos, primordialmente) y académicos, con el fin de intercambiar recursos y favorecer la conservación y, en su caso, el rescate de dos bienes públicos de valor para el pueblo, que tomarían forma administrativa y operativa a través de una serie de proyectos (véase Tabla 6).

Tabla 6.
PROYECTOS DEL PROGRAMA PUEBLOS MÁGICOS EN VALLE DE BRAVO, 2004-2010

Año	Proyectos
2004	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, en el barrio de Santa María y Centro Histórico, respectivamente.
2006	Construcción del parque Santa María (alameda).
2006-2007	Remodelación del mercado municipal y conclusión del Parque Santa María (alameda).
2007	Rehabilitación del malecón, de las plazas Avándaro y San Antonio, y de la calle Independencia.
2008	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.
2009-2010	Remozamiento del zócalo y calles circundantes. Rehabilitación de espacios públicos en el Centro Histórico.

Fuente: Elaboración propia con información de la Carpeta Ejecutiva Pueblos Mágicos Valle de Bravo y con información de entrevistas a actores clave y documentos oficiales solicitados al H. Ayuntamiento de Valle de Bravo, a través del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (ITAIPM).

Los actores que 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 ve a los recursos políticos como los críticos, y solamente 20 y 17% considera a los recursos financieros y culturales en esos mismos términos, respectivamente (véase Tabla 7).

Cabe señalar que los recursos políticos y culturales son los que no controla el gobierno y para lo cual ha tenido que depender de actores no gubernamentales para incorporarlos a sus acciones. De hecho, estudios anteriores, entre ellos el de Berardo (2009), se han referido a la importancia de los recursos políticos para propiciar que múltiples actores colaboren en torno a empresas colectivas.

Tabla 7.
RECURSOS CRÍTICOS SEGÚN LOS ACTORES
PARTICIPANTES EN EL PPM⁵⁶

Recursos críticos	%
Políticos	50
Humanos	6.7
Organizacionales	3.3
Culturales	16.7
Financieros	20

Fuente: Elaboración propia.

En esta lógica, tiene sentido indicar que el gobierno, en los contextos contemporáneos, debe incorporar recursos que se encuentran fuera de su control jerárquico y para lo cual debe interactuar con diversas expresiones no gubernamentales, propiciando una forma de gobierno más interactiva (identificada como gobernanza) y trastocando de cierto modo su acción de gobierno, perceptible a través de estructuras alternativas como las redes de acción pública.

⁵⁶ La tabla no suma 100%, el porcentaje restante corresponde a quienes no contestaron esta pregunta o no lo hicieron según las indicaciones.

3.2.3. Mecanismos de participación

En torno a los mecanismos de participación, se han explorado varias opciones. De entrada, están dos Talleres de Planeación Estratégica que se realizaron en octubre de 2004 y cuyo fin fue incorporar a la sociedad local (en sus diversos sectores) en el proceso de toma de decisiones. De tal experiencia participativa resultaron alrededor de 100 proyectos, de los que se priorizaron los 10 más importantes por cuestiones del monto presupuestal, tiempos de su ejercicio y por las perspectivas de los interesados.

Otros mecanismos aún vigentes han sido las asambleas para evaluar los avances de los proyectos y proponer otros nuevos. De la misma manera, en espacios públicos se han dado a conocer los proyectos, mediante maquetas, para que la comunidad se entere de los cambios sugeridos; a la par, en algunos casos, el gobierno municipal ha abierto espacios de réplica al respecto.

Además, varios proyectos (véase Tabla 6) se han orientado a integrar sectores locales marginados a la economía del turismo. Tal es el caso de los proyectos para recuperar uno de los principales ríos que nutren al lago, la renovación del vecindario por el que éste pasa y la creación de un circuito turístico alternativo al principal cuadro de la Ciudad Típica.

Esto, supuestamente, facilitaría incorporar a uno de los barrios más antiguos del pueblo y entre los más rezagados, así como integrar en una ruta turística a los talleres de los alfareros y a los comerciantes del mercado de artesanías. En la misma lógica se encuentran los proyectos en torno a la construcción del andador eco-turístico de La Peña y la rehabilitación del andador y de los servicios del parque Velo de Novia, por mencionar algunos.

3.3. Mapeo de la organización del programa en Valle de Bravo

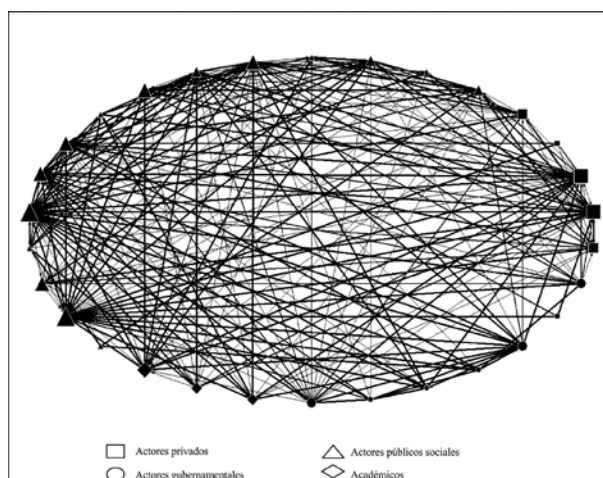
Al radiar la organización del PPM a través de los vínculos que los nodos o actores han desarrollado para favorecer la conservación y, en su caso, rescate de dos bienes públicos del pueblo, se puede observar (Sociograma 1) que hay una multiplicidad de relaciones entre actores público-sociales, privados, 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 global⁵⁷ del 63% de las relaciones posibles.

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 (véase 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.

Sociograma 1. VÍNCULOS PONDERADOS ENTRE QUIENES TOMAN PARTE EN EL PPM EN VALLE DE BRAVO⁵⁸



Fuente: Elaboración propia con datos reticulares recabados en cuestionarios.

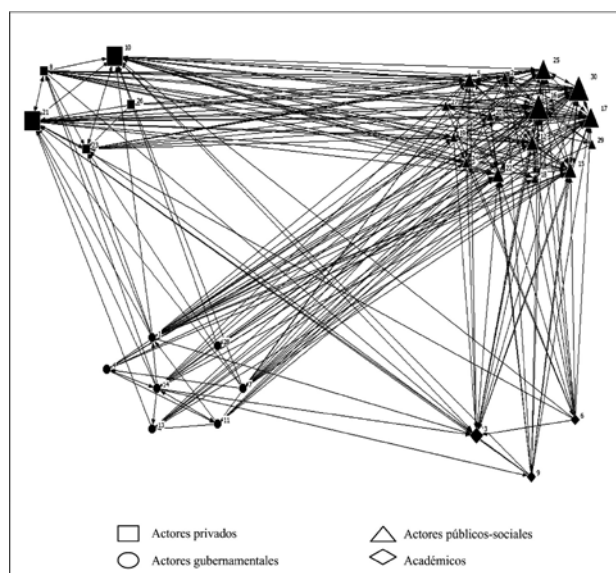
⁵⁷ Para calcular la densidad global, automáticamente Ucinet dicotomiza los datos ponderados, de tal manera que la presencia de una relación entre A, B se valora como 1 y su ausencia como 0; lo mismo sucede cuando se obtiene la densidad de cada nodo.

⁵⁸ En función del intercambio de recursos y relaciones asimétricas.

Como complemento, el Sociograma 2 facilita desglosar el conjunto de relaciones suscitadas en el Programa, agrupando a los actores según sean público-sociales, privados, académicos o gubernamentales. En esta tesitura, la estructura que se muestra, en otras investigaciones –Sandström, 2008; 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 esta investigación, dicha combinación se ha dado entre gobierno, actores privados lucrativos 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 2, el conocimiento especializado que pueden aportar los académicos a la operación del Programa se da en relación y a través de los actores público-sociales, sobre todo.

Sociograma 2. INTER E INTRAVINCULACIÓN ENTRE QUIENES TOMAN PARTE EN EL PPM EN VALLE DE BRAVO⁵⁹



Fuente: Elaboración propia con datos reticulares recabados en cuestionarios.

⁵⁹ En función del intercambio de recursos y relaciones asimétricas.

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. Esto 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. Eso puede leerse como la conformación de una estructura desequilibrada, dada la dependencia de los actores gubernamentales hacia los actores privados y público-sociales, dominando estos últimos los intercambios.

3.4. Estructura subyacente en la operación del Programa Pueblos Mágicos

Para explorar con mayor detalle la estructura que se desarrolló como consecuencia de las actividades del PPM, desde la propia perspectiva de los actores, y a fin de incorporar cualidades que dichas expresiones gubernamentales y no gubernamentales adquieren en relación con el espacio local donde interactúan, realizo un análisis exploratorio de los vínculos de intercambio de recursos que los actores público-sociales, privados y gobierno establecieron, para favorecer una serie de actividades respecto a dos bienes públicos. También hago una distinción entre ellos: si son vallesanos, residentes de fin de semana o colonos; en todo caso, estos dos últimos no vallesanos.

Con la información disponible del Sociograma 3, 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.

Tal es el caso, entre otros, de un residente de fin de semana que ante la falta de una iniciativa sustentable y de largo plazo del gobierno municipal, por preservar y rescatar los bienes públicos que dan originalidad e identidad cultural, urbana e histórica al pueblo, decidió manejar una serie de recursos organizacionales (como contactos personales con funcionarios del gobierno federal) para plantear la posibilidad (ante los gobierno federal, estatal y municipal) de incluir a VdB al Programa Pueblos Mágicos.

Por igual, fueron sobresalientes los recursos financieros y organizacionales con los que dispuso, a fin de activar mecanismos de participación ciudadana para priorizar las opciones por emprender en el marco del Programa y para la elaboración, administración y seguimiento de los proyectos.

Al igual que dicho actor, académicos, organizaciones civiles y comerciantes locales dispusieron de una multiplicidad de recursos para que el PPM no fuese una operación directa de la autoridad municipal, con una participación e incidencia simulada de sectores no gubernamentales.

En sintonía con la lectura del Sociograma 2, en el Sociograma 3 se observa una estructura que refleja la asimetría entre actores, más que vínculos horizontales 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, siendo los no vallesanos quienes controlan en su mayor parte los insumos críticos.

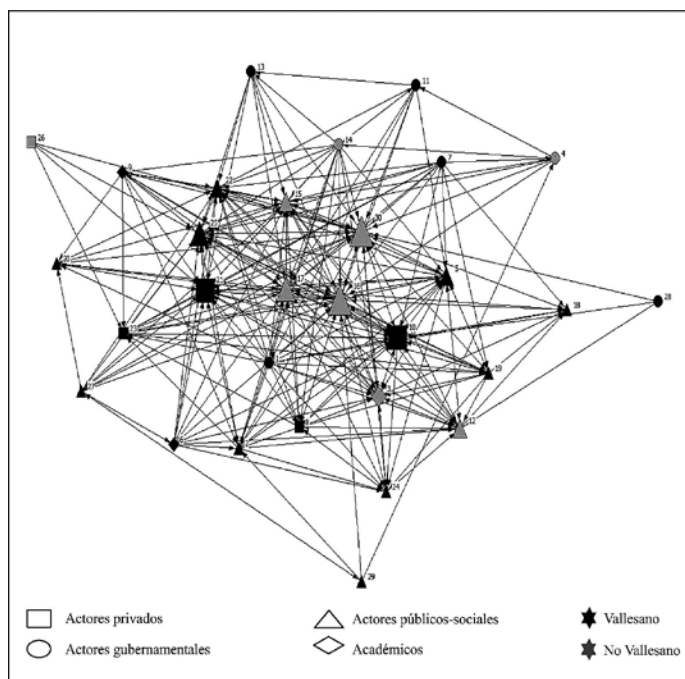
En tal sentido, el Sociograma 3 muestra que los actores público-sociales caracterizados como no vallesanos son los nodos más grandes y ubicados en el centro. Esto se debe, muy probablemente, a que se encuentran más vinculados y por la criticidad de recursos que manejan; además, conjuntamente con actores privados tienden a ser entes integradores en torno a los proyectos del PPM.

A diferencia de una estructura horizontal, en la que todos los actores integrantes tienen el mismo peso y se vinculan entre sí de la misma manera, al haber un índice de centralización de 0% o de una estructura estrella, donde uno de ellos ocupa una posición de dominio, implicando un índice de centralización del 100% (véase Anexo E), 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 se ubican en el centro del Sociograma 3;⁶⁰ en contraparte, existe una serie de actores aislados, localizados en la periferia de la estructura, principalmente vallesanos, todo lo cual implica un índice de centralización del 46%.

⁶⁰ Netdraw ubica automáticamente a los actores en el Sociograma, según el rol que juegue cada actor en la estructura, en función del intercambio de recursos.

Sociograma 3.

ESTRUCTURA DEL PROGRAMA PUEBLOS MÁGICOS EN VALLE DE BRAVO, VÍNCULOS DIRIGIDOS⁶¹



Fuente: Elaboración propia con datos reticulares, recabados en cuestionarios.

La lectura del Sociograma 3 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–; *iii)* de las conexiones existentes, más de la mitad conectan directamente a los nodos entre sí y sin algún intermediario, es decir, a pesar de haber niveles de centralización, las relaciones no han sido piramidales; *iv)* finalmente, parece existir una relación entre que el participante sea vallesano o no y su posición en la estructura, lo cual se considera tiene un efecto en el desempeño de la red, según se discute en el capítulo 4.

Con estas características, es posible ahondar más sobre la estructura mediante la cual se han realizado las actividades del PPM, y que de entrada podemos

⁶¹ El Sociograma 3 se elaboró en función del intercambio de recursos y relaciones asimétricas.

asumir que no es del todo vertical ni horizontal, sino más bien una red multicéntrica. Eso denota cierta madurez y consolidación de la estructura o del conjunto de relaciones en función del intercambio de recursos que la conforman.

Como complemento, un análisis de jerarquía y posición de cada uno de los actores,⁶² desde la perspectiva de sus pares, permitirá ahondar sobre ciertas particularidades de la estructura, que en los hechos ha dado funcionalidad al PPM.

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. Cabe destacar que en la mayoría de estos grupos hay actores no vallesanos;⁶³ muy probablemente esto les ha facilitado permear más las relaciones y actividades del Programa.

En esa lógica se encuentran dos observaciones aisladas⁶⁴ 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.

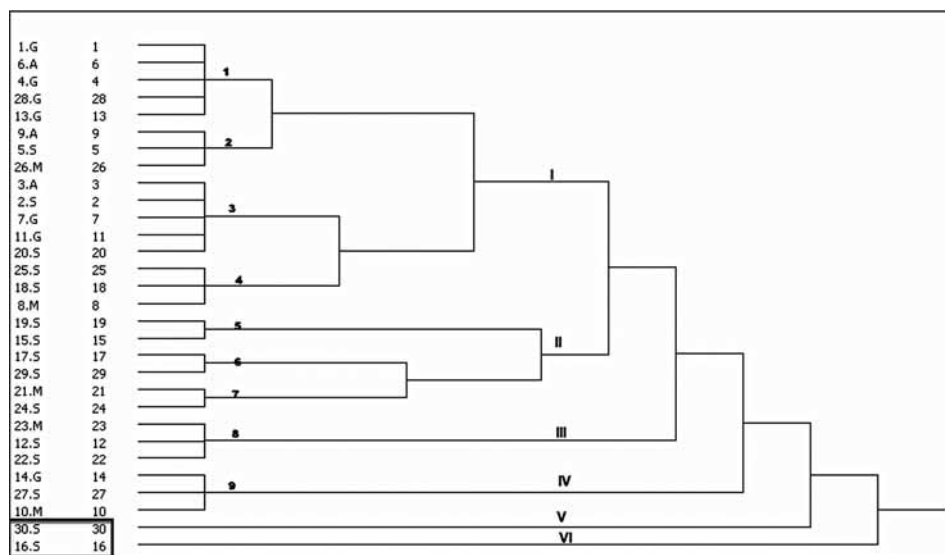
Particularizando, los actores gubernamentales que controlan recursos financieros y reglamentarios tienden a concentrarse entre el primer y tercer grupo, mientras que en los demás se ubican primordialmente los actores público-sociales y privados (con distancias similares), quienes, por lo descrito en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

⁶² Esto se hace a través de un análisis de conglomerados jerárquico, método promedio ponderado. Para eso, se pide al programa Ucinet que efectúe el análisis y muestre el dendograma.

⁶³ Tal es el caso del grupo 2 con el actor 26, grupo 3 con el actor 3, grupo 5 con el actor 15, grupo 6 con el actor 17, grupo 8 con el actor 12 y grupo 9 con el actor 14.

⁶⁴ Ver recuadro parte inferior izquierda del Dendograma 1.

Dendograma 1. JERARQUÍA SUBYACENTE DEL PROGRAMA PUEBLOS MÁGICOS EN VALLE DE BRAVO



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

De las observaciones, sobresale que las número 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, quienes, además, se distinguen por ser no vallesanos (contrastar con Sociograma 3).

Al realizar un corte al Dendograma 1 (línea punteada vertical),⁶⁵ es posible observar cinco conjuntos; en el I se ubica el 50% de los nodos o actores que ha tomado parte en el PPM, al ser quienes guardan mayor cercanía respecto a la importancia de los recursos que aportaban. Además, este grupo tiende a ser

⁶⁵ El 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 conjuntos y observar con mayor claridad las asimetrías de recursos y las jerarquías implícitas entre actores y grupos (Knoke y Yang, 2008).

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 grupo 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 y aportaban a la red.

3.5. Valle de Bravo Pueblo Mágico ¿Una red de acción pública?

En suma, en la implementación del Programa en Valle de Bravo se identifica que: *i)* hay múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales actuando en el marco de Pueblos Mágicos, quienes por la historia previa del lugar, se han caracterizado como vallesanos y no vallesanos. Por lo que deja ver la descripción del Sociograma 3, esto último determina en cierto modo su posición en la red.

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, al haber dos 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 acción pública, en este caso la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico.

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 acción pública (véase sección II en el apartado introductorio), lo cual hace conducente al caso para evaluar la hipótesis propuesta.

Capítulo 4

EVALUACIÓN EMPÍRICA DE LA VINCULACIÓN ENTRE LAS PROPIEDADES ESTRUCTURALES Y EL DESEMPEÑO DE UNA RED DE ACCIÓN PÚBLICA

Con el objetivo de evaluar la hipótesis de trabajo mediante tres modelos de regresión múltiple, con el método introducir, de entrada discuto que empíricamente hay una relación de dependencia entre la efectividad, eficiencia e innovación respecto a las propiedades estructurales de la red. Después expongo los estadísticos descriptivos de las variables en análisis. Acto seguido, presento los tres modelos y alternativamente interpreto los resultados para luego discutir los principales hallazgos.

4.1. Sustantivación empírica de la hipótesis

Autores como King, Keohane y Verba (2000) indican que si bien los estilos de investigación cualitativa y cuantitativa son diferentes, ambos tienen el común denominador de que sus afirmaciones han de ser evaluadas en referencia a la realidad social, para considerarse explicaciones razonadas y significativas. Se trata de un criterio concerniente a la sustentación empírica de la hipótesis; para lo cual, según Cortés (2008b), se deben cumplir tres condiciones: *i*) que la o las variables independientes antecedan a las dependientes; *ii*) controlar en cuanto sea posible las variables que afectan a las dependientes,⁶⁶ y *iii*) que las variables estén correlacionadas.

Para tales efectos, en el anterior capítulo se observa que en el caso Pueblos Mágicos en Valle de Bravo se cumple con la primera condición, ya que múltiples expresiones no gubernamentales y autónomas, entre sí y respecto a la autoridad pública, se vinculan deliberadamente para favorecer diversas acciones en torno a dos bienes públicos.

Ello implica una estructura reticular identificada como la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico –cuyos atributos estructurales se tratan como factores independientes–, al dar cuerpo al Programa y dinámica a los proyectos.

⁶⁶ Este aspecto se enlaza con lo que sugiere Barzelay (1993), sobre la identificación y control de factores de la realidad en la cual se ubica el caso, a fin de controlarlos en el análisis y conclusiones que de ahí deriven.

Posteriormente, hay una apreciación respecto a lo que se ha logrado en ese marco de acción conjunta, en términos de la efectividad, eficiencia e innovación –factores que se suponen dependientes–. Paralelamente, se debe considerar (véase capítulo 3) que antes de los vínculos entre los actores público-sociales, gubernamentales, privados y académicos en la Red de Valle de Bravo Pueblo Mágico no había recursos ni transacciones entre ellos. Es después de que se vinculan en torno a dos bienes colectivos, cuando localizan los recursos necesarios y comienzan a realizarse los intercambios.

Respecto a la segunda condición, involucré seis variables que potencialmente pudiesen influir en el análisis. Tres de ellas particularizan atributos de quienes han tomado parte en la red, los cuales son determinados independientemente de su intervención en la misma, tales como escolaridad, edad y sexo. De igual manera, reconociendo el carácter dinámico y relativamente estable de la red, se registran los años de participación de cada uno de los actores y si continuaban participando al momento de encuestarlo.

Además, agrego un atributo que los actores adquieren en relación con el espacio, cultura e historia local de Valle de Bravo (véase capítulo 3), el cual se resume en las connotaciones de (auténtico) vallesano, colono, residente de fin de semana o fin semanero, principalmente.⁶⁷

La última condición que sugiere Cortés (2008b) se cumple al estar correlacionadas las variables (véase matriz en Anexo B). Aquí resalta la complejidad de trabajar con variables *proxies* de las propiedades estructurales de las redes y de su desempeño. Esto se aprecia en la intensidad observada en las correlaciones lineales y su significancia, al obtenerse parámetros débilmente ajustados a los umbrales tradicionales⁶⁸ de los estudios de corte más cuantitativo.

4.2. Descripción de las variables

La satisfacción que muestran los actores de la red respecto a la incidencia de las acciones e inversiones del Programa Pueblos Mágicos en torno a dos bienes

⁶⁷ La información de esta variable se deriva de las entrevistas semiestructuradas realizadas a los actores encuestados. Para esta variable se crearon tres categorías: vallesano, residente de fin de semana y colono. Posteriormente, generé una variable *dummy* de tal forma que 0 registra a los actores no vallesanos (residentes de fin de semana y colonos) y 1 registra a los vallesanos.

⁶⁸ $p < .1$, $p < .05$, $p < .01$

públicos, su actitud ante la conveniencia de los proyectos implementados y la percepción de su capacidad de influencia en las decisiones priorizadas (todas estas variables tratadas como dependientes) reportan, en promedio, valores intermedios (4.5, 4.73 y 5.10, respectivamente) de las escalas que miden sus reacciones ante esos temas.

En el marco de la teoría de esta investigación, ello denota que la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico se ha desempeñado de manera aceptable, además de observarse que ha propiciado la innovación.

Tabla 8.
ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS

Variable	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
<i>Efectividad</i>	1	9	4.50	2.838
<i>Eficiencia</i>	1	10	4.73	2.993
<i>Innovación</i>	1	9	5.10	2.820
<i>Heterogeneidad</i>	0	10	2.73	3.140
<i>Centralidad</i>	.084	1.0	.38968	.231897
<i>Densidad</i>	.003	.045	.02192	.011624
<i>Poder estructural</i>	.176	2.082	.88573	.472163
<i>A Estudio</i>	9	22	15.80	2.858
<i>Edad</i>	29	62	47.70	8.860
<i>A PPM</i>	1	7	3.57	1.977
<i>Sexo</i>	0	1		
<i>Cont Part</i>	0	1		
<i>Estat Local</i>	0	1		

Número de observaciones= 30

Fuente: Elaboración propia.

Para dichas variables dependientes, sus variaciones respecto a sus medias son altas, al desviarse 2.8, 2.9 y 2.8 unidades cada una. Esto se debe, probablemente, a que la elección del caso se basó en un criterio externo a esta investigación y porque la muestra se armó en función de las variables independientes, a fin de facilitar la máxima diversidad y variabilidad en las observaciones de los factores dependientes y así garantizar que las diferencias en ellos no se debiesen a una selección inicial de las observaciones.

Tocante a las variables independientes, que dan cuenta de la estructura de la red de acción pública, se observa que los actores en promedio dicen tener 2.71

vínculos con otras organizaciones o entidades no participantes en la RVBPM, parámetro concerniente a la *Heterogeneidad*, existiendo quienes indican no tener ningún vínculo hasta quienes dijeron tener 10 de éstos.

Respecto a la *Densidad* y *Centralidad*, los estadísticos indican una integración intermedia entre los actores o nodos de la red. Se debe tener en cuenta que las redes de acción pública, como la estudiada aquí, no son del todo formalizadas; de serlo, tendrían más estabilidad, incidiendo en un alto nivel de integración. En todo caso, se trataría de una integración inducida por mandato o alguna autoridad reconocida formalmente.

En otro aspecto, los datos evidencian que todos los actores tienen algún nivel de *Poder estructural*. Considerando el promedio (.88) de esta variable, se puede ver que en la red se han suscitado relaciones de interdependencia, pero con ciertas asimetrías, según sugiere la dispersión de los datos (.47) respecto a la media; es decir, hay actores más poderosos que otros.

Respecto a las seis variables adicionales, indican que quienes se involucran en la red son actores con 16 años de estudio (*A_Estudio*) en promedio y con poca diferencia educativa entre sí, al tener una desviación típica baja (2.8). Sus edades (*Edad*), que van de los 29 años hasta los 62 años, son diversas al mostrar una dispersión alta (8.8) alrededor de la media (47.7 años). Respecto al sexo (*Sexo*), predominan los hombres al representar el 70% de las y los actores.

Adicionalmente, como ya mencioné, he considerado otras dos variables: *A_PPM*, años de participar en el PPM y *Cont_Part*, si el actor continuaba participando en el Programa al momento de encuestarlo. Según la Tabla 8, los actores han participado en promedio tres años y medio, con una dispersión de las observaciones moderadamente baja; lo cual da cuenta de una red con cierta continuidad y estabilidad, respecto a los intercambios entre los actores que la conforman. En tanto, el 40% respondió seguir participando al momento de levantarse la información en campo.

Un último aspecto por observar es la variable *Estat_Local*, en torno a la cual los estadísticos descriptivos indican que la mayoría de los actores (67%) son vallesanos.

En términos generales, las referencias descriptivas de las variables independientes y dependientes amplían la lectura del caso, expuesta en el capítulo 3. Aparte de ello, contribuirán a interpretar los resultados que deriven de los análisis de regresión entre las variables dependientes y el conjunto de variables independientes, según se expone en seguida.

4.3. Modelación de las propiedades estructurales de la red Valle de Bravo Pueblo Mágico

El estado que guarda el estudio de los procesos de gobernanza y, más específicamente, de las redes de acción pública es sugerente al indicar la incidencia de dichas redes en los asuntos públicos; ya sea que se plantee que las propiedades estructurales de las redes de esta naturaleza influyen en su desempeño al tratar asuntos públicos (Sandström, 2008), o bien porque dichas redes pueden resolver problemas potenciales de la acción colectiva para favorecer la colaboración y generación de acuerdos (Berardo, 2009; Scholz, Berardo y Kile, 2008).

Se trata de analizar la pertinencia y consistencia de las inferencias planteadas en la hipótesis de este trabajo. Se evalúa si la *Heterogeneidad*, *Centralidad*, *Densidad* y *Poder estructural*, como propiedades estructurales de una red de acción pública, son determinantes de su desempeño al intervenir en los asuntos públicos; es decir, si afecta en su *Efectividad* y *Eficiencia*, así como en su capacidad de *Innovación*; y de haber influencia, cuál sería el sentido de la relación.

Para ello, realicé tres análisis estadísticos multivariantes (por mínimos cuadrados ordinales), procurando cumplir un mínimo de criterios y supuestos estadísticos. El primer y segundo modelo reportan la incidencia de las propiedades estructurales de la red de acción pública en su desempeño, es decir, *Efectividad* y *Eficiencia*; mientras, el tercer modelo hace lo propio para con su capacidad de *Innovación*.

Como ya he indicado, se consideran, paralelamente, seis variables adicionales para tomar en cuenta cualquiera de sus efectos en los resultados del análisis.

4.3.1. Modelo I: Efectividad

El primer modelo se ocupa de cómo la *Efectividad* de una red de acción pública se ve afectada por sus propiedades estructurales, como la *Heterogeneidad*, *Densidad*, *Centralidad* y el *Poder estructural*. Específicamente, la relación entre dichas variables queda modelada de la siguiente forma:

Efectividad: $f(\text{Heterogeneidad}, \text{Centralidad}, \text{Densidad}, \text{Poder estructural})$

4.3.1.1. Estimación

La interacción de las variables dependientes e independientes (incluyendo las adicionales) muestra un modelo de dependencia lineal, en el cual las variables independientes incluidas en el análisis explican un 46% la varianza de la variable dependiente, pues la R^2 corregida=.458

Se observa que si bien todos los coeficientes de la regresión son confiables, únicamente las variables de interés que resultan significativas dentro de los umbrales tradicionales⁶⁹ son la *Centralidad* y el *Poder estructural*. Además, estas dos variables son las de mayor magnitud a juzgar por las betas estandarizadas.

El comportamiento de las variables con menos nivel de confianza señala que hay un efecto positivo del nivel de *Heterogeneidad* de los actores y su *Densidad* en la *Efectividad* de la red. La beta de la variable *Heterogeneidad* sugiere que una red de acción pública propicia los resultados deseables cuando existen niveles mínimos de diversidad entre sus integrantes. Esto se traduce en disposición de recursos, tanto en términos cuantitativos o de abundancia, como cualitativamente en relación con la variedad de ellos, como: políticos, culturales y financieros.

Respecto a la beta de la variable *Densidad*, se debe considerar que no únicamente importa que los actores participantes o nodos sean mínimamente heterogéneos, sino que entre ellos se susciten vínculos. En suma, si bien tanto la *Heterogeneidad* y la *Densidad* inciden relativamente en la *Efectividad*, y a pesar de que la probabilidad de ser así sea baja, cabe resaltar su función para que la red adquiera insumos y logre resultados de modo interdependiente (ver Tabla 9).

⁶⁹ $p < .1$, $p < .05$, $p < .01$

De estos hechos ya ha dado cuenta, en cierta forma, el estudio de Sandström (2008), al indicar la importancia de la *Heterogeneidad*, a fin de que en los procesos de la red se movilicen recursos, ello incidiendo en los resultados conseguidos. Por lo tanto, aunque con bajos niveles de probabilidad, entre menos heterogénea sea la red, menos recursos disponibles, en detrimento de la *Efectividad*. A su vez, Provan y Milward (1995) explican que la alta *Densidad* no es conveniente para lograr resultados deseables.

En el marco de los avances de Sandström y Provan y Milward, los resultados del Modelo I reconocen que lo que afecta de manera sustancial a la variable *Efectividad* es la *Centralidad* y el *Poder estructural* de los nodos en la red.

Tabla 9.
COEFICIENTES DE REGRESIÓN MODELO I

Modelo	Coeficientes		Coeficientes estandarizados	Sig.
	B	Error Típ.	Beta	
<i>Heterogeneidad</i>	.086	.143	.095	.557
<i>Centralidad</i>	-16.225	8.233	-1.326	.064
<i>Densidad</i>	80.682	140.136	.331	.572
<i>Poder estructural</i>	4.241	1.557	.706	.013
<i>A_Estudio</i>	.022	.148	.022	.886
<i>Edad</i>	.115	.065	.359	.093
<i>A_PPM</i>	-.238	.263	-.165	.378
<i>Sexo</i>	2.527	1.133	.415	.038
<i>Cont_Part</i>	3.853	1.091	.677	.002
<i>Estat_Local</i>	-.942	1.014	-.159	.364
<i>R² corregida</i>		.458		
<i>F</i>		3.450		.010
<i>N</i>		30		
Variable dependiente: <i>Efectividad</i>				

Fuente: Elaboración propia.

El signo negativo de la *Centralidad* indica que a menor *Centralidad* entre los integrantes de la red de acción pública, la *Efectividad* de la red tiende a ser aceptable.

Desde la perspectiva teórica aquí construida, los datos sugieren que si bien es natural que la red tenga actores centrales y se generen jerarquías —aspectos cruciales para coordinar e integrar a los actores (Provan y Milward, 1995)—, juega un rol crítico que los actores centrales no monopolicen las conexiones entre los demás integrantes, pues ello disminuye las conexiones entre éstos y merma el flujo (horizontal) de recursos entre sí, priorizándose el flujo (vertical) de recursos hacia los actores centrales. De ahí la relativa importancia de la *Densidad*.

En la medida que los actores estén igualmente conectados entre sí (lo cual involucra bajos niveles de *Centralidad*), el flujo de recursos que da operatividad a la red es tanto vertical como horizontal. Por eso, ellos perciben que la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico ha incorporado, de algún modo, sus recursos, generando resultados relativamente satisfactorios.

Respecto al *Poder estructural*, se observa que los resultados logrados por la red de acción pública en torno a dos bienes públicos son satisfactorios, en la medida que se suscitan niveles bajos de dependencia unilateral.

Ello se traduce en mayor posibilidad de influencia y vinculación entre los actores, en todo caso más interdependencia; lo cual resulta crítico para que la mayor cantidad de actores movilice sus recursos hacia sus objetivos. De ahí la relativa importancia de la diversidad o heterogeneidad de quienes integran las redes de acción pública, según dejan ver los resultados del Modelo I y la investigación de Sandström (2008).

Finalmente, cabe notar que el modelo muestra una interacción significativa y positiva entre la variable dependiente *Efectividad* y la *Edad, Sexo y Cont_Part*.⁷⁰

Los resultados del análisis de varianza permiten verificar que los coeficientes de la regresión descritos no son simultáneamente cero, pues con el *p-value* asociado al estadístico *F* (Sig. = .010) se decide que existe relación lineal significativa entre la variable dependiente y el conjunto de variables independientes tomadas conjuntamente (ver Tabla 9).

⁷⁰ De este conjunto de variables adicionales me ocupo más detenidamente en la sección 4.3.4.

4.3.2. Modelo II: Eficiencia

El siguiente modelo reporta la relación, y el sentido de la misma, entre la *Eficiencia* de la RVBPM y la *Heterogeneidad*, *Densidad*, *Centralidad* y el *Poder estructural*, como propiedades estructurales. Tal relación queda modelada como se muestra a continuación:

Eficiencia: $f(\text{Heterogeneidad}, \text{Centralidad}, \text{Densidad}, \text{Poder estructural})$

4.3.2.1. Estimación

Al llevar a cabo la regresión de las variables independientes sobre la dependiente, se genera un modelo de dependencia lineal, donde las 10 variables independientes explican en un 33% a la *Eficiencia*, al obtenerse una R^2 corregida = .331

Con base en los parámetros tradicionales de significancia, el Modelo II (ver Tabla 10) reporta que las variables significativas son la *Heterogeneidad* y el *Poder estructural* (al 90 y 95% de confianza, respectivamente).

A pesar de sus niveles de confianza, se debe considerar que el comportamiento de la *Centralidad* y *Densidad*, a juzgar por sus signos, condiciona de manera inversa a la *Eficiencia* de la red.

Esto plantea una disyunción respecto a un estudio similar de Scholz, Berardo y Kile (2008), porque en sus estimaciones habían encontrado una relación positiva y significativa entre la *Densidad* y la capacidad de los actores integrantes de la red para alcanzar acuerdos.⁷¹ Lo mismo ha sucedido en la investigación de Sandström (2008), al hallar una relación positiva entre la integración, es decir, *Densidad* y *Centralidad*, y la *Eficiencia* de la red.

Dichas disyunciones se discuten a la luz de las estimaciones del Modelo II por cuanto que de origen se asume que quienes participan, consciente o inconscientemente, en la red lo hacen voluntariamente, con intereses particulares o no, a modo de favorecer una serie de bienes colectivos, siendo el nivel de recursos disponibles en la red y su transacción fundamentales para

⁷¹ Algo similar a la conceptualización de *Eficiencia* asumida en esta investigación.

que pueda operar, por eso resulta crítico que los actores sean heterogéneos y con cierto nivel de poder estructural.⁷² Ello implica que la conveniencia de las decisiones o los acuerdos mínimos en torno a ellas se gestan mediante interacciones no del todo jerárquicas ni horizontales.

Tabla 10.

COEFICIENTES DE REGRESIÓN MODELO II

Modelo	Coeficientes		Coeficientes estandarizados	Sig.
	B	Error Típ.	Beta	
<i>Heterogeneidad</i>	.305	.168	.320	.085
<i>Centralidad</i>	-9.666	9.646	-.749	.329
<i>Densidad</i>	-66.953	164.186	-.260	.688
<i>Poder estructural</i>	4.497	1.824	.709	.023
<i>A_Estudio</i>	.138	.173	.132	.436
<i>Edad</i>	.152	.076	.449	.061
<i>A_PPM</i>	-.270	.308	-.178	.392
<i>Sexo</i>	2.478	1.328	.386	.077
<i>Cont_Part</i>	2.804	1.278	.467	.041
<i>Estat_Local</i>	-1.328	1.187	-.213	.277
<i>R² corregida</i>	.331			
<i>F</i>	2.438			.045
<i>N</i>	30			

Variable dependiente: *Eficiencia*.

Fuente: Elaboración propia.

Específicamente, el comportamiento del coeficiente de la *Heterogeneidad* sugiere que la conveniencia de haberse priorizado ciertas decisiones sobre otras (para ser implementadas), es más coherente con la imagen de una red relativamente heterogénea, que incorpora múltiples recursos a través de vínculos externos, concediendo a los actores una posición favorable a la hora de considerar las decisiones por implementar; y menos consistente con

⁷² Cabe agregar que los estudios de Scholz, Berardo y Kile (2008) y Sandström (2008) no habían considerado la variable *Poder estructural*, o bien no hay una métrica relativa que incorpore dicha dimensión.

una red donde los actores no tienen (o son pocos los) vínculos externos a la red, haciéndolos homogéneos, reduciendo los recursos disponibles en ésta y mermando, a la par, las opciones de decisión sobre las cuales enfrentar las posibles posturas e intereses.

Respecto al *Poder estructural*, su signo es positivo, es decir, cuanto más poder han tenido los actores, la *Eficiencia* se aprecia como favorable. Esto es, los actores público-sociales, privados, gubernamentales y académicos han tenido oportunidades y alternativas para influirse entre sí en torno a las decisiones, por eso su actitud sobre la conveniencia de las decisiones priorizadas e implementadas es positiva. Todo ello a pesar de que dichas oportunidades sean desiguales, según el grado de dispersión de esta variable en torno a su media.

El comportamiento significativo de la *Heterogeneidad* y el *Poder estructural* lleva a reconocer que las redes de acción pública facilitan que los actores evalúen colectivamente sus divergencias, como lo han planteado Luna y Velasco (2009). Para que existan éstas debe haber algún nivel de *Heterogeneidad*; en tanto, la evaluación colectiva de las mismas requiere de un mínimo de relaciones horizontales, a pesar de que ellas sean asimétricas. Por tal motivo, muchas decisiones que se han tomado e implementado en la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico han sido las convenientes y sin la oposición expresa de la mayoría de quienes se han integrado a la citada red.

Concomitante a lo anterior, al incorporar los datos de la variable *Estat_Local*, así como información de las entrevistas semiestructuradas, es factible deducir que los actores con mayor poder o capacidad de influencia son los no vallesanos, es decir, colonos y residentes de fin de semana. De hecho, estos actores no vallesanos son quienes reportaron más vínculos externos a la red y mayor grado de escolaridad, así como son quienes han desarrollado funciones de coordinación, según deja ver su posición central en el Sociograma 3.

A reserva de la interpretación de la variable *Estat_Local*, cabe notar que otras variables adicionales significativas son *Edad*, *Sexo* y *Cont_Part*, todas ellas con coeficientes positivos.⁷³

⁷³ De este conjunto de variables adicionales me ocupo más detenidamente en la sección 4.3.4.

El nivel crítico relacionado al estadístico F ($\text{Sig.} = .045$) contrasta la hipótesis nula de que los coeficientes de regresión sean cero simultáneamente; por lo tanto, es factible decir que existe relación lineal significativa entre la variable dependiente y las variables independientes tomadas conjuntamente (véase Tabla 10).

4.3.3. Modelo III: Innovación

Con el fin de extender las pruebas que contrasten la importancia adquirida por la composición estructural de las redes de acción pública (véase sección 1.2.1), se incorpora este tercer modelo para evaluar la capacidad de *Innovación* de la red, como una de las implicaciones empíricas que sugiere la teoría.

Normativamente, las redes de acción pública son estructuras innovadoras, pero si se conjuga la teoría con la empiria, puede pensarse que habrá redes más innovadoras que otras; eso en función de sus propiedades estructurales, de acuerdo con la lógica de esta tesis.

La formalización de la propuesta queda como se muestra:

Innovación: f (Heterogeneidad, Centralidad, Densidad, Poder estructural)

4.3.3.1. Estimación

La regresión lineal entre la innovación y las propiedades estructurales de la red, controlando por *A_Estudio*, *Edad*, *A_PPM*, *Sexo*, *Cont_Part* y *Estat_Local*, produce un modelo de dependencia lineal (véase Tabla 11), donde las variables independientes explican en un 38% la varianza en la *Innovación*, por cuanto R^2 corregida = .378

Si bien todos los coeficientes de la regresión son confiables, se puede observar que únicamente la variable *Poder estructural* es significativa (al 95% de confianza), dentro de los umbrales tradicionales (ver Tabla 11).

En cuanto a las variables de control, sólo la de *Estat_Local* es significativa al 90% de confianza. Esta variable, cabe recordar, es un factor que se despliega del contexto e historia de Valle de Bravo.

Los coeficientes de las variables con menos nivel de confianza, indican que hay un efecto positivo entre el nivel de *Heterogeneidad* de los actores y la *Innovación*, en tanto que hay una relación negativa entre la *Densidad* y la *Innovación*. Dichos resultados son consistentes con el trabajo de Sandström y Carlsson (2008), quienes han encontrado que las redes que generan prácticas, ideas o mecanismos percibidos como nuevos son conjuntos, en general, de actores heterogéneos con densidades bajas.

En tanto, la *Centralidad* pareciera tener poco efecto sobre la variable dependiente, en el sentido de que la percepción del actor respecto a su capacidad de incidencia en la priorización de decisiones depende muy poco de qué tan central es.

Tabla 11.
COEFICIENTES DE REGRESIÓN MODELO III

Modelo	Coeficientes		Coeficientes estandarizados	Sig.
	B	Error Típ.	Beta	
<i>Heterogeneidad</i>	.111	.152	.123	.476
<i>Centralidad</i>	-2.276	8.768	-.187	.798
<i>Densidad</i>	-177.90	149.249	-.733	.248
<i>Poder estructural</i>	3.655	1.658	.612	.040
<i>A_Estudio</i>	-.176	.158	-.178	.278
<i>Edad</i>	.094	.069	.294	.192
<i>A_PPM</i>	.040	.280	.028	.889
<i>Sexo</i>	1.383	1.207	.229	.266
<i>Cont_Part</i>	1.824	1.162	.322	.133
<i>Estat_Local</i>	-2.082	1.079	-.354	.069
<i>R² corregida</i>	.378			
<i>F</i>	2.760			.027
<i>N</i>	30			

Variable dependiente: *Innovación*

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, según se observa en el Modelo III (véase Tabla 11), lo que afecta sustancialmente la incidencia en la priorización de decisiones, es

decir, la *Innovación* de la red, es el *Poder estructural* (además, la magnitud de la beta estandarizada así lo confirma). Ello sugiere que a medida que los integrantes de la red han tenido capacidad de influencia –esto implica niveles moderados de dependencia–, la red ha generado e incorporado mecanismos de participación para incidir en el proceso decisorio, como ya he esbozado. Entre tales mecanismos se encuentran talleres de planeación estratégica, reuniones de evaluación y comités consultivos, por mencionar algunos.

Cabe destacar que la incidencia de los actores ha dependido, en cierta medida, de si ellos son vallesanos, colonos o residentes de fin de semana. Por el signo negativo del coeficiente *Estat_Local*, es perceptible que los actores no vallesanos han tenido mayor capacidad de incidencia que los vallesanos. De hecho, por la lectura que permite el Sociograma 3 y el Dendograma 1, los actores centrales y con mayor jerarquía son aquellos caracterizados como no vallesanos. De las variables adicionales restantes me ocupo en seguida.

A través del análisis de varianza se confirma que los coeficientes descritos no son paralelamente cero, pues el *p-value* relacionado al estadístico *F* (Sig.= .027) así lo confirma. Esto lleva a reconocer una relación lineal significativa entre la variable dependiente y el conjunto de las variables explicativas (ver Tabla 11).

4.3.4. Variables adicionales

A fin de controlar ciertos atributos no estructurales de los participantes e incorporar aspectos del contexto donde se ubica y ha operado la RVDPM, he insertado seis variables adicionales.

Hacerlo así, permite también conocer su efecto en cada una de las variables dependientes, lo cual, dicho sea de paso, contribuye a complementar la interpretación y análisis de la incidencia de las propiedades estructurales de una red de acción pública en su desempeño (es decir, *Efectividad* y *Eficiencia*) e *Innovación*.

Los resultados de los modelos I y II sugieren que la *Edad*, *Sexo* y *Cont_Part* se relacionan positivamente con la *Efectividad* y *Eficiencia*. Eso subraya que entre más edad tenga el actor, cuyo sexo sea masculino (principalmente), y se encontrara activo en las actividades de la red al momento de encuestarlo, su actitud respecto al desempeño de la red tiende a ser favorable.

Respecto al tercer modelo, los resultados sugieren que únicamente la variable *Estat_Local* está relacionada con la de *Innovación*. Ésta, por su signo negativo, sugiere que quienes han tenido mayor influencia son los nodos caracterizados por haber acogido a Valle de Bravo como su lugar de residencia temporal o permanente.

Cabe añadir que el perfil de estos integrantes no vallesanos les facilita, muy probablemente, una serie de recursos que los hacen más prominentes o influyentes en la priorización de decisiones.

De hecho, al observar el comportamiento de los coeficientes de esta variable en los modelos I y II, aunque con niveles de confianza moderados, por su signo negativo se sugiere que la *Efectividad* y *Eficiencia* de la red es mejor apreciada por los colonos y residentes de fin de semana que por los propios vallesanos.

Quizá tenga mucho que ver con que, a pesar de que representan el 33% del total de integrantes de la red, los residentes de fin de semana y colonos han tenido mayor capacidad de influencia en las decisiones, amén de que la activación del conjunto de relaciones entre los involucrados en la red se dio por la iniciativa de actores provenientes de estos dos grupos.

Además, varios vallesanos entrevistados, y que participan o han participado en las actividades del Programa, mostraron cierta desafección hacia éste, por cuanto ha generado cambios en el patrimonio histórico e imagen urbana que le resta magia y posicionamiento al pueblo, más que darle valor en esos términos.

4.4. Principales hallazgos

Los tres modelos presentados indican que la estructura de una red de acción pública puede considerarse como uno de los factores que influye en su *Efectividad* y *Eficiencia*, al tratar problemáticas de orden colectivo. Esto es, el análisis de los datos empíricos no rechaza la hipótesis de trabajo propuesta. Al respecto, estudios recientes, tanto de corte cualitativo (Sandström, 2008) como cuantitativo (Scholz, Berardo y Kile, 2008), apuntan hacia el mismo sentido. Lo mismo se puede decir de estudios pioneros, entre ellos el de Provan y Milward (1995).

Por la naturaleza teórica de esta investigación y las posibilidades del método ligadas a ella, he evaluado la hipótesis de trabajo a partir de tres modelos, cuyos resultados se observan de manera resumida en la Tabla 12. De ahí se desprende que para entender la *Efectividad* de una red de acción pública es menester considerar la *Centralidad*, en tanto que la *Eficiencia* depende en gran medida de la *Heterogeneidad*. Mientras, con los datos disponibles, la *Densidad* no pareciera tener efectos sustanciales en las variables dependientes.

Los resultados complementan la discusión que han iniciado otros estudios similares (Scholz, Berardo y Kile, 2008 y Sandström, 2008), al señalar que tanto la *Centralidad* y *Densidad* influyen positivamente en los resultados que genera la red y en la capacidad de acción colectiva que la misma propicia. Mientras que la *Heterogeneidad* se había mostrado se relaciona positivamente con las prácticas innovadoras. Sólo que al incorporar la dimensión del *Poder estructural* y el conjunto de variables adicionales aquí consideradas, dichas variables exploradas tienden a comportarse de manera distinta.

Tabla 12.

RESUMEN DE LOS MODELOS

Variables		Dependientes		
		<i>Efectividad</i>	<i>Eficiencia</i>	<i>Innovación</i>
Independientes	<i>Heterogeneidad</i>		+	
	<i>Centralidad</i>	–		
	<i>Densidad</i>			
	<i>Poder estructural</i>	+	+	+
	<i>A_Estudio</i>			
	<i>Edad</i>	+	+	
	<i>A_PPM</i>			
	<i>Sexo</i>	+	+	
	<i>Cont_Part</i>	+	+	
	<i>Estat_Local</i>			–

La presencia del signo – o +, indica una relación de dependencia que se ajusta a los umbrales tradicionales de significancia; así como el sentido de la misma.
Fuente: Elaboración propia.

Al respecto, los resultados sugieren que la variable *Poder estructural* se mantiene constante y significativa para explicar qué tan efectiva y eficiente ha sido la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico; lo mismo se confirma cuando se extienden las implicaciones empíricas de la teoría aquí propuesta, al evaluar la capacidad de innovación de la red.

En virtud de lo anterior, incluir la dimensión del *Poder estructural* al análisis arroja resultados poco atendidos, considerando los reportes de otros trabajos, mismos que no necesariamente son inconsistentes *per se*, debido a dos motivos:

- 1) El comportamiento y magnitud que adquiere la variable *Poder estructural* al interactuar con otras propiedades estructurales –como *Densidad*, *Centralidad* y *Heterogeneidad*– a fin de explicar el desempeño de la red, es consistente con los planteamientos de Crozier y Friedberg (1980) respecto a su categoría de *constructos* de acción colectiva y las relaciones de poder que, se presume, ahí se suscitan entre actores público-sociales, privados y gubernamentales, y
- 2) Los resultados del análisis estadístico sugieren que las relaciones de dependencia y la capacidad de influencia entre los integrantes de la red de acción pública juegan un papel más importante para entender su desempeño e innovación que la *Centralidad*, la *Densidad* y la *Heterogeneidad*.

En relación con las variables adicionales, se observa que el sexo, la edad y el hecho de que el encuestado continuara participando en la RVBPM al momento de entrevistarlos, influyen positivamente en la *Efectividad* y *Eficiencia*. Es habitual que los estudios sociales con datos agregados inserten este tipo de variables, para controlar sus efectos en la variable dependiente; por los resultados obtenidos, se confirma que han tenido algún efecto.

Amén de lo discutido, atendiendo las sugerencias de Barzelay (1993), en los modelos se introdujo una variable que en cierto modo se despliega de la historia y contexto del caso, *Estat Local*, para identificar si el actor era vallesano o no. Los resultados de los análisis indican que esta variable es significativa respecto a la *Innovación* o capacidad de influencia en las decisiones de los actores. De este modo, quienes han influido más han sido los no vallesanos,

porque son ellos quienes manejan más vínculos externos a la red y, por ende, más recursos. Esto también implica que se encuentran mejor conectados en el entramado de la RVBPM, según se ha podido observar en el Sociograma 3 y Dendograma 1.

A estas alturas, hay más claridad sobre la pertinencia de la hipótesis de trabajo en relación con el problema que ha ocupado a esta investigación. En razón de ello, en el siguiente capítulo delinearé las notas finales de la presente tesis.

Capítulo 5

CONCLUSIONES E INFERENCIAS

En este apartado me ocupo de recuperar y ordenar los hallazgos respecto al problema planteado, la propuesta teórica y la hipótesis que, en conjunto, vertebran a este trabajo. En esos términos, bosquejo la relevancia empírica y teórica del caso estudiado; posteriormente, expongo las principales contribuciones y conclusiones, resaltando las inferencias teóricas e implicaciones metodológicas. A la luz de ello, discuto el que las redes de acción pública sean vistas como panaceas y por eso, acto seguido, presto atención a la categoría de red de acción pública, a fin de que sea más útil para futuras investigaciones en torno al estudio de las articulaciones entre actores público-sociales, gubernamentales y privados, en contextos de gobernanza.

Finalmente, esbozo una agenda de investigación en términos de las interrogantes desencadenadas por el estudio de caso y los retos metodológicos percibidos.

5.1. Relevancia del caso

Esta investigación se ha orientado a estudiar cómo se resuelven y estructuran las redes de acción pública, con el propósito de determinar si tales entidades son conducentes para que actores gubernamentales, público-sociales, privados y académicos trabajen conjuntamente en asuntos de orden colectivo o público. En términos del caso estudiado, se trata de dos bienes públicos: la imagen urbana y el patrimonio histórico-arquitectónico de Valle de Bravo.

La pregunta de investigación que ha servido como guía metodológica y el caso de Pueblos Mágicos en Valle de Bravo, nos ha permitido observar dos aspectos empírica y teóricamente relevantes:

- A. Ante el dinamismo y complejidad de los asuntos públicos, el papel del gobierno ha implicado procesos más complejos. Al respecto, esta investigación se ha orientado a estudiar una red de acción pública.

El caso examinado sugiere que el gobierno, al desdoblar 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. Y a pesar de que alguno de esos sectores sea el de mayor preponderancia, el hecho es que ahora se comunican o vinculan, según se ha podido observar en el caso y que se representa en el Esquema 3.

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

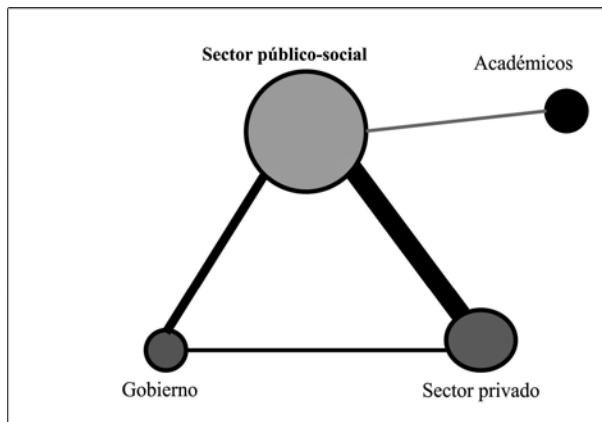
Los resultados también sugieren que si bien la estructura que ha dado cuerpo y dinámica al Programa mucho se aleja de los modelos jerárquicos y del mercado, tampoco implica que se trate de una estructura horizontal y solidaria en sí misma, por cuanto en ella hay intercambio de recursos; lo cual involucra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

Con base en estos dos puntos, 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 por ellos ha configurado un modo alternativo para desplegar acciones que favorecen el cuidado y protección de dos bienes públicos.

Al observar un recuadro más general de la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico, a través del Esquema 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.

Esquema 3.

REPRESENTACIÓN GLOBAL DE LA RED PUEBLOS MÁGICOS VALLE DE BRAVO⁷⁴



Fuente: Elaboración propia a partir del Sociograma 2

Paralelamente, por el Esquema 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.

En esta tesitura, si bien ha importado confrontar en términos empíricos si esas formas expresivas de gobierno interactivo o de gobernanza se propician o no, el propósito de esta investigación ha ido más allá al evaluar la relación entre la estructura de una RAP y su desempeño e innovación, acercándonos en cierto modo a valorar cómo inciden este tipo de redes en los asuntos públicos. De ello es posible extraer inferencias de orden teórico, según se expone a continuación.

⁷⁴ 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.

5.2. Resultados y contribuciones

El planteamiento hipotético asemeja a las redes de acción pública como *constructos* de acción colectiva, ya que la estructuración de la red impone oportunidades y constreñimientos a los actores para favorecer objetivos propios y colectivos.

Se trata de una analogía que, desde el análisis de redes sociales, implica medir y representar las regularidades de las interacciones entre actores gubernamentales, público-sociales y privados, para describir cómo ocurren y cuáles son sus implicaciones. Complementé tal marco de referencia con estudios sobre el capital social, en los cuales se indica una serie de propiedades estructurales indispensables para generar objetivos y beneficios de alcance colectivo, que de otra forma no se propiciarían.

En ese sentido, han importado tres propiedades estructurales de las redes de acción pública, es decir, centralidad, densidad y heterogeneidad; así como reconocer el desempeño de la red desde un plano individual, enmarcado en un contexto de intercambio y dependencia de recursos, de objetivos e intereses tanto divergentes como comunes.

Al respecto, los hallazgos y las conclusiones derivadas de la investigación, si bien son deudoras de los avances conceptuales y de quienes se han interesado por atender planteamientos similares (p. ej. Berardo, 2009; Scholz, Berardo y Kile, 2008; Sandström, 2008), aquí, además de reconocer la importancia de estudiar a las redes de acción pública, con base en las tres propiedades indicadas, he agregado al poder estructural como una propiedad relevante para distinguir y observar los efectos de las relaciones de poder en el desempeño de estas redes. También he incorporado la capacidad de innovación de la red a efecto de extender las pruebas empíricas de la hipótesis de trabajo.

5.2.1. *Las redes de acción pública y la importancia de sus propiedades estructurales*

Conjugando la pregunta de investigación con el análisis estadístico de los datos empíricos del caso Pueblos Mágicos en Valle de Bravo, se afirma que efectivamente la manera de estructurar la red de acción pública determina su desempeño y capacidad de innovación. Dicho en otras palabras, la RVBPM ha

sido conducente para generar consensos mínimos y lograr, en cierta medida, propósitos que los interesados han delineado como objeto de su acción conjunta. También ellos perciben que han incidido en los eventos críticos de la misma, como la priorización de decisiones.

Particularizando en los términos de la hipótesis propuesta (esto es, que la densidad, centralidad, heterogeneidad y el poder estructural inciden en la efectividad, eficiencia e innovación), los resultados de las regresiones múltiples son sugerentes en cuanto a la importancia que adquiere cada una de las propiedades estructurales para explicar las variables dependientes.

En aras de lograr las metas delineadas por los actores, términos concernientes con la *Efectividad*, resulta fundamental la propiedad de la Centralidad, por cuanto es necesario que no se susciten entre estos altos grados de centralidad, para que se propicien transacciones de recursos tanto vertical como horizontalmente entre ellos. A su vez, el Poder estructural cobra importancia; en el sentido de que entre más poder tenga el actor, mejor se aprecia que se hayan alcanzado las metas.

Según estos resultados, si bien hay asimetrías entre los actores, las cuales se traducen en jerarquías (véase sección 3.4), aquéllas generan condiciones para la efectividad en la medida en que no hay algún liderazgo que domine los intercambios de recursos y concentre, unilateralmente, el poder de la estructura.

La capacidad de lograr consensos, es decir, aspecto relacionado con la *Eficiencia*, se promueve por el nivel de heterogeneidad, ya que entre más diversos sean los nodos o actores, la red desarrolla una serie de capacidades para incorporar sus múltiples recursos junto con sus percepciones e intereses, y así reducir los conflictos potenciales entre ellos y hacer compatible lo que le interesa a cada uno, respecto a los objetivos generales de la acción pública. Este resultado, combinado con el comportamiento del poder estructural, sugiere que además de la heterogeneidad es significativo que la red propicie procesos de interdependencia, a pesar de que éstos sean asimétricos.

Al considerar la importancia de este tipo de estructuras a partir de una perspectiva empírica, se afirma que hay redes de acción pública con mayor capacidad que otras para promover la participación o incidencia en los

asuntos públicos de actores que se encuentran fuera del circuito tradicional gubernamental, en todo caso redes que promueven la *Innovación*.

En ese sentido, la información cualitativa muestra que la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico ha involucrado a una multiplicidad de actores (véase Ilustración 2 y Sociograma 1). Varios de ellos indicaron que el Programa y su forma de operar les han ofrecido oportunidades de convergencia e intervención en las actividades de política pública, concernientes al cuidado y conservación de los dos bienes públicos que dan distinción y atractivo turístico a VdB.

Al sistematizar las propiedades de la red relacionadas con su capacidad de innovación, resulta que el poder estructural es lo importante; en el sentido de que si la red genera condiciones para que los actores puedan influirse mutuamente y discutan sus intereses, ellos perciben que se han promovido mecanismos alternativos para que incidan en lo que se debe hacer. De hecho, tal deducción cobra relevancia ante los mecanismos de participación operados en el marco del Programa (véase sección 3.2.3).

5.2.2. Inferencias teóricas: Poder y jerarquía

Lo significativo de los hallazgos discutidos en la sección 4.4 es que el poder estructural aparece como factor clave para explicar la efectividad, eficiencia e innovación de la red de acción pública.

Si bien contribuciones anteriores ya habían avanzado, conceptualmente, en advertir las asimetrías suscitadas en las redes, en reconocer el poder en éstas y su dinámica –aspectos que se han incorporado en la idea de heterarquía–, la presente investigación contribuye a sistematizar empíricamente el efecto de dicha propiedad en el desempeño de las redes y en definir una serie de criterios, a partir de los cuales los integrantes de la red ostentan poder, a la par de identificar factores estructurales que lo limitan.

Esto es, los recursos que los actores controlan y aportan a la red les otorgan la capacidad de influir en los eventos y procesos claves; pero no todos los recursos son críticos según las actividades y metas de dicha entidad estructural. Por esta razón, no todos los actores poseen el mismo poder estructural, y con base en ello tiene sentido hablar de asimetrías existentes en las redes de acción pública.

Con esta reflexión, si bien se cuestiona el carácter inclusivo y las dinámicas homogéneas de poder que se presumen se deberían suscitar entre actores gubernamentales, público-sociales y privados, es de destacar la capacidad de este tipo de estructuras para propiciar que una mayor cantidad de actores no tradicionales incidan en los asuntos públicos por cuanto, los recursos necesarios para dar dinámica y forma a las acciones públicas no se limitan los gubernamentales: financiamiento público y reglamentación. Más bien, muchos de los recursos que se consideran críticos se encuentran fuera del dominio de la autoridad gubernamental y representan, cada vez más, ventanas de oportunidad para que actores público-sociales y privados incidan legítimamente en las problemáticas de orden colectivo.

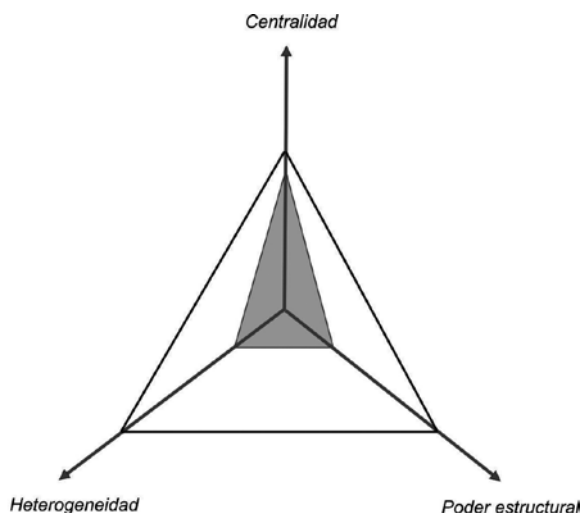
Debido al tratamiento metafórico y analítico, en todo caso descriptivo, de las redes de acción pública, aunado a los discursos que enlazan el ideal de la democracia participativa (deliberativa) con la gobernanza, las redes de acción pública se han visto constreñidas por una serie de exigencias normativas *per se*.

Esto lleva a que se presuman como entidades promotoras de procesos participativos democráticos por cuanto pueden ampliar los espacios para la deliberación y decisión pública. Ante ello, el presente trabajo se ha esforzado en aprehender la naturaleza política de toda RAP. Por lo tanto, se afirma que en escenarios de gobierno interactivo, la resolución de problemáticas de orden colectivo o la atención de asuntos públicos continúan dependiendo, en cierto modo, del establecimiento de hegemonías y asimetrías. No obstante, lo importante es distinguir que ningún actor puede atribuirse una posición de soberanía ni afirmar que ejerce el poder atemporal ni unilateralmente.

En ese sentido, la relevancia de los valores normativos que debiesen distinguir a las redes de acción pública se desvanece ante lo irreductible del poder en las relaciones sociales, por ejemplo, las que se dan en este tipo de redes; por ende, el problema principal radica en cómo estructurar o procurar redes de acción pública más compatibles con valores que pretendemos sean el emblema de nuestros gobiernos. A razón de ello, las implicaciones teóricas llevan a considerar inicialmente las propiedades estructurales de tales entidades, su dimensión y relación entre sí, según se observa en el Esquema 4.

Esquema 4.

PROPIEDADES ESTRUCTURALES DE LAS REDES DE ACCIÓN PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia.

Los hallazgos conducen a reconocer teóricamente que las redes de acción pública pueden ser eficientes, efectivas e innovadoras. Ello dependerá del comportamiento de sus propiedades estructurales. Por los resultados, se supone que las redes con altos niveles de centralidad, es decir, actores muy centrales, en mucho se asemejan al modelo político-administrativo weberiano, debido a que el poder en la estructura se concentra en uno o unos cuantos actores, los vínculos privilegian los patrones verticales de comunicación, organización y mando, y la diversidad entre los actores es baja (véase área sombreada del Esquema 4). Este tipo de estructuras poco coadyuvan a transitar hacia entidades que favorezcan cambios en los procesos de atención y solución de problemáticas colectivas en nuestras democracias incipientes.

Más bien, las redes que tienen actores centrales –quienes supuestamente ejercen la función de coordinar sus actividades– son heterogéneas y diseminan el poder estructural, muy probablemente promoverán la eficiencia, la efectividad e innovación (área no sombreada del Esquema 4). Eso facilitando reconfigurar la organización y dinámica de las decisiones públicas, en el marco de una serie de valores que se pretenden consolidar en nuestras democracias.

5.2.3. *Implicaciones metodológicas*

Definitivamente, los procesos conforme a los cuales se está gobernando a la sociedad están cambiando. Los marcos conceptuales que dan referencia de esos cambios permiten reinterpretarlos y, en cierta medida, explicar sus efectos, así como reformular muchas preguntas en torno a la acción y métodos del gobierno. A su vez, eso implica que la investigación sobre el gobierno y asuntos públicos tenga un tratamiento divergente y plural, tal como acontece en el estudio de redes de acción pública.

A pesar del tratamiento unidisciplinario y metodológico con el que se ha llevado a cabo la investigación en redes de acción pública, su naturaleza exige un enfoque multidisciplinario en cuanto a los esquemas conceptuales, metodologías y técnicas de investigación. En ese sentido, el presente trabajo, en su metodología y diseño, ha armado un proceso multimodal o mixto, haciendo converger técnicas de investigación y análisis cualitativos y cuantitativos.

Por lo anterior, este trabajo contribuye a la metodología en ciencias sociales mediante tres aspectos: uno de orden general y dos específicos. En esos términos, el método seguido y las tácticas empleadas para controlar aspectos relacionados con la fiabilidad y la validez de constructo, interna y externa, implican, en general, una contribución de esta investigación, al enriquecer los diseños metodológicos multimodales en auge.

Específicamente, esta tesis ha seleccionado el caso de estudio (entre otros) a partir de un criterio externo a la investigación (véase sección 2.1); ello, presumiblemente, hace que el caso sea representativo y las conclusiones derivadas de él, más generalizables. Esto sugiere que si bien es importante seleccionar a la muestra con base en la o las variables independientes para no introducir sesgos de selección, tal sesgo se reduce si el caso se elige con base en un criterio ajeno a la investigación.

De manera colateral, la metodología se ha propuesto controlar aspectos empíricos de la realidad local, según sugiere Barzelay (1993). Así que además de reconocer tales aspectos en la construcción y análisis del caso, lo que hice en esta tesis fue sistematizar la información de las entrevistas y derivar de ahí una variable que aprehende parte de esa realidad, a fin de incorporar su

contenido en los modelos de regresión y controlar su efecto. A la luz de los resultados, la propuesta de operar tal sugerencia ha sido pertinente.

En síntesis, la metodología seguida y las contribuciones realizadas en esos términos nos hablan de que los procesos y formas cambiantes, conforme a las cuales se gobierna a la sociedad, exigen perfiles metodológicos versátiles, dinámicos y múltiples. En todo caso, si bien las aportaciones que se hagan sobre la marcha no cesarán de ser perfectibles, tampoco nos permitirán partir de donde hemos iniciado.

5.3. Las redes de acción pública ¿Panaceas o estructuras alternas?

El esquema conceptual-analítico de la gobernanza y de las redes de acción pública ha servido para describir y estudiar las reconfiguraciones de las relaciones entre el Estado (en su dimensión de gobierno), la sociedad y actores privados (lucrativos o no), que traen aparejadas voces de democratización, empoderamiento e inclusión.

No obstante, en línea con lo sugerido por algunos autores —entre ellos Cariman (2010) y Sandström (2008)—, las redes de acción pública no deben mitificarse como panaceas sociales y políticas para tratar cualquier tipo de problemática social. Como hemos observado, son entidades que dependiendo de ciertas propiedades estructurales, podrán ser conducentes para atender asuntos públicos y propiciar resultados deseados y asociados con las tendencias de democratización posliberales; o pueden reproducir las condiciones de poder autoritario aún prevalecientes en nuestras democracias emergentes, así como ser tan inefectivas e ineficientes como cualquier otro tipo de estructuras.

Reconociendo inicialmente la complejidad de la acción conjunta o cooperación, las redes de acción pública se configuran como estructuras alternas para propiciar que actores autónomos colaboren en conjunto, posibilidad que resulta relevante en aras de mejorar nuestros sistemas de gobierno y coordinación social regidos por la idea de democracia. De ahí la importancia de prestar atención a las propiedades estructurales de las redes de acción pública y al contexto donde se desarrollan, según me he propuesto en el presente trabajo.

5.4. Una precisión conceptual en torno a la Categoría Red de Acción Pública

Teniendo en mente los principales hallazgos, las conclusiones, así como los recursos teóricos que han servido de referencia, la categoría de red de acción pública con la cual se ha iniciado puede afinarse en aras de una mayor solidez conceptual y teórica, para que sea más útil en investigaciones posteriores.

En esos términos, he esbozado que el fenómeno de redes —y en especial de aquellas que se ocupan de cuestiones asociadas al bien público— ha ganado espacio en la discusión académica, pretendiendo ser un objeto de estudio válido y relevante para la ciencia social. No obstante, el trabajo académico ha redundado en la recapitulación conceptual, desestimando las discusiones que perciban tal fenómeno como un objeto de estudio para entender y explicar realidades concretas, y no únicamente para describirlas.

Al asumir que muchos de los cambios de la reconfiguración del Estado en Latinoamérica, concretizados en la hechura de políticas públicas, pueden ser reconceptualizados en términos de redes, se afina conceptualmente lo que implica una red de acción pública, mediante dos planteamientos:

- (a) Qué distingue a una red de acción pública de otro tipo de estructuras como las jerárquicas, los mercados y las asociaciones solidarias, y
- (b) En términos más amplios, qué distingue a una red de acción pública de otros tipos de redes sociales.

La discusión del primer planteamiento ha sido abordada por Zabaleta (2009) al recurrir a las aportaciones de Benz (1993), Scharpf y Hanf (1978), quienes afirman que la base diferenciadora de las redes se encuentra en el rasgo básico de la interacción misma entre organizaciones y actores diversos, cuyos atributos son la flexibilidad, perdurabilidad e interdependencia.

A fin de retomar el segundo planteamiento, se reconoce que el proceso directivo de las políticas ha comenzado a modificarse en un sentido posgubernamental (Aguilar, 2006). Dadas las condiciones sociales contemporáneas, en determinados campos de problemas y políticas públicas han emergido estructuras flexibles, con cierta estabilidad e interdependencia, donde múltiples actores, gubernamentales, privados y sociales, se necesitan

los unos a los otros para que ciertos problemas de su interés sean considerados de importancia pública y objeto de políticas, sobre todo, que se necesitan para sumar e intercambiar recursos simbólicos y materiales, a fin de estar en condición de atenderlos.

Estos actores interdependientes, públicos y privados, políticos y civiles, de cierta forma organizados y con mecanismo de coordinación flexible, evidencia que en determinadas políticas el poder de decisión está disperso entre múltiples actores, siendo el gobierno uno de ellos, no el único. Esto no quiere decir que sus relaciones sean paritarias y simétricas en todos los asuntos públicos, pero tampoco de subordinación.

Así es como en las redes de acción pública, el gobierno pierde la capacidad decisoria independiente que antes poseía, dando pauta a la existencia de actores alternativos que pueden detentar una posición de hegemonía. Por eso, otro rasgo distintivo es que no toda red social delibera acerca de problemas públicos ni en todas ellas el gobierno es un actor adicional o faculta a un conjunto de actores para que tomen parte en el tratamiento de asuntos públicos.

En esa tesitura, como resultado de las deliberaciones de los actores que se integran a fin de que su acción conjunta les permita realizar fines personales a través de considerar los fines de los demás y apelando a los objetivos generales de la política pública, las RAP pueden entenderse mínimamente como *constructos* que estructuran relaciones más o menos estables entre actores autónomos en torno a un problema o instrumento de política pública a fin de propiciar resultados de orden colectivo; ya que independientemente del enfoque teórico y aproximación metodológica, la cooperación es su fin primordial (Carlsson, 2000) dado su carácter interactivo e interdependiente; y la estructuración u organización de las voluntades el medio universal (Crozier y Friedberg, 1980), considerando su relativa estabilidad y asimetría entre sus integrantes.

5.5. Agenda de investigación

El estudio de las redes de acción pública ha implicado discusiones teóricas y metodológicas de singular importancia, configurando pendientes para analizar este tipo de estructuras, varios de los cuales han animado el objetivo del presente trabajo y cuya consecución ha involucrado varias problemáticas.

Éstas sugieren interrogantes que podrían plantearse futuras investigaciones, así como aspectos metodológicos que pudiesen optimizarse.

Se sabe acerca de las redes de acción pública y la importancia de sus propiedades estructurales a partir de estudios de caso con perspectiva comparativa y fin instrumental, así como a partir de análisis de corte más cuantitativo; siendo sus resultados en cierto modo equiparables entre sí, como respecto a los hallazgos de investigaciones que han utilizado diseños multimodales pretendiendo hacer converger lo *cuali* y *cuanti* tanto en los datos como en su análisis.

En esta tesitura, paulatinamente, conocemos más sobre este tipo de entidades y sus implicaciones en los asuntos públicos, con base en estudios de carácter transversal. No obstante, necesitamos observar la dinámica de las redes de acción pública a partir de diseños de investigación longitudinales, a fin de percibir cómo se estructuran, dichas redes en el tiempo, cuáles son sus impactos y cómo resuelven o reformulan sus estructuras ante los eventos críticos que pudiesen suscitarse a su interior como al exterior (en su ambiente). Estos puntos por examinar en investigaciones ulteriores o que están en proceso, se desglosan en una serie preguntas y retos de orden metodológico.

Las interrogantes podrían problematizar sobre:

- ¿La conformación de redes de acción pública ha modificado el modo de operar de la administración del Estado al generar capacidades para trabajar en red? ¿Qué sectores de política pública han sido propicios para la emergencia de este tipo de redes?
- ¿Cómo evaluar el nivel de publicidad y accesibilidad, en todo caso de democratización, de las redes de acción pública? ¿Cómo las apreciaciones sobre lo público afectan la forma en que se estructura la red y su desempeño?
- ¿Qué propiedades estructurales pueden reflejar el dinamismo de las redes de acción pública a la par de su estabilidad? ¿Quiénes son los actores más estables en la dinámica de la red: gubernamentales, público-sociales o privados?
- Además de la eficiencia, efectividad e innovación, ¿qué otro tipo de implicaciones empíricas se pueden considerar a fin de estudiar la importancia de las redes de acción pública?

- ¿Cómo se asocia la criticidad de los recursos con el desempeño de la red?

En términos del método y de los pasos seguidos para estructurar la investigación, hay que reconocer varias particularidades:

Primero, el estudio está basado sobre datos empíricos transversales y en cierto modo limitados, no obstante, cuando se estudian redes, las observaciones tienden a ser pequeñas, además de que intrínsecamente son dependientes entre sí.

Segundo, eso, muy probablemente, incide en la dirección, magnitud y significancia de los estimadores obtenidos de los análisis estadísticos. Sin embargo, las conclusiones derivadas de los estadísticos son consistentes con los datos cualitativos y guardan lógica con los recursos teóricos de partida y estudios empíricos precedentes.

Tercero, el estudio ha privilegiado observar a la estructura de la red a partir de las propiedades estructurales de los nodos o actores, así como se aprecia el desempeño desde el plano individual de los actores en un contexto de intercambio y dependencia de recursos. Al respecto se reconoce que ver al entramado estructural de una red de acción pública a partir de los nodos implica que se generen imágenes incompletas, además de que hay formas alternativas (al intercambio de recursos) para relacionar a los nodos de la red. Aquí cabría la posibilidad de asumir a tales entidades como unidades analíticas a fin de extraer las propiedades estructurales globales de las redes y relacionarlas a través de un estudio sistemático con su rendimiento general y explorar formas alternativas por las cuales los nodos se vinculan. Esto muy probablemente contribuirá a cimentar criterios estandarizados para interpretar los indicadores del análisis de redes sociales aplicados al estudio del gobierno y los asuntos públicos, en particular en torno a las redes de acción pública.

LIBROS

- Aguilar, V.L.F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Bardach, E. (1977), *The implementation game*, Cambridge: MIT Press.
- Benson, O. (2002), *El laboratorio de ciencia política*, Argentina: Amorrortu.
- Bervir, M. (2009), *Encyclopedia of Governance*, Londres: Sage Publications.
- Bolos, S. (2003), *Organizaciones sociales y gobiernos municipales: construcción de nuevas estrategias de participación*, México: Universidad Iberoamericana.
- Buchanan, J. y G. Tullock (1993), *El cálculo del consenso*, España: Planeta-Agostini.
- Cabrero, M.E. (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Chalmers, A.F. (1999), *¿Qué es esa cosa llamada ciencia?: una valoración de la naturaleza y el estatuto de la ciencia y sus métodos*, México: Siglo XXI.
- Coleman, J.S. (1990), *Foundations of social theory*, Cambridge: Harvard University Press.
- Crozier, M. y E. Friedberg (1980), *Actors and systems: the politics of collective action*, Chicago: University of Chicago Press.
- Deutsch, K.W. (1993), *Política y gobierno*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Easton, D. (1979), *Esquema para el análisis político*, Argentina: Amorrortu.
- Hanneman, R.A. y M. Riddle (2005), *Introduction to social network methods*, California: California University.
- Hernández, S.R.; C.C. Fernández; y P. Baptista (2006), *Metodología de la investigación*, 4ª imp. México: McGraw-Hill.
- Hill, M. y P. Hupe (2002), *Implementing public policy: governance in theory and practice*, Londres: Sage Publications.
- King, G.; R.O. Keohane; S. Verba (2000), *El diseño de la investigación social*, España: Alianza.
- Knoke, D. (1990), *Political networks. The structural perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- *et al.* (1996), *Comparing policy networks: Labor politics in the U.S., Germany, and Japan*, Cambridge: Cambridge University Press.
- y S. Yang (2008), *Social network analysis*, Los Angeles: Sage Publications.

- March, J.G. y H.A. Simon (1958), *Organizations*, Chichester: John Wiley & Sons.
- y J.P. Olsen (1989), *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, New York: Free Press.
- Marsh, D. y R.A.W. Rhodes (1992), *Policy networks in british government*, Oxford: Oxford University Press.
- Medellín, T.P. (2004), *La política de las políticas públicas*, Chile: CEPAL.
- Mouffe, C. (2000), *La paradoja democrática*, España: Gedisa.
- North, D.C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, M. (1965), *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*, Cambridge: Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the commons*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pfeffer, J. y G.R. Salancik (1978), *The external control of organizations. A resource dependence perspective*, New York: Harper and Row.
- Pressman, J.L. y A. Wildavsky (1973), *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all*, Berkeley: California University Press.
- Rhodes, R. (1997), *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Scharpf, F. y K. Hanf (1978), *Interorganizational policy making*, Londres: Sage Publications.
- Shepsle, K.A y M.S. Bonchek (1997), *Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions*, New York: W. W. Norton & Company.
- Simon, H.A. (1976), *Administrative behavior: a study of decision making processes in administrative organization*. New York: Free Press.
- Stake, R. (1995), *The art of case study research*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Vázquez, A. (2010), *La dependencia entre organizaciones de la sociedad civil en procesos de participación ciudadana. Caso pueblos mágicos en Valle de Bravo, 2004-2006*, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- (2010), *Redes de políticas públicas. La experiencia de Valle de Bravo, pueblo mágico. Contrastes y lecciones*, México: IAPEM.
- Vedung, E. (1997), *Public policy and program evaluation*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Wallerstein, I. (1996), *Abrir las ciencias sociales. Informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales*, México:

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM/
 Siglo XXI.

Wasserman, S. y K. Faust (1994), *Social network analysis: methods and applications*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wright, M.C. (1989), *La élite del poder*, México: Fondo de Cultura Económica.

Yin, R. K. (2003), *Case study research: Design and methods*, Londres: Sage Publications.

CAPÍTULOS DE LIBROS

Arditi, B. (1995), “La política después de la política”, en Bolos, S. (coord.), *Actores sociales y demandas urbanas*, México, UIA/Plaza y Valdés.

Arellano, D. y E. Cabrero (2000), “Introducción”, en Arellano, D.; E. Cabrero y A. Del Castillo (Coords.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México: CIDE/Porrúa.

Benz, A. (1993), “Commentary on O’Toole and Scharpf: the network concept as a theoretical approach”, en Scharpf, F., *Games in hierarchies and networks*, Boulder: Westview Press.

Berardo, R. (2009), “Sustaining joint ventures: The role of resource exchange and the strength of inter-organizational relationships”, en Feiock, R. y J.T. Scholz (eds.), *Self-organizing federalism: Collaborative mechanisms to mitigate institutional collective action*, Cambridge: Cambridge University Press.

Burt, R.S. (2001), “Structural holes versus network closure as social capital,” en Nan Lin, K.S.C. y R.S. Burt (eds.), *Social capital. Theory and research*, New Jersey: Transaction Publishers.

Cadena, C.; G. Cruz y S. Franco (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 Porras, F. (Coord.), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, México: Instituto Mora.

Cortés, F. (2008a), “Algunos aspectos de la controversia entre la investigación cualitativa y la investigación cuantitativa”, en Cortés, F., A. Escobar y M. González, *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*, México: El Colegio de México.

- (2008b), “Selección no aleatoria y validez. Apropósito de la evaluación cualitativa de Oportunidades”, en Cortés, F., A. Escobar y M. González, *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*, México: El Colegio de México.
- (2008c), “Causalidad y evaluación del impacto de la política”, en Cortés, F., A. Escobar y M. González, *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*, México: El Colegio de México.
- Cruz, G. y C. Cadena (2012), “Siete décadas de turismo en Ixtapan de la Sal. La influencia de la red de política pública en su dinámica”, en Porras, F. (Coord.), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, México: Instituto Mora.
- Del Castillo, A. (2000), “Problemas en la acción gubernamental: Organizaciones y redes de actores”, en Arellano, D.; E. Cabrero y A. Del Castillo (Coords.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México: CIDE/Porrúa.
- Edwards, B. y J.D. McCarthy (2004), “Resources and social movement mobilization”, en Snow, D.A., S.A. Soule y H. Kriesi (eds.), *The blackwell companion to social movements*, Oxford: Wiley-Blackwell.
- Elmore, R.F. (1976), “Follow through planned variation”, en Williams, W. y R.F. Elmore (eds.), *Social program implementation*, EEUU: Academic Press.
- Font, J. (2004), “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, en Ziccardi, A. (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Memorias I. México: IISUNAM/COMESO/INDESOL.
- Guillén, T. y A. Ziccardi (2004), “Introducción: Parámetros de la reforma municipal en México”, en Guillén, T. y A. Ziccardi (eds.), *Innovación y continuidad del municipio mexicano: Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república*, México: Porrúa / IIS-UNAM.
- John, P. y A. Cole (1998), “Sociometric zapping techniques and the comparison of policy networks: economic decision making in Leeds and Lille”, en Marsh, D. (ed.), *Comparing policy networks*, Buckingham: Open University Press.
- Kickert, W.J.W., E.-H. Klijn y J.F.M. Koppenjan (1997), “Managing networks in the public sector: findings and reflexions”, en Kickert, W.J.M., E.-

- H. Klijn y J.F.M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, Londres: SAGE Publications.
- Klijn, E.-H. (1997), “Policy networks: an overview”, en Kickert, W.J.M., E.-H. Klijn y J.F.M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, Londres: SAGE Publications.
- y G.R. Teisman (1997), “Strategies and games in networks”, en Kickert, W.J.M., E.-H. Klijn y J.F.M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, Londres: SAGE Publications.
- y J.F.M. Koppenjan (1997), “Public management and network management: an overview”, en Kickert, W.J.M., E.-H. Klijn y J.F.M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, Londres: SAGE Publications.
- Luna, Matilde (2005), “Las redes de acción pública: ¿Un nuevo ‘circuito’ de la ciudadanía?”, en Arditi, B. (ed.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, España: Editorial Anthropos/ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- Martínez, M. (2012), “Nuevas aproximaciones en el estudio de la política pública: Temas, enfoques y teorías en la última década en México”, en Porras, F. (Coord.), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, México: Instituto Mora.
- Pierre, J. (2000), “Conclusions: Governance beyond state strength”, en Pierre, J. (ed.), *Debating governance: Authority, steering and democracy*, New York: Oxford University Press.
- Porras, F. (2012), “Introducción. Gobernanza y redes de política pública en México”, en Porras, F. (coord.), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, México: Instituto Mora.
- Rhodes, R.A.W. (1986), “Power dependence theories of central-local relations: a critical reassessment”, en Goldsmith, M.J. (ed.), *New research in central-local relations*, Farnborough: Gower.
- Sánchez, G. (2012), “La implementación de programas públicos a través de redes de política en los municipios mexicanos: dos casos de estudio”, en Porras, F. (Coord.), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, México: Instituto Mora.
- Stark, D. (2001), “Ambiguous assets for uncertain environments: Heterarchy in postsocialist firms”, en DiMaggio, P. (ed.), *The twenty-first-century firm: Changing economic organization in international perspective*, New Jersey: Princeton University Press.

- Vergara, R. (1997), “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”, en Marsh, J.G. y J.P. Olsen. *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Wellmann, B. (1988), “Structural analysis: from method and metaphor to theory and substance”, en Wellmann, B. and S.D. Berkowitz (eds.), *Social structure: a network approach*, New York: Cambridge University Press.
- Zabaleta, S.D. (2009), “Algunas implicaciones normativas de las redes de política desde la noción de espacio público”, en Pardo, M. del C. (Coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, México: El Colegio de México.
- Zaremborg, G. (2012), “Ni Dowding ni Marsh-Smith: Aportes para avanzar en la explicación del cambio en redes de política”, en Porras, F. (Coord.), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, México: Instituto Mora.

ARTÍCULOS DE REVISTAS

- Allison, G.T. (1969), “Conceptual models and the cuban missile crisis”, *The American Political Science Review*, LIII(3).
- Barzelay, M. (1993), “The single case study as intellectually ambitious inquiry”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3).
- Berman, P. (1978), “The study of macro- and micro-implementation”, *Public Policy*, 26.
- Borgatti, S.P.; C. Jones y M.G. Everett (1998), “Network measures of social capital”, *Connections*, 21.
- Börzel, T.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).
- Bressers, H. y L.J. O’Toole (1998), “The selection of policy instruments: a network-based perspective”, *Journal of Public Policy*, 18.
- Burt, R.S. (2000), “The network structure of social capital”, *Research in Organizational Behavior*, 22.
- Cariman, B.L. (2010), “Gobernanza, redes y políticas públicas”, *Revista Políticas Públicas*, 3(1).
- Carlsson, L. (2000), “Policy networks as collective action”, *Policy Studies Journal*, 28(3).

- y A. Sandström (2008), “Network governance of the commons”, *International Journal of the Commons*, 2(1).
- Catebiel, V., G. Castro y U. Hernández (2006), “El análisis de redes sociales en procesos de formación avanzada: el caso de ieRed”, *Revista Electrónica de la Red de Investigación Educativa*, 1(4).
- Claggett, W. y P.H. Pollock (2006), “The modes of participation revisited, 1980-2004”, *Political Research Quarterly*, 59 (4).
- Dowding, K. (1995), “Model or metaphor? A critical review of the policy network approach”, *Political Studies*, 43(1).
- Edelenbos, J. y E-H. Klijn, (2006), “Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in The Netherlands”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3).
- Emerson, R.M. (1976), “Social exchange theory”, *Annual Review of Sociology*, 2.
- Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L. (2000), “The dynamics of innovation: from national systems and ‘Mode 2’ to a Triple Helix of university-industry-government relations”, *Research Policy*, 29(2).
- Evans, M. (1998), “Análisis de redes de políticas públicas: Una perspectiva británica”, *Gestión y Política Pública*, VII(2).
- Freeman *et al.* (1987), “Cognitive structure and informant accuracy”, *American Anthropologist*, 89.
- Garton, L.; Haythornthwaite, C., y B. Wellman (1997), “Studying online social networks”. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 3(1).
- González, R.R. (2009), “Capital social: Una revisión introductoria a sus principales conceptos”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 7(2).
- Granovetter, M. (1973), “The strength of weak ties”, *American Journal Sociology*, 78.
- (1992), “Economic institutions as social constructions: A framework for analysis”, *Acta Sociologica*, 35(1).
- Guarneros, M.V. (2007), “Urban governance and participation in central Mexico”, *Development*, 50 (1).
- Hardin, G. (1968), “The tragedy of the commons”, *Science* 162(3859).
- Honeycutt, Todd (2009), “Making connections: using social network analysis for program evaluation”, *Mathematica Policy Research*, 1.

- Howlett, M. (2002), “Do networks matter? Linking policy network structure to policy outcomes: evidence from four canadian policy sectors 1990-2000”, *Canadian Journal of Political Science*, 35(I).
- Jones, C.; W. Hesterly y S. Borgatti (1997), “A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms”, *Academy of Management Review*, 22(4).
- Jordana, J. (1995), “El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3.
- Klijn, E.-H. (2002), “Governing networks in the hollow state: Contracting out, process management or a combination of the two?”, *Public Management Review*, 4(2).
- Lewis J.M. (2005), “A network approach for researching partnerships in health”. *Australia and New Zealand Health Policy*, 2 (22).
- Lindblom, C.E. (1979), “Still muddling, not yet through”, *Public Administration Review*, 39(6).
- Luna, M. y J.L. Velasco (2009), “Las redes de acción pública como sistemas asociativos complejos: Problemas y mecanismos de integración”, *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”. *Transferencia. Revista Digital de Posgrado, Investigación y Extensión del Campus Monterrey*, 15(8).
- (2007), “Capital social y redes de políticas. Acciones públicas en la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León”, *Región y Sociedad*, Vol. XIX(39).
- Marsh, D. y M. Smith (2000), “Understanding policy networks: Towards a dialectical approach”, *Political Studies*, 48.
- Mayntz, R. (2000), “Nuevos desafíos de la teoría de governance”, *Instituciones y Desarrollo*, 7.
- McEvily, B. y Zaheer, A. (1999), “Bridging ties: a source of firm heterogeneity in competitive capabilities”, *Strategic Management Journal*, 20.
- Munck, G.L. y J. Verkuilen (2002), “Conceptualizing and measuring democracy: Evaluating alternative indices”, *Comparative Political Studies*, 35(5).
- Natera, P.A. (2005), “Nuevas estructuras y redes de gobernanza”, *Revista Mexicana de Sociología*, 67(4).
- Nigenda, G. y L.M. González (2009), “Contracting private sector providers for public sector health services in Jalisco, Mexico: Perspectives of system actors”, *Human Resources for Health*, 7(79).

- O'Toole, Jr. L. (1997), "Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration", *Public Administration Review*, 57(1).
- Olsen, J.P. (1992), "Analyzing Institutional Dynamics", *Statswissen-schaften und Staatspraxis*, 3.
- 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", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4).
- Porras, F. (2007), "Rethinking local governance: Hierarchies and networks in Mexican cities", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 83.
- Porras, M.J.I (2001), "Policy network o red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación", *Estudios Sociológicos*, XIX(57).
- Provan, K.G. y H.B. Milward (1995), "A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems", *Administrative Science Quarterly*, 40(1).
- Putnam, R.D. (1995), "Bowling alone: America's declining social capital", *Journal of Democracy*, 6(1).
- Rhodes, R. (1996), "The new governance: Governing without government", *Political Studies*, 44.
- Sandström A. y C. Rova (2010), "The network of adaptive governance: A single case study of a fish management area", *International Journal of the Commons*, 4(1).
- y L. Carlsson (2008), "The performance of policy networks: The relation between network structure and network performance", *The Policy Studies Journal*, 36(4).
- Scholz, J.; R. Berardo y B. Kile (2008), "Do networks solve collective action problems? Credibility, search, and collaboration", *Journal of Politics* 70(2).
- Stoker, G. (1998), "El buen gobierno como teoría: cinco propuestas", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155.
- Teisman, G.R. (2000), "Models for research into decision-making processes: On phases, streams and decision-making rounds", *Public Administration*, 78(4).

- y E.-H. Klijn (2002), “Partnership Arrangements: Governmental rhetoric or governance scheme”, *Public Administration Review*, 62(2).
- Tellis, Winston (1997), “Application of a case study methodology”, *The Qualitative Report*, 3(3).
- Thoening, J.C. (1997), “Política pública y acción pública”, *Gestión y Política Pública*, VI(1).
- Vargas, S. (2008), “Redes de políticas y cambio organizacional en la política forestal mexicana”, *Gestión y Política Pública*, VII(1).
- Vázquez, A. (2009), “La competencia y competitividad electoral. Dos dimensiones explicativas de la transformación de los comicios municipales en el Estado de México”, *Revista Apuntes Electorales*, VIII (35).
- Wilson, W. (1887), “The study of administration”, *Political Science Quarterly*, 2.

OTROS DOCUMENTOS

- Aragón, D.A. (2001), “Estructuras de gestión en redes interorganizacionales: El caso del programa de coinversión social del gobierno del DF/ NOVIB y organizaciones civiles”, Tesina (Maestría en Administración y Políticas Públicas, CIDE), México.
- 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 por última vez el 4 de enero de 2010, formato .pdf).
- Borgatti S.P. y C. Jones (1998), “Network measures of social capital”, en www.steveborgatti.com (consultado por última vez el 3 de febrero de 2010, formato .html).
- Bravo, J. (1997), “Redes inter-organizacionales y redes de políticas. Una revisión inicial”, Documento de Trabajo, 53, CIDE. México.
- García, O.M. (2009), “Visualización del conocimiento sociológico. Análisis de redes sociales”, en <http://visualizacionsociologia.blogspot.com/> (consultado por última vez el 10 de mayo de 2010, formato .ppt).
- Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM) (2011), “*Producto interno bruto municipal, 2012*”, en <http://igecem.edomex.gob.mx/>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Censo de Población y Vivienda 2010”, consulta interactiva de datos en <http://www.inegi.org.mx/>
- (2005), “Censo de Población y Vivienda 2005”, consulta de datos en <http://www.inegi.org.mx>
- Martínez, Natal A. (2001), “How state funds impact NGO’s capacity to foster people’s participation”, Documento de Discusión sobre el Tercer Sector, 12, El Colegio Mexiquense. México.
- Poggiese, H. (2000), “Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo saber-hacer en la gestión de la ciudad”, en www.flacso.org.ar/areasyproyectos/proyectos/pppyga/pdf (consultado por última vez el 08 de abril de 2010, formato .pdf).
- , M.E Redín y P. Ali (1999), “El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y sociedad”, en www.flacso.org.ar/areasyproyectos/ (consultado por última vez el 08 de abril de 2010, formato .pdf).
- Rama, P. y P. Luaces (2007), “Análisis de redes aplicado a la formación de la agenda pública en las conurbaciones gallegas: los casos de Vigo y la Coruña”, en www.aecpa.es/congresos/congreso_08/grupos-trabajo/area06/GT17/paula-rama (consultado por última vez el 25 de noviembre de 2009, formato .pdf).
- Reyes, E. (2007), “Aspectos estructurales de la relación social de un grupo de maestrado: El análisis de las redes del PPGA Unisinis 2006”, en http://revista-redes.rediris.es/webredes/vmesahispana/edgar_reyes.pdf (consultado por última vez el 20 de noviembre de 2009, formato .pdf).
- Rodríguez, G.C.A (2007), “Las dificultades de las transiciones administrativas de los municipios en México”, Documento de Trabajo, 23, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México.
- 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, CIDE), México.
- Sandström, A. (2004), “Innovative policy networks. The relation between structure and performance”, Tesis de licenciatura, Luleå University of Technology, Suecia.
- (2008), “Policy networks: The relation between structure and performance”, Tesis doctoral. Luleå University of Technology, Suecia.

- Secretaría de Turismo (SECTUR) (2008), “Dictamen técnico de la evaluación de indicadores. Programa pueblos Mágicos”, Secretaría de Turismo, México.
- (s/f), “Pueblos Mágicos. Reglas de Operación”, en http://www.sectur.gob.mx/es/sectur/sect_Pueblos_Magicos
- Themudo, N. (2000), “NGO and resources: Getting a closer grip on a complex area”, Documento de Discusión sobre el Tercer Sector, 5, El Colegio Mexiquense, México.
- Villarreal, M.M. (2006), “Mecanismos participativos en el diseño, formulación e implementación de leyes, políticas y programas sobre envejecimiento”, Serie Población y Desarrollo, 70, CELADE/CEPAL, Chile.
- Zabaleta, 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, CIDE), México.
- Zaremborg, G. (2008), “La teoría de elección pública: ¿Una teoría del desencanto?”, Documentos de Trabajo, 2, FLACSO, México.
- Zurbriggen, C. (2003), “Las redes de políticas. Una revisión teórica”, Documento de Trabajo, (s.n.), en <http://guajiros.udea.edu.co/fnsp/cvsp/politicaspUBLICAS> (consultado por última vez el 12 de noviembre de 2009, formato .pdf).

SOFTWARE

- Borgatti, S.P., 2002. NetDraw software for network visualization. Lexington, KY: Analytic Technologies.
- , M.G. Everett y L.C. Freeman (2002), Ucinet for windows: software for social network analysis. Harvard, MA: Analytic Technologies.
- SPSS para Mac OS X. Versión 17.

SITIOS ELECTRÓNICOS

www.inegi.gob.mx

ANEXO A

NOTAS EN TORNO A LA VALIDEZ, FIABILIDAD Y TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

La naturaleza multimodal del presente trabajo ha conducido a que la validez y fiabilidad impliquen una serie de tácticas que se desarrollan y adquieren sentido a lo largo del trabajo; lo mismo puede decirse con el tratamiento de la información recopilada durante el trabajo de campo. En esos términos, ahora describiré aspectos críticos relacionados con esos criterios.

Respecto a la validez de constructo y fiabilidad

Para observar la validez de constructo y fiabilidad, como he mencionado, retomé las recomendaciones previstas en la metodología de estudios de caso (Stake, 1995; Yin, 1994) y las anotaciones sugeridas en los procesos multimodales (Hernández, Fernández y Baptista, 2006).

Durante el trayecto de trabajo de campo, han sido fundamentales dos instrumentos de investigación: una entrevista semiestructurada y un cuestionario.⁷⁵ En torno a la validez de la entrevista, las categorías y relaciones que se exploran obedecen a la lógica de la propuesta teórica del presente estudio, sin que se dieran modificaciones sustanciales, *a posteriori*, a su diseño. Además, dicho instrumento fue revisado por expertos⁷⁶ y se ensayó en el trabajo de campo exploratorio.

De forma similar, la validez del cuestionario ha conjugado un proceso que se resume en varios momentos. De inicio, el número de *ítems* que integra el instrumento, tiempo de investigación y particularidades de la muestra ha implicado que su validez se desarrolle a lo largo del estudio, más que por un tratamiento estadístico *per se*. Con el propósito de abordar empíricamente dichos conceptos, los he desagregado hasta donde ha sido posible en

⁷⁵ El objetivo de la entrevista era ahondar acerca del proceso de instrumentación del Programa Pueblos Mágicos, en torno a tres temáticas: inicio de operación, intercambio de recursos y los resultados logrados (véase Anexo D). Con el cuestionario, el objetivo ha sido recopilar información reticular, de percepción y satisfacción sobre los resultados alcanzados por el Programa (véase Anexo C).

⁷⁶ Aquí participaron los profesores-investigadores que han tutelado esta investigación, a través de la serie de talleres de investigación correspondientes a la temática.

propiedades e indicadores.⁷⁷ Eso ha permitido generar los *ítems* que conforman el cuestionario, mismos que contrasté con instrumentos similares de propuestas antecedentes, por ejemplo los que utilizan Berardo (2009), Scholz, Berardo y Kile (2008) y Sandström (2008). Asimismo, he incorporado las apreciaciones de expertos.

Una de las fases claves de la validez del cuestionario fue su prueba piloto, con lo cual se redujo la extensión de las preguntas y mejoró su comprensión. Además, se reordenaron de tal forma que las relacionadas con las variables dependientes fueran las primeras en contestarse y no condicionar su respuesta, en función de las preguntas y respuestas relativas a las variables explicativas.⁷⁸

En esta fase de prueba se notó que la comprensión del encuestado respecto al cuestionario tendía a mejorar si se antecedía con la entrevista semiestructurada; muy probablemente, eso generó información más sólida y confiable. En esos términos, las entrevistas semiestructuradas se propiciaron en un ambiente informal y procuré incorporar las preguntas indirectamente en la conversación. Una vez agotadas las interrogantes de la entrevista, se procedió a aplicar el cuestionario.

Adicionalmente, la información derivada de las entrevistas más que ser útil en sí misma, ha sido estratégica para triangularla con los datos obtenidos del cuestionario. En este proceso de triangulación de fuentes, también incluí información proveniente de documentos y notas de la bitácora de trabajo de campo; por lo cual, no se depende de una sola fuente para validar los datos del cuestionario.⁷⁹

⁷⁷ Aquí he seguido la estrategia que presentan Munck y Verkuilen (2002) en sus estudios sobre la conceptualización y medición de la democracia.

⁷⁸ Al respecto, las preguntas 1, 2 y 3 se encontraban al final del cuestionario; por lo indicado decidí que fueran las iniciales al reestructurar tal instrumento (véase Anexo C).

⁷⁹ Amén de los datos recopilados mediante las entrevistas semiestructuradas y cuestionarios, una amplia gama de información se ha compilado, incluyendo documentos oficiales, archivos, acuerdos y minutas informativas de las actividades del Programa Pueblos Mágicos, datos estadísticos y observaciones sobre Valle de Bravo. El acceso a dichos datos ha sido de manera directa e indirecta. Directamente, mediante la observación, porque la fuente se encuentra a disposición pública (de forma física o digitalizada), o bien porque algún actor clave ha confiado el acceso de forma discrecional a la fuente. Respecto a la manera indirecta, cabe señalar solicité la mediación del Instituto de Acceso a la Información del Estado de México y del Instituto Federal de Acceso a la Información, a través de sus respectivos sistemas de solicitud de información. Los folios de las solicitudes son: 00084/VABRAVO/IP/2011 y 0002100024811, respectivamente.

Aunado a lo anterior, a fin de ganar margen en torno a la veracidad y constancia de los datos y conclusiones, particularidades relacionadas con la fiabilidad, efectúe tres procesos engarzados entre sí:

- I. La triangulación de fuentes —al igual que en la validez de constructo— ha coadyuvado a depurar la información y obtener redundancia en la evidencia derivada de ella;
- II. En función del análisis de redes sociales, he expuesto el tratamiento empírico de los conceptos teóricamente relevantes (véase sección 2.2.2) y delineado notas relativas a la ruta crítica del método de este trabajo de investigación, y
- III. La descripción del caso (en su diseño) y aspectos sustanciales de la metodología y tratamiento de la información (véase más adelante) ayudan a indicar que los datos y las conclusiones que de ahí derivo pueden ser replicados o falseados, observando aspectos teóricos y de método aquí seguidos.

Respecto a la validez interna y externa

Considerando que la investigación en este trabajo no es del todo cualitativa, cuantitativa ni experimental *stricto sensu*, he procurado controlar aspectos relacionados con la validez interna, observando que:

(...) cuando la selección de casos es intencional hay que elegir los elementos de la muestra en función de las variables independientes, introducir deliberadamente la mayor diversidad posible en las observaciones, y derivar a partir de los enunciados teóricos el mayor número manejable de implicaciones empíricas (Cortés, 2008b: 86).

De acuerdo con esos criterios, si bien la muestra no fue aleatoria, tampoco predominó la selección intencional, más bien los datos son interdependientes entre sí, ya que inicia con la identificación de actores clave; posteriormente, son éstos quienes sugieren a otros. Eso constituyó paulatinamente la muestra en función de la variable independiente, es decir, que el actor se haya integrado a la estructura del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo, adquiriendo ciertas propiedades relacionales y asociadas con el conjunto de la estructura de la red.

También procuré que las observaciones fueran diversas, pues de una población de 40 actores que potencialmente había en la dinámica del Programa en VdeB, accedí a un 86% de ellos. Cabe resaltar que otros estudios (Sandröm, 2008; Scholz, Berardo y Kile, 2008), al trabajar con poblaciones finitas, consideran satisfactorio ese porcentaje de respuesta, a fin de generar datos sólidos de las propiedades reticulares de cada participante en relación con el conjunto o la red.

De la misma forma, de la propuesta teórica se deduce la capacidad de innovación de la red de acción pública como una implicación empírica y cuya pertinencia se observa mediante un análisis, donde se asume a tal variable como dependiente de las propiedades estructurales de la red (véanse secciones 1.2 y 4.3.3).

En el contexto de la validez externa, Cortés (2008b) es explícito al indicar que se puede replicar el estudio en otros escenarios, incluir observaciones que presenten la mayor variedad posible y generar proposiciones hipotéticas aplicables a los nuevos casos. Debido a las restricciones impuestas por los recursos y el tiempo, he procurado que las observaciones sean lo más diversas entre sí e incorporé alternativamente otros dos criterios que se asume contribuyen a la validez externa: elegir el caso a partir de un criterio externo a este trabajo y controlar factores de la realidad local que pudieran interferir en el análisis.⁸⁰

En esos términos, el caso del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo fue seleccionado con base en los resultados que reporta una evaluación no vinculada al presente trabajo (véase sección 2.1) y, además, se identificaron aspectos de la realidad local del caso, a fin de incorporarlos al análisis, según se especifica en las secciones 3.3 y 4.2.

Tratamiento de la información

Una vez obtenidos los datos reticulares a través de los cuestionarios, en Ucinet (Borgatti, Everett y Freeman, 2002), los agregué en una base matricial adyacente de doble entrada, en la cual los actores están situados al mismo tiempo en las columnas y en las filas. Posteriormente, aplicando las operaciones descritas en la sección 2.2.2 y con la ayuda de Ucinet, generé información de

⁸⁰ Véase a Barzelay (1993).

las propiedades estructurales de los participantes en el PPM en VdB y obtuve indicadores generales de la RVBPM. También, con la misma base, construí sociogramas a través de *Netdraw* (software incluido en Ucinet).

Con los datos relacionados a las propiedades estructurales de los nodos armé después una base en SPSS, en la cual se añadieron los datos de percepción en torno al desempeño e innovación de la red, así como datos de variables adicionales. Con esta segunda base evalué la hipótesis de trabajo, mediante tres análisis de regresión múltiple, según se expone en el capítulo 4.

ANEXO B

Matriz de Correlaciones														
		Efectividad	Eficiencia	Innovación	Heterogeneidad	Centralidad	Densidad	Poder	A_Estudio	Edad	A_PPM	Sexo	Cont_Part	Estat_Local
Efectividad	Pearson Corr.	1												
	Sig. (Bilateral)													
	N	30												
Eficiencia	Pearson Corr.	.747	1											
	Sig. (Bilateral)	.000												
	N	30	30											
Innovación	Pearson Corr.	.654	.689	1										
	Sig. (Bilateral)	.002	.000											
	N	30	30	30										
Heterogeneidad	Pearson Corr.	-.070	.139	-.044	1									
	Sig. (Bilateral)	.714	.464	.819										
	N	30	30	30	30									
Centralidad	Pearson Corr.	-.278	-.232	-.151	.051	1								
	Sig. (Bilateral)	.141	.217	.425	.789									
	N	30	30	30	30	30								
Densidad	Pearson Corr.	-.348	-.309	-.329	.142	.939	1							
	Sig. (Bilateral)	.059	.096	.076	.455	.000								
	N	30	30	30	30	30	30							
Poder	Pearson Corr.	.149	.172	.198	.089	.698	.603	1						
	Sig. (Bilateral)	.445	.363	.293	.640	.000	.000							
	N	30	30	30	30	30	30	30						
A_Estudio	Pearson Corr.	.102	.151	-.173	-.091	-.091	-.057	-.108	1					
	Sig. (Bilateral)	.591	.426	.361	.634	.633	.768	.571						
	N	30	30	30	30	30	30	30	30					
Edad	Pearson Corr.	-.270	-.197	-.079	-.148	.406	.443	.157	-.180	1				
	Sig. (Bilateral)	.150	.297	.679	.435	.026	.014	.407	.343					
	N	30	30	30	30	30	30	30	30	30				
A_PPM	Pearson Corr.	-.194	-.178	.169	-.130	.234	.102	-.017	-.205	.372	1			
	Sig. (Bilateral)	.309	.348	.373	.492	.212	.593	.931	.277	.043				
	N	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30			
Sexo	Pearson Corr.	.066	.019	-.160	.038	-.056	-.047	-.318	.083	-.332	-.109	1		
	Sig. (Bilateral)	.732	.938	.398	.843	.767	.806	.087	.663	.074	.568			
	N	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30		
Cont_Part	Pearson Corr.	.512	.351	.437	-.282	.166	-.040	.303	.058	-.230	.217	-.059	1	
	Sig. (Bilateral)	.004	.067	.016	.131	.381	.835	.103	.760	.222	.249	.755		
	N	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	
Estat_Local	Pearson Corr.	.078	-.040	-.255	-.015	-.308	-.209	-.165	-.126	-.162	-.267	.309	-.144	1
	Sig. (Bilateral)	.690	.834	.174	.936	.098	.269	.383	.508	.391	.154	.097	.447	
	N	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30

ANEXO C

PUEBLOS MÁGICOS EN VALLE DE BRAVO

Cuestionario

Usted ha sido identificado(a) como participante clave en el Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo y del cual se han derivado importantes acciones que han requerido de su participación. El presente cuestionario trata de recopilar información a ese respecto. No hay respuestas correctas o incorrectas. Por favor, conteste las diferentes cuestiones según se indica.

La información que usted aporte será confidencial y tendrá un uso expresamente académico, en términos de elaboración de Tesis Doctoral en _____ en la Universidad _____. De ser el caso, si hay algún otro actor que usted considere deba de contestar este cuestionario mucho se lo agradeceré si así me lo indica.

NOMBRE DEL ENCUESTADO: _____

SEXO: O FEMENINO O MASCULINO

EDAD: _____

ÚLTIMO AÑO ESCOLAR CONCLUIDO: _____

FECHA EN QUE INICIÓ A PARTICIPAR EN PUEBLOS MÁGICOS: _____

¿CONTINÚA PARTICIPANDO EN PUEBLOS MÁGICOS? O Sí O
No

DE SER “NO” LA RESPUESTA ANTERIOR, FECHA TENTATIVA EN QUE DEJÓ DE PARTICIPAR: _____

A continuación se presentan unas cuestiones en torno a los proyectos o serie de acciones e inversiones que en el marco del Programa se han orientado a la conservación de la imagen urbana y patrimonio histórico-arquitectónico de la Ciudad Típica de Valle de Bravo. Por favor, lea detenida y cuidadosamente, y responda según se le solicita.

1. ¿Qué tan satisfecho(a) se muestra respecto a la incidencia de las acciones e inversiones de Pueblos Mágicos en la conservación de la imagen urbana y patrimonio histórico-arquitectónico de la Ciudad Típica de Valle de Bravo? *(por favor X sólo una).*

No satisfecho(a)									Muy satisfecho(a)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

2. A lo largo de la operación del Programa Pueblos Mágicos, según las decisiones priorizadas y que al implementarlas toman la forma de proyectos concretos, ¿usted considera que tales proyectos han sido los más convenientes de ejecutar o implementar frente a otras opciones? *(por favor X sólo una).*

No. existían otras opciones que debieron priorizarse									Sí, han sido las más convenientes
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

3. En torno al Programa Pueblos Mágicos, ¿qué tanto considera que influyó o ha influido en las decisiones que se priorizaron y que habrían de configurar la serie de acciones e inversiones orientadas a la conservación de la imagen urbana y patrimonio histórico-arquitectónico de la Ciudad Típica? *(por favor X sólo una).*

No influyó									Totalmente
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

4. Indique con una X a los actores con los cuales usted convergió o ha convergido en torno a las actividades del Programa Pueblos Mágicos y luego pondere con una X la asistencia de cada uno ellos en cuanto a los recursos aportados para favorecer las decisiones que usted (o su organización si es el caso) ha priorizado sean objeto del Programa.

Si hay algún actor que no se encuentre en la lista y usted considera deba estar, de favor indíquelo en los espacios en blanco y pondere su asistencia en los términos arriba descritos.

[illegible]

5. Considerando sus distintas asociaciones, afiliaciones o militancia en organizaciones sean públicas (incluye partidos políticos), del sector empresarial, académicas, cívico-sociales, podría indicar ¿cuáles son? y ¿a qué sector principalmente se circunscriben? (Por favor X sólo una vez).

Afiliación o nombre de la organización	Sector			
	Público	Académico	Empresarial (económico)	Social, civil, asistencial, filantrópico, no lucrativo
	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐

6. A continuación se enlistan posibles recursos requeridos para el desarrollo del Programa y la ejecución de sus distintos proyectos. De favor, indique tres recursos que han sido los de mayor importancia, luego, de esos tres señale uno que usted considere como crítico o imprescindible.
En los espacios en blanco, escriba cualquier recurso que no se encuentre enlistado y que usted considere importante o crítico.

Recursos	Los 3 más importantes (por favor X solo tres veces)	El crítico entre los 3 anteriores (por favor X solo una vez)
Aprobación y voluntad de consenso en torno a los objetivos de Pueblos Mágicos, sus actividades y resultados.	☐	☐
Trabajo voluntario.	☐	☐
Apoyo técnico y conocimiento especializado.	☐	☐
Liderazgo.	☐	☐
Membresía (acceso a la participación en Pueblos Mágicos).	☐	☐
Acceso a redes y organizaciones (público-gubernamentales, académicas, filantrópicas, civiles, no gubernamentales) no vinculadas directamente a Pueblos Mágicos.	☐	☐
Conocimiento y habilidades sobre manejo organizacional.	☐	☐
Reclutamiento de integrantes.	☐	☐
Comprensión de los problemas y asuntos ante los cuales se actúa.	☐	☐
Acceso al conjunto de valores y percepciones de los actores locales.	☐	☐
Recursos financieros (monetarios).	☐	☐
Espacios de reuniones, equipos y utilería para las funciones administrativas y de gestión del Programa.	☐	☐
Asistencia en requerimientos administrativos y regulatorios.	☐	☐
Otro: _____	☐	☐
Otro: _____	☐	☐
Otro: _____	☐	☐
Otro: _____	☐	☐
Otro: _____	☐	☐
Otro: _____	☐	☐

7.

De la siguiente lista de recursos, de favor indique uno que usted aportó o ha aportado en las diversas actividades del Programa Pueblos Mágicos.

En los espacios en blanco, escriba cualquier recurso que no se encuentre enlistado y que usted haya aportado.

Recursos	Por favor X sólo una vez
Aprobación y voluntad de consenso en torno a los objetivos de Pueblos Mágicos, sus actividades y resultados.	☐
Trabajo voluntario.	☐
Apoyo técnico y conocimiento especializado.	☐
Liderazgo.	☐
Membresía (acceso a la participación en Pueblos Mágicos).	☐
Acceso a redes y organizaciones (público-gubernamentales, académicas, filantrópicas, civiles, no gubernamentales) no vinculadas directamente a Pueblos Mágicos.	☐
Conocimiento y habilidades sobre manejo organizacional.	☐
Reclutamiento de integrantes.	☐
Comprensión de los problemas y asuntos ante los cuales se actúa.	☐
Acceso al conjunto de valores y percepciones de los actores locales.	☐
Recursos financieros (monetarios).	☐
Espacios de reuniones, equipos y utilería para las funciones administrativas y de gestión del Programa.	☐
Asistencia en requerimientos administrativos y regulatorios.	☐
Otro: _____	☐
Otro: _____	☐
Otro: _____	☐
Otro: _____	☐
Otro: _____	☐
Otro: _____	☐

8. Ahora indique quién aportó o ha aportado los 3 recursos más importantes que usted ha señalado en la pregunta 6 y especifique si los mismos eran aportados o han sido aportados suficientemente a fin de que los proyectos del Programa se implementaran o se implementen sin conflictos y contratiempos.

Recurso	Quién lo aportaba o ha aportado (de ser usted así indíquelo)	Se aportó o ha aportado suficientemente (por favor X una sola vez)
Los 3 más importantes:		No ☐
		Si ☐
1): _____		No ☐
		Si ☐
2): _____		No ☐
		Si ☐
3): _____		No ☐
		Si ☐

ALGÚN OTRO ACTOR QUE USTED CONSIDERE DEBA DE CONTESTAR EL PRESENTE CUESTIONARIO: _____

Esta investigación brindará resultados más significativos y confiables si se profundiza la información que usted ha proveído. Le agradeceré mucho su disposición y tiempo a futuro ya que posiblemente le habré de contactar nuevamente.

GRACIAS POR SU PARTICIPACIÓN.

ANEXO D

GUÍA DE ENTREVISTA PARA ACTORES CLAVES DE LA RED PUEBLOS MÁGICOS EN VALLE DE BRAVO

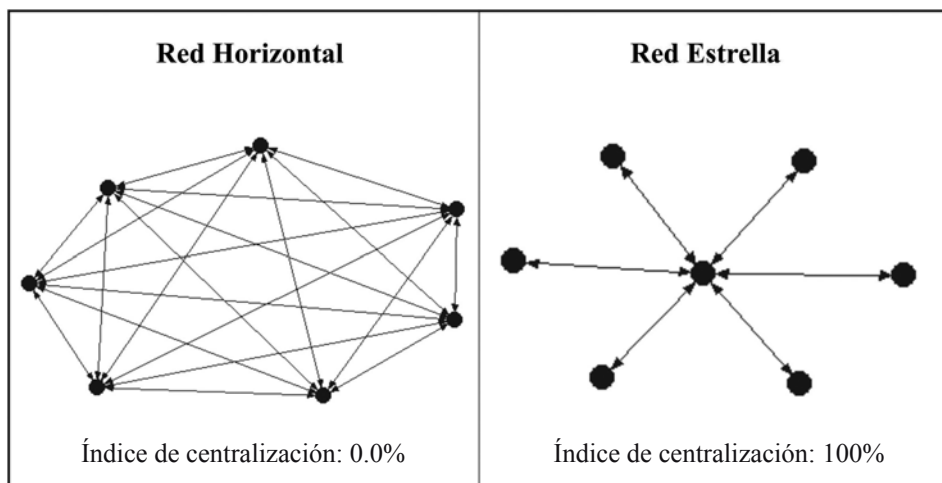
Instrucciones. A continuación se presentan 18 preguntas. De favor responda según su experiencia como participante en las actividades de Pueblos Mágicos en Valle de Bravo. Cabe indicar que no hay respuestas buenas ni malas, ni correctas o incorrectas.

- 1) ¿Cómo fue que emergió la idea inicial del Programa Pueblos Mágicos? ¿De quién fue la iniciativa? Piense en las etapas iniciales del Programa Pueblos Mágicos
- 2) ¿Cómo se involucró en las actividades iniciales?
- 3) ¿Cuáles otras personas tomaron parte en el proceso?
- 4) ¿Cómo los participantes involucrados decidieron las actividades iniciales del Programa Pueblos Mágicos? ¿Qué criterios utilizaron para priorizar las decisiones acerca de qué y cómo hacerlo? Brevemente describa el proceso.
- 5) ¿Cuáles decisiones se priorizaron? ¿Cuáles no?
- 6) ¿Sus ideas e intereses iniciales cambiaron en el proceso de priorización de decisiones? [...] ¿Por qué?
- 7) ¿Cómo fue que se identificaron y movilaron los recursos necesarios para las actividades adjetivas (administrativas y organizacionales) a fin de darle vida y cuerpo al Programa y al Comité Ciudadano Pro Pueblo Mágico?
- 8) ¿Estaban todos esos recursos disponibles? ¿Quién aportaba o controlaba esos recursos?
- 9) ¿Notó que algunos recursos fueron prioritarios para la implementación de las actividades del Programa en términos generales y de los proyectos particularmente?
- 10) ¿Qué aportaría usted o su organización que no era proveído por otros?
- 11) ¿Con quién tuvo más contacto o se relacionó más para colaborar en torno a las actividades del Programa y proyectos específicos?
- 12) ¿Había actores más centrales o influyentes que otros? De ser así, ¿En qué sentido o por qué ellos guardaban mayor capacidad de influencia? Considere situaciones como priorización de decisiones

- 13) ¿Había reglas estipuladas que indicaran quiénes y en qué términos tenían derechos a participar en la toma de decisiones y actividades del Programa?
- 14) ¿Cómo sabían si los trabajos y gestiones de los participantes respectivos a las actividades del Programa iban por la vía correcta o no?
- 15) Realizando una mirada retrospectiva, ¿qué actividades o proyectos han sido exitosos o cuáles no?
- 16) En términos ideales, Usted ¿qué supone generaría o propiciaría la participación ciudadana en Pueblos Mágicos?
- 17) Luego de su respuesta, a la pregunta 16 indique de favor si así sucedió o no. Es decir, ahonde ¿por qué si o no se propició lo que en términos ideales supone la participación ciudadana?

ANEXO E

REPRESENTACIÓN DE NIVELES DE CENTRALIZACIÓN



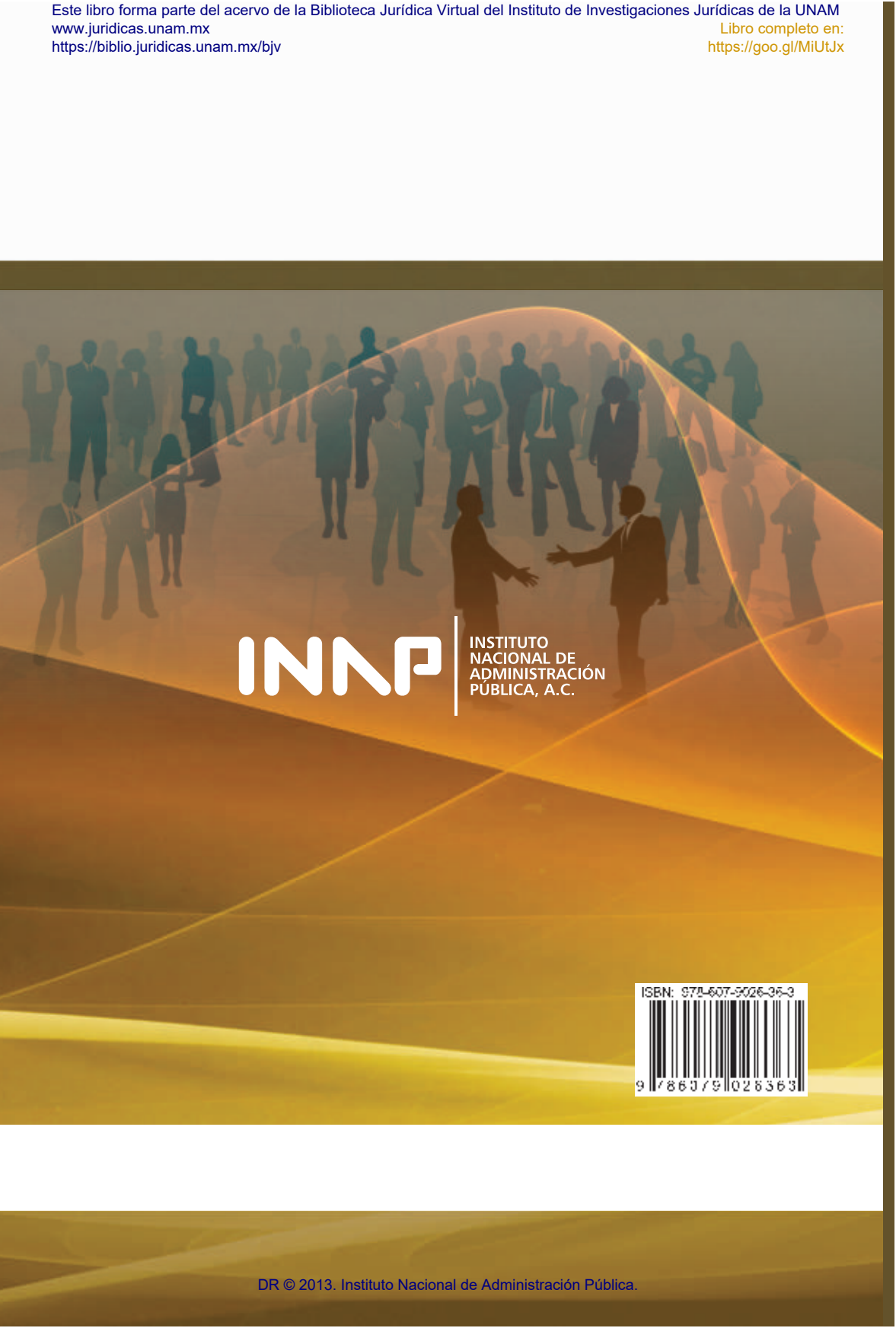
Fuente: Elaboración propia con datos de Wasserman y Faust (1994) y Netdraw, programa incluido en UCINET.

Redes de acción pública. Una sistematización de sus propiedades estructurales

Se terminó de imprimir en Noviembre de 2013 en los talleres de:
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP



INNPF

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

ISBN: 978-607-9026-36-3



9 786079 026363