

**Hallazgos e inferencias de las redes
de política pública: estudio de caso
de la estructura y funcionamiento del
Programa Pueblos Mágicos en Valle de
Bravo, México**

Avimael Vázquez Ceballos

Avimael Vázquez Ceballos

Profesor-investigador en la Universidad Autónoma del Estado de México. Doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana, Santa Fe, Ciudad de México. Investigador Nacional Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) e Integrante del Padrón de Investigadores de la Administración Pública Local del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Ha recibido reconocimientos a la investigación: Segundo Lugar en el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública Edición XXXVII y Primer Lugar Nacional a la mejor tesis de maestría en el IV Premio Nacional de Investigación sobre Sociedad Civil otorgado por el Centro Mexicano para la Filantropía y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 2008. Sus temas de interés académico y de investigación son: política pública, gobernanza, estudios político-electorales y análisis de redes sociales aplicado al estudio de los asuntos públicos.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Cerro de Coatepec SN, Ciudad Universitaria
50100 Toluca de Lerdo, México
E-mails: cavazquez@uaemex.mx
c_avimael@yahoo.com.mx

Hallazgos e inferencias de las redes de política pública: estudio de caso de la estructura y funcionamiento del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo, México

Este trabajo analiza los factores que inciden en que las redes de política pública, como constructos de acción colectiva, actúen como mecanismo promotor de una mejor acción conjunta entre Gobierno y actores no gubernamentales. En este sentido, se sistematiza la implementación del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo como una red de política pública, considerando dos dimensiones: por un lado, los atributos estructurales (o la estructura de la red) como variables independientes y, por otro, su efectividad, eficiencia e innovación como variables dependientes.

Palabras clave: Gobernanza; Política Pública; Análisis de Redes; Estudio de Casos; México

Findings and Inferences of Public Policy Networks: Case Study of the Structure and Functioning of the Magical Town Program in Valle de Bravo, Mexico

This article analyses the determinants that influence that public policy networks, as constructs for collective action, act as mechanisms to promote successful joint action between government and non-governmental actors. In this term, the implementation of the Magic Villages Program in Valle de Bravo is systematized as a public policy network, considering two dimensions; on one hand, structural attributes (or network structure) as independent variables; and on the other, effectiveness, efficiency and innovation as dependent variables.

Key words: Governance; Public Policy; Networking Analysis; Case Analysis; Mexico

Proemio

Los referentes empíricos de la administración y las políticas públicas, caracterizados por una creciente democratización y autonomía social, han exigido trascender el interés teórico del Gobierno *per se*, visto como único en la atención de las problemáticas sociales. Así se han

Recibido: 06-04-2017 y 25-08-2017 (segunda versión). Aceptado: 30-08-2017.

Se argumenta que el desempeño de múltiples actores está influenciado por la estructura que llega a conformarse como producto de su interacción, en la tesitura de que la organización del proceso de implementación de la política pública se asocia con su resultado.

configurado en la actualidad concepciones más abiertas, descentralizadas y flexibles, siendo una de ellas la que da cuenta del Gobierno interactivo y colaborativo, que en el ámbito teórico-conceptual adquiere la etiqueta de gobernanza, mientras que en la dimensión empírica se le contrasta mediante las llamadas Redes de Política Pública (RPP).

Tradicionalmente, los estudios o análisis de redes de política pública se han orientado a examinar cómo se propicia la coordinación a partir de la acción colectiva más que de la subordinación. La mayoría de las aportaciones se han vinculado y concentrado básicamente en la dimensión descriptiva, taxonómica y en la normativa, prestándole menos atención a una perspectiva más política y empírica que dé cuenta sobre cómo se dinamiza y organiza la acción conjunta entre el Gobierno y actores no gubernamentales, así como de su incidencia en las acciones públicas que les ocupe.

De ahí que este texto pretenda ampliar el ángulo analítico del estudio de redes de política pública. En concordancia con los trabajos desarrollados por Scholz, Berardo y Kile (2008), Berardo (2007), Percival (2009), Sandström y Carlsson (2008) y Lewis (2005), se sistematizan las propiedades de una red de política pública como un tipo de estructura 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. Son dos preguntas las que guían este trabajo: ¿influyen las propiedades estructurales-reticulares de una red de política pública en el desempeño conjunto de actores gubernamentales, público-sociales, privados y académicos?, y de haber alguna influencia, ¿cuál es el sentido de esta?

En virtud de lo anterior, se argumenta que el desempeño de múltiples actores -al tratar asuntos de interés colectivo o público- está influenciado por la estructura que llega a conformarse como producto de su interacción, en la tesitura de que la organización del proceso de implementación de la política pública se asocia con su resultado.

El referente empírico de este trabajo es un estudio de caso concerniente a la operación del Programa Pueblos Mágicos (PPM) en Valle de Bravo (VB), período 2004-2014, en el cual es posible distinguir la operación de una red de política pública respecto a la mejora y conservación de dos bienes públicos del pueblo: la imagen urbana y el patrimonio histórico-arquitectónico¹. Teóricamente, los hechos se exploran, interpretan y analizan en el marco de una propuesta articulada

con las aportaciones de Crozier y Friedberg (1980) respecto a los *constructos* de acción colectiva, que se complementa con la teoría de dependencia e intercambio de recursos y con las inferencias teóricas del capital social y el análisis de redes sociales.

La argumentación y cuerpo de este documento se organiza en cinco apartados. En el primero se presenta un estado del arte sobre el tema, en función del cual se delinea una propuesta teórica que se sintetiza en una hipótesis de trabajo. Posteriormente se expone la metodología con la cual se construyó el estudio de caso citado. En seguida se describe y contextualiza el caso a efecto de dar paso a los resultados y principales hallazgos del análisis, para finalmente exponer las conclusiones.

1. Antecedentes y factores sustantivos para el estudio de las redes de política pública

En las últimas décadas, la idea de gobernanza, y con ello las redes de política pública, ha cobrado fuerza como una expresión que refleja una nueva manera de regulación política que ha compelido a los Gobiernos a incorporar actores o expresiones no tradicionales en la atención y tratamiento de los asuntos públicos. En este sentido, el poder gubernamental en ciertas áreas de política ha perdido su habitual preponderancia dado que ha comenzado a operar con actores privados y sociales que acreditan la capacidad de autogobierno y solución de problemáticas colectivas.

En extensión a lo anterior, es menester mencionar las aportaciones más relevantes respecto a los propósitos anunciados, tales como las de Berardo (2007), Percival (2009), Sandström (2008) y Lewis (2005), quienes al trasladar la idea y concepto de red de política pública (*policy network*), 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 adquieren las interacciones e intercambios entre los integrantes de la red) son decisivos para su desempeño al tratar conjuntamente asuntos públicos. Estas propuestas (tanto en el contenido teórico-conceptual como en las conclusiones a las que 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.

La traducción de decisiones en resultados tiene mucho que ver con la estructuración, es decir, con las propiedades del campo de acción que se emplean para atender determinados asuntos públicos.

Las lecciones de estas aportaciones dan luz para repensar las realidades reticulares e interdependientes de las acciones de política pública en tiempos presentes, a efecto de hacer notar que la traducción de decisiones en resultados tiene mucho que ver con la estructuración, es decir, con las propiedades del campo de acción que se emplean para atender determinados asuntos públicos.

Constructos de acción colectiva como redes de política pública

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. Al respecto, Klijn (1997) asume que se pueden considerar las redes de política pública como estructuras alternativas para propiciar la cooperación o acción conjunta entre actores. Así, se reconoce la idea básica del enfoque de la acción colectiva², que supone a las RPP como posibles alternativas para incentivar la cooperación entre una serie de actores relativamente autónomos, con sus recursos y capacidades particulares. Ello implica entenderlas 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 política pública se relacionan con su estructura o composición organizativa, que no siempre es formal.

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 estos mecanismos definen las relaciones entre ciertos actores que participan en la red, no lo hacen con todos los involucrados al existir relaciones entre actores no especificadas por la estructura formal, pero que se vinculan con alguno o algunos integrantes reconocidos formalmente.

Así, una red de política pública involucra actividades cooperativas de actores variablemente autónomos y relativamente organizados en un *constructo*, en torno a un sector de política pública. Esto, de acuerdo con 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 la variabilidad de los problemas, a las 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

En los contextos contemporáneos de gobernanza se involucra una diversidad de recursos, por lo cual se asume que hay expresiones no gubernamentales que los pueden proveer y controlar al ser necesarios para las acciones de políticas públicas.

(por ejemplo, de los *constructos* de acción colectiva) que se suscitan cuando los actores llegan a ser dependientes e interdependientes por el intercambio de recursos necesarios para la consecución de objetivos conjuntos.

Los recursos y el poder

Hay una variedad de recursos³ de los que puede disponer un actor, cuyo intercambio en un contexto de política pública propicia relaciones de dependencia e interdependencia. Estos son los insumos relevantes para el funcionamiento de la red, permitiendo a los actores la consecución de sus intereses y del objetivo para el cual fue creada la red. Cabe destacar que, dentro del tratamiento de los asuntos de orden colectivo en los contextos contemporáneos de gobernanza, se involucra una diversidad de recursos, por lo cual se asume que hay expresiones no gubernamentales que los pueden proveer y controlar al ser necesarios para las acciones de políticas públicas.

Por lo expuesto, siguiendo a Edwards y McCarthy (2004), se considera que los actores pueden poseer o portar los siguientes recursos⁴: políticos⁵, humanos⁶, organizacionales⁷, materiales⁸, culturales⁹, financieros¹⁰ y legales¹¹. Estos tienden a ser escasos, convirtiéndose en críticos en la medida en que son imprescindibles para que los actores desarrollen sus actividades según sus intereses. En ese sentido, como postula Berardo (2009), los recursos críticos son primordiales para el desarrollo de las acciones públicas que los reúne. Los recursos que portan y aportan los actores en el ambiente de la red de política pública no son igualmente pertinentes ni tienen la misma importancia según los objetivos generales de la acción pública y los intereses de los actores que en ella participan, lo cual se traduce en asimetrías que pueden ser perceptibles en el entramado estructural de la red.

Por su parte, Crozier y Friedberg (1980), Pfeffer y Salancik (1978) y Edwards y McCarthy (2004) proponen que los actores que se enfrentan a menos restricciones y a más oportunidades de transacción están en posiciones estructurales más favorables, en función de los recursos que controlan y su pertinencia, así como en relación con su intercambio y dependencia. Ello se asemeja a las asimetrías implícitas en las redes de política pública, que pueden interpretarse como relaciones de poder o poder estructural de una red.

Las redes como estructuras organizativas implican recursos en juego, relaciones de poder y reglas que influyen en el modo de darse los resultados colectivos.

Sobre las propiedades estructurales como variables independientes

Sandström (2008) plantea 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 global¹². Por ello, es posible presumir que los patrones de las relaciones, expresivos en una estructura, favorecen o restringen la cooperación, situación por la cual algunas redes quizá son asumidas para ser más efectivas que otras en lograr acciones colectivas.

Las redes como estructuras organizativas implican recursos en juego, relaciones de poder y reglas que influyen en el modo de darse los resultados colectivos. Este aspecto no debe darse por sentado, sino que es necesario considerar la importancia de las RPP en los procesos de gobernanza a partir de examinar y sistematizar sus propiedades estructurales mediante el análisis de redes sociales (véase a Scholz, Berardo y Kile, 2008; Howlett, 2002; Provan y Milward, 1995).

Por ello, se considera que la adopción de decisiones públicas, así como sus resultados, dependen de las propiedades de la estructura que les dan forma, y para especificarlas se recurre a las inferencias realizadas en torno al capital social, en las cuales se reconoce y pondera la influencia de ciertos atributos estructurales sobre la capacidad de los actores para vincularse en acciones colectivas.

En consecuencia, se asumen las redes de política pública desde una perspectiva estructural y de intercambio de recursos. Para determinar tales propiedades y entablar una relación más operativa de la estructura de una RPP a efecto de trasladar los resultados de este trabajo a un ámbito más teórico, se parte de los alcances de los trabajos de Berardo (2009), Percival (2009), Sandström (2008) y Lewis (2005), quienes, justificando una serie de propiedades de las redes de política pública a través de las inferencias logradas por los doctos en Capital Social (CS), señalan que este permite lograr ciertos fines que en su ausencia no se propiciarían. Tal ventaja deriva de la estructura social que le da dinamismo; así lo constata Granovetter (1973), uno de los pioneros en la investigación sobre el CS y cuya contribución seminal radica en dilucidar que las redes sociales trabajan a partir de estructuras relacionales de intercambio, siendo el capital social una manera de entenderlas. En su propuesta explica cómo los sujetos aprovechan o no las oportunidades potenciales de las relaciones sociales informales, para lo cual utiliza el concepto de lazos fuertes y débiles. Los primeros representan las relaciones

cercanas (parentescos o vínculos de amistad íntimos). Los segundos comprenden la combinación de cercanía social, multiplicidad de relaciones y contactos frecuentes. Por tal razón, para este autor los lazos fuertes son menos importantes que los lazos débiles para sostener la acción colectiva; es decir, no son fuente principal de capital social. Esto pasa debido a que las redes personales de lazos fuertes son densamente cerradas; aquí la información compartida es muy pobre y poco tendiente a capturar novedades del entorno de la red. Sin embargo, tal característica es positiva, por ejemplo, para difundir alguna innovación o generar cohesión, pero muy negativa al momento de buscar recursos alternativos y producir las principales formas de capital social.

Dichos preceptos influyeron en Coleman (1988), en Burt (1997) y en Putnam (1995), quienes tuvieron en sus propuestas el común denominador de identificar el capital social como estructuras relacionales, funcionales e institucionales que facilitan o merman la coordinación y cooperación para beneficios de orden social.

De este modo, retomando los avances de Granovetter (1973), Coleman (1990) y Burt (2000) se focalizaron en estudiar las propiedades de las relaciones al interior de las redes, haciendo uso de los conceptos y herramientas del análisis de redes sociales. Desde las propuestas de Coleman y Burt, la investigación de las configuraciones de la red que promuevan el capital social son 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. Burt (2000) ha sugerido que son dos las propiedades estructurales relevantes para establecer la relación entre la red y el capital social, a saber: la integración de los miembros de la red y la heterogeneidad o agujeros estructurales. “El argumento central que supone la integración señala que el capital social es generado por actores fuertemente interconectados”, mientras que “el argumento de los agujeros estructurales indica que el capital social es propiciado por las conexiones que los actores pueden establecer con otros segmentos de otro modo desconectados” (Burt, 2000: 1).

En ese sentido, la integración, como una propiedad estructural, se ha vinculado a dos atributos asociados al análisis de redes sociales: densidad y centralización (Scholz, Berardo y Kile, 2008; Sandström, 2008 y 2004; Sandström y Carlsson, 2008). En relación con la heterogeneidad, se reconoce que toda red que vincula a actores autónomos es heterogénea, habiendo unas más que otras (ver a McEvily y Zaheer, 1999). De modo

que esta propiedad implica examinar los vínculos de quienes se integran a una red con terceras partes (sean individuos, organizaciones u otras redes) o los agujeros estructurales globales, lo cual supone ventajas estratégicas al facilitar el acceso a recursos, iniciar innovaciones, agregar valor a la red a partir de sus vínculos globales e integrarse a otras redes.

Cuadro 1
Atributos estructurales de una Red de Política Pública

Atributo estructural (variables independientes)	Concepto	Autor
Centralidad	Refiere hasta qué punto estas interacciones o vínculos son centralizados hacia un actor, de tal modo que se identifique el nivel de jerarquización de la estructura.	Knoke y Yang (2008) y Sandström (2008).
Densidad	Señala qué tan conectados se encuentran los integrantes de la red. Entre más relaciones establecen los integrantes de una RPP más probabilidad existe de colaboración.	Knoke y Yang (2008), Luna y Velasco (2009) y Sandström (2008).
Heterogeneidad	Refiere a la diversidad de los integrantes de una red pensando en sus vínculos formales e informales con otros individuos o expresiones organizativas.	McEvily y Zaheer (1999) y Sandström (2008).
Poder estructural	Es 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 cuántos actores dependen de este por los recursos que controla.	Crozier y Friedberg (1980) y Berardo (2007).

Fuente: elaboración propia.

En consonancia con lo expuesto, se tiene presente que uno de los supuestos de las RPP son las relaciones de dependencia e interdependencia de recursos, lo cual afecta el comportamiento de los actores involucrados, haciendo que la estructuración del comportamiento no sea totalmente horizontal debido a la asimetría de recursos entre los miembros que integran a una RPP determinada y porque no todos los recursos tienden a ser movilizados dada su criticidad para una determinada acción de política pública; de ahí que se proponga considerar el poder estructural (Crozier y Friedberg, 1980) como un factor relevante. Además, en toda red social, como lo es la de política pública, es inexcusable omitir el hecho de que se suscitan relaciones de poder.

En lo precedente se ha esbozado una propuesta que coadyuve a comprender la estructuración de las interacciones entre Gobierno y actores no gubernamentales en procesos de política pública como *constructos* de acción colectiva. Para eso, se consideran cuatro atributos o propiedades estructurales de tales redes (centralidad, densidad, heterogeneidad y poder estructural), y que se asumen como variables independientes (ver Cuadro 1).

Por otra parte, las RPP han de evaluarse a partir de que se hayan llevado a cabo los objetivos acordados y esperados por los actores, que los procesos de implementación hayan sido los correctos y que los mismos generen mecanismos de participación no tradicionales (Sandström, 2008). Esto se traduce en los atributos de cuán efectiva, eficiente e innovadora, respectivamente, ha sido la red al atender y tratar asuntos públicos o problemáticas sociales; es decir, estas son las variables dependientes (véase Cuadro 2), entendidas como el desempeño de una red de política pública.

Cuadro 2
Evaluación de una Red de Política Pública

Criterios para evaluar una RPP(variables dependientes)	Concepto	Autor
Efectividad	Implica la ponderación que los integrantes de una red realizan de los resultados. 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 depende de qué tan satisfechos están respecto a estos.	Edelenbos y Klijn (2005), Sandström (2008).
Eficiencia	Refiere a cuando los integrantes se interconectan, formando una coalición que interactúa e intercambia sus recursos para implementar las decisiones compartidas.	Edelenbos y Klijn (2005), Klijn y Teisman (1997) y Sandström (2008).
Innovación	La literatura indica que cuando se priorizan las decisiones a implementar, los agentes integrantes de una red tienden a vincularse e interesarse más, a pesar de que las posibilidades de su participación sea restringida. Así es como se asume que hay 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.	Sandström y Rova (2010) y Sandström (2008).

Fuente: elaboración propia.

Sintetizando y formalizando lo anterior, se sugiere como hipótesis que las *redes de política 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*¹³. Más específicamente, que hay una asociación positiva entre tales atributos estructurales y la efectividad, la eficiencia e innovación.

Así, para valorar la relevancia de lo ya expuesto a partir de una contrastación empírica, en el siguiente apartado se desarrollan los aspectos metodológicos y el tratamiento empírico de las variables.

2. Datos, indicadores y técnicas de análisis

Recopilación de datos

La comprobación de la hipótesis se realizará con datos recopilados de los participantes en el Programa Pueblos Mágicos (PPM) en Valle de Bravo durante el período 2004-2014. Dicho programa tiene como teoría de cambio que tanto la participación de la sociedad como de distintos sectores de la localidad interesada en adscribirse propiciarán sustentabilidad y estabilidad al programa, añadiéndole legitimidad y riqueza al adaptarlo a las condiciones locales. Además, que dicha participación mejorará la implementación, por cuanto los avances y logros serán resultado del nivel de trabajo y compromiso que la propia comunidad realice. Para el año 2010 había 35 localidades inscritas en el programa, de las cuales únicamente el 57% mantenía vigente y de manera satisfactoria el criterio del involucramiento de la sociedad local. De este porcentaje, llama la atención el caso de Valle de Bravo debido a que, además de que existía participación de expresiones no gubernamentales, era la localidad mejor evaluada por la Secretaría de Turismo (SECTUR, 2008)¹⁴ respecto al PPM, al cumplir satisfactoriamente el 94% de los 49 indicadores de la evaluación, aspectos que lo convierten en un caso singular y conducente para ejemplificar otras situaciones en las cuales múltiples actores inciden en acciones públicas.

Tales elementos contribuyeron para que se eligiera como caso de estudio (y por consiguiente la muestra) en función de las variables independientes, es decir la existencia de interacciones entre Gobierno y otras expresiones no gubernamentales, reduciendo así los problemas de sesgo y diseño del caso *ad hoc* a la hipótesis por evaluar, lo cual permitía aventajar en cuanto a validez interna. Por otra parte, al ser un estudio de caso singular y conducente pero que ejemplifica otras situaciones en las cuales múltiples actores inciden en acciones públicas, se ganaba margen respecto a la validez externa (véase a Cortés, 2008a y 2008b; King, Keohane y Verba, 2000).

La unidad de análisis es la red (estructura) que otorgó dinámica a la implementación del Programa, siendo sus componentes básicos los actores (nodos) que en ella se integran y que adquieren una serie de propiedades reticulares en un contexto de intercambio y dependencia de recursos.

Por el problema de investigación y en razón de la propuesta teórica que se ha delineado, interesa la manera cómo múltiples actores se estructuran u organizan para emprender acciones públicas. Por eso, más que enfocarse en alguna fase del ciclo de la política pública o funciones organizacionales *per se*, la propuesta teórica conduce a observar la estructura 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 política pública y sus patrones de interacción).

Por tal motivo, la unidad de análisis es la red (o la estructura) que otorgó dinámica a la implementación del Programa, siendo sus componentes básicos los actores (o nodos)¹⁵ que en ella se integran y que adquieren una serie de propiedades reticulares en un contexto de intercambio y dependencia de recursos, las que son perceptibles a partir del dato relacional (o vínculo) existente entre un par de actores (véase a Knoke y Yang, 2008).

Con la evidencia recabada de la operación del citado programa, se utilizó el Análisis de Redes Sociales (ARS) para bosquejar y analizar una red de política pública que vincula a múltiples actores con sus recursos y capacidades, a efecto de preservar y cuidar la imagen urbana y el patrimonio histórico-arquitectónico, al considerarse como los principales atractivos y productos turísticos de VB. Tal red, como se detalla más adelante, se identifica como la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico (RVBPM)¹⁶.

Mapeo de la red

El criterio para radiar a los nodos participantes se definió a partir de que el actor identificara (sugiriendo) a otros con quienes convergió o ha convergido en torno a las actividades del Programa en el período de 2004 a 2014, a fin de que refleje sus patrones de relación a largo plazo. Si bien los actores suelen equivocarse al indicar con quiénes se relacionaban en el corto plazo, los resultados mejoran al reflejar las pautas a largo plazo (ver a Romney y Faust, 1983). De esta forma, la muestra es controlada y se definió identificando a ocho actores clave. Usando la técnica de generador de nombres (Knoke y Yang, 2008), con esos ocho informantes se inició el procedimiento de muestreo de bola de nieve, terminándose hasta que los nombres que mencionaba un actor en particular eran redundantes. En total se identificaron 40 informantes, de los cuales se accedió a un 85% de ellos.

Identificando los recursos que se portaban e intercambiaban

Con el fin de reconocer los recursos presentes en el ambiente de la red de política pública y distinguir cuáles de ellos se consideraban como críticos o escasos, en los términos antes señalados, se presentó a los encuestados una lista de trece recursos, tanto políticos, humanos, organizacionales, materiales, culturales, financieros y legales; enseguida se les solicitó que indicaran tres de ellos que consideraran importantes para la ejecución de los proyectos en el marco del Programa; finalmente se les solicitó que ponderaran, entre esos tres, el recurso crítico.

Indicadores de la red y su desempeño

Dado que se asume que una RPP implica a múltiples actores, además de los gubernamentales, se solicitó a los encuestados que identificaran los actores como público-sociales, gubernamentales, privados o académicos, y se preguntó a la muestra sobre el sector al cual se vinculaban y confinaban su participación.

Como indicador de la *Heterogeneidad*, se solicitó al encuestado que señalara sus distintas afiliaciones o asociaciones en las cuales participaba, ya fuesen formales o no. Así, el número de vínculos externos a la red de política pública del participante podría ir de 0 hasta k vínculos.

En lo que concierne a los datos para los indicadores de *Densidad*, *Centralización* y *Poder estructural*, se les pidió a los encuestados que indicaran los actores con los cuales se relacionaron en torno a las actividades del Programa, y luego ponderaran (en una escala de 1 a 5) la asistencia de cada uno de ellos en cuanto a los recursos aportados para favorecer las decisiones priorizadas y que fueron objeto del Programa. Con la información de este ítem se construyó una matriz (actor*actor) que agrega los datos derivados de los vínculos dirigidos y ponderados para cada uno de los integrantes de la red (*nodos*) y que dirigió hacia sus pares (*alters*). Por último, a través del programa Ucinet se obtuvieron las estimaciones de los indicadores reticulares para cada integrante de la red.

En relación con las variables dependientes (para medir el desempeño), se aplicaron tres escalas de diferencial semántico. En una primera, con el fin de obtener información de la *Efectividad*, se mide la satisfacción del actor participante respecto a las acciones e inversiones del Programa Pueblos Mágicos, donde la escala va de 1 a 10 que es la mayor apreciación. Una segunda, relativa a la *Eficiencia*, obtiene información en relación con 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. En tanto que para la *Innovación* se solicitó

la apreciación del integrante de la RPP respecto a su influencia en la priorización de decisiones, donde, nuevamente la escala va de 1 a 10.

Finalmente, con la información de cada uno de los nodos correspondiente a la *Densidad*, *Centralización*, *Poder Estructural* y *Heterogeneidad* (como variables independientes), conjuntamente con los datos correspondientes a la *Efectividad*, *Eficiencia* e *Innovación* (como variables dependientes), se creó una matriz en el programa SPSS y se realizaron tres regresiones múltiples por mínimos cuadrados ordinarios, procurando cumplir con el mínimo de criterios estadísticos, a efecto de analizar cómo influyen las variables independientes en las variables dependientes.

Considerando que se trata de un estudio de caso, cuya singularidad pudiese limitar el alcance de las conclusiones que se deriven, en el análisis estadístico se controlaron atributos no estructurales de los integrantes de la red; además se incorporaron las variabilidades del entorno o contexto en el que se ha ubicado y operado dicha red (véase Barzelay, 1993). Para ello se insertaron seis variables de control: escolaridad, entendida como años de estudio (*A_Estudio*); edad (*Edad*), tiempo -en años- de participar en las actividades del Programa Pueblos Mágicos (*A_PPM*); sexo (*Sexo*); si el actor continuaba participando al entrevistársele (*Cont_Part*); y estatus del encuestado -si es local o residente de fin de semana- (*Estat_Local*)¹⁷.

3. El referente empírico

Valle de Bravo es una localidad al suroeste del estado de México. Su lago o la presa hidroeléctrica Miguel Alemán, construida entre 1937 y 1947 (como parte de un ambicioso proceso de industrialización del centro de México), ha sido el suceso más importante en la región, no solo por la transformación notable del territorio sino porque se convirtió en el motor de cambio del pueblo a partir de la segunda mitad del siglo XX. Uno de los primeros cambios fue la transición de una economía agrícola a una basada en la industria de la construcción, y donde prevalecen las actividades turísticas como pilar de sustento de la vida cotidiana de los habitantes de dicho pueblo. Muestra de ello es que el sector de servicios turísticos ha aportado alrededor del 82% al PIB municipal, según registros de 2014. Tal cambio fue paralelo a modificaciones importantes en el uso del suelo al incrementarse la vivienda para vacacionistas de fin de semana, y al alto valor histórico que adquirió tanto el espacio urbano como distintos monumentos histórico-arquitectónicos del pueblo.

Además, lo idóneo del espacio vallesano para el turismo ecológico y la práctica de deportes al aire libre produjo flujos migratorios y

Si bien el Programa Pueblos Mágicos es un instrumento diseñado por el Gobierno federal, el modo de operar en Valle de Bravo implicó que una multiplicidad de actores conjuntara recursos políticos, humanos, organizacionales, culturales, financieros y legales.

nuevas dinámicas poblacionales. Por un lado, la floreciente industria turística fue haciendo de VB un destino popular de fin de semana para la población de altos ingresos del Valle de Toluca y la Ciudad de México, la que comenzó a demandar servicios públicos y mano de obra para la construcción de viviendas, características que contribuyeron a que se les identificara como residentes de fin de semana y cuyas necesidades comenzaron a ser cubiertas con la prestación de servicios y desarrollo de nuevas actividades por parte de la sociedad vallesana.

La oportunidad de Pueblos Mágicos y su implementación

Ante las significativas singularidades históricas, y expresiones urbanas y naturales que han consolidado a Valle de Bravo como destino turístico, más la iniciativa de residentes de fin de semana, habitantes vallesanos, empresarios locales y Gobierno municipal, el Programa Pueblos Mágicos representó hacia el año 2004 la oportunidad de fortalecer y optimizar el aprovechamiento racional de dichas singularidades a través de su integración e instrumentación de proyectos en el marco de este Programa.

Dicha instrumentación se dio en torno a dos bienes públicos que dan distinción al pueblo: la imagen urbana y el patrimonio histórico-arquitectónico. Cabe señalar que, si bien el Programa Pueblos Mágicos es un instrumento diseñado por el Gobierno federal, el modo de operar de Pueblos Mágicos en Valle de Bravo implicó que una multiplicidad de actores (entre ellos el Gobierno) conjuntara recursos políticos, humanos, organizacionales, culturales, financieros y legales a fin de iniciar y dinamizar el mismo.

Al radiar los actores que en los hechos han dado cuerpo y dinámica al PPM, es perceptible, por una parte, la presencia de los Gobiernos federal y estatal, quienes participaban a través de sus respectivas Secretarías de Turismo, y del Gobierno municipal a través de la figura del Alcalde y la Dirección de Turismo¹⁸. También participaban actores privados, como los representantes de comerciantes y locatarios locales, hoteleros, restauranteros y artesanos, por mencionar los más relevantes. Asimismo se distinguen actores público-sociales, como asociaciones civiles; tal es el caso de Proidentidad Vallesana (PRO-DIVA), ProCuenca, ProValle y Biocenosis. A su vez, hubo residentes de fin de semana que participaban a título personal, entre los que se distingue el presidente de la Asociación Valle de Bravo Pueblo Mágico, dado que presidió y dirigió los trabajos de la implementación del PPM. Por otra parte, se reconoce la participación de académicos de El Colegio Mexiquense A.C., así como de la Universidad Autónoma del Estado de México y de la Universidad Autónoma Metropolitana.

El análisis de los actores que intervinieron en el PPM en Valle de Bravo muestra el peso que han adquirido los actores público-sociales, quienes representan el 50% de todos los nodos, respecto de actores provenientes del sector académico, que implican el 10%, así como del sector privado e incluso del gubernamental (quienes oscilan en el 17% y 23%, respectivamente). En consecuencia, contrario a las acciones de política pública programadas e implementadas al unísono por el Gobierno federal, el PPM ha implicado no solamente una mayor cantidad de actores, sino también la diversificación de estos, lo cual hace pensar que los recursos que han hecho posible que entre estos haya relaciones e intercambios son, por igual, mayores y diversos, generando así forma y dinamismo en el PPM de la localidad.

Recursos críticos al interior de la red

Quienes han tomado parte en las actividades y proyectos del PPM en VB distinguen haberse vinculado con actores público-sociales, gubernamentales, privados lucrativos (comerciantes locales primordialmente) y académicos, con el fin de intercambiar recursos para favorecer la conservación o, en su caso, el rescate de la imagen pública y del patrimonio histórico.

Anteriormente se detalló que, si bien todo recurso es importante para el desarrollo de las actividades y proyectos de las RPP, existen algunos que son críticos. Para el caso del PPM en Valle de Bravo, este aspecto se refleja en la apreciación que los actores hacen de los recursos. En ese sentido, los recursos políticos son reconocidos como críticos en un 50% de los encuestados, mientras que 20% y 17% consideran los recursos financieros y culturales en esos mismos términos, en tanto que solo un 6,7% y un 3,3% atribuye este criterio a los recursos humanos y organizacionales, respectivamente.

De lo anterior, hay que señalar que el Gobierno no controla totalmente los recursos políticos y culturales debido a que ha tenido que depender de actores público-sociales y privados, muchos de los cuales tienen arraigo y presencia en la localidad. Ello concuerda con las propuestas de Berardo (2009), quien señala la importancia de los recursos políticos para que múltiples actores colaboren en torno a empresas colectivas, así como para la estabilidad de las mismas.

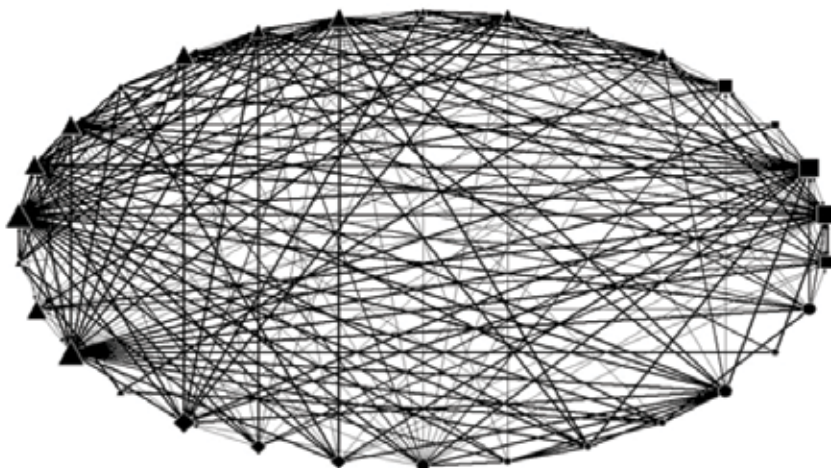
La estructura subyacente de una red

Al graficar los vínculos entre los participantes del PPM en Valle de Bravo a través de un sociograma, se puede observar que hay una multiplicidad de vínculos entre actores público-sociales, actores privados, Gobierno y

académicos. Sin embargo, no todos los integrantes de la red presentan la misma cantidad de vínculos ni la misma intensidad (véase Sociograma 1).

Nótese que el nivel de interconexión entre los participantes o la densidad global¹⁹ refiere que únicamente se estableció el 63% de las relaciones posibles²⁰. En términos de redes sociales, considerando la multiplicidad y diversidad de los actores participantes, se trata de una estructura con niveles aceptables de conexión. Se distingue que hay unos más interconectados (nodos más grandes o íconos) que otros, donde destacan actores público-sociales, como el ciudadano que dirigió las actividades de implementación del PPM y la asociación civil ProValle; mientras que del sector gubernamental resalta la conexión que logró la Dirección de Gobierno Municipal; y del sector privado se distingue la integración que tuvieron los representantes de comerciantes y locatarios, los artesanos y restauranteros del pueblo.

Sociograma 1
Estructura del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo.
Vínculos ponderados



- ◆ Académicos
- ▲ Actor público-social
- Actor privado
- Actor gubernamental

Fuente: elaboración propia con datos reticulares recabados en cuestionarios. Se utilizó el programa Netdraw, incluido en UCINET.

También es perceptible que no todos los vínculos que dirige un participante hacia otro tienen la misma importancia. De hecho, cada uno de ellos pondera de modo distinto sus vínculos con un tercero, es decir, entre más acentuada la línea, mayor ponderación, según la importancia de los recursos que aportan a las actividades del PPM. De este modo, los vínculos más intensos son los que se han suscitado entre actores público-sociales y privados y, en menor medida, entre estos con el Gobierno y académicos.

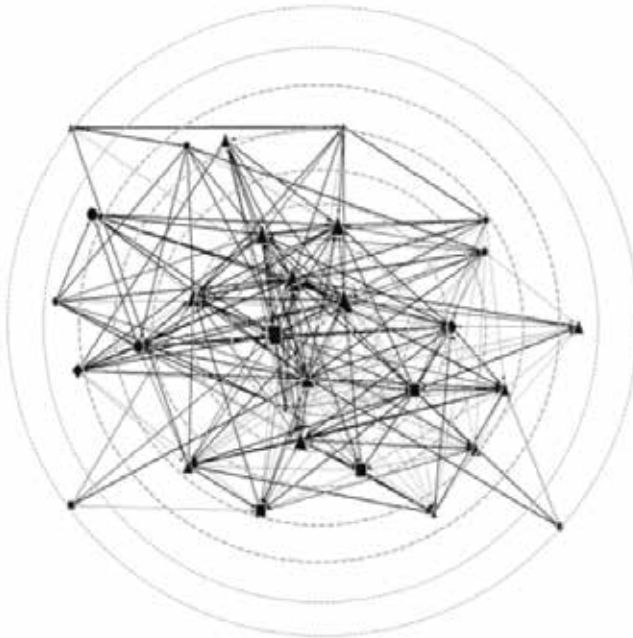
La jerarquía en una estructura de red de política pública

Bajo la misma lógica de graficar los vínculos de intercambio de recursos que establecieron los actores público-sociales, Gobierno y privados (comerciantes y prestadores de servicios locales) a fin de favorecer una serie de actividades en torno a los bienes públicos, el Sociograma 2 es sugerente respecto de la estructura jerárquica que se desarrolló como consecuencia de las actividades del PPM desde la propia perspectiva de los actores. Por principio, la evidencia muestra que en las actividades del PPM en VB, el Gobierno (principalmente la Dirección de Turismo), si bien ocupa una posición privilegiada, no necesariamente es la central al haber otros actores (como asociaciones civiles y ciudadanos) con recursos necesarios para la operación del Programa y que se manejan de forma autónoma respecto al control político de la autoridad gubernamental. En esos términos, se habría de generar una estructura que refleja la asimetría entre actores, más que vínculos horizontales entre ellos, dado que no todos controlan o poseen los mismos recursos ni todos los recursos resultan pertinentes para las actividades del Programa, por cuanto se ha visto que hay recursos que resultan críticos, como los recursos políticos y culturales, ante otros como los financieros.

A diferencia de una estructura horizontal, donde todos los actores integrantes tienen el mismo peso al haber un índice de centralización de 0%, o de una estructura estrella, en la cual uno de ellos ocupa una posición en extremo central, implicando un índice de centralización del 100%, la dinámica y lógica propia que adquiriría la acción organizada del PPM en VB ha constituido una estructura con un índice de centralización del 46%. Ello por cuanto hay varios actores centrales, los que se ubican en el centro del sociograma (véase Sociograma 2)²¹, tales como el representante de ProValle y el ciudadano que dirigió las operaciones del PPM. Asimismo, es perceptible la centralidad de un actor privado en tanto representante de comerciantes y locatarios, habiendo

como contraparte una serie de actores con menor nivel jerárquico, quienes se ubican en los niveles adyacentes de la estructura; tales son los académicos y los representantes del Gobierno federal y estatal.

Sociograma 2
Estructura y jerarquía del Programa Pueblos Mágicos
en Valle de Bravo. Vínculos ponderados²²



- ◆ Académicos
- Actor privado
- ▲ Actor público-social
- Actor gubernamental

Fuente: elaboración propia con datos reticulares recabados en cuestionarios. Se utilizó el programa Netdraw, incluido en UCINET.

En consecuencia, la lectura del Sociograma 2 sugiere que hay más de un actor con capacidad de controlar o dominar los intercambios de recursos en la red (y en este caso, ninguno de ellos es gubernamental), al igual que no todos los nodos tienen el mismo rango o importancia por los recursos que aportan (lo contrario sería una estructura horizontal), distinguiéndose una jerarquía multicéntrica implícita.

4. Resultados y principales hallazgos

En términos generales, las referencias descriptivas de las variables independientes y dependientes amplían la lectura del caso (véase Anexo 1) y contribuyen a interpretar los resultados que deriven de los análisis de regresión entre estas, según se expone enseguida. Así, 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 la imagen urbana y el patrimonio histórico, 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), en una escala donde el valor máximo está representado por el 10 y el mínimo por el 1. En tanto que sus variaciones respecto a sus medias son altas, al desviarse 2,8, 2,9 y 2,8 unidades, cada una, lo cual implica que hay variabilidad en las observaciones haciendo conducente el estudio estadístico.

Respecto a las variables independientes que dan cuenta de la estructura de la red de política 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 estos.

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

Los datos evidencian que todos los actores tienen algún nivel de *Poder estructural*. Considerando el promedio (0,88) 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 (0,47) respecto a la media; es decir, hay actores más poderosos que otros.

En relación con la pertinencia y consistencia de las inferencias planteadas en la hipótesis de este trabajo, estas se evalúan a través de tres modelos estadísticos multivariados²³

Para entender la Efectividad de una red de política pública es menester considerar la Centralidad, en tanto que la Eficiencia depende en gran medida de la Heterogeneidad.

para determinar si la *Heterogeneidad*, *Centralidad*, *Densidad* y *Poder estructural*, como propiedades estructurales de la red de política pública, son determinantes de su desempeño al intervenir en los asuntos públicos; es decir, si afectan en su Efectividad, Eficiencia e Innovación y, de haber influencia, cuál sería el sentido de la misma.

El primer, segundo y tercer modelo reportan cómo influyen las propiedades estructurales de la red de política pública en su desempeño (dichos análisis se presentan completos en el Anexo 2). Como se indicó, están consideradas, paralelamente, seis variables de control para tomar en cuenta cualquiera de sus efectos en los resultados del análisis.

Así es que en línea con los tres modelos, se observa que la estructura de una red de política pública puede considerarse como uno de los factores que influye en su *Efectividad*, *Eficiencia* e *Innovación* 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 (Berardo, 2009 y 2007; 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). En tal tesitura, en función de las posibilidades teóricas y metodológicas de este trabajo, los hallazgos que arrojan los modelos se sintetizan en la Tabla 1. De ahí se desprende que para entender la *Efectividad* de una red de política pública es menester considerar la *Centralidad*, en tanto que la *Eficiencia* depende en gran medida de la *Heterogeneidad*. Mientras que, con los datos disponibles, la *Densidad* no pareciera tener efectos sustanciales en las variables dependientes.

Estos resultados complementan la discusión que han iniciado otros estudios similares (Scholz, Berardo y Kile, 2008; Sandström, 2008), al señalar que la *Centralidad* y la *Densidad* influyen positivamente en los resultados que genera la red y en la capacidad de acción colectiva que propicia, mientras que la *Heterogeneidad* se relaciona positivamente con las prácticas innovadoras. Sin embargo, al incorporar la dimensión del *Poder estructural* y el conjunto de variables de control aquí consideradas, las variables exploradas tienden a comportarse de manera distinta.

Tabla 1
Resumen de los modelos

Variables Independientes	Variables Dependientes		
	<i>Efectividad</i>	<i>Eficiencia</i>	<i>Innovación</i>
<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 significativa y explicativa entre variable independiente y dependiente, por lo cual dicha relación entre variables puede ser positiva o negativa (véase Anexo 2).
Fuente: elaboración propia.

Según se observa en la Tabla 1, la variable *Poder estructural* se mantiene constante y significativa para explicar la *Efectividad*, *Eficiencia* e *Innovación* de la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico, desde la perspectiva de sus integrantes.

En virtud de lo anterior, incluir la dimensión *Poder estructural* al análisis arroja resultados poco atendidos, considerando los reportes de otros trabajos, pero que por la evidencia aquí mostrada resultan interesantes debido a dos aspectos:

1) El comportamiento y magnitud que adquiere la variable *Poder estructural* al interactuar con otras propiedades estructurales -como *Densidad*, *Centralidad* y *Heterogeneidad*- 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.

Las relaciones de dependencia y la capacidad de influencia entre los integrantes de la red de política pública juegan un papel más importante para entender su efectividad, eficiencia e innovación que la centralidad, la densidad y la heterogeneidad.

2) Los resultados del análisis estadístico sugieren que las relaciones de dependencia y la capacidad de influencia entre los integrantes de la red de política pública (dimensiones que se vinculan a la variable de poder estructural) juegan un papel más importante para entender su *Efectividad, Eficiencia e Innovación* que la *Centralidad, la Densidad* y la *Heterogeneidad*.

En relación con las variables de control, se observa que el sexo, la edad y el hecho de que el encuestado continuara participando en la RVBPM al momento de entrevistarlo, influyen positivamente en la *Efectividad* y la *Eficiencia*²⁴.

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 residente de fin de semana. Los resultados de los análisis indican que esta variable incide en la *Innovación* de la red. De este modo, quienes han influido más son los residentes de fin de semana, probablemente porque manejaban más vínculos externos a la red y, por ende, más recursos.

Poder, jerarquía y gobernanza

Si bien contribuciones precedentes a este trabajo habían avanzado conceptualmente en advertir las asimetrías suscitadas en las redes, en reconocer el poder en estas y su dinámica, este texto 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 significa que los recursos que los actores controlan y aportan a la red les otorgan la capacidad de influir en los eventos y procesos clave. Sin embargo, tal como se advirtió a lo largo del texto, los recursos son críticos de acuerdo a las actividades y metas de la RPP. Por esta razón, no todos los actores poseen el mismo poder estructural, de ahí que adquiera sentido hablar de la existencia de asimetrías en tales redes.

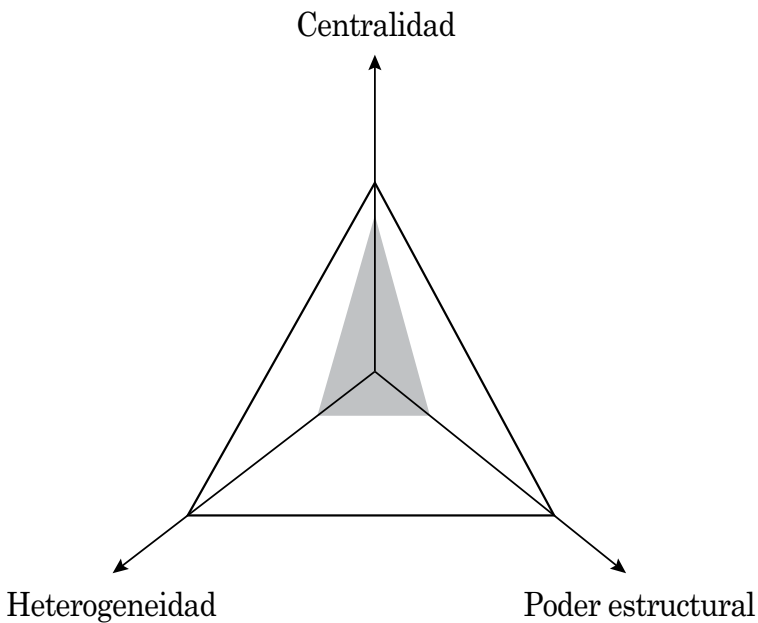
En función del caso de estudio, se cuestiona el carácter inclusivo y las dinámicas homogéneas de poder que presumiblemente se deberían suscitar entre actores gubernamentales, público-sociales y privados en escenarios de gobernanza. No obstante, sí se destaca la capacidad de este tipo de estructuras para 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 (como se observa en el caso de estudio desarrollado) no se limitan a los gubernamentales (por ejemplo, financiamiento 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 (o no gubernamentales) incidan legítimamente en las problemáticas de orden colectivo.

Debido al tratamiento metafórico y retórico de las redes de política pública, aunado a los discursos que enlazan el ideal de la democracia participativa (deliberativa) con la gobernanza, las redes de política 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 también la naturaleza política de toda RPP afirmando 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 jerarquías y asimetrías, pudiéndose constatar, con el análisis expuesto, que las variables poder estructural, centralidad y heterogeneidad contribuyen a explicar el desempeño de la red en los términos de su efectividad, eficiencia e innovación.

Entonces, la relevancia de los valores normativos que debiesen distinguir a las redes de política pública se desvanece ante lo irreductible del poder en las relaciones sociales que, por ejemplo, se dan en este tipo de redes. Por ende, el problema principal radica en cómo estructurar o procurar redes de política pública más compatibles con los valores que se pretende sean el emblema de nuestros Gobiernos y que convivan con formas organizativas en las cuales predomina el modelo weberiano pero que operan en contexto de gobernanza. 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 N° 1, el que incorpora la Centralidad, Heterogeneidad y Poder estructural como cualidades de una red de política pública que, según el análisis estadístico, resultan explicativas del desempeño de la red al implementar un programa público.

Esquema 1
Propiedades estructurales de las redes de política pública



Fuente: elaboración propia.

Los hallazgos conducen a reconocer teóricamente que las redes de política pública pueden ser eficientes, efectivas e innovadoras dependiendo del comportamiento de sus propiedades estructurales. Por los resultados, se supone que las redes con altos niveles de centralidad, homogéneas y con el poder centralizado en un actor, 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, además de que la diversidad entre los actores es baja (véase área sombreada del Esquema 1). Este tipo de estructuras poco coadyuvan a transitar hacia entidades que favorezcan cambios en los procesos de atención de problemáticas colectivas en democracias incipientes. Por el contrario, 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 1).

5. Conclusiones

Si bien este trabajo es deudor de los avances conceptuales de quienes se han interesado por atender planteamientos similares (por ejemplo, Berardo, 2009; Scholz, Berardo y Kile, 2008; y Sandström, 2008), se reconoce la importancia de estudiar las redes de política pública con base en las tres propiedades indicadas, agregando el *Poder estructural* como una propiedad relevante para distinguir y valorar el efecto de las relaciones de poder en el desempeño de estas redes.

Conjugando la pregunta de investigación con los análisis del caso Pueblos Mágicos en Valle de Bravo, se afirma que la configuración estructural de una red de política pública es determinante de su desempeño. Particularizando, se afirma que en aras de lograr las metas delineadas por los actores, término concerniente con la *Efectividad*, resulta fundamental tener presente la propiedad de la *Centralidad*, por cuanto es necesario que entre quienes integren la red no se propicien altos grados de centralidad, facilitando así transacciones de recursos tanto vertical como horizontalmente. 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.

La capacidad de lograr consensos, aspecto relacionado con la *Eficiencia*, se promueve por el nivel de *Heterogeneidad*, ya que entre más diversos sean los nodos o actores de la red, esta desarrolla una serie de capacidades para incorporar sus múltiples recursos junto con sus percepciones e intereses, reduciendo los conflictos potenciales entre ellos, y logrando una compatibilidad entre 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 importante que la red propicie procesos de interdependencia, a pesar de que estos sean asimétricos (lo cual implica que unos integrantes de la red tengan más poder que otros).

La importancia de este tipo de estructuras a partir de una perspectiva empírica sugiere que hay redes de política 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*. Al sistematizar las propiedades de la red relacionadas con su capacidad de innovación, resulta fundamental considerar el poder estructural, en el sentido de que si la red genera condiciones para que los actores puedan influirse mutuamente y discutan sus

Si bien la estructura que ha dado cuerpo y dinámica al Programa se aleja mucho de los modelos jerárquicos y del mercado, tampoco implica que se trate de una estructura horizontal y solidaria en sí misma.

intereses (esto es, que la red los empodere), ellos perciben que se han promovido mecanismos alternativos para que incidan en lo que se debe hacer.

El caso del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo enseña que este tipo de estructuras interactivas potencia la posibilidad de movilizar recursos para atender problemáticas comunes y, más aun, que dichos recursos no se limitan a los financieros o aquellos que tradicionalmente ha controlado el Gobierno, sino que puede haber recursos políticos, culturales, entre otros, y ser críticos o preponderantes para el desarrollo de acciones de política pública.

Finalmente, los resultados también sugieren que, si bien la estructura que ha dado cuerpo y dinámica al Programa se aleja mucho de los modelos jerárquicos y del mercado, tampoco implica que se trate de una estructura horizontal y solidaria en sí misma, dado que en ella hay intercambio de recursos, lo cual involucra asimetrías entre quienes participaban en la red, desarrollando una serie de particularidades estructurales que inciden en su desempeño conjunto.

Anexo 1 Estadísticos descriptivos

Variable	Mínimo	Máximo	Media	Desv. Típ.
<i>Desempeño</i>	1	9	4,50	2,838
<i>Eficiencia</i>	1	0	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>	0,084	1,0	0,38968	0,231897
<i>Densidad</i>	0,003	0,045	0,02192	0,011624
<i>Poder estructural</i>	0,176	2,082	0,88573	0,472163
<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		

Fuente: elaboración propia.
Número de observaciones = 30.

Anexo 2
Modelos de regresión

Variables	Coefficientes beta estandarizados		
	Efectividad	Eficiencia	Innovación
<i>Heterogeneidad</i>	0,095 (0,143)	0,320* (0,168)	0,123 (0,152)
<i>Centralidad</i>	-1,326* (8,233)	-0,749 (9,646)	-0,187 (8,768)
<i>Densidad</i>	0,331 (140,136)	-0,260 (164,186)	-0,733 (149,249)
<i>Poder estructural</i>	0,706** (1,557)	0,709** (1,824)	0,612** (1,658)
<i>A_Estudio</i>	0,022 (0,148)	0,132 (0,173)	-0,178 (0,158)
<i>Edad</i>	0,359* (0,065)	0,449* (0,076)	0,294 (0,069)
<i>A_PPM</i>	-0,165 (0,263)	-0,178 (0,308)	0,028 (0,280)
<i>Sexo</i>	0,415** (1,133)	0,386* (1,328)	0,229 (1,207)
<i>Cont_Part</i>	0,677*** (1,091)	0,467** (1,278)	0,322 (1,162)
<i>Estat_Local</i>	-0,159 (1,014)	-0,213 (1,187)	-0,354* (1,079)
<i>R² corregida</i>	0,458	0,331	0,378
<i>F</i>	3,450 Sig.: 0,010	2,438 Sig.: 0,045	2,760 Sig.: 0,027
<i>N</i>	30	30	30

Fuente: elaboración propia.
Errores estándar en paréntesis.
* p < .1 ** p < .05 ***p < .01.

Notas

(1) Bienes públicos son aquellos cuyo uso no genera rivalidad ni propicia exclusión y de los cuales 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 VB 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.

(2) “Gente que actúa conjuntamente en orden de llevar a cabo objetivos deseables, aunque ellos no sean igualmente esperados” (Carlsson, 2000: 510).

(3) A ese respecto, Emerson (1976: 348) ha explicado que la definición de recurso es intrínsecamente contextual, pues “cualquier habilidad o elemento poseído por un actor es un recurso solo en relación con otro actor específico que así lo valora”.

(4) Para mayor referencia respecto a los recursos políticos, véase a Berardo (2009); legales, consultar Bressers y O’Toole (1998).

(5) Aprobación y consenso en torno a los objetivos, decisiones y actividades de la red.

(6) Trabajo voluntario, apoyo técnico, conocimiento especializado y liderazgo.

(7) Membrecía (sentimiento de pertenencia a la red), acceso a redes, reclutamiento de integrantes, conocimiento y capacidades sobre manejo organizacional.

(8) Espacios de reuniones y equipos necesarios para las funciones adjetivas de la red.

(9) Comprensión de los problemas y asuntos ante los cuales se actúa, acceso al conjunto de valores y percepciones de los actores.

(10) Recursos monetarios que hacen que los proyectos sean viables en su diseño e implementación.

(11) Asistencia en requerimientos administrativos y regulatorios que hacen de las actividades o proyectos jurídicamente viables.

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

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

(14) 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 (véase SECTUR, 2008).

(15) 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.

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

(17) El contenido de esta variable se explica en el siguiente apartado.

(18) Aquí cabe tener presente la participación del Gobierno federal y estatal a través de sus secretarías de Turismo.

(19) Para calcular la densidad global, automáticamente UCINET (Borgatti, Everett y Freeman, 2002) dicotomiza los datos ponderados, de tal manera que la presencia de una relación entre A y B se valora como 1 y su ausencia como 0; lo mismo sucede cuando se obtiene la densidad de cada nodo.

(20) El cálculo total de relaciones posibles se hace multiplicando el número total de integrantes (nodos) de una red determinada por el número total de integrantes menos 1.

(21) La ubicación de los actores en el Sociograma la hace automáticamente Netdraw (programa incluido en UCINET), según el rol que juegue cada actor en la estructura; ello en función del intercambio de recursos.

(22) En función del intercambio de recursos y relaciones asimétricas ponderadas.

(23) Para conjuntar el análisis de las tres variables dependientes comentadas, se decidió utilizar regresiones lineales por mínimos cuadrados ordinarios, con coeficientes beta estandarizados, a efecto de tener una mayor comparabilidad y facilidad de interpretación que los tres análisis ofrecen.

(24) Es decir que entre más edad tenga quien participa en la red, sea de sexo masculino y se encontrara integrado en las actividades de implementación, tendía a valorar de mejor manera los resultados logrados por el Programa Pueblos Mágicos.

Bibliografía

- Barzelay, Michael (1993), "The Single Case Study as Intellectually Ambitious Inquiry", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 3 N° 3, July, pp. 305-318.
- Berardo, Ramiro (2007), "Sustained Collaboration in Southwest Florida: a Study of Resource Dependency in 41 Water-Related Projects", paper presented at the

- Workshop Networks and Coordination of Fragmented Authority: the Challenge of Institutional Collective Action in Metropolitan Areas, Florida, February 15-18.
- _____ (2009), "Sustaining Joint Ventures: the Role of Resource Exchange and the Strength of Inter-organizational Relationships", en *Self-Organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action*, Richard C. Feiock y John T. Scholz (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Borgatti, Stephen; Everett, Martin; y Freeman, Linton (2002), *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*, Cambridge, Analytic Technologies.
- Bressers, Hans y O'Toole, Laurence J. (1998), "The Selection of Policy Instruments: a Network-Based Perspective", en *Journal of Public Policy*, Vol. 18 N° 3, pp. 213-239.
- Burt, Ronald (1997), "The Contingent Value of Social Capital", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 42 N° 2, pp. 339-365.
- _____ (2000), "The Network Structure of Social Capital", en *Research in Organizational Behavior*, Vol. 22, pp. 345-423.
- Carlsson, Lars (2000), "Policy Networks as Collective Action", en *Policy Studies Journal*, Vol. 28 N° 3, pp. 502-520.
- Coleman, James (1988), "Social Capital in the Creation of Human Capital", en *American Journal of Sociology*, Vol. 94, pp. 95-120.
- _____ (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University.
- Cortés, Fernando (2008a), "Selección no aleatoria y validez: a propósito de la evaluación cualitativa de oportunidades", en *Método científico y política social: a propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*, Fernando Cortés ...[et al] (eds.), México, El Colegio de México.
- _____ (2008b), "Causalidad y evaluación del impacto de la política", en *Método científico y política social: a propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*, Fernando Cortés ...[et al] (eds.), México, El Colegio de México.
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard (1980), *Actors and Systems: the Politics of Collective Action*, Chicago, University of Chicago Press.
- Edelenbos, Jurian y Klijn, Erik-Hans (2005), "Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: a Comparative Analysis of Six Interactive Processes in The Netherlands", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16 N° 3, pp. 417- 446.

- Edwards, Bob y McCarthy, John (2004), "Resources and Social Movement Mobilization", en *The Blackwell Companion to Social Movements*, David Snow, Sarah Soule y Hanspeter Kriesi (eds.), Oxford, Blackwell Publishing.
- Emerson, Richard M. (1976), "Social Exchange Theory", en *Annual Review of Sociology*, Vol. 2, pp. 335-362.
- Granovetter, Mark (1973), "The Strength of Peak Ties", en *American Journal Sociology*, Vol. 78 N° 6, pp. 1360-1380.
- Howlett, Michael (2002), "Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000", en *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 35 N° 2, pp. 235-267.
- Jones, Candace; Hesterly, William; y Borgatti, Stephen (1997), "A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms", en *Academy of Management Review*, Vol. 22 N° 4, pp. 911-945.
- King, Gary; Keohane, Robert; y Verba, Sidney (2000), *El diseño de la investigación social*, Madrid, Alianza.
- Klijn, Erik-Hans (1997), "Policy Networks: an Overview", en *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Walter Kickert, Erik-Hans Klijn y Joop Koppenjan (eds.), London, Sage Publications.
- Klijn, Erik-Hans y Teisman, Geert (1997), "Strategies and Games in Networks", en *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Walter Kickert, Erik-Hans Klijn y Joop Koppenjan (eds.), London, Sage Publications.
- Knoke, David ...[et al] (1996), *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Knoke, David y Yang, Song (2008), *Social Network Analysis*, Los Angeles, Sage Publications.
- Lewis, Jenny (2005), "A Network Approach for Researching Partnerships in Health", en *Australia and New Zealand Health Policy*, Vol. 2 N° 22, pp. 1-11.
- Luna, Matilde (2005), "Las redes de acción pública: ¿un nuevo 'circuito' de la ciudadanía?, en *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Benjamín Arditi (ed.), Barcelona, Editorial Anthropos; Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Luna, Matilde y Velasco, José Luis (2009), "Las redes de acción pública como sistemas asociativos complejos: problemas y mecanismos de integración", en *Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, Vol. 17 N° 4, pp. 76-99.

- Marsh, David y Smith, Martin (2000), "Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach", en *Political Studies*, Vol. 48 N° 1, pp. 4-21.
- McEvily, Bill y Zaheer, Akbar (1999), "Bridging Ties: a Source of Firm Heterogeneity in Competitive Capabilities", en *Strategic Management Journal*, Vol. 20 N° 12, pp. 1133-1156.
- Percival, Garrick (2009), "Exploring the Influence of Local Policy Networks on the Implementation of Drug Policy Reform: the Case of California's Substance Abuse and Crime Prevention Act", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 19 N° 4, pp. 795-815.
- Pfeffer, Jeffrey y Salancik, Gerald (1978), *The External Control of Organizations: a Resource Dependence Perspective*, New York, Harper and Row.
- Provan, Keith y Milward, Brinton (1995), "A Preliminary Theory of Network Effectiveness: a Comparative Study of Four Community Mental Health Systems", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 40 N° 1, pp. 1-23.
- Putnam, Robert (1995), "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", en *Journal of Democracy*, Vol. 6 N° 1, pp. 65-78.
- Romney, Kimball y Faust, Katherine (1983) "Predicting the Structure of a Communication Network from Recalled Data", en *Social Networks*, N° 4, pp. 283-304.
- Sandström, Annica (2004), "Innovative Policy Networks: the Relation between Structure and Performance", Luleå, University of Technology. Licentiate Thesis.
- _____ (2008), "Policy Networks: the Relation between Structure and Performance", Luleå, University of Technology. Doctoral Thesis.
- Sandström, Annica y Carlsson, Lars (2008), "The Performance of Policy Networks: the Relation between Network Structure and Network Performance", en *The Policy Studies Journal*, Vol. 36 N° 4, pp. 497-524.
- Sandström, Annica y Rova, Carl (2010), "The Network of Adaptive Governance: a Single Case Study of a Fish Management Area", en *International Journal of the Commons*, Vol. 4 N° 1, February, pp. 528-551.
- Scholz, John; Berardo, Ramiro; y Kile, Brad (2008), "Do Networks Solve Collective Action Problems? Credibility, Search and Collaboration", en *Journal of Politics*, Vol. 70 N° 2, pp. 393-406.
- SECTUR (2008), Dictamen técnico de la evaluación de indicadores: Programa Pueblos Mágicos, México, Secretaría de Turismo.