



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**REDES ORGANIZACIONALES EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN
DEL PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO DEL
DISTRITO FEDERAL.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

Jessica Berenice Castañeda Gutiérrez.

Asesor: Mtro. Arturo Hernández Magallón.

Abril 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

La conclusión de este trabajo de investigación es un esfuerzo en el cual, directa o indirectamente, participaron varias personas leyendo, opinando, corrigiendo, teniéndome paciencia... dándome ánimo.

Quiero dedicar esta investigación, a una de las personas más importantes de mi vida ... mi mejor amigo: *mi Papá*; que desde un principio hasta el día hoy sigue dándome ánimo para continuar, porque siempre has creído en mi, el más importante de mis proyectos es para ti.

Agradezco a *mi Madre y mi hermana*, por siempre impulsarme y a veces regañarme cuando me veían desalentada- algo que ocurrió con frecuencia. En todo momento las llevo conmigo, agradezco todos los días ser parte de esto, de su vida, de su familia. Las adoro con todo mi corazón.

Sharon, esto también es para ti, te quiero mucho pequeñita =)

A mis amigos y ahora también mi familia: *Martha* mi madre adoptiva, coach profesional y asesora en asuntos difíciles; *Luka, Neri, Elaine, Ivonne y Marco*, todos ustedes saben lo mucho que los quiero.

Ber, muchas gracias por todo, por brindarme tu apoyo, tu confianza... ¡gracias por apoyarme tanto!

Agradezco al *Mtro. Arturo Hernández Magallón*, por haber confiado en mí, por el apoyo que me brindó en la dirección de este trabajo, por los consejos, el ánimo, así como por su paciencia ante mi inconsistencia y sobre todo, por creer que esto saldría adelante.

A la *Universidad Nacional Autónoma de México*, por haberme abierto sus puertas permitiendo desarrollarme en una disciplina para mí encantadora, por hacer de mí más que un sujeto en formación un ser humano; la UNAM ayudó a forjarme una identidad que llevaré por siempre, y de la cual me enorgullezco infinitamente.

A todos ustedes, por ser parte fundamental en mi vida:

¡¡GRACIAS!!!

*Though I know I'll never lose affection
For people and things that went before
I know I'll often stop and think about them*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

Capítulo 1- LA IMPLEMENTACIÓN EN EL ENFOQUE DE LAS POLITICAS PÚBLICAS.

1.1- Políticas públicas: Una revisión conceptual.....	7
1.2- Tipologías	12
1.3- Implementación de la política pública.....	17
1.4- Razonamientos alternativos de la implementación.....	22
1.5- Redes organizacionales en la implementación.....	26
Conclusiones del Capítulo.....	29
Bibliografía del Capítulo	30

Capítulo 2- GOBERNANZA ¿UNA NUEVA FORMA DE GOBIERNO EN REDES?

2.1- Administración Pública Tradicional.....	34
2.2- Nueva Gerencia Pública.....	39
2.3- Gobernanza	47
2.4- ¿Qué significa la Gobernanza en las redes de políticas?	51
Conclusiones del Capítulo.....	55
Bibliografía del Capítulo	56

Capítulo 3- REDES DE POLITICAS PÚBLICAS.

3.1- Redes de Políticas (Policy networks).....	61
3.1.1- <i>Análisis cuantitativo de redes vs análisis cualitativo de redes</i>	64
3.1.2- <i>Escuela de la intermediación de intereses vs escuela de la gobernanza</i>	65
3.2- Enfoques de redes de políticas	69
3.2.1- <i>Interacción grupal</i>	70
3.2.2- <i>Interacción personal o antropológica</i>	70
3.2.3- <i>Análisis formal de redes: fuerte y débil</i>	71
3.2.4- <i>Enfoque integrador</i>	73
3.3- Herramientas y aplicaciones para el estudio de redes de políticas.....	76
3.3.1- <i>¿Qué es una matriz en el análisis de redes?</i>	78

3.3.2- Nodos y conexiones	81
3.3.3- Tipos de análisis de redes: egocéntricas/completas	83
3.3.4- Propiedades básicas de las redes	85
• Centralidad	
• Densidad	
• Homofilia	
• Asimilación	
• Distancia Geodésica	
Conclusiones del Capítulo	90
Bibliografía del Capítulo	92

Capítulo 4- REDES ORGANIZACIONALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL.

4.1- Gobierno del Distrito Federal- Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal	95
4.2- Criterios Transversales de política pública en la política social	101
4.2.1- Capital Social	105
4.3- Programa de Coinversión Social	108
4.4- Entramado organizacional en la implementación del programa de Coinversión Social y análisis de redes	114
4.4.1- Contexto y planteamiento del caso	115
4.5- Presentación y análisis de los resultados del producto de interacciones entre los actores dentro del Programa de Coinversión Social	121
Conclusiones Finales	131
Bibliografía	134
Anexos	136

Introducción.

El presente trabajo de investigación trata diversos aspectos relacionados con el estudio de las redes organizacionales que se generan en el momento de la implementación de una política pública: el Programa de Coinversión Social del Distrito Federal. Este proyecto nace durante la gestión del gobierno del periodo 1997-2000, con la finalidad de vincular las políticas sociales del Gobierno del Distrito Federal, las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Agencia de Cooperación Internacional Novib¹.

El estudio y análisis de esta política, se realiza a través de la aplicación de dos enfoques metodológicos para la explicación de las interacciones de los actores partícipes en la implementación, los cuales actúan bajo un marco normativo de intenciones. Por un lado, el enfoque de *Políticas Públicas* servirá para acentuar la fase de implementación coordinada por las organizaciones civiles que funcionan a través del Programa de Coinversión Social, enfoque que además es componente esencial de la gobernanza, ya que remite a la sociedad civil y ciudadanía como centro de reflexión, derivado del grado de participación que tienen en los asuntos que a todos interesan por igual.

Por otra parte, el enfoque de *Redes de Políticas*, nos conduce a explicar la estrategia de los actores no gubernamentales que participan en conjunto con el gobierno para la creación, implementación y/o evaluación de políticas públicas; situación que conlleva a poner en tela de juicio el pensamiento tradicional sobre la actuación del Estado y su lógica de autosuficiencia y omnipresencia.

Ambos enfoques resultan fundamentales para correlacionar la cooperación-coordinación entre el Estado y la sociedad civil, en el diseño, implementación y evaluación de las políticas, proceso que por su naturaleza no es uniforme ni estático ya que se lleva a cabo de diferentes maneras como intensidades.

¹ Organización Holandesa para la Cooperación Internacional al Desarrollo (NOVIB). Ofrece distintos tipos de apoyo a los países; los proyectos que financia y asesora (Linking & learning) suelen tener una duración de 1 a 3 años. Novib apoya actualmente proyectos de 861 organizaciones en 67 países.

Es así, como a través de estas perspectivas dirigiremos nuestra atención en la implementación de la política, por ser considerada como la etapa más problemática, ya que exige la ubicación de las decisiones en el aparato público (carencia de recursos, cumplimiento de objetivos, etc.). Es en esta fase del proceso de la hechura de políticas públicas, donde se establecen pautas de actuación, normatividades, objetivos y metas entre otros mecanismos; que generan inevitablemente, la interacción entre actores que poseen relaciones estructurales más o menos estables.

Actualmente, podemos notar como signo distintivo de nuestra sociedad, que la política al igual que muchas de las instituciones de gobierno, son vistas con alto grado de desprestigio que al mismo tiempo, se acompaña de grandes transformaciones en las sociedades contemporáneas², provocado una serie de reacciones no sólo en las instituciones políticas, sino en la propia política. Es entonces, que lo que representaba la actividad pública tradicional, centrada exclusivamente en las dependencias gubernamentales y producto de decisiones unilaterales, que engloban el régimen autoritario y omnipresente del Estado mexicano; en la actualidad, ya no representa una forma de gobernar viable, por lo que ahora encontramos cada vez más la inclusión de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas, permitiendo así, que las organizaciones sean participes mediante una constante interacción con el gobierno.

El impulso de un modelo de gestión que tenga como principio básico la promoción de la participación ciudadana, que genere vínculos que apunten a una intervención efectiva de actores diversos, resulta hoy en día trascendental en un contexto donde los grandes temas que deben ser abordados, representan un reto antes los cambios acelerados a nivel global.

² Estas transformaciones se refieren a la nueva complejidad social, sociabilidad asociada al mercado, redimensionamiento del sector público, nuevos procesos de comunicación e información, incertidumbre, etcétera.

La concepción de gobernanza, implica entonces un reposicionamiento de los agentes sociales, tanto individuales como colectivos, frente a la administración burocrática centralizada como única encargada de la dirección de la sociedad, “el aporte del enfoque de la gobernanza es importante en nuestras sociedades, puesto que establece la válida capacidad de los actores sociales” (Aguilar, 2005, p. 78). Este modelo emergente de gobernación, en donde el Estado ya no es el actor que por definición impone las reglas del juego, sino que es copartícipe con distintos actores, denota el resurgimiento, revalorización y articulación de las diferentes formas de regulación de un territorio, a la vez en términos de integración política, social y en términos de capacidad de acción.

En esta perspectiva, las sociedades modernas están tendiendo a la creación de redes, donde ejercen un tipo de conducción social auto-organizado, con estructuras que integran intereses y representan un proceso continuo de interacciones, coaliciones, e intercambios, operando las reglas de juego y reproduciendo medios de conducción.

En las ciencias sociales contemporáneas, se ha destacado el uso y aplicación del análisis de estas redes de políticas públicas, como una nueva alternativa que se abre para el estudio de la estructura social, convirtiendo el término red “en el nuevo paradigma de la arquitectura de la complejidad” (Bözel, 1997, p. 2). Pese a la importancia de las redes y vínculos de los organismos del gobierno con las organizaciones de la sociedad civil, la parte gubernamental sigue ocupando un lugar clave en la definición de los objetivos para la sociedad y en vigilar la implementación de los programas.

Coinversión Social del Distrito Federal, es un programa que está a cargo de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, encargada de formular, promover y ejecutar políticas de igualdad y equidad en las personas, familias y grupos de la población que viven situaciones de exclusión y discriminación que limitan o impiden su acceso a niveles de bienestar más justos y equitativos;

conjuntando recursos y conocimientos provenientes del gobierno, los organismos civiles y la cooperación internacional, en una relación de corresponsabilidad para emprender acciones tendientes a cumplir con las responsabilidades del Estado en materia de derechos sociales e impulsar la más amplia y diversa participación de la ciudadanía.

Considerando lo anterior, y partiendo de un estudio empírico del Programa ¿es posible identificar cómo se van estructurando las redes alrededor de una determinada política? y a su vez saber ¿si realmente soportan un diseño de gobernanza que incorpore efectivamente a estos actores locales?, ¿Qué elementos influyen en la implementación del programa de Coinversión Social?, ¿de qué factores depende el éxito o fracaso del programa? asimismo ¿Por qué es importante la participación de la sociedad en la construcción de las políticas públicas vía el programa de Coinversión Social? Esta investigación, se basa en el supuesto de que el éxito del programa radica en dos elementos; por un lado en una adecuada interacción entre organizaciones que revele una auténtica red de colaboración entre la sociedad y el gobierno, y por otro en, una participación ciudadana que defina la naturaleza de la política y no los intereses del promotor del programa, es decir, el gobierno.

Es importante subrayar que el programa supone la participación activa de la ciudadanía, por ello la implementación debe ser compatible con sus valores y deseos. Luego entonces, Coinversión Social funciona sólo si se generan redes de colaboración entre la sociedad y el gobierno del Distrito Federal.

Para lograr conocer la dinámica que se gesta alrededor de esta política pública, se han propuesto como principal objetivo examinar la conformación de redes organizacionales de colaboración sociedad y gobierno, al momento de implementar el programa, para que de manera posterior, se analice la viabilidad de los resultados del producto de interacciones entre los actores a través de un

programa de análisis de redes sociales de tecnologías analíticas (Ucinet), que permita la visualización de las redes que se desarrollan dentro del programa.

En la presente investigación se utilizará el método hipotético deductivo, para ofrecer una explicación acerca de la forma en que las organizaciones gubernamentales y de la sociedad interactúan para implementar un programa. Se eligió a Coinversión Social, puesto que cumple con la característica de contar con la participación de la sociedad organizada en el diseño e implementación de políticas públicas, características estructurales de este trabajo, el cual se divide en cuatro partes.

En el primer capítulo se examinan de manera somera los componentes principales del enfoque de políticas públicas, su conceptualización y avances como enfoque explicativo del quehacer de gobierno, dentro del cual tendrá lugar el proceso de implementación, mismo que añade una nueva dimensión al análisis de las políticas.

El segundo capítulo se dedica a la discusión teórica en torno a los cambios de la Administración Pública Tradicional y, al surgimiento de nuevas formas de gobierno o gobernación que son útiles para entender el surgimiento y la importancia creciente de redes como un rasgo particularmente importante de la gobernanza moderna.

En el tercer capítulo, se presentan las redes de políticas como herramienta explicativa de una variedad de actores que comparten intereses comunes e intercambian recursos para perseguir intereses compartidos, que serán analizados a través de las redes de cooperación generadas alrededor de los actores que negocian y evalúan las propuestas en torno a cierta política. Asimismo, se presentan los planteamientos y propiedades básicas para la interpretación y estudio de redes organizacionales, mismas que son fundamentales para la interpretación de los sociogramas que Coinversión genere.

Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan las cuestiones centrales al Programa de Coinversión Social del Gobierno del Distrito Federal, enfatizando la fase de implementación bajo el enfoque de políticas públicas y de redes de políticas para así describir la forma genérica de intermediación de intereses que analiza las relaciones entre los actores involucrados en la puesta en marcha del programa, lo que implica que la formulación de políticas no sólo se llevará a cabo en organizaciones políticas, como partidos y gobiernos, sino conjuntamente con la sociedad civil organizada y con el sector privado; para apoyar este capítulo se hará uso de un programa informático (Ucinet) que tienen por objetivo ayudar en la fase de análisis de datos.

Capítulo 1

LA IMPLEMENTACIÓN EN EL ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

En este capítulo se analiza el surgimiento, estudio y avances de la implementación en materia de políticas públicas, así como sus diferentes planteamientos sobre los enfoques alternativos y cómo estos conducen a redes organizacionales para la puesta en marcha de las políticas.

1.1- Políticas públicas: Una revisión conceptual.

Política pública (public policy), es un concepto que se ha vuelto últimamente popular, y frecuentemente utilizado en la explicación de los cursos de acción de los asuntos públicos, así como en la dirección que sigue un Estado cuando un gobernante ejerce su capacidad de gobernar, es el referente de razón de ser: acción estatal y acción pública teniendo fundamentalmente entre otros objetivos de análisis, el identificar concretamente a los actores que intervienen en un proceso de definición, decisión e implementación de una política, misma que tiene la necesidad de medir las estructuras en la que los individuos están insertos, de evaluar no sólo cómo están relacionados en su ambiente más inmediato, sino cómo se relacionan entre sí aquellos sujetos (individuos o grupos) que son relevantes para el objeto de estudio, esa necesidad lleva a usar estrategias distintas a las usadas tradicionalmente para entender las Ciencias Sociales.

Como estrategia en la orientación del estudio de las políticas públicas pueden encontrarse dos ángulos de análisis: (De León, 1997)

- I. Multimetodológica- cualitativo/cuantitativo.
- II. Multidisciplinaria- desde numerosas perspectivas.

En este último, las orientaciones multidisciplinarias en las políticas públicas en la explicación de los cursos de acción gubernativos, han sido frecuentemente separadas en tres perspectivas:

- I. Las que se basan en los problemas públicos;

- II. Las que se orientan más hacia los procesos, las decisiones y los impactos de las políticas; y
- III. Las que integran el conocimiento para el análisis de las decisiones públicas y los procesos decisorios para contribuir a la democratización de la sociedad (Lasswell, 1952).

Es así que los esfuerzos para el tratamiento de las políticas y de los elementos que intervienen en el proceso dan cabida a varios intentos de esbozar un esquema que simplifique su exploración sistemática.³

En los años setenta varios enfoques teóricos conceptualizaron los primeros rasgos de un acercamiento de proceso hacia la política pública: por ejemplo, el modelo de la política gubernamental de Graham T. Allison (1971), el enfoque de interacción de Lindblom (Lindblom & Cohen, 1979) y las teorías de la construcción de agenda de autores como Cobb y Elder (1983). En todas estas teorías, la política pública es el resultado de la interacción entre varios actores que intentan influenciar el proceso político en una dirección favorable para sí mismos.

Recientemente estas fases se reconsideraron y agruparon en “dimensiones analíticas” (Ibarra, 2002, p.16) que pueden operar de forma simultánea o parcialmente discreta.

- *Dimensión simbólica o conceptual*
Corresponde al proceso de construcción de problemas, justificación de demandas, elaboración de discursos apoyados en determinados valores, marcos cognitivos y sistemas de creencias, y finalmente, a la conformación de agendas públicas de actuación.

³ Uno de los enfoques teórico-conceptuales más recurrido ha sido por etapas o fases, entendidas como ciclos de una secuencia global, bajo el modelo del actor racional (Simon, 1952); este asume el proceso de las políticas en fases, basado en una visión en la que el tomador de decisiones primero analiza el problema y las alternativas y luego toma una decisión racional acerca de cuál opción deberá escoger. Modelo que sobra decir, resultó fuertemente criticado en los años cincuenta, por quienes preferían un enfoque que pudiera ser denominado “de racionalidad limitada” (Lindblom, 1953).

- *Dimensión sustantiva*
Corresponde al proceso de formulación de políticas y toma de decisiones. Es decir, a la fase donde se negocian contenidos y opciones de fondo y se formalizan por medio de decisiones jurídicamente respaldadas.
- *Dimensión operativa*
Corresponde al proceso de implementación. En él se ponen en marcha mecanismos de producción de servicios, programas y proyectos. Lejos de una concepción técnica de esta dimensión, en ella pueden abrirse nuevos espacios participativos, ligados tanto a la gestión de recursos como a la evaluación de ciertos aspectos y por consiguiente al rediseño de las políticas.

Las dos primeras dimensiones, subrayan la importancia del juego entre universos simbólicos, cuadros de referencia, sistemas de creencias y modelos culturales en la definición de los problemas para la configuración de agendas y del diseño de políticas. Ambas dimensiones, contemplan los innumerables problemas provenientes de muchas causas heterogéneas que fluyen cotidianamente hacia el gobierno, en busca de atención y solución.

La dimensión operativa, en cambio, se caracteriza por las relaciones de poder en el interior de las redes que participan activamente en los problemas que son convertidos en políticas públicas, que pueden generar alrededor de esta, nuevas estructuras de oportunidad política, actores de apoyo, recursos materiales, discursivos y comunicativos. Es precisamente esta dimensión la que dará cause a esta investigación, porque nos detendremos primordialmente en el proceso de la puesta en marcha de las decisiones, en la implementación de las políticas y en el surgimiento de actores con lógicas de funcionamiento autónomo, que generan redes de colaboración alrededor de la política en cuestión. Buena parte de estos actores ejercen presiones de apertura temática de la gobernanza hacia campos emergentes, para los cuales tienen redes de políticas; mismas que serán abordadas más adelante.

Tabla 1.1 Enfoques en ciencia política.

Enfoque:	Actor Racional (Tinbergen)	Racionalidad Limitada (1950-; Simon; Lindblom; Elmore; Wildavsky)	Modelo de Proceso (1970-; Allison; Lindblom; Cohen; March y Olsen; Kingdom)
Dimensiones: Actores	Actor Central /Tomador Central de decisión	Tomador Central de decisión en un entorno de incertidumbre	Variedad de actores
Procesos	Fases (formulación de política, decisión, implementación) Guiadas por una formulación previa de metas	Incremental. Enfrentarse a la Incertidumbre	Conflicto de intereses y de definiciones del problema. Altamente dinámicos e impredecibles
Decisiones	Escogencia de la mejor alternativa (minimizando costos, maximizando beneficios)	Escogencia de alternativas que sean factibles y que parezcan disminuir los problemas	Escogencia de alternativas que generen apoyo y que puedan ser vinculadas a los problemas
Poder	Centralizado (actor central)	Centralizado pero limitado por la incertidumbre	Dividido (muchos actores)
Información/ Valores	Información obtenible, valores dados (metas de un actor central)	Información incompleta y ambigua. Los valores no siempre están claros	Información dispersa y ambigua. Los valores están en conflicto y no son claros

Fuente: Klijn, E.H. 1998. *Redes de políticas públicas: una visión general*, en KICKERT, W. J. M. y Koppenjan, J. F., [Editores]. *Dirigir redes complejas*, Londres, Inglaterra, Ed. SAGE, Traducido por Mariángela Petrizzo. Pág. 9.

La Tabla 1.1 muestra los tres enfoques en ciencia política con sus principales características, que apoyan el estudio y comprensión de las políticas públicas, los actores, las decisiones y los procesos. Para el tratamiento de la investigación, el Modelo de Proceso resulta el más adecuado, porque ayuda a acentuar la diversidad de actores políticos y su importancia en el flujo de información y valores, que participarán intentando reconstruir lo público de las políticas desde lo social y colectivo a través de un “ajuste mutuo partidario” (Lindblom, 1963, p.164).

Por eso, muy cercano en las palabras, pero muy lejano en el concepto, se prefiere hablar de *policy-making process*, con el sentido de describir y explicar el proceso mediante el cual las fuerzas políticas se arreglan, y al hacerlo, confeccionan la política, es decir, a través de este enfoque es posible analizar la política pública a partir de los actores que interviene en las distintas fases que componen cierta política pública y no de enfocarse solamente a las fases por separado. Una política pública será entonces, entendida a partir de una dimensión analítica dada, lo que significa que “entra a un espacio de conflicto de tipo babilónico” (Guerrero, 1997, p.9).

Es posible notar que cada una de las definiciones que se han elaborado, parten de diversos ángulos de análisis, es precisamente, la multiplicidad de elementos y la pluralidad de opiniones que permiten desarrollar los componentes de un todo conocido como política pública.

En la literatura especializada existe una gran cantidad de definiciones del concepto de política pública, entre las más comúnmente recurridas encontramos las siguientes:

- *Una política pública es un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico concreto, el cual se acompaña con ciertas preferencias valorativas del decisor, se respalda en la determinación de ciertos montos de recursos y logra imponerse como un acto público a los administrados (Meny & Thoening, 1992, pp.90 - 91).*
- *Conjunto de acciones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita atención, interés y movilización de otros actores de la sociedad (Oszlack,1990, p.9).*
- *Una política pública es un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento*

de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2006, p.27).

Entendemos entonces, que la política pública implica elementos como: gobierno, problemas públicos, objetivos y procesos, este último pensado desde un ámbito sustantivo, es decir, que logre cambiar la realidad con la que el problema llegó a ser parte de la agenda. El poder contar con un marco de referencia para el estudio de las políticas públicas resulta trascendental para lograr una vinculación entre la teoría y los casos observables.

¿Cómo se pueden definir las políticas en términos de los impactos que generan sobre los elementos que las componen? El siguiente subcapítulo abordará el uso de las tipologías como herramienta epistemológica para el estudio y clasificación de las políticas públicas, según el tipo de interacción en las distintas arenas de poder.

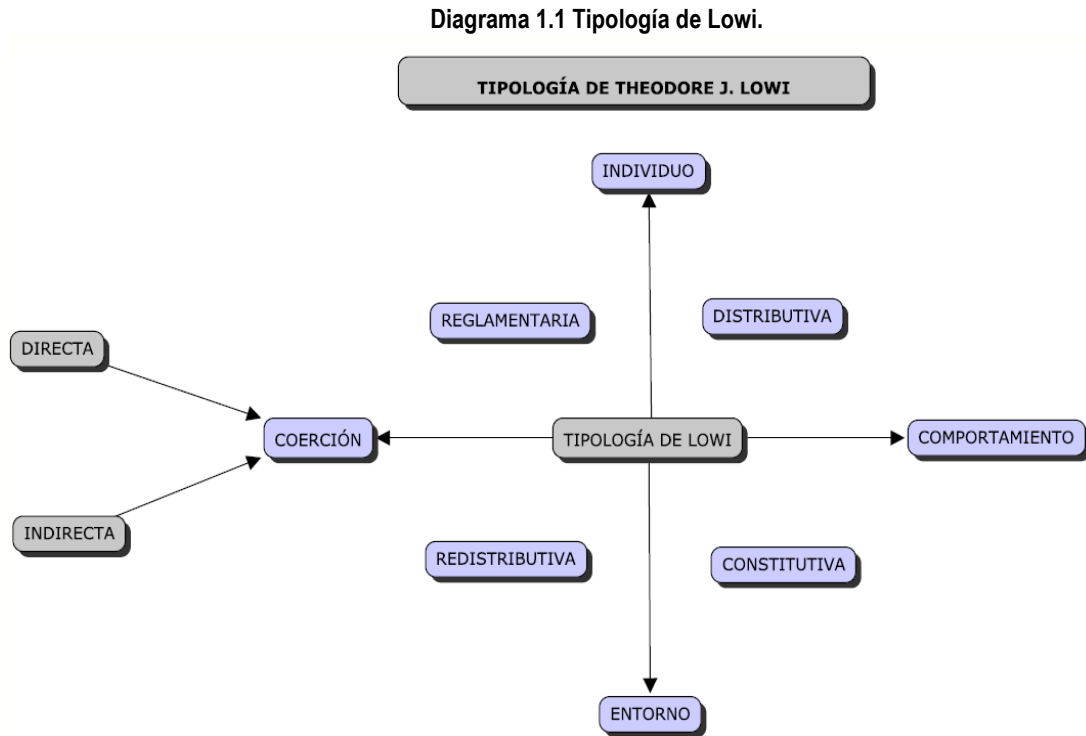
1.2- Tipologías.

Las tipologías de las políticas públicas, se han convertido en referencia obligada para “examinar la articulación entre la elaboración de las políticas y las arenas de poder donde se libran los enfrentamientos políticos” (Lowi, 1992, p.97), ya que representan una herramienta construida específicamente para recolectar, organizar, interpretar, entender y explicar datos que permitan observar la realidad a través de un filtro conceptual para facilitar su organización y entendimiento.

Las tipologías, particularmente las de Theodore Lowi, buscan “organizar las acciones públicas para facilitar su análisis y su comparación nacional e internacional” (Roth, 2006, p.42). Esta propuesta está basada en dos variables indicativas que son:

- “La coerción que se ejerce directamente sobre el comportamiento de los afectados versus la coerción que se ejerce sobre el entorno del comportamiento los afectados; y

- La coerción indirecta o lejana versus coerción directa o inmediata con la cual opera la política pública.” (Roth, 2006, p.48).



Fuente: Elaboración propia.

El resultado de la interacción de estas variables da como resultado un tipo de política pública; podemos ver por ejemplo, que si la coerción opera directamente sobre el comportamiento de los individuos y es, a la vez, indirecta, se trata de una política *distributiva*; pero si la coerción opera sobre el entorno del comportamiento individual y es indirecta, entonces es una política *constitutiva*.

Cuando la coerción ejercida por la política opera directamente sobre el individuo y su efecto es directo o inmediato, se trata de una política *reglamentaria*; y, finalmente si la coerción actúa sobre el entorno del comportamiento del individuo y es directa, es una política *redistributiva*.

Tabla 1.2 Arenas y relaciones políticas.

ARENA	UNIDAD POLÍTICA PRIMARIA	RELACIÓN ENTRE UNIDADES	ESTRUCTURA DE PODER	IMPLEMENTACIÓN
Distributiva	Individuos, empresa, corporación	Intereses no compartidos, no interferencia mutua, intercambio de favores y apoyos	Elites no conflictivas, con grupos de apoyo	Instancia centralizada en una unidad administrativa con funciones precisas a cumplir
Reglamentaria	Grupo	Coaliciones, intereses compartidos, negociaciones	Pluralista, multipolar, "teoría del balance"	Instancia descentralizada por "delegación", con control mixto
Redistributiva	Asociación	"asociaciones cúpula", afinidades ideológicas y de clase	Elites en conflicto	Instancia centralizada en las cúpulas directivas, con normas determinadas

Fuente: Lowi, Theodore. 1992. *Políticas públicas*, estudios de caso y teoría política., L.F. Aguilar ed. La hechura de las políticas, México: Porrúa. Pág. 115.

Esta clasificación resulta bastante adecuada para el estudio de las políticas públicas, porque reemplaza las categorías temáticas descriptivas de los pluralistas por categorías funcionales, que no son ilusiones, porque cada una corresponde a fenómenos reales, en consecuencia las arenas de política o de actividad gubernamental desarrollará su propia estructura política, su proceso político y sus relaciones de grupo.

De estos elementos estructurales que se presentan para la clasificación de las políticas públicas, es posible detectar las características intrínsecas de toda política como son:

- Tiene un contenido, porque movilizan recursos para lograr objetivos.
- Tienen una orientación normativa, ya que expresan preferencias ideológicas.
- Tiene coacción, porque los poderes públicos disponen de una autoridad que se impone a la colectividad.
- Tienen territorialidad, porque se implementan en entornos geográficos concretos.

Al interaccionar estos componentes, dan como resultado los cuatro tipos ideales propuestos por Lowi, que son caracterizados por la manera en que se implementan sobre los individuos de la siguiente forma:

- Una *política distributiva*, será aquella que pueda desagregar con facilidad los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes (Lowi, 1964, p.105). Aquí el ejemplo son las políticas de prestación de servicios individuales, tales como una autorización de construcción.
- Las *políticas constitutivas*, son aquellas que modifican las reglas del juego político, por ejemplo; las reglamentaciones que afectan el funcionamiento del sistema político, administrativo o la distribución del poder político.
- Aquellas políticas que tienen como objetivo dictar normas que disciplinen, regulen o limiten una actividad, son conocidas como *reglamentarias*, estas causan también impactos específicos e individuales, estas políticas reparten las decisiones prácticamente en la misma forma entre todos los individuos sujetos a la ley.
- Por último, encontramos las *políticas redistributivas*; aquí se localizan los “propietarios y desposeídos, ya que el objetivo que persigue la política redistributiva no es el uso de la propiedad sino la propiedad misma” (Lowi, 1992, p.103).

Cabe mencionar que estas tipologías, no son las únicas que se utilizan para clasificar las políticas públicas, encontramos otras propuestas basadas a partir de características de integración o fragmentación del sistema de decisión y de las estructuras de la demanda, o bien a partir de un enfoque neomarxista⁴ se ha propuesto clasificar las políticas públicas de los estados capitalistas en dos categorías:

- I. Políticas públicas de acumulación
- II. Políticas públicas de legitimación

⁴ Perspectiva neo-marxista: El objeto es contribuir a la reproducción del capital y se expresa en gasto estatal. Se orienta a mantener el orden social necesario para reproducir la relación social capitalista se expresa en gasto social estatal improductivo.

Por otra parte podemos clasificarlas desde un punto de vista estructuralista en tres tipos⁵: (Vargas, 1999, pp.64-65)

- I. Políticas hegemónicas
- II. Transaccionales; y
- III. De dominación

Estas tipologías tienen que ver más con la interdependencia entre el tipo de régimen establecido y las principales orientaciones de las políticas públicas, esto es que un régimen autoritario, privilegiará las políticas de tipo reglamentario y de infraestructura; mientras que los regímenes democráticos liberales preferirán políticas redistributivas.

De igual forma, como es posible encontrar diferentes tipos de políticas públicas según el tipo de elementos (régimen, actores, etc.) es también posible encontrar diferentes formas de concepción sobre la implementación, es decir; las políticas públicas no se formulan una sola vez y para siempre; evolucionan mediante la interacción de los elementos que le dan forma, de las intenciones de quien las formulan, pero principalmente de quien las ejecuta.

Ahora bien ¿Qué significa la implementación en las políticas públicas? Uno de los puntos críticos de la obsolescencia gubernamental se encuentra en la baja capacidad de transformar los objetivos en resultados; y esto se ha sumado un sinnúmero de elementos, como los problemas en el diseño, en la evaluación, la insuficiencia de recursos, limitaciones normativas, el incorrecto diseño de las organizaciones, entre otras.

⁵ Perspectiva estructural:

- *Políticas públicas hegemónicas*: reflejan intereses de sectores de poder, no negociable.
- *Políticas públicas transaccionales*: refleja acuerdos entre sectores y actores.
- *Políticas públicas de dominación*: orientadas a clases subordinadas, P.P de marginación, de neutralización, cooptación o represión.

1.3-Implementación de la política pública.⁶

Se podría afirmar que los primeros estudios sobre la implementación se llevaron a cabo desde la óptica del “nada funciona”; pero es evidente que los fracasos pueden deberse a varios factores, por lo que resulta importante destacar y rescatar la importancia que tiene la implementación para el éxito o fracaso de las políticas públicas y no solo su diseño. “El error en la decisión gubernamental es la causa más invocada, debido a ciertas pautas de análisis de los problemas y de selección de alternativas, o bien a las características rígidas del sistema político que obligan a considerar y desahogar los asuntos públicos dentro de un mismo arreglo de intereses” (Van Meter & Van Horn, 1975, p.114).

Desde una perspectiva política, la cuestión básica es “la equivocación de la decisión gubernamental y, por lo tanto, se trata de prevenirla o repararla, esa sería fundamentalmente la cuestión del diseño de la “buena política”; mientras que desde una perspectiva administrativa, los determinantes del fracaso de la implementación, serían los procedimientos, la incompetencia, la rutina o la apatía” (Sabatier, 1981, p.336).

Ambas perspectivas, la del diseño y la de la ejecución, heredan la tradicional separación entre política y administración, entre decisores y operadores; luego entonces, ¿no hay un objeto de conocimiento independiente denominado “implementación”? primero encontramos ¿una decisión política; y después solo simple administración? La mayoría de los enfoques centran su atención al estudio de las decisiones políticas y de cómo estas se convierten en servicios públicos, sin embargo, dicen muy poco sobre la aplicación o implementación de las políticas públicas.

⁶ El concepto de *implementation* fue introducido por Wildavsky & Pressman (1973). La mayoría de los autores en materia de implementación coinciden en que no existe una separación radical de traducción entre *implementación* e *implantación*. Para fines de esta investigación, se utilizará el concepto de *implementación*, entendida como la parte operativa de la puesta en marcha de las políticas.

En muchas ocasiones se parte de la suposición de que “una vez que una política ha sido adoptada por un gobierno, esta será llevada a cabo y sus resultados coincidirán en gran medida con las expectativas de quienes elaboraron la política” (Marsh & Smith, 2000, pp.231-232). Sin embargo, la fase de implementación no comienza sino hasta después de que las decisiones previas han establecido los objetivos y las metas, por lo tanto, la implementación tendrá lugar solo después de que la legislación ha sido promulgada y los fondos asignados.

Con frecuencia se considera que la mayoría de los problemas políticos cruciales han sido ya resueltos por las decisiones previas, lo que presupone que el proceso de implementación consiste en una serie de decisiones e interacciones triviales, que no merecen demasiada atención.

El hecho es que, culturalmente, se subestima el momento de la implementación, de ahí una visión que minimiza su significado en el trabajo político. Entre la literatura existente encontramos las siguientes definiciones que indistintamente se refieren a la ejecución, implementación, o puesta en marcha:

- *La implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones son pequeños esfuerzos con el objeto de transformar las decisiones en principios operativos, así como esfuerzos prolongados para cumplir los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas (Van Meter & Van Horn, 1975, p.116).*
- *La implementación es la forma de llevar a cabo una decisión de política básica (Sabatier & Mazmanian, 1981, p.5).*
- *La implementación debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas (Pressman & Wildavsky, 1976, XV).*

- *El proceso de implementación es⁷:*
 - I. *un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular, y*
 - II. *el agotamiento de un número de juegos vagamente interrelacionados en donde estos elementos son contenidos o entregados al proceso de ensamblaje en términos particulares (Bardach, 1978, pp.57- 58).*

Con este contexto podemos decir que la implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. En otras palabras, es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes (actores y factores) que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales.

De las nociones que se han expuesto se pueden identificar tres elementos que resultan fundamentales en la fase de implementación de las políticas: (Van Meter y Van Horn. 1975, p.106)

- I. El primero hace relación con la determinación de objetivos y metas por parte de los decisores políticos. Si bien algunos autores consideran que los mismos deben ser fijados o establecidos por las autoridades o los responsables del poder público, otros plantean que, en la definición de objetivos y metas de una determinada política, es fundamental la participación de la sociedad civil, lo que permite legitimidad a la política e incluso puede significar nuevas posibilidades para su implementación.
- II. Un segundo elemento tiene que ver con la existencia de un marco legal que posibilite la implementación de la política, aunque hay ocasiones en que de los objetivos que se planteen, puede deducirse la necesidad de reformas legales e incluso la creación de nuevas disposiciones jurídicas. En todo caso, es necesario considerar que la política que se diseñe no contradiga el ordenamiento constitucional existente.

⁷ Los años setenta y ochenta fueron particularmente importantes para el desarrollo de estudios de implementación como lo evidencia los trabajos de Pressman & Wildawsky (1973), Nakamura (1980), Sabatier & Mazmanian (1981), y Sabatier (1986) entre otros.

- III. Por último, un aspecto básico es la existencia de los recursos que permitan llevar adelante la política que se vaya a implementar.

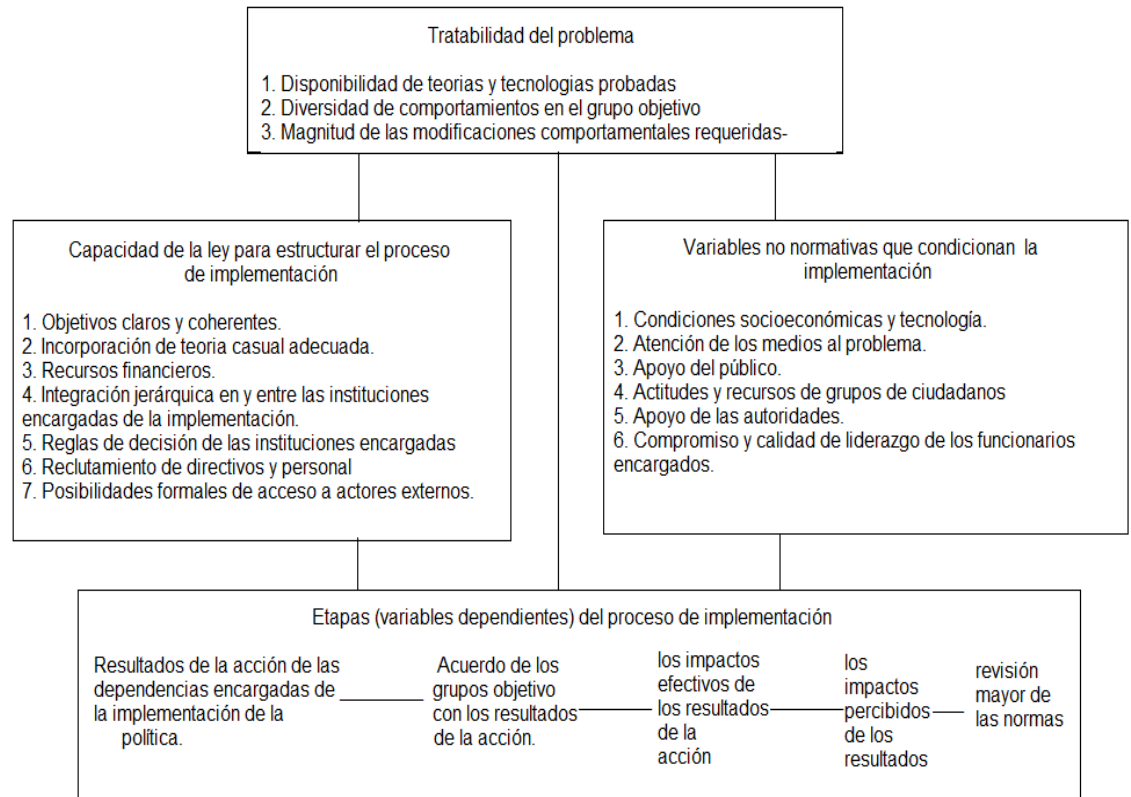
En este sentido las dificultades que pudieran presentarse en el proceso de implementación estarán íntimamente ligadas a cómo se resolvieron o enfrentaron previamente los elementos que se han descrito.

Un problema adicional para el estudio de la implementación de las políticas es que frecuentemente, resulta difícil identificar los actores más relevantes, establecer variables para la medición, analizar las decisiones y su respectivo contexto administrativo, y por último hacer un análisis completo de la administración exige que se preste atención a una multiplicidad de acciones durante periodos prolongados, lo cual supone un enorme despliegue de tiempo y recursos. Estos elementos han llevado a conclusiones apresuradas como las que plantea Smith, quien afirma que la implementación constituye un problema exclusivo de las naciones del Tercer Mundo, en las que diversos intereses privados pretenden impedir que una burocracia asediada implemente las políticas públicas.

En el siguiente cuadro, es posible identificar la función central del análisis de la implementación, el cual consiste, en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso; estos factores pueden dividirse en tres categorías amplias, según Sabatier (1981, p.331).

- I. La tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el estatuto;
- II. La capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación; y
- III. El efecto neto de las diversas variables “políticas” en el apoyo a los objetivos estatuarios.

Diagrama 1.2 Flujo de las variables del proceso de implementación.



Fuente: Sabatier, Paul y Mazmanian Daniel. 1980. *The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis*, Policy Studies Journal, 8. Pág. 330.

Como el diagrama muestra, los resultados de la implementación son efecto de la interacción entre la estructura legal y el proceso político; ya que si bien es cierto que una ley establece la estructura legal básica dentro de la cual se desarrollan las políticas de implementación, también lo es que la implementación tiene un dinamismo inherente por parte de los factores generales que condicionan el proceso. Ahora bien la implementación es un proceso que debe ser considerado también en sus distintas etapas, las cuales variaran según la forma en que se dé la implementación, como Donald Van Meter y Carl Van Horn sugieren, es necesario distinguir entre implementación, ejecución o desempeño y el impacto de la política.

1.4- Razonamientos alternativos de la implementación.

Los esfuerzos de los especialistas durante varios años, estuvieron centrados en desarrollar ideas y enfoques sobre el proceso de políticas, las redes de políticas, las comunidades políticas o las coaliciones políticas, pero no indagaron más allá en el asunto específico de la implementación. Precisamente, como se ha revisado hasta ahora, es un hecho que culturalmente se subestima el momento de la implementación, es decir “se continúa transmitiendo representaciones de lo real que quitan importancia al papel que pueden cumplir los ejecutores” (Thoening, 1997, p.159).

Tres creencias estructuran este razonamiento: (Thoening, 1997, p.172).

- I. La primacía jerárquica de la autoridad: esto significa que los circuitos de control jerárquico bastan para asegurar los resultados deseados
- II. La distinción entre el universo político y el mundo administrativo: esta creencia nos regresa a la discusión sobre la dicotomía entre política y administración.
- III. La búsqueda del principio de eficiencia: principio fundador que ordena la buena gestión, la optimización de recursos y los resultados

Otras dos fuentes básicas utilizadas en el intento de “sistematización y modelística” (Subirats, 1989, p.108) fueron la literatura sobre los procesos decisionales y la teoría sobre la organización surgida con la trascendental obra de Simon (1949). Con ello pretendía encontrar las variables capaces explicar de una manera general los fracasos del sistema, el grado de obtención de los objetivos planteados, que afectarían y se filtrarían a través de las propias percepciones de los responsables de la puesta en práctica de un programa y la política a implementar.

De las observaciones empíricas, y los constantes conflictos de comunicación y coordinación, se conciben dos modelos explicativos sobre la implementación. “La implementación tiene dos formas de nacimiento: Los enfoques *top-down* y *bottom-*

up” (Thoening, 1997, p.28), son las clasificaciones más comunes encontradas en la literatura en el campo específico de implementación. Aún cuando los marcos analíticos fueron desarrollados en los años setenta y ochenta continúan siendo relevantes para investigaciones actuales y, por tanto, pueden ser considerados como fuentes clásicas.

- *Top-down* (jerarquía): parte en realidad de la hipótesis de que es posible separar netamente la elaboración y la puesta en práctica de una determinada política, a partir del conocimiento racional sobre las variables implicadas. Este modelo “describe la puesta en práctica como una secuencia lineal que desciende del centro hacia la periferia” (Subirats, 1989, p.108).

Este modelo ha sido calificado de “racional-weberiano”, los problemas de la puesta en práctica estarían así más ligados siempre a la coordinación interorganizativa y de control.

Desde el estudio de Etzioni un gran cúmulo de estudios aparecieron poniendo énfasis en las organizaciones y burocracias, así como en el papel que éstas jugaban para implementar las políticas. Muchos de estos trabajos se refieren y critican los principios clásicos de Max Weber (1960) de acuerdo con los cuales la implementación es concebida como una consecuencia automática de los objetivos originales. De manera similar, podemos encontrar un fuerte énfasis sobre los asuntos administrativos en Kaufman (1973). Este autor identifica tres variables relacionadas con el fracaso en la implementación de políticas:

- I. El proceso de comunicación.
- II. Las capacidades.
- III. Las actitudes hacia la política.

Esencialmente Kaufman considera que los asuntos burocráticos son el principal problema de la implementación.

Asimismo, los modelos organizacionales expuestos por Elmore (1978)⁸ quien es uno de los más conocidos defensores del enfoque de *bottom-up* están directamente asociados con la burocracia. El énfasis más fuerte de este enfoque se localiza precisamente en la burocracia y a partir de ahí explica el éxito o fracaso de la implementación.

- *Bottom-up* (ciudadanía): parte de las situaciones concretas de los interesados, prescribe un proceso ascendente de la ejecución (Subirats, 1989, p.114).

Este enfoque se basa en la teoría del *public choice*, partiendo de las situaciones concretas de los interesados, prescribe un proceso ascendente de la ejecución.

El involucramiento de una multiplicidad de factores también se ha discutido y al momento ha sido admitida por muchos especialistas que apoyan tanto al enfoque *top-down* como al *bottom-up*. Por ejemplo, el marco de Rein & Rabinovitz (1978) identifica tres fuerzas básicas o imperativas que ejercen influencia en el proceso de implementación:

- El “imperativo legal”: establece la oportunidad para que los actores expresen sus intereses y den forma a la ley a través de un proceso creativo. Una vez que la ley ha sido aprobada, todos los actores y burócratas deben obedecerla tal y como ha sido aprobada.
- El “imperativo burocrático-racional” envuelve la premisa de que la ley podrá ser aplicada sólo si parece ser razonable y justa para los burócratas. En otras palabras, la ley debe exhibir coherencia entre sus principios y viabilidad.
- El “imperativo consensual” indica que la implementación debe estar sometida a las preferencias de los grupos de interés, subordinando a este principio el imperativo legal y el burocrático-racional.

⁸ De manera similar, autores como Bailey & Mosher (1968), Pressman y Wildavsky

La perspectiva prevé las incompatibilidades que pueden emerger entre estos imperativos durante las tres etapas de implementación: la creación de reglas, la distribución de recursos y la supervisión, contemplando dos fases:

- I. Convertir los objetivos en medios
- II. Sustituir la política por la técnica.

Donde los cambios graduales acumulativos tienen mayor posibilidad de producir respuestas positivas que los cambios drásticos; además, el proceso de implementación está influido por la magnitud del cambio en las organizaciones. Igualmente, es importante considerar el grado de participación de los subordinados o de los responsables de la aplicación de la política en la elaboración de la misma.

A pesar de los elementos planteados, no sólo la participación asegura el consenso sobre las metas de la política, como tampoco el consenso resuelve todos los problemas inherentes a la implementación. No hay que sorprenderse si los grandes cambios provocan consensos menores, así como cambios menores concitan consenso alto (incrementalismo). Aunque esto puede asumirse como la regla general, pueden existir, como excepciones, momentos en que los grandes cambios obtengan consensos altos y que cambios menores susciten consensos bajos.

Retomando a Lowi, la implementación tendrá éxito cuando sólo se requieran cambios marginales y cuando el consenso en torno a las metas sea alto. Se puede afirmar que las políticas que busquen grandes cambios y obtengan alto consenso serán implementadas con mayor éxito que las que provoquen cambios menores con escaso consenso.

Esta hipótesis es posible de analizar a través de las organizaciones que se forman en el momento de la implementación de las políticas; análisis que se realizará en el siguiente apartado.

1.5- Redes organizacionales en la implementación.

El análisis de las políticas públicas, se puede realizar a partir de “tres ángulos o puntos de observación: el Estado, la sociedad y las teorías mixtas o intermedias” (Roth, 2006, p.27).

De estos tres enfoques teóricos expuestos por Roth, haremos hincapié en el más reciente: las teorías mixtas, aquí se ubican posturas y opciones teóricas y políticas muy variadas como el neocorporativismo, neoinstitucionalismo y el análisis de redes. Consideramos únicamente las teorías intermedias porque permiten exponer esas relaciones de interdependencia entre los actores involucrados. Por el contrario, las teorías centradas en el Estado o la sociedad, reflejan solo análisis de tipo horizontal (socios) o vertical (subordinación); dejando muchas veces fuera las variaciones que se presentan al interior y exterior de la acción pública.

Para comprender el origen de las políticas públicas en las democracias contemporáneas, ya no es posible limitar de antemano la investigación minimizando la influencia creciente y la interdependencia entre esferas pública, privada y ciudadana. Luego entonces, resulta necesario entender las organizaciones y las redes en las que se desarrollan las políticas y el contexto en el que tiene lugar el proceso político.

El interés reciente en el concepto de redes de políticas públicas puede verse como un intento de “contextualizar la distribución cambiante de relaciones de poder a partir de la capacidad de producción y movilización, por parte de los actores, de todo tipo de recursos” (Klijn, 1998, p.12) es decir, que las fronteras entre lo estatal y lo no estatal tienen a considerarse inestables, y que cada relación por su singularidad tendrá una red distinta de actores.

De esta forma las redes de múltiples actores, que son participes en la implementación de la política, generarán relaciones más o menos conflictivas y

consensuales, “con una distribución asimétrica de recursos”⁹ (de distinta naturaleza) aparecerán como “nuevos espacios de regulación social” (Roth, 2006, p.36) que se estudiarán bajo el análisis de redes, en las que se evaluará el impacto de los movimientos dentro de determinada política en cada una de sus fases.

El concepto de redes en el análisis de procesos de política pública, surgió a mediados de los setenta y principios de los ochenta, bajo la hipótesis sobre la utilidad de la ficción de un único tomador de decisiones, ya que resulta que es poco creíble, sino imposible, que una política pública de cualquier importancia pueda resultar del proceso de decisión de cualquier único actor individual.

Tabla 1.3 Intervención de las organizaciones sociales en el proceso de las políticas públicas.

FASE	PROCESO	IMPACTO
APARICIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS	La movilización hace visible una demanda	Inicial
ACCESO	Miembros de la organización son formalmente aceptados por autoridades	Procedimental
AGENDA	Se admite una propuesta	Procedimental
FORMULACIÓN	Se aprueba la norma legislativa	Procedimental
IMPLANTACIÓN	Se ejecuta e implementa	Trascendente
IMPACTO	Consecuencias en la población que recibió en la política	Trascendente
RETROALIMENTACIÓN	El sistema cambia y mejora las posibilidades de fluencia de las redes	Sistémico

Fuente: Elaboración propia con base en Edwards y McCarthy.

⁹ Elitismo o el pluralismo asimétrico: se arguye sobre la existencia de racionalidades limitadas que convierten a los problemas públicos en un sistema cerrado, con información imperfecta, con grupos de actores que compiten por su espacio en la política y en los que, por ende, el tiempo por el que transcurre favorece a las élites que terminan moldeando el contexto en el que planificadores y administradores toman sus decisiones (Forester, 1992).

En la tabla 1.3, es posible examinar el impacto que tendrán los actores sociales, con capacidad de moldear, sostener o neutralizar cada una de las etapas o fases que componen a las políticas públicas, dando como posibles resultados que el contenido de la política se reformule o transforme, siguiendo la prescripción de la separación neta entre concepción y ejecución.

Ciertamente, la sociedad del siglo XX estuvo acoplada a un tipo de coordinación de sus problemas caracterizada por el Estadocentrismo asociado al Welfare State para el cumplimiento de los fines sociales; el cual entró en absoluta crisis desde hace por lo menos tres décadas; por su parte, la reacción del mercado como mecanismo de coordinación social que pretendió resolver las insuficiencias del Estado de bienestar, también asomó sus deficiencias. “Si bien la estabilidad macroeconómica, la competencia, la reducción del aparato estatal y el mejoramiento de los servicios públicos eran condiciones necesarias, resultaron ser no suficientes, por lo que el argumento de la dicotomía Estado-mercado tampoco logró explicar el problema de la creciente complejidad de la sociedad” (Mascareño, 2003, p.13).

En esta perspectiva, las sociedades modernas están tendiendo a la creación de sistemas de decisión conjuntos o redes políticas pluralistas, “que suponen soberanías compartidas y ejercen un tipo de conducción social mediante redes como mecanismo auto organizado, con estructuras que integran intereses y se convierten en medios «blandos» de conducción” (Mascareño, 2003, p.18).

La nueva situación apunta hacia el desarrollo de nuevas formas de gobernabilidad, en las cuales los asuntos públicos surgen a partir de comunidades con memberships restringidas y con interdependencia horizontal y vertical, tales redes representan un proceso continuo donde funcionan los sistemas de poder, las metas, las coaliciones, los intercambios, las reglas de juego y la reproducción (Evans, 1998). A su vez, esta forma emergente de conducción de lo social

obedece a “patrones de borrosidad, a perfiles imprecisos, móviles, en los cuales el grado de pertenencia no es dicotómico, sino gradual” (Alcántara, 1995, p.17).

La emergencia de las redes como forma de coordinación social es la expresión, en consecuencia, de la fragmentación de la procura existencial en múltiples ambientes y autopoieticas¹⁰ formas de agregación de intereses sociales (Mascareño, 2001). ¿Dónde queda entonces el papel del Estado en las nuevas instituciones de coordinación social? Ahora bien, más allá de las lógicas del Estado jerárquico, ¿cómo podría dirigirse una red de actores encargados de la implementación de una política; en un espacio de generación de confianza, de facilitación del diálogo y de construcción de espacios de gobernanza? Esta temática es objeto de estudio del próximo capítulo de esta investigación.

Conclusiones.

En el transcurso de este capítulo, se ha revisado la evolución, uso y alcances del concepto de política pública, misma que se concibe como un acumulado de decisiones traducidas en acciones estratégicamente seleccionadas, dentro de un conjunto de alternativas conforme a una jerarquía de valores y preferencias de los interesados. El término política pública es expresión de decisiones colectivas, que llevan a ver la relación cotidiana entre sociedad y Estado que toma la forma de problemas y soluciones, demandas, ofertas y conflictos, así como necesidades y satisfactores.

Son varios los pasos o ciclos de la política pública, que van desde la definición del problema y la agenda pública, hasta el monitoreo y evaluación, pasan por el diseño y selección de alternativas, para dar paso a la implementación de la opción señalada. Es precisamente en esta parte donde mi investigación se enfocó, puesto que considero que para llevar a cabo las acciones, hay que administrarlas ya que

¹⁰ La idea de “autopoiesis” para entender los sistemas sociales fue desarrollado por Luhmann (ver el prefacio a la primera edición en español de su obra *Sistemas sociales*).

la forma en que se ejecutarán las decisiones, incide de manera importante como directa en los resultados previstos.

Una implementación efectiva y dinámica permite enriquecer los resultados en función de las condiciones cambiantes del medio, así como responder a su evolución permanente. Asimismo esta puede verse beneficiada con la participación directa de la ciudadanía, ya que es clave para el fortalecimiento de la relación actores-gobierno.

Actualmente se vive en una era donde los cambios económicos, políticos y sociales suceden de una forma vertiginosa y compleja; es por ello que las relaciones entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil son elementos indispensables, para la hechura de las políticas. El gobierno ya no se constituye en el centro de las decisiones públicas, sino que debe trabajar en proveer las condiciones para que diferentes actores logren constituirse en redes cuya funcionalidad y legitimidad va a depender de la capacidad para afrontar temáticas diversas y satisfacer expectativas nuevas.

Referencia Bibliográfica

1. ALCANTARA, Manuel (1995), *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica.
2. AGUILAR, Luis (2005), “Las políticas públicas: su aporte”, en Acosta, Adrián (coord.), *Democracia, desarrollo y políticas públicas*, Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.
3. AGUILAR, Luis (editor) (1992), *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
4. BARDACH, Eugene (1998), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica*, México, CIDE / Miguel Ángel Porrúa.
5. GUERRERO, Omar (1980), *La Administración Pública del Estado Capitalista*, México, Ediciones INAP, pp.120-151.

6. IBARRA, Pedro, Martí Salvador, Gomá Ricard (2002), [coordinadores] *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, Barcelona, Icaria editorial, S.A.
7. KLIJN, E.H (1998), *Redes de políticas públicas: una visión general*, en KICKERT, W. J. M. y Koppenjan, J. F., [Editores]. *Dirigir redes complejas*, Londres, Inglaterra, Ed. SAGE, Traducido por Mariángela Petrizzo, pp. 5- 35.
8. LASSWELL, Harold (1992), “La orientación hacia las políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis F. (editor), *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa.
9. LINDBLOM, Charles E (1991), *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*, Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP), Bellaterra.
10. MAJONE, Giandomenico (2004), “La credibilidad de las políticas: por qué es importante lograrla”, en Del Carmen, Pardo [Compiladora] *De la administración a la gobernanza*, México, Ed. COLMEX.
11. MEDINA Giopp, Alejandro (1993), *El control en la implementación de la política pública*, México, plaza Valdez y Editores.
12. MENDOZA Pérez, Juan (2008), *Políticas Públicas: Cambio Social e Institucional*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (Colección CSH).
13. MENY, Yves y Jean-Claude Thoening, (1992) “La implementación”, en Meny, Yves y Jean-Calude Thoening, *Las políticas Públicas*, Barcelona, Ed. Ariel, S.A., pp. 109-125.
14. PETERS, Guy (2004), “Cambios en la naturaleza de la Administración Pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en Del Carmen Pardo, María. *De la Administración Pública a la gobernanza*, México, Ed. COLMEX.
15. THEODORE J, Lowi (1992), “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en L.F. Aguilar ed. *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 93-117.
16. VAN Meter, Donald y Van Horn, Carl (1992), “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en Aguilar Villanueva, Luis F. [editor], *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa.

17. VARGAS Velázquez, Alejo (1999), *El Estado y las Políticas Públicas*. Santafé de Bogotá, Almudena Editores.

Hemerográfica

1. CABRERO Mendoza, Enrique (2000), “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México: Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”, en *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, Vol. IX, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

2. EVANS, Mark (1998) “Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica”, en *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, Vol. VII, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, pp. 229- 266.

3. GUERRERO, Omar (1997) “Las políticas Públicas antes de las ciencias de las políticas”, en *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, Vol. VI, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

4. LEON Peter De (1997) “Una Revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier”, en *Gestión y Política Pública*, primer semestre, Vol. VI, Centro de Investigación y Docencia Económicas, (CIDE), México.

MASCARENO, Carlos (2003) “Las políticas públicas ante las realidades emergentes: Notas para la discusión”, *CDC*, (ene. 2003), vol.20, no.52, pp.7-38.

5. MARSH, David and Martin Smith (2000), “Understanding policy networks: towards a dialectical approach”, In *Political Studies Association*, Blackwell publishers. Vol. 48 (2000) USA, pp. 229-266.

6. MAYNTZ, Renate (2001), “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21 (Oct. 2001), Caracas, pp. 1-9.

7. NAVARRO, Sandra H (2004) “Políticas Públicas y Políticas de vejez. Aspectos teórico conceptuales”, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE, División de Población de la CEPAL) Núm. 51. Santiago de Chile, pp. 5-63.

8. ROTH Deubel, André-Noél (2006), Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas, en “Políticas Pública. Formulación, implementación y evaluación”, Colombia, ediciones Aurora, 5ta. Edición.
9. SABATIER, Paul y Mazmanian Daniel (1980), “La Implementación de Políticas Públicas: un marco de Análisis”, en *Política de la Revista de Estudios*. Esto fue parte de un simposio sobre el tema “El éxito de Aplicación de la Política ”, editado por Daniel Mazmanian y Paul Sabatier. Pág. 330.
10. THOENIG Jean, Claude (1997), “Política Pública y acción Pública”, en *Gestión y Política Pública*, primer semestre, Vol. VI, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) México.

Digitográfica

1. BÖRZEL, Tanja A, (1997) “¿Qué tienen de especial los Policy Networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea.” [En línea] disponible en: www.unap.cl/p4_unap/docs/curso_sociologia/policy_networks.pdf
[Accesado en el día 09 de septiembre de 2011]
2. OSZLAK Oscar (1990) “Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas” [En línea] disponible en: <http://blancos.com.uy/sitio/wp-content/uploads/2012/06/Oszlak-Politicasy-regimenes-politicos.pdf>
[Accesado en el día 09 de septiembre de 2011]
3. SUBIRATS, Joan (1989) “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración” [En línea] disponible en: http://www.academia.edu/370816/Analisis_de_PoliticasyEficacia_de_la_Administracion
[Accesado en el día 09 de septiembre de 2011]

Capítulo 2

GOBERNANZA ¿UNA NUEVA FORMA DE GOBIERNO EN REDES?

En el presente capítulo, se busca describir los saltos paradigmáticos de la Administración Pública y la aparición de nuevas formas de gobierno por redes de colaboración.

2.1- Administración Pública Tradicional.

Actualmente nos encontramos ante un panorama que plantea el surgimiento de una sociedad más compleja, un ambiente altamente competitivo, de progresivo desarrollo e incertidumbre, y de cómo estos cambios repercuten en el comportamiento de las personas y de las organizaciones, transformando los roles tradicionales que en el pasado se consideraban inalterables.

Hoy por hoy, observamos cambios acelerados que conllevan a una transición de la administración tradicional a otra fundada en la complejidad, la tecnología de la información, y el constante cambio; que por su magnitud y velocidad, resulta significativo ya que difiere de lo que se había conocido hasta entonces. Partiremos paulatinamente de una visión global de la evolución en el pensamiento administrativo, para llegar así a entender sobre estos saltos paradigmáticos que hoy en día nos conducen al estudio de las distintas formas de gestión.

En los primeros enfoques, se ubica la Administración Pública Tradicional¹¹, que consiste fundamentalmente en dos propuestas para su estudio: (Pardo, 2003, p.4)

- I. La dicotomía política-administración, esta propuesta se vincula a la ciencia política, a la identificación de las organizaciones gubernamentales como dimensión de análisis, donde se toman las decisiones respecto de lo que se hará con los recursos que la sociedad pone a disposición del Estado;

¹¹ La conceptualización correspondiente a este enfoque, la caracteriza principalmente la organización de acciones – normativamente reglamentada y estructurada- para la realización de finalidades que le son preparadas y ordenadas autoritariamente por el gobierno del Estado y que resultan de las decisiones (planes, programas, acciones) que éste toma a la luz de las necesidades y proyectos del Estado mismo (Aguilar, 1992, p.364).

- II. Los principios de administración vinculados al management, es decir, la gestión de las organizaciones gubernamentales, para que el paso de las decisiones políticas al ámbito de la administración sea fluido dentro de la compleja articulación de factores.

Woodrow Wilson (1887) mencionaba que la "administración queda fuera del dominio propio de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, debe abstenerse de manipular sus oficinas". Dicha conclusión se presenta en un momento en que la "Administración Científica" emergía intentando responder a los desafíos de una era de innovación tecnológica.

Sin embargo casi medio siglo más tarde, B. Guy Peters (1978), por ejemplo, sostenía que la separación política-administración persistía, ya que permite al administrador inmiscuirse en la política sin que deba dar cuenta de sus acciones y sin la interferencia de los políticos. Bajo esta línea de reflexión, la Administración Pública Tradicional, es vista como una función y el administrador público como funcionario público, en palabras weberianas, un sistema de acción racional de acuerdo a fines.

Este racionalismo de la teoría clásica traduce estos fines desde un punto de vista racional-procedimental, es decir, la administración pública es esencialmente la política del Estado¹², como orden de dominación jurídico-ético (Weber, 1904) que marca los límites tajantemente entre lo público y privado, así mismo la burocratización que resultaba de la administración tradicional, puede también ser visto como sinónimo de la rigidez y del control del Estado mismo, ya que la sociedad industrial podían ser controladas por medios políticos, siendo el Estado Benefactor una de sus representaciones básicas.

¹² Entendemos aquí por Estado la institución que formaliza las reglas de juego en los ámbitos que pretende regular. Lo hace por medio de textos jurídicos y administrativos, de la creación de organizaciones y de redes de interacción que sirven de enlace entre la organización y el entorno pertinente en el cual desea desarrollar su acción (Roth, 2006, p.19).

En la tabla 2.1, se describen los diferentes enfoques y evolución del pensamiento administrativo.

Tabla 2.1 Modelos en la administración pública tradicional.

TEORÍAS	TEÓRICOS	UNIDAD DE ANÁLISIS	CARACTERÍSTICAS	VALORES POR MAXIMIZAR
MODELO BUROCRÁTICO CLÁSICO	Taylor Wilson Weber Gulick, Urwin	La organización El grupo de producción La dependencia del gobierno La oficina El grupo de trabajo.	Estructura, jerarquía, control, autoridad, dicotomía, políticas-administración, cadena de mando, unidad de mando, alcance del control, asignación del mérito, centralización.	Tiempos y movimientos. Eficiencia Economía.
MODELO NEOBUROCRÁTICO CLÁSICO	Simon, Cyert March, Gore	La decisión	Positivista-lógica, investigación de operaciones, análisis de sistemas, cibernética, ciencias de la administración, productividad.	Racionalidad Eficiencia Economía Productividad.
MODELO INSTITUCIONAL	Lindblom J.Thompson Crozier Moshier Etzioni Blau Riggs Serznick	La decisión racional La decisión gradual Conducta organizacional (sistemas abiertos) Oficinas y profesores.	Empírica, positivista, la burocracia es expresión de cultura, pautas de conducta burocrática enfocadas en la supervivencia, competencia, tecnología, racionalidad, incrementalismo, poder.	Ciencia “análisis neutral de conducta organizacional” Incrementalismo Pluralismo Sentido crítico.
MODELO DE LAS RELACIONES HUMANAS	McGregor Likert Bennis Argyris	El individuo y el grupo de trabajo Relaciones Supervisor/trabajador Desempeño Cambio conductual.	Relaciones interpersonales e intergrupo, comunicaciones, sanciones, motivación, cambio, capacitación, autoridad compartida, corrección de procedimientos, consenso.	Satisfacción del trabajador Superación personal Dignidad individual.
MODELO DE ELECCIÓN PÚBLICA	Ostrom Buchanan, Tullock Olson Mitchell Niskanen	Relaciones organización/cliente y distribución de bienes públicos Estructuras superpuestas descentralizadas Sector público como mercado	Antiburocrático, aplicación de la lógica económica a problemas de distribución del servicio público, altamente analítico, analogías del mercado, contratos, pequeñez, descentralización, negociación.	Opciones o elecciones ciudadanas. Igualdad de acceso a los servicios Competencia.

Fuente: Frederick H. George. 1981. *Nueva Administración Pública*, Ed. Noema. México. Pág.31.

Estos modelos que se exponen, se han desarrollado a lo largo de varias décadas vinculados cada uno a privilegiar un aspecto diferente, que presentan los complejos problemas de cómo administrar las políticas.

En las versiones del modelo weberiano/wilsoniano, neoburocrático e institucional de la administración, es posible percibir que se veía al servidor de forma competente, dentro de un sistema con autoridad jerárquica y fuertemente normativa, con el fin de traducir con éxito las políticas en acción. Esta concepción tradicional del sector público como actor encargado de gobernar y administrar encuentra cinco ideas fundamentales que definen y sostienen el funcionamiento de la administración pública: (Walsh & Stewart, 1992, p.499)

- I. La idea de la autosuficiencia: Esto es, que el gobierno es visto como actor autosuficiente, que podía manejar de manera autónoma la economía y la sociedad.
- II. Control directo: Un gobierno estructurado internamente mediante autoridades y jerarquías.
- III. Rendición de cuentas ascendente: Esta es una visión de tipo bottom-up, constituía la forma principal de vinculación de la administración con el sistema político¹³ y social.
- IV. Uniformidad: Es decir, en este sistema tradicional el gobierno suponía de un trato igual para todos los ciudadanos.
- V. Sistema burocrático: Que es entendido como todo el conjunto de procedimientos estandarizados.

Bajo esta concepción tradicional, se ubica un consenso más estable sobre la naturaleza de la administración pública y algunas de sus características como: “un corpus de ideas relativamente sólido que identificaba la naturaleza del Estado y las formas apropiadas de organización del sector público, así como la mezcla de lo

¹³ Un sistema político es un conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca (Bobbio & Matteucci, 1985, p.1522).

práctico y lo científico como rasgo distintivo de la administración pública” (Pardo, 2003, p.7).

Las organizaciones del sector público eran autónomas con respecto a la sociedad, y su vinculación se hacía por medio del sistema político; no había relación alguna que se privilegiara con organizaciones privadas, ni tampoco se establecían lazos a través de redes, los criterios para su funcionamiento eran básicamente internos, no basados en reglas del mercado; de igual forma prevalecía una supuesta coherencia interna para la contratación y retribución de los funcionarios y empleados públicos. La evaluación era fundamentalmente de carácter legal y procedimental, y los criterios eran legales y contables; el énfasis en sí, estuvo puesto en cumplir tareas más que en valorar resultados.

Sin embargo, las dificultades que enfrentaron la administración pública tradicional y, por consiguiente el *Welfare State* o Estado de Bienestar para mantener su eficacia y eficiencia, pueden evaluarse a partir de dos niveles de interpretación: (Guerrero, 2001, p.29)

- I. uno que incorpora un enfoque economicista de la crisis del bienestar y;
- II. otro que hurga en las raíces de las contradicciones de los estados modernos.

De esta manera, los parámetros que destacan en esta perspectiva tienen su origen; por una parte, en la ruptura del pacto político social que fundamentó la institucionalización del Estado en Europa y; por la otra, en los límites del Estado como mecanismo de regulación social, elementos que permitían la existencia del “ogro filantrópico” (Octavio Paz, 1979).

Ahora, después de ese deterioro del edocentrismo y autovaloración del Estado Benefactor, se ha transitado de la idea de contar con una administración uniforme, regida por normas y sometida a la jerarquía y el centralismo de las decisiones, a la concepción de otra más abierta, flexible, descentralizada, en una constante

interacción con otros actores y donde encontramos una postura mucho más activa por parte de la sociedad.

2.2. Nueva Gerencia Pública.¹⁴

Podría ubicarse la aparición y evolución del *New Public Management* o Nueva Gerencia Pública¹⁵ en la década de los setenta y principios de los ochenta, principalmente por la evolución institucional que se percibía necesaria ante los constantes cambios políticos, económicos, y principalmente por los cambios en el papel del Estado asociados con las transformaciones de la sociedad postindustrial y a la crisis del Estado de bienestar; elementos que fueron los principales componentes que comprenden la teoría necesaria urgente en este contexto.

El concepto de *nueva gestión pública* lo originan Hood & Jackson (1991); quienes perciben a la Nueva Gerencia Pública “como la unión de dos diferentes corrientes: una deriva de la nueva economía institucional, que discute nuevos principios administrativos tales como la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos. La segunda corriente se desprende de la aplicación de los principios gerenciales del sector empresarial-privado al sector público” (Barzelay, 2003, p.256).

En términos prácticos, esta concepción implica un énfasis en la gerencia de contratos, la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño. El NPM puede, en esta definición equipararse con numerosas reformas de la gerencia pública llevadas a cabo en Nueva Zelanda, y en menor medida en Dinamarca y el Reino Unido.

¹⁴ Es un término acuñado en la década de 1980 para designar a un nuevo (o renovado) énfasis en la importancia de la gestión y "Ingeniería de producción en la prestación de servicios públicos, a menudo vinculados a las doctrinas del racionalismo económico" (Barry, 1999).

¹⁵ El surgimiento del nuevo término fue destinado a designar los programas públicos de reforma de la administración que no se limita a la "nueva derecha" en estricto sentido, ya que también vinieron de la mano los socialdemócratas, en ese sentido podría considerarse como parte de lo que se denominó más adelante una agenda de "tercera vía" (Hood, 1990).

En la actualidad, existe una enorme discusión en torno a su estudio y definición de la forma en la que se construye el campo disciplinar de la Nueva Gerencia Pública, dentro del estudio se ubican a dos tradiciones: “la escuela de políticas públicas y la escuela comercial” (Barry, 1999, p.37).

- I. *La escuela de las políticas públicas (p)*: se fundamenta, en parte, como rechazo directo a la administración pública tradicional, esta escuela se orientaba más al análisis cuantitativo formal aplicado sobre todo a la economía.¹⁶
- II. *La escuela comercial (b)*: este enfoque está dispuesto mucho más favorablemente a los conceptos de las disciplinas comerciales; además, tiene nexos poderosos con la administración pública mientras que el enfoque de las políticas se aparta totalmente de ella.¹⁷

Tanto el enfoque “p” como el “b” tienen en común el haberse desarrollado bajo las características que han moldeado y cambiado los nuevos roles que desempeña el Estado y la interdependencia que “responde a la naturaleza del mundo pequeño, la integración y la negociación al mundo diverso, la adaptación y la innovación al mundo en cambio y a la percepción de complejidad” (Garde, 2005, p.2).

Conceptos que se despliegan, en un entorno caracterizado por: (Barzelay, 2003, p.241)

- Un mundo pequeño, globalizado, de matriz tecnológica unificada.
- A la vez, diverso, desigual y centrípeto.
- De cambios acelerados, con incertidumbre y baja previsibilidad.

¹⁶ “Esta perspectiva holística se dirigió, posteriormente, hacia aspectos problemáticos específicos de actuación, propios del enfoque incremental”. De esta forma, la gestión pública se ubica en las actividades de alto nivel, altos funcionarios del ejecutivo o ejecutivos políticos (León, 2007, p.255).

¹⁷ Por su parte el “enfoque b”, encuentra su orientación en los procesos internos, (diseño organizacional, manejo de personal, presupuesto, etc.) La base analítica se encuentra en el estudio de datos agregados para la toma de decisiones y en la investigación experimental.

Esta coyuntura se prestó para redescubrir la nueva gerencia pública como la panacea que prometía solucionar las dificultades que inquietaban a la administración pública.¹⁸ Sin embargo, existen otras posiciones que identifican la gerencia pública como alternativa para resolver los problemas de eficiencia en las organizaciones, así como buscar con este nuevo paradigma principalmente poder combatir el enorme desequilibrio insostenible entre las responsabilidades públicas y los recursos disponibles agregando también, dar respuesta al continuo ascenso de movimientos políticos que apostaban por la reducción del Estado.

Podría marcarse el inicio de esta reforma del sector público con la elección de políticos como Ronald Reagan, Margaret Thatcher y Martin Brian Mulroney; en países como Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Suecia, Estados Unidos e Italia, pero han avanzado con mucha fuerza a otros países principalmente la corriente estadounidense, que ha ejercido mayor influencia en la aplicación de la perspectiva gerencial a la situación latinoamericana.¹⁹

Este nuevo manejo de lo público, toma como punto de referencia el éxito de la administración privada, que se basa en la preparación de sus gerentes, de ahí que se pretenda exportar estos conceptos a lo público, es así como se tenía la tarea de hacer entendibles y aplicables las propuestas emanadas del sector privado, con un “lenguaje retórico y un discurso del cambio que hablará de las profundas transformaciones, que ayudarían a corregir los errores en el diseño institucional” (Barzelay, 2003, p.253), a través de instrumentos generales que hacen a la empresas privadas eficientes y, que podrían ser aplicados o al menos simulados en el sector público.

¹⁸ Uno de los principales y más notables rasgos de la identidad de la gestión pública, es la hibridación del concepto, es decir la combinación de diversos elementos para formar una nueva modalidad de componentes constitutivos de la acción del gobierno.

¹⁹ No se puede considerar que existe un paradigma único de la gerencia pública, sino de algunos rasgos compartidos; los modelos europeos, sobre todo en países en que ha tenido predominio la socialdemocracia, difieren de la visión gerencial norteamericana.

Esta visión privada de lo público ha brotado de una tradición diversa a la establecida por Frederick Taylor (1911), Henri Fayol (1930), y Oliver Sheldon (1986), mundialmente conocida como *Movimiento del Manejo Científico*. El origen de la Nueva Gerencia Pública se encuentra en otro lado, ha brotado particularmente del pensamiento Neoclásico así como del *Public Choice*²⁰ estadounidense.

Entre los principales objetivos de la gerencia pública se encuentra el “mejorar la capacidad del gobierno por obtener aumento en su gobernabilidad y poder así tener condiciones de mejora continua en los procesos administrativos con el fin de solucionar *eficientemente* los problemas de la sociedad” (Barry, 1999, p.42).

Omar Guerrero (2001) enuncia que “la Nueva Gerencia Pública, consiste en una palpable novedad por su origen, por su configuración como paradigma y por los efectos que ha provocado” sosteniéndose fundamentalmente bajo los siguientes supuestos y características:²¹

- Es una visión privada de lo público, de naturaleza cataláctica, porque brota del pensamiento económico clásico, que la sitúa en el mercado para sustituir el esquema burocrático.
- Se ostenta como nueva, pero sus antecedentes son tan antiguos como la economía clásica y neoclásica.
- En ella convergen una variedad de ingredientes pero de igual naturaleza que la hacen compleja.
- Su arribo es consonante con los tiempos actuales, cuando se proponen soluciones económicas a los problemas políticos en atmósfera donde el estudio de la política se distancia de la economía.

²⁰ Se cimenta fundamentalmente en exaltar lo privado, el individualismo y la rentabilidad (Buchanan, 1991).

²¹ Afirma que el concepto es de origen francés, y ha sido aclimatado y desarrollado por investigadores anglófonos bajo el sentido de marcar a la gestión como una actividad multidisciplinaria dirigida a la acción; es decir, se trata el fortalecer el saber-hacer de los responsables de las instituciones y organismos de gobierno ya que deben ser capaces de reexaminar “las tareas y responsabilidades de las organizaciones y los individuos; la racionalidad del trabajo administrativo para eliminar las estructuras redundantes y los puestos inútiles; y la superación de los cargos operativos para elevarse hasta los cargos superiores” (Guerrero, 2001, p.4)

- Son conceptos funcionales: orientación al cliente, privatización, mercado y competencia y en la reforma del sector público, enfoque empresarial-gerencial, gerencia por objetivos y resultados, agenciación y reducción de costos.²²
- Situada en el mercado, paradójicamente desde dentro es activada por la gerencia y da paso a reglas burocráticas reemplazando al gobierno de los hombres, visión romántica de un gobierno sin política.

En palabras de Barry (2001) la Nueva Gestión Pública “ubica su discusión actual en gran medida, sobre intervenciones de política dentro del gobierno ejecutivo, los instrumentos de las intervenciones políticas, tales son institucionales reglas y rutinas organizativas que afectan a la planificación de los gastos y la gestión financiera, administración pública y las relaciones laborales, la contratación, organización y métodos, auditoría y evaluación.”

Las ideas fundamentales que presenta el NPM, están centradas principalmente en la “innovación” de las técnicas y propuestas que presenta la nueva gerencia pública, por lo que muchos teóricos argumentan que es una corriente innovadora, sin embargo; es necesario ubicarla en su real dimensión para apreciar sus aportaciones y sus límites, “más allá de la retórica propia de los reformadores y apologistas de la NGP” (Arellano, 2002, p.2); ya que por una parte una de las ideas fundamentales de concepto es que el gobierno ejerza una función de dirección y una actuación indirecta (*steer, not row*), permitiendo así, la participación de otros y, estableciendo vínculos más estrechos con el sector privado. El Estado operaría en este sentido como una empresa en la provisión de los servicios públicos.

²² Dentro de estas características, podríamos ubicar los argumentos contra la burocracia, contra los mecanismos de procedimientos y su énfasis en lo que David Arellano y Enrique Cabrero ubican como la “meritocracia”, que radica en el hecho de que la burocracia está vinculada a los procedimientos, a la secuencia profesional y legal estricta de la acción, esto en el sentido weberiano; estos autores mencionan que la NGP también es una estructura basada en el desempeño, en la evaluación de resultados, en encontrar las capacidades casi heredadas para gobernar son parte del argumento y la filosofía libertaria. “La NGP defiende la idea de que el mecanismo de mercado, siempre que sea posible, es el mejor mecanismo para distribuir los beneficios, apoyando la idea de que el mérito y el ser dueños de sí mismos (mediante la competencia) son mejores jueces sociales, pues son técnicos y neutros”. (Arellano & Cabrero, 2005, p.602)

Algunas de las propuestas que caracterizan al enfoque, terminan con muchas de las restricciones tecnológicas que la burocracia que estudió Weber, entre los más sobresalientes supuestos encontramos la aplicación de: (OCDE, 1995, p. 28)

- Mecanismos de dirección basados en resultados.
- Fortalecimiento en la rendición de cuentas a partir de la medición de productos e impactos.
- Devolver autoridad, otorgar flexibilidad.
- Desarrollar la competencia y la elección.
- Explotar la tecnología de la información.

Algunos autores afirman que este supuesto nuevo paradigma contiene aparentemente diferencias sustantivas pero es posible entrever la diferencia radical y la “bondad particular” (Arellano, 2002) de la NGP que comienza a ponerse en entredicho. Gran parte de las críticas dirigidas al enfoque, aluden a su correspondencia con un paradigma claramente simplista, que se centra exclusivamente en la eficiencia.

Si bien es cierto que numerosos comentaristas pueden admitir que esta versión del NPM puede funcionar en múltiples situaciones en los países antes citados, también se duda acerca de que esta versión del pueda ser transferida a otros países.

Derry Ormond y Elke Löffler (1999) en su artículo *Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?*, mencionan que “el término parece describir una tendencia global hacia un cierto tipo de reforma administrativa, pero rápidamente se pone en evidencia, que asume distintos significados en diferentes contextos administrativos”. Lo que genera que inclusive en la comunidad académica, no se ha llegado todavía a un acuerdo acerca de lo que significa el denominado paradigma de la Nueva Gerencia Pública.

Tabla 2.2 Retórica y cambio en la nueva gerencia pública.

IDEA FUERZA DE LA NPG	RETÓRICA DEL CAMBIO DE LA NPG	ARGUMENTO DE LA AP QUE LA IDEA FUERZA DE LA NPG INTENTA SUSTITUIR	IMPACTOS POSIBLES DE LA NPG
Gerencialismo al estilo de la iniciativa privada.	Las “probadas” técnicas del sector privado permiten visualizar variables que eviten el desperdicio de recursos y posiciones al cliente como razón de ser de la administración.	El proceso y la norma son mecanismos creados por las legislaturas y la administración para evitar no solo la corrupción, sino la inequidad en el tratamiento hacia los diferentes grupos sociales.	Positivos: búsqueda de mecanismos de mejora regulatoria y técnicas administrativas cambiantes y adaptativas. Negativos: debilitamiento de la conciencia de la rendición de cuentas y complejización de los sistemas de control.
Contratos y creación de competencia y cuasi mercado.	Creación de competencia entre unidades de servicio, reduce costos, permite la evaluación y elimina subsidios a grupos de interés.	La lógica del mercado y de la competencia es también una lógica de intereses particulares. La acción burocrática asegura un trato legal y justo.	Positivos: mejora en los mecanismos de acción burocrática ante una vigilancia y un control externo más objetivo y medible. Focalización de la eficiencia de la acción. Negativos: La regulación se hace compleja. Requiere de sistemas técnicamente más complejos para asegurar la vigilancia sistemática de la sociedad sobre las agencias y las personas responsables de los resultados.
Evaluación del desempeño.	El servicio público debe enfatizar la productividad del trabajo de los servidores públicos, haciendo la rendición de cuentas un asunto medible y transparente.	El servicio civil de carrera permite proteger el trabajo de la administración pública de las influencias de corto plazo de los políticos. La permanencia en la carrera administrativa y sueldos seguros y transparentes, asegura una burocracia profesional, neutra.	Positivos: introducción sistemática de conceptos de productividad. Recuperación del valor del trabajo público. Negativos: las dificultades para medir el desempeño razonable y la creación de complejos sistemas de control. Estos sistemas tienden a ser bastante imperfectos, siendo relativamente fáciles de burlar, por los individuos y los grupos.
Discrecionalidad gerencial inteligente basada en resultados.	La rendición de cuentas efectiva es aquella que demuestra la eficiencia y la eficacia, no el seguimiento de normas y procedimientos.	Requiere de un seguimiento escrupuloso de las normas y procesos que aseguren el cumplimiento de los objetivos definidos desde el poder legislativo y una rendición de cuentas precisa y medible.	Positivos: recupera la necesidad de una administración inteligente y capaz como requisito de la acción pública. Negativos: se tiene implícitamente, a sostener y fortalecer una neo dicotomía política- administración.
Control por resultados.	No solo es más eficiente, sino que reduce las inercias burocráticas y los nichos de poder que se esconden bajo la protección de complejos procesos y trámites.	Es clave ante la dificultad por asegurar resultados específicos frente a problemas de alta complejidad donde actúan otros agentes sociales aparte del gobierno, y sobre todo cuando implica la transformación de comportamientos sociales.	Positivos: induce a una reforma completa e integral de los aparatos administrativos, acercándolos a clarificar las agendas de acción y los resultados a obtener. Negativos: tendencia a sobre enfatizar que los cambios complejos que estos sistemas de control requieren en las estructuras políticas se solucionan con análisis técnicos y no con procesos de negociación y acuerdos políticos.

Fuente: Arellano, David. 2002. Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México, en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 23. Pág. 16.

En la tabla 2.2, se recopilaron los tópicos más destacables y los posibles y/o probables impactos de la aplicación en el sector público, en dicho listado no se encuentran diferencias sustantivas, más bien el impacto está dado por la combinación de herramientas y estrategias de aplicación en el contexto particular de gobiernos contemporáneos; donde el nuevo rol de los Estados, en el contexto de la globalización económica, de la toma de decisiones por instancias supraestatales, y los impactos sociales de la acción política están crecientemente puestos a debate en una sociedad en la que, paralelamente, se desarrollan nuevos roles de la ciudadanía en el espacio público. Sin embargo, las nuevas tendencias no ofrecen ninguna certeza de que los rumbos escogidos sean necesariamente mejores; no está claro si estas tendencias puedan responder a las necesidades de países con menor grado de madurez institucional.

Estos cambios marcan una distancia respecto de la administración tradicional, bajo el argumento “de que este esquema ya no se sostiene en un escenario de creciente internacionalización y en el que la sociedad se ha vuelto más demandante” (Pardo, 2003, p. 6) ¿resulta entonces necesario trabajar en la idea de transitar del sistema jerárquico y vertical a uno que favorezca y promueva una gestión de calidad y utilice otros actores? Lo verdaderamente importante es subrayar que el paradigma de la NGP no contempla ni considera realmente relevantes los mecanismos mediante los cuales los ciudadanos puedan expresar sus puntos de vista y sus derechos democráticos, por lo que no sólo adoptar modelos sino también reflexionar sobre conceptos requieren de un análisis exhaustivo, particularmente en la participación que tiene los actores sociales, así como redes no gubernamentales en cada modelo de reforma. Precisamente, esa capacidad de respuesta de las administraciones públicas a las situaciones cambiantes de una sociedad dinámica, exige disponer de procedimientos de investigación de las demandas sociales y de la percepción que los ciudadanos tienen de los servicios públicos, así como desarrollar nuevas fórmulas eficaces de participación social.

2.3. Gobernanza.²³

Líderes en los asuntos públicos dicen que el lema para el presente milenio es el *governance*²⁴; que se identifica y caracteriza entre otras, por redes horizontales públicas, privadas y organizaciones sociales como nuevas estructuras de gobierno en contraposición a la organización jerárquica de toma de decisiones.

La rápida difusión de la palabra²⁵ desde los años 90 parece traer consigo un cambio de paradigma en las relaciones de poder transformadas y producidas en el contexto de la globalización. Ante el surgimiento de empresas multinacionales con presupuestos superiores a ciertos estados soberanos o de organizaciones no gubernamentales con una creciente capacidad de acción y de presión en los ámbitos tanto local como internacional, “los gobiernos nacionales han pasado de ser la referencia central de la organización política a ser uno de sus componentes” (Martin, 2000, p. 7).

Se puede ubicar la gestación del concepto de gobernanza, partiendo de los conflictos a nivel mundial presentados en la década de los sesenta y setenta; que en un primer momento se englobaban a asuntos de gobernabilidad asociados a las cada vez más grandes demandas y expectativas ciudadanas, que por su naturaleza el Estado no podía satisfacer. Es así, como la desilusión con la creencia en el Estado como un efectivo centro de control político de la sociedad, motivó la búsqueda de otras formas alternativas de guiar el desarrollo socioeconómico.

²³ La noción de *gobernanza* es a la vez polisémica y polémica; ya que se confunde muy a menudo con el término *gobernabilidad*. Aunque estos dos conceptos no son sinónimos, hay debate sobre los criterios que permiten distinguirlos. “Ambos traducen la noción anglosajona de *governance*, aunque sólo gobernabilidad traduce *governability*, que se usa de manera más restringida” (Martin, 2000, p. 3).

²⁴ Generalmente, los conceptos sufren los problemas de delimitación de significado: (Sartori, 1970)

- la connotación: la carga de significados asociados a un concepto; y
- la denotación: el número de fenómenos al que se aplica tal concepto.

²⁵ La Comisión para la Gobernanza Global de la ONU, que ha tenido una enorme influencia en la expansión del concepto, lo define como: “la suma de las muchas formas en las que los individuos e instituciones, públicos y privados, gestionan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual intereses diversos o en conflicto pueden ser acomodados y pueden adoptarse acciones cooperativas. Incluye instituciones formales y regímenes autorizados a imponer su cumplimiento así como acuerdos informales que personas e instituciones acuerdan o perciben de acuerdo con sus intereses” (Comision for Global Governance, 1995, p. 488).

Una de las vías, fue la desregulación, la privatización y el paso del Estado al mercado. Los principios del mercado se transformaron en la columna vertebral de la ideología política del neoliberalismo y del thatcherismo, puesto que “se creía que la desregulación y la privatización estimulaban el crecimiento económico y liberaban fuerzas innovadoras en todos los sectores de la actividad productiva” (Mayntz, 2000, p. 1).

Se agrega también, otro elemento que dio paso al éxito del concepto entre los académicos; este fue la carencia de un concepto alternativo para describir adecuadamente la naturaleza de la Unión Europea (frente a los inadecuados de Estado, Federación, etc.), “vacío que la noción de gobernanza llena satisfactoriamente porque, además, encaja muy bien con las especificidades de la política en la UE, tanto en sus formas como en su sustancia” (Montero, 2003, p. 489).

Es así, como el tema de la gobernanza está estrechamente relacionado con los cambios acontecidos en los últimos años en la escena mundial. Académicos que estudiaban este fenómeno, coincidían en que el protagonismo del Estado empeoraba cada vez más su relación de insatisfacción para con el ciudadano, insatisfacción que se agudizaba más análogamente con los pocos canales de participación, por lo que las cuestiones de ingobernabilidad ya eran presentadas como “*crisis* ante las nuevas formas de comprender la actividad política en el tiempo de cambio cultural, económico y social del tránsito de milenio” (Giddens, 1998).

Es por lo anterior, que en la actualidad se ha generado la necesidad de una profunda revisión de los conceptos, a partir de los cuales en el pasado se analizaba el escenario político. En la actualidad, ya no sólo se habla de gobernabilidad, sino que en forma creciente los autores se refieren cada vez más a términos como gobernanza, entendida como:

- *Gobernanza significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían el poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil*²⁶ (Mayntz. 2000, p. 5).
- *En la gobernanza, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones* (Rhodes, 1997, p. 53).
- *La gobernanza es una noción que busca -antes que imponer un modelo, describir una transformación sistémica compleja, que se produce a distintos niveles -de lo local a lo mundial- y en distintos sectores -público, privado y civil* (Martin, 2000, p. 10).
- *La gobernanza, por definición, tiene que ver con la solución colectiva de los problemas, no con el dominio por el dominio en sí. Estimo que se ha demostrado en forma convincente que en los ambientes complejos, las formas no jerárquicas de toma de decisión pueden ofrecer soluciones más efectivas, incluso que en una “dictadura benevolente”, o que la dominación paternalista. Permiten procesar mayor información y tomar en cuenta una mayor cantidad de valores, y ofrecen una mayor flexibilidad y adaptabilidad* (Scharpf, 2005, p. 173).
- *La gobernanza representa los intentos de equilibrar o reconciliar la habilidad de un gobierno de intervenir en la sociedad a través de la construcción de instituciones efectivas, así como los esfuerzos para desarrollar instituciones que proporcionan protección contra la intervención pública arbitraria e inapropiada en las vidas de las personas. Ejemplos de estas instituciones son mercados competitivos, una sociedad civil con una*

²⁶ “La sociedad civil es una comunidad de ciudadanos, de individuos que disfrutan de igualdad ante la ley, así como de un conjunto de derechos fundamentales, y cuya libertad de perseguir sus metas privadas sólo está restringida por el mismo derecho de los demás, y por los derechos de la res publica que derivan de su condición de ciudadanos” (Mayntz, 2000, p. 5).

esfera pública de debate y crítica, y las familias, es decir, un ámbito diferenciado del tradicional ámbito público de la política (Olsen, 1997, p. 164).

Extrayendo los puntos más pronunciados del concepto, queda clara la diferencia entre la gobernanza y gobernabilidad, ya que el sentido de arte o manera de gobernar, son cualidades de la gobernanza, mientras que gobernabilidad posee la cualidad de gobernable.

Autores como Renate Mayntz; menciona que la gobernanza no puede surgir en cualquier Estado ni bajo ciertas circunstancias, solo si se tienen ciertas condiciones e instituciones; algunas de las que menciona el autor son: (Mayntz, 2000)

- Autoridades políticas fuertes pero no omnipotentes;
- Autoridades legítimas democráticamente; y
- Poder disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente;

En el caso del poder ciudadano, definido en el marco específico de la gobernanza moderna, se encuentra que se caracteriza a partir de cinco variables: (Schmidt, 1999, p. 22)

- I. El grado de profundización participativa: es decir, de pluralismo, apertura y extensión participativa.
- II. La transversalidad: tanto en contenidos como de la red de actores implicados.
- III. La innovación conceptual.
- IV. El impulso de redes de capital social²⁷: esto en referencia a la capacidad que tengan esos procesos de generar dinámicas de confianza, acuerdo, intercambio, cooperación y participación de los actores.

²⁷ Variable que será abordada a detalle más adelante.

- V. Finalmente, todas las experiencias tendrían poco sentido si no demostraran una capacidad de transformación sustantiva de las condiciones de vida de la gente y sólo adquirieran sentido en el plano formal-procesal.

Estos supuestos son en un principio los que se asumen al pensar en ceder espacios de participación y colaboración en la hechura de políticas que se pretendan en un ambiente de gobernanza, supuestos que han sido trabajados primero en los círculos intelectuales, para pasar a las organizaciones intergubernamentales, y después a los gobiernos.

Es así que resaltan los procesos de gobiernos con componentes participativos, y se extiende la idea del abanico de actores sociales presentes en la ejecución de las políticas, incorporando actores de la sociedad civil. Por lo tanto, hablar de gobernanza, significa hacer un análisis que incorpore las relaciones diversas entre la “máquina burocrática administrativa” (Weber, 1904) del Estado y el campo de la sociedad civil. En este sentido, tampoco cabe un análisis organizacional tradicional, “puesto que hay una dimensión flexible, móvil y de cierta forma imprevisible cuando pensamos en la dinámica de las prácticas políticas de la sociedad civil, y de cómo los actores localizados en la dinámica administrativa incorporan esta nueva cultura de gestión, se resisten o simplemente son indiferentes” (Mayntz, 2001, p. 8).

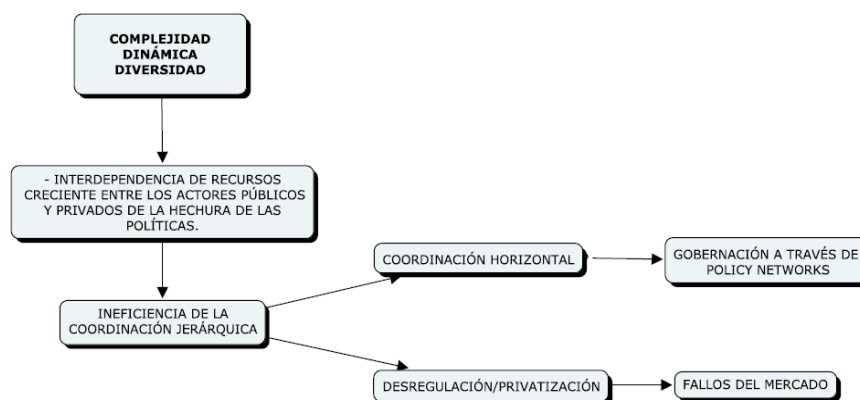
2.4- ¿Qué significa la Gobernanza en las redes de políticas?

Cuando hablamos de gobernanza en su sentido más amplio, nos referimos a la promoción de una sociedad civil activa como parte básica de la gobernanza moderna por un lado, y del otro se piensa en la existencia de un aparato burocrático capaz de procesar las agendas políticas de forma eficiente. La gobernanza, entendida de esta forma, es un concepto útil, pero limitado; ya que esta adquiere su razón de ser mediante la cooperación y colaboración de distintos actores, que no hagan una tajante separación de actividades con el Estado, sino que actúen asociados cada uno, mediante redes para ayudar, pero también para controlar la acción del otro.

El surgimiento y la importancia creciente de las redes de políticas constituyen un rasgo particularmente importante, ya que allí es donde se desarrollan las interacciones entre la sociedad civil, actores privados e internacionales, y donde el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad. “En las redes de políticas, el Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible, y la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita o transforma la formación de una política” (Mayntz, 2000, p. 4), que en el momento de su aplicación encuentre más aceptación que resistencia.

Cabe, en este sentido, pensar en un análisis de gestión pública a partir del concepto de redes sociales; esto porque resulta cada vez más evidente que la participación de la sociedad como sujeto del proceso de construcción de las políticas públicas, es necesario para la consolidación de una democracia que se pretenda participativa.

Diagrama 2.1 Evolución de las *policy networks* como nueva forma de gobernación.



Fuente: Börzel. *¿Qué tienen de especial los Policy Networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea*, 1997. pág. 12.

El diagrama 2.1, hace clara esta transformación teórica y conceptual sobre la evolución del análisis en la política contemporánea, que nos conduce a la tesis del Estado mínimo, estrechamente vinculado a una visión característica de la sociedad civil como mecanismo autogenerador de *policy networks*, en un clima de

gobernanza que da apertura a su creación y desarrollo, asimismo parte de la complejidad de los problemas sociales, la diversidad de actores, el conflicto de intereses existente, la creciente movilización de la sociedad civil en busca de atención, la organización de un sector no gubernamental que actúa cada vez más en el campo de las políticas sociales y la ampliación de la acción social de las empresas; todos ellos, como factores que impulsan y explican el florecimiento de las redes de políticas.

Entrando al terreno de la sociología de las organizaciones, vemos que actualmente (y en ciertos contextos específicos), se considera que la organización en red presenta ventajas o superioridades por sobre otras estructuras, en especial la organización jerárquica, siendo la red una forma de vinculación entre actores sin un principio fuerte de autoridad y que no se limita al espacio de lo formal o institucional: (Barozet, 2002, p. 6)

- Es más flexible que las estructuras burocráticas.
- Se adapta más rápido a un cambio de contexto o de orientación de las metas.
- Vincula formal e informalmente muchos actores de manera estructural, lo que significa cierta institucionalización de las creencias, de los valores, de las culturas de formas particulares de comportamiento.
- Crea confianza (capital social).
- Facilita el intercambio de información.
- Reduce los costos de transacción y la incertidumbre.

En ese sentido, las redes de gobernanza representan la solución adecuada para administrar políticas y proyectos donde los problemas son complejos, hay muchos actores interesados, existe interacción de agentes públicos, privados, centrales y locales y se observa una creciente demanda de beneficios y de participación ciudadana. Sin embargo, las redes distan de ser sencillas, ya que en muchas ocasiones han llevado al fracaso de programas y proyectos sociales, a pesar de las buenas intenciones de los actores interesados.

Hasta este punto, hemos adoptado el término de gobernanza, como aquel que designará tanto la acción y el efecto de gobernar como, en un sentido más amplio, las nuevas modalidades de dirección y coordinación entre políticas e intereses diversos que se observan en múltiples niveles, tanto en el plano local como nacional e internacional y que articulan una relación virtuosa que promueve un equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, en la que se busca finalmente el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, dejando en claro que la gobernanza supera el proceso simple de toma de decisiones lineal y jerárquico que va de arriba hacia abajo (*top-down*) y permite integrar procesos más complejos donde aquellos que participan están presentes continuamente.

Cuando, por otro lado, pensamos en prácticas participativas de gestión pública, la expresión gobernanza debe también necesariamente incorporar la estructura asociativa, de dos maneras diversas: (Montero, 2003, p. 493)

- I. en la concepción de una ingeniería política que destine institucionalmente espacios de participación, garantice a los diversos actores sociales el lugar tanto en los procesos de decisión como también en los de gestión y de control social; y
- II. en la capacidad organizativa de la sociedad civil. Esto es, aquí no se trata propiamente de pensar en espacios institucionales, sino de prácticas asociativas que resulten en una capilaridad importante, que penetre en los campos de sociabilidad anclados en redes primarias (la comunidad, el territorio, las redes de parentesco) y que estos campos den sustentabilidad al entramado asociativo territorialmente estructurado.

El surgimiento de las redes de políticas públicas como forma de gobernanza, responde a un cambio profundo que se estaría dando en la relación entre el Estado y la sociedad, “en lugar de emanar de una autoridad central, sea ésta el gobierno o el legislativo, la política hoy es, en efecto, hecha en un proceso que involucra una pluralidad de organizaciones tanto privadas como públicas” (Powell,

1990, p. 302) por lo que la noción de *policy networks* no representa tanto una perspectiva analítica nueva, sino señales de un cambio real en la estructura de la política. Esto permite encaminar la reflexión sobre la transformación del papel del Estado-nación hacia una visión más compleja, es por esto que un análisis de redes como método para estudiar la nueva gobernanza es no solo una posibilidad sino una necesidad.

Conclusiones

La noción de gobernanza, refleja las dificultades de poner en coherencia los principios de organización de Estado y mercado con el principio democrático, porque al fin de cuentas, lo que parece estar a discusión cada vez que se le menciona es la capacidad de las personas de influir en la toma de decisiones colectivas.

La gobernanza implica, no sólo la acción eficaz del gobierno, sino también la participación activa y coordinada de otros, es un enfoque que integra la acción social y gubernativa.

En las condiciones actuales de nuestro país, resulta indispensable lograr cada vez mayor gobernanza (de la cual la gobernabilidad sería uno de los elementos esenciales, pero no el principal), para responder a los desafíos que enfrentamos. Desde esta perspectiva, la gobernanza es un proceso de la acción del gobierno, de la sociedad civil, de los actores económicos y políticos en la correcta orientación del rumbo de la sociedad.

La ausencia de capacidades sociales se convierte en problema principal, porque nunca será suficiente la sola acción efectiva del gobierno, para alcanzar mejores condiciones de sociabilidad y bien común, por lo que una de las premisas que maneja la gobernanza, es que la acción del gobierno es necesaria pero no suficiente para la dirección de la sociedad, es entonces que se revaloriza la capacidad social.

Si ubicamos a la gobernanza, como proceso que se basa en un orden institucional y técnico, entenderemos que las relaciones entre la instancia de gobierno y la sociedad cambian según las condiciones y definen el patrón de gobierno, como ejemplo la vieja gobernanza y la nueva gobernanza.

“Vieja Gobernanza”: Gobierno \Rightarrow Sociedad.
“Nueva Gobernanza”: Gobierno \Leftrightarrow Sociedad.

Entendiendo entonces, que mientras en la primera se tiene un gobierno fuerte, autosuficiente y una sociedad débil, bajo el mando y control , en la segunda se concibe lo contrario, un gobierno insuficiente, una sociedad fuerte (independiente, autónoma) que trabaja en coordinación, interdependencia y fundamentalmente en redes.

Los saltos paradigmáticos que aquí se expusieron, describen de manera general cada una de las transformaciones que se gestan en la esfera pública, básicamente a causa de los dispositivos institucionales que se emplean como respuesta a las excesivas demandas ciudadanas y la incapacidad de los gobernantes para satisfacerlas.

La gobernanza se presenta como un término, que si bien no es del todo innovador, si reconfigura el estudio de la dirección del Estado, poniendo entre dicho los conceptos de gobernabilidad no solo refiriéndose al Estado como autor único de la dirección.

Referencia Bibliográfica

1. AGUILAR, Luis (2005), “Las políticas públicas: su aporte”, en Acosta, Adrián (coord.), *Democracia, desarrollo y políticas públicas*, Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.
2. AGUILAR, Luis (editor) (1992), *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

3. ALCANTARA, Manuel (1995), *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica.
4. BARRY, Bozeman (1999), "Introducción: Dos conceptos de Gestión Pública", en Barry Bozeman, *La Gestión pública*, Situación Actual, México, Ed. CNCPYAP, UAT y FCE, pp.37- 40.
5. FREDERICK H, George (1983), *Nueva Administración Pública*, México, Ed. Noema, Pág. 31.
6. MAJONE, Giandomenico (2004), "La credibilidad de las políticas: por qué es importante lograrla", en Del Carmen, Pardo [Compiladora] *De la administración a la gobernanza*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) México.
7. OLSEN. J.P (1997), "European challenges to the Nation State", en B. Steunenber y F. Van Vaught [eds.], *Political institutions and public policy*, Kluwer, Dortrech, pág. 164.
8. PETERS, Guy (2004), "Cambios en la naturaleza de la Administración Pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles", en Del Carmen Pardo, María. *De la Administración Pública a la gobernanza*, Edit. COLMEX.

Hemerográfica

1. ARELLANO, David (2002), "Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio?", Lecciones para la reforma administrativa en países como México, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 23, Caracas, pp. 16-17.
2. ARELLANO, David y Cabrero, Enrique (2005), "La Nueva Gestión Pública y su teoría de la Organización: ¿son argumentos antiliberales?", Justicia y equidad en el debate organizacional público: en *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, Vol. XIV, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, pp. 599-618.
3. BARZELAY, Michael (2003), "La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita": en *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, Vol. XII, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, pp. 241-512
4. CABRERO Mendoza, Enrique (2000), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México: Límites de las policy sciences en contextos cultural y

políticamente diferentes”, en *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, Vol. IX, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

5. GUADARRAMA, Gloria (2003) “Gerencia pública y política social en Latinoamérica”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. IV, núm. 13, pp. 127-162.

6. GUERRERO, Omar (2001), “Nuevos modelos de gestión pública”, en *Revista Digital Universitaria*, Vol. 2, núm. 3, 30 de septiembre, México.

7. LEON, Corona Benito (2007) “La Nueva Gestión Pública y el estilo personal de gobernar”, en *Revista Sociológica*, año 22, núm. 65, septiembre-diciembre de 2007.

8. LEON Peter De (1997) “Una Revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier”, en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1997, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

9. MAYNTZ, Renate (2001), “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21 (Oct. 2001), Caracas, pp. 1-9.

10. MONTERO Closa, Carlos (2003) “El libro blanco sobre la Gobernanza”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* Núm. 119. (Enero 2003) pp. 485-503.

11. NAVARRO, Sandra H (2004) “Políticas Públicas y Políticas de vejez. Aspectos teórico conceptuales”, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE, División de Población de la CEPAL) Núm. 51. Santiago de Chile, (2004). Pp. 5-63.

12. ORMOND, Derry (1999) “Nueva Gerencia Pública: ¿Qué tomar y qué dejar?”, en *Revista CLAD Reforma y Democracia*. No.13 (Feb. 1999), Caracas, Pp. 1- 20.

13. PORRAS, Martínez José Ignacio (2001), “Policy networks o red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación”, en *Revista Estudios Sociológicos* XIX: 57. Pp. 721-745.

14. POWELL, Walter W (1990) “Neither market not hierarchy: networks forms of organization” in *Research in Organizational Behavior* by JAI Press Inc, Vol. 12, pp. 295-336.

15. SCHMIDT, Samuel (1999) “La Red de Poder Mexicana. Estabilidad política y gobernabilidad”, en *Instituciones y Desarrollo* N° 3, abril, Institución Internacional de Gobernabilidad, pp. 5- 40.
16. THOENIG Jean, Claude (1997), “Política Pública y acción Pública”, en *Gestión y Política Pública*, primer semestre, Vol. VI, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
17. WALSH, K y Stewart J (1992) “Change in the Management of Public Services, Public Administration”, núm 70, pp. 499-518.

Digitográfica

1. BAROZET Emmanuelle, “El aporte del análisis de redes sociales a los temas de gobernanza en sistemas complejos: de la red a los *policy networks*.” [En línea] disponible en: <http://bit.ly/WxCVU0>
[Accesado el día 30 de abril de 2011]
2. BÖRZEL, Tanja A, (1997) “¿Qué tienen de especial los Policy Networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea.” [En línea] disponible en: <http://bit.ly/11g4eBf>
[Accesado el día 09 de septiembre de 2011]
3. Commission for Global Governance. *Of global neighbourhood*. [En línea] disponible en: www.itcilo.it/english/actrav/telearn/global/ilo/globe/gove.htm
Consulta 26 de abril de 2011.
4. GARDE Roca, Juan Antonio, (2005) “Nueva gerencia pública: evaluación, calidad e innovación”. [En línea] disponible en: www.clad.org.ve/fulltext/0053110.pdf
[Accesado el día 01 de abril de 2011]
5. HOOD, Christopher, “Public administration and public policy: Intellectual challenges for the 1990s”, *Australian Journal of Public Administration*. [En línea] disponible en: http://www.christopherhood.net/pdfs/npm_encyclopedia_entry.pdf
[Accesado el día 01 de abril de 2011]
6. PARDO, María del Carmen, “De la Administración Pública a la Gobernanza”. [En línea] disponible en:

http://www.inep.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=3599

[Accesado el día 24 de marzo de 2011]

7. OCDE, "Governance in Transition". [En línea] disponible en:

<http://www.oecd.org/PUMA/country>

[Accesado el día 22 de abril de 2011]

8. MARTIN Yuste, José Luis, (2000) "Boletín de las Unidades Españolas de Traducción de la Comisión Europea." [En línea] disponible en:

<http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/numeros.html>

[Accesado el día 26 de abril de 2011]

9. SCHARPF Fritz W. (2005) "Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa" [En línea] disponible en:

<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20gobernanza%20hoy.pdf>

[Accesado el día 29 de abril de 2011]

Diccionario

1. BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (1983), *Diccionario de política*, Siglo XXI editores, México, Pág. 1410, 1522.

Capítulo 3

REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Dentro de este capítulo, se describe la utilidad del enfoque de redes de políticas como herramienta explicativa de la implementación de políticas públicas, destacando su importancia, en la estructuración de nuevas formas de interacción política y social.

3.1- Redes de Políticas (Policy networks).²⁸

En las ciencias sociales contemporáneas, se ha destacado el uso y aplicación del análisis de las redes de políticas públicas, como una nueva alternativa que se abre para el estudio de la estructura social, convirtiendo el término red “en el nuevo paradigma de la arquitectura de la complejidad” (Bözel, 1997, p. 2).

Como un primer acercamiento para situar los orígenes del análisis de redes, se ubican las visiones estructuralistas de la sociología como principales fuentes pioneras, seguidas de la psicología social y la antropología.

El desarrollo antropológico (británico fundamentalmente), empleaba el concepto de red “metafóricamente”, para hacer descripciones parciales referidas a la estructura social (estructural funcionalista), sin embargo bajo esta óptica resultaba incapaz el estudio de los lazos que conectaban a los individuos, derivado de que el enfoque analizaba únicamente el comportamiento dentro de grupos cerrados.

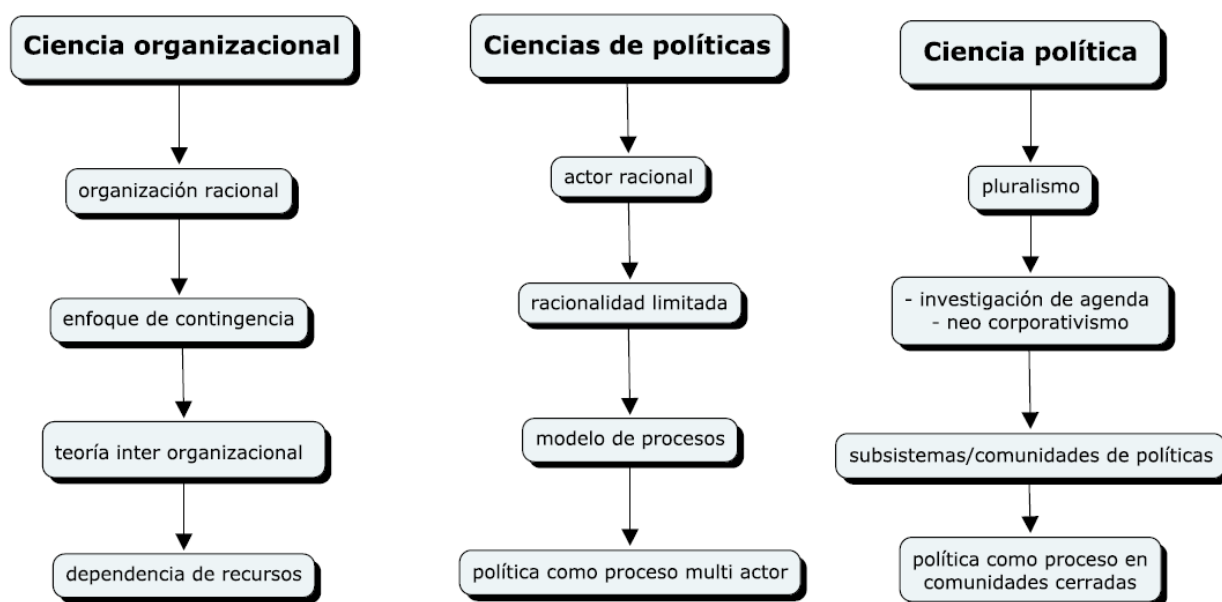
En una segunda etapa del desarrollo del análisis de redes, devino el uso del análisis cuantitativo, mismo que se enfocaba al tamaño y la manera de interconexión tanto individual como grupal.

²⁸ Existen por lo menos tres términos que fundamentan la concepción de entramado de redes: la red de política (*policy networks*), la comunidad de política (*policy community*), y las coaliciones de militantes (*advocacy coalitions*). El debate en busca de una interpretación adecuada de sus contenidos en un lenguaje más cercano a los hispanohablantes aún no está cerrado, así que se usarán como equivalentes con independencia del debate que ha surgido en torno a su traducción.

Es así que durante el siglo XIX y principios del XX, varios sociólogos formalizaron la idea que para estudiar los individuos de una sociedad, es necesario examinar las estructuras sociales en que se hallan insertos y las conexiones que hay entre ellos; el principal teórico que sentó las bases del estructuralismo que promovió el nacimiento del análisis de redes fue Georg Simmel a través de la sociometría.²⁹

Con el nacimiento de la Sociometría³⁰, nace también el análisis formal de redes tal como lo conocemos en estos días, es entonces que las policy networks, se presentan dentro de un campo interdisciplinario de estudio en el que se desarrollan técnicas para estudiar las relaciones entre las entidades que forman cierta estructura.

Diagrama 3.1 Raíces teóricas de las redes de políticas públicas.



Fuente: Schmidt, Samuel. *La Red de Poder Mexicana. Estabilidad política y gobernabilidad*, 1999. Pág. 32.

²⁹De acuerdo con el autor, cuando un individuo tiene un efecto, inmediato o mediato sobre otro, es que la mera agregación espacial de individuos, se transforma en sociedad. Por lo tanto, si existe una ciencia cuyo objeto de estudio sea la sociedad, debe investigar exclusivamente estas interacciones, estas formas y tipos de asociación (Sociología, 1908).

³⁰Es el análisis sistemático de los patrones de interacción entre individuos (Moreno. 1934).

En la última década, el estudio de fenómenos políticos desde una perspectiva de red se ha visto reactivado, por lo que resulta muy común hablar de las redes de comunicación informal para el establecimiento de vínculos de colaboración con otras organizaciones, y como estas afectan los resultados en las políticas públicas.

En la literatura de redes, existe una vasta cantidad de definiciones del concepto y; constantemente todas estas coinciden en particularidades que componen al enfoque.

- *Las redes de políticas son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político (Klijn, 1998, p. 26).*
- *Son un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes (Bözel, 1997, p. 2).*
- *Se define generalmente como un conjunto de relaciones de un tipo específico, por ejemplo de colaboración, de apoyo, de control o de influencia entre conjunto de actores (Roth, 2006, p. 33).*
- *Son mecanismos de movilización de recursos políticos en situaciones en las cuales la capacidad para tomar decisiones, formular o implementar programas es ampliamente distribuida o dispersa entre distintos actores tanto públicos como privado (Mayntz, 2001, p. 8).*

En este sentido, la unidad de análisis en las policy networks no son los individuos sino un conjunto de de actores conectados entre sí. Asimismo se percibe como un método de análisis de la estructura social, que se puede utilizar para un análisis de redes como un método cuantitativo o cualitativo.

Para estructurar y desarrollar la literatura en materia de redes, se hace una primera distinción en dos dimensiones (escuelas):

- Cuantitativo vs cualitativo.
- Policy Network como tipología de intermediación de intereses vs Policy Network como forma específica de gobernación.

A continuación abordaremos estas dimensiones, destacando así sus aportaciones más significativas.

3.1.1- Análisis cuantitativo de redes vs. Análisis cualitativo de redes.

Esta primera distinción hace referencia a los métodos; ambos enfoques utilizan a los métodos como herramienta analítica.

Con la finalidad de sintetizar, comparar y diferenciarlos se presenta una tabla descriptiva de las características fundamentales estos enfoques.

Tabla 3.1 Análisis cuantitativo de redes vs. Análisis cualitativo de redes.

Cuantitativo	Cualitativo
Considera el análisis de redes como un método del análisis de estructuras sociales	Se orienta más hacia los procesos
Las relaciones entre los actores se estudian en términos de su cohesión, equivalencia estructural y representación espacial, utilizando métodos como: <ul style="list-style-type: none"> • Clasificación jerárquica ascendente • Tablas de densidad • Block models 	Se enfoca menos en la simple estructura de interacción entre actores y más en el contenido de esas interacciones. Utiliza métodos como: <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas a profundidad • Análisis de discurso y contenido

Fuente: Elaboración propia, con base en Börzel, Tanja A. *¿Qué tienen de especial los Policy Networks?. Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea.* (1997)

3.1.2- Escuela de la intermediación de intereses vs. La escuela de la gobernanza.³¹

Las diversas escuelas que participan en el debate en torno a los “policy networks” están de acuerdo en un punto: las redes existen y operan como enlaces entre actores públicos y privados en un campo de la política (Marsh, 2000).

Se han introducido diversas concepciones de los policy networks, en torno a la escuela de intermediación de intereses y la escuela de la gobernanza;³² sin embargo la distinción entre ambas escuelas no es muy clara en la literatura ya que no son mutuamente excluyentes, ambas están fundamentalmente enfocadas en cómo la conformación de redes impacta en la elaboración de políticas.

A. Escuela de la intermediación de intereses.

La literatura sobre policy networks, tiene un amplio desarrollo en Europa, fundamentalmente en Inglaterra en los años 80 y 90, donde las redes son concebidas como un concepto genérico que se aplica a todos los tipos de relaciones entre actores públicos y privados. Puede pensarse como el concepto de subgobiernos en EE.UU, o el de comunidad política para Inglaterra, todos estos fundamentalmente direccionados para la investigación sobre la relación entre Estado e intereses sociales; en la actualidad muchos autores sugieren abandonar los modelos corporativistas y pluralistas, con fundamento en el desarrollo de un concepto genérico que abarque diferentes tipos de relación entre el Estado y los grupos de interés.

³¹ El análisis de las policy networks en general se aplica a dos ámbitos distintos: (Klijn, 1998, p. 12)

- Desde un punto de vista teórico, como herramienta analítica para entender cómo se estructuran las relaciones entre grupos de intereses, Estado y demás actores involucrados en un campo político (“tipología de intermediación de intereses”), así como los intercambios que se dan entre ellos, corrientes que corresponden a las investigaciones norteamericanas y británicas.
- Desde un punto de vista aplicado, como una herramienta que permite diseñar y aplicar políticas públicas eficientes (una “forma específica de gobernación”), “como un mecanismo para movilizar recursos políticos en situaciones en las que estos recursos están muy dispersos entre los actores públicos y privados”. Pero partiendo de la base que las relaciones entre actores son el punto central del análisis, y no los actores en sí.

³² En la literatura americana y británica el término policy network es concebido como un modelo de intermediación de intereses, el cual es superior al pluralista y al corporativista (Marsh & Rhodes, 1992)

Una distinción desarrollada entre los distintos tipos de policy networks, es aquella que hay entre redes heterogéneas y homogéneas: (Klijn, 1998, p. 12)

- I. Heterogéneas: los actores involucrados disponen de intereses y recursos diferentes, lo que crea un estado de interdependencia entre los actores vinculándolos en un policy network donde pueden mediar sus intereses, intercambiar sus recursos.
- II. Homogéneas: tienen intereses y recursos similares, como el caso de las llamadas profesional networks y las redes basadas en problemas.

Los policy networks son contemplados generalmente como herramienta analítica para examinar relaciones institucionalizadas de intercambio entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil; el valor explicativo que añade a los diferentes tipos de redes, es la suposición subyacente que la estructura de una red tiene una influencia mayor en la lógica de la interacción entre los miembros de las redes, de suerte que afecta tanto al proceso político como al resultado político.

Este enfoque concibe las redes de políticas como concepto genérico que se aplica a todo tipo de relaciones entre actores públicos y privados, se basa en las relaciones de dependencia entre el gobierno y los grupos de presión, se ofrecen distintas tipologías que se diferencian entre sí sobre la base de los criterios utilizados (Rhodes, 1997)

- Nivel de institucionalización
- Alcance
- Número de participantes
- Funciones
- Normas de conducta
- Tipo de relaciones
- Estrategias de los actores

El concepto de red de políticas de la escuela de intermediación de intereses se ha aplicado al estudio de las políticas sectoriales en varios países; se concibe como herramienta analítica de las relaciones institucionalizadas de intercambio entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, permitiendo un análisis más preciso de las diferencias entre sectores y subsectores.

De todos los trabajos existentes en la materia, se hace mayor referencia a la tipología de Marsh & Rhodes, sus investigaciones presentan un modelo de intermediación entre los grupos de interés y el Estado, enfocado a niveles intermedios y sectoriales, en función de los miembros, del estilo de interacción dominante y distribución de recursos.

B. La escuela de la gobernanza.

Por otro lado, esta escuela concibe a las redes como una forma específica de gobernanza, como mecanismo para movilizar recursos políticos en situaciones en las que estos recursos están muy dispersos entre los actores públicos y privados. Caracteriza a las redes sólo como una forma específica de interacción pública-privada en política pública (gobernanza) es decir, aquella basada en la coordinación no jerárquica. Muchos autores utilizan las *policy networks*, como un concepto analítico o modelo para connotar las relaciones estructurales, interdependencias y dinámicas entre actores en política y hechura de políticas. Con este uso, las redes provén una perspectiva de acción hacia objetivos comunes.

Las uniones que difieren en su grado de intensidad, normalización, estandarización y frecuencia de interacción, constituyen las estructuras de una red, estas determinan a su vez, el intercambio de recursos entre los actores, forman puntos de referencias para los cálculos de los actores de costos y beneficios de estrategias particulares.

Es posible identificar, que la unidad de análisis se ha desplazado desde el actor individual hacia el conjunto de interrelaciones que constituye la red inter-organizacional. Mientras el concepto analítico de red describe el contexto de y los factores principales para, hechura de políticas conjunta, el concepto de redes como relaciones inter-organizacionales se centra en la estructura y procesos a través de los cuales la hechura de políticas públicas conjunta se organiza, por ejemplo, en gobernación.

La gobernación moderna³³ se caracteriza por sistemas de decisión en los que la diferenciación territorial y funcional desagrega la capacidad efectiva de solución de problemas en una colección de sub-sistemas de actores con tareas específicas, competencias y recursos limitados, dando como resultado una interdependencia funcional de los actores públicos y privados en la hechura de políticas.

Es así, que las policy networks reflejan un cambio en la relación entre el Estado y la sociedad, no hay separación estricta entre las dos: en lugar de emanar de una autoridad central, sea ésta el gobierno o el legislativo, la política hoy es, en efecto, hecha en un proceso que involucra una pluralidad de organizaciones tanto privadas como públicas. Por esto es que “la noción de policy networks no representa tanto una perspectiva analítica nueva, sino señales de un cambio real en la estructura de la política” (Marsh & Smith. 2000, p. 249).

Ambas perspectivas, coinciden en señalar que las decisiones públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, donde resulta preciso analizar los intercambios de recursos e información entre los actores en un área de políticas pública, así como las reglas, las rutinas informales, los vínculos organizacionales que limitan y estructuran procesos y el estilo de interacción que se producen al interior de las redes.

³³ La visión de los policy networks como una forma específica de gobernación, se encuentra más especificada en los trabajos de algunos estudiosos alemanes de políticas públicas como Renate Mayntz, Fritz Scharpf, Patrik Kenis, Volker Schneider y Edgar Grande; sus aportes parten de la suposición de que las sociedades modernas se caracterizan por una diferenciación funcional, y por subsistemas sociales parcialmente autónomos.

Tabla 3.2 Conceptos de policy networks.

	Concepto cuantitativo de las redes	Concepto cualitativo de las redes
	Escuela de intermediación de intereses.	Escuela de gobernación.
Policy networks como herramienta analítica.	Los policy networks como una tipología de relaciones Estado/ sociedad.	Los policy networks como modelo para analizar formas no jerárquicas de interacción entre actores públicos y privados en la hechura de políticas públicas
Policy networks como enfoque teórico.	La estructura de los policy networks como determinante del proceso y resultado políticos.	Los policy networks como una forma específica de gobernación.

Fuente: Börzel, Tanja A. *¿Qué tienen de especial los Policy Networks?. Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea.* (1997)

3.2- Enfoques de redes de políticas.

Dentro del análisis de las policy networks, se reconoce que gran parte de la elaboración de las políticas se lleva a cabo dentro de redes de niveles múltiples, con organización propia e interorganizaciones, es por ello que el enfoque de nivel medio³⁴ es usualmente recurrido, en alcance como en términos del establecimiento de vías casuales.

Este concepto ha sido abordado principalmente por cuatro enfoques de análisis que se han vuelto sobresalientes en la bibliografía británica y que han sido sujetos de investigación empírica (Evans, 1998, p. 230).

³⁴ Teoría de dependencia de recursos y teorías interorganizaciones

3.2.1- Interacción grupal.

Se centra en la relación entre grupos y funcionarios públicos dentro de sectores y subsectores, este enfoque representa un desplazamiento en la atención de la literatura de políticas públicas de las instituciones a las redes de políticas públicas. Asimismo se justifica con el supuesto teórico de que una red de políticas públicas pasa por una gama de instituciones en lugar de suponer que la institución está compuesta por un miembros que tienen una misma concepción de mundo. (Evans, 1998)

3.2.2- Interacción personal o antropológica.

Estudia las relaciones entre agentes dentro de contextos organizacionales e interorganizacionales e “identifica el parentesco común” (Rhodes, 1997, p. 48) y una cultura convenida. Se preocupa por la manera en que se utilizan las redes para transmitir valores a actores nuevos y cómo se reproducen e interpretan esos valores como mecanismos de inclusión o exclusión.

Se considera un estudio antropológico, en el sentido de que es esencialmente un estudio de nivel micro acerca del comportamiento humano, que estima el efecto del contexto sobre el comportamiento de los agentes.

En el trabajo que realizan Hecló & Wildavsky, (Gobierno privado del dinero público, 1974), se destacan tres relaciones casuales centrales:

- I. La toma de decisiones de políticas públicas se caracteriza por una comunidad cerrada compuesta de élites privilegiadas.
- II. Los resultados de las políticas son el producto de la compleja interacción entre los actores de la élite y sus ambientes.
- III. El comportamiento de estos actores es el producto del ambiente de su red.

La red de políticas públicas de Hecló & Wildavsky es una cristalización de las estructuras antropológicas de nivel micro. Estas estructuras antropológicas poseen

un ambiente, historia y parentesco; moldean y determinan las interpretaciones de los actores.

“La continuidad de la política pública es el resultado del sistema de creencias comunes difíciles de cambiar con el tiempo. Por tanto, el cambio en las políticas públicas es incremental porque está inspirado históricamente en un ambiente y una comunidad” (Evans, 1998, p. 248).

Posteriormente, dos enfoques rivales para el análisis de las redes de políticas públicas surgieron de dos iniciativas patrocinadas por el Consejo de Investigación para la Ciencia Social: la Iniciativa para las Relaciones Intergubernamentales, que se llegó a conocer como el “modelo de Rhodes”, y la iniciativa de Wilks & Wright (1987) conocida como “Iniciativa para las Relaciones Gobierno-Industria”, el cual sienta las bases de lo que puede llamarse el enfoque estructuralista débil.

Este último sostenía su punto de análisis en ver a las policy networks, como relaciones personales de grupos pequeños de actores políticos sin enfocarse tanto en una explicación más amplia de la naturaleza de la elaboración de políticas públicas en el Estado Moderno (Evans, 1998, p. 251).

La crítica de este enfoque radica, en la necesidad de una perspectiva más incluyente, que explicara el cambio y sus efectos sobre el resultado de las políticas públicas, así como la necesidad de un método que analice el efecto estructural de la red sobre los resultados de las políticas, destacando el efecto de las variables de nivel macro sobre las redes y el efecto de estas en las variables de las políticas en un nivel macro.

3.2.3- Análisis formal de redes: Fuerte y Débil.

El análisis formal de las redes puede organizarse en dos grandes escuelas:

A. Estructuralismo débil

El “modelo Rhodes” se basa en cinco propuestas principales: Comunidad de políticas públicas, red profesional, red intergubernamental, red del productor y red temática.

Rhodes desarrolló una tipología donde distinguió cinco tipos diferentes de redes que abarca desde las comunidades de políticas públicas fuertemente integradas hasta las redes temáticas débilmente integradas. Estas redes se distinguen aún más de acuerdo con sus relaciones y la distribución de recursos entre los miembros.

- I. Cualquier organización depende de otra organización en términos de recursos.
- II. Para lograr sus metas, las organizaciones tiene que intercambiar recursos.
- III. Aunque la toma de decisiones dentro de la organización es limitada por otras organizaciones, la coalición dominante conserva cierta discrecionalidad. El sistema reconocido de la coalición dominante influye en que relaciones se ven como problemáticas y que recursos se buscarán.
- IV. La coalición dominante emplea estrategias dentro de las reglas del juego conocidas para regular el proceso de intercambio.
- V. Las variaciones en el grado de discrecionalidad son productos de las metas y el poder potencial relativo de las organizaciones que interactúan. Este poder potencial relativo es producto de los recursos de cada organización, de las reglas del juego y del proceso de intercambio entre las organizaciones.

En el “modelo de Rhodes”, se centra en la variedad de vínculos entre el centro y la gama de organizaciones políticas y gubernamentales subcentrales. Rhodes subraya que el concepto de redes de políticas es particularmente apropiado para este nivel de análisis. Asimismo define a las redes de políticas como *“un grupo complejo de organizaciones conectadas unas con otras por las dependencias de*

recursos y que se distinguen de otros grupos o complejos por rupturas en la estructura de la dependencia de los recursos” (Rhodes, 1997, p 53).

B. Estructuralismo fuerte

Este subconjunto de análisis de redes da prioridad a los que investigan a las redes como estructuras que atribuyen papeles, recursos y capacidades que afectan tanto la manera en que se comportan los grupos como los resultados de las políticas (Marsh & Smith, 1996, p. 8).

Se presta atención no a los individuos, sino a las posiciones que ocupan los actores sociales, relaciones y conexiones entre ellos. El principal foco analítico está en las relaciones conexiones relacionales como tales, los vínculos entre las posiciones y no en los atributos de los individuos titulares que los ocupan (Borzel, 1997).

En suma los estructuralistas fuertes privilegian la estructura de las redes a expensas de trabajar con ellas. Las redes son tanto la causa como el efecto; afectan la manera en que se comportan ciertos actores y ayudan a moldear los resultados de las políticas públicas. Sin embargo, las maneras en que los agentes construyen y deconstruyen razonablemente las redes afectan la estructura de dichas redes.

Así para Marsh & Smith el análisis formal de redes en particular y el análisis de las redes de las políticas públicas en general, necesitaban trascender la diferenciación burda entre estructura y agencia, redes y ambiente. Esta aspiración dio forma al surgimiento del enfoque dialéctico de las redes de políticas públicas.

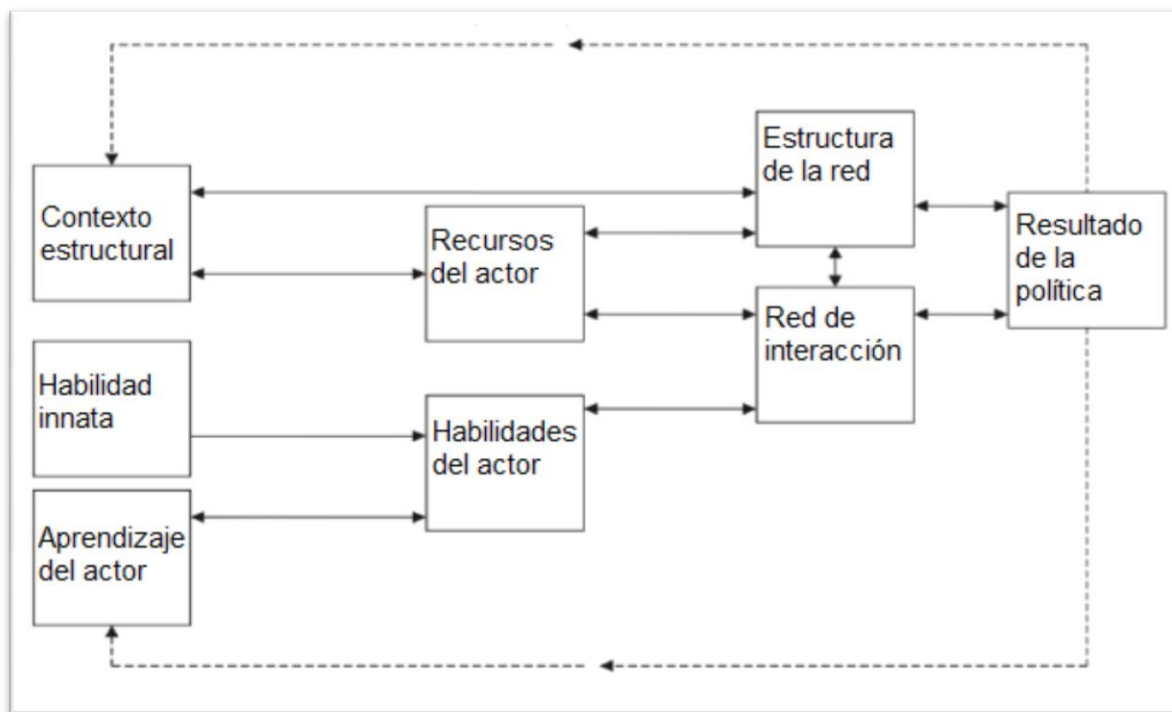
3.2.4- Enfoque integrador o dialéctico.

Las redes de políticas públicas son una herramienta inadecuada para estudiar la conformación de la agenda, por lo que evaluar la naturaleza del análisis integrador en la ciencia política británica e integrarlo con otros enfoques de nivel medio,

puede generar afirmaciones de conocimiento específicas y comprobables, según mencionan Marsh & Smith (2000), como ejemplo de esto; combinan el análisis de las redes de políticas públicas con el de la transferencia de políticas para establecer una gama de vías casuales que pueden probarse a través del análisis empírico.

El enfoque “dialéctico” de Marsh y Smith busca combinar algunos de los méritos de los cuatro enfoques que se desarrollaron, e integrarlos en un todo analítico coherente. Se centra en la relación interactiva entre la estructura y la agencia, con la intención de desarrollar una teoría de las redes de políticas públicas que proporcione una explicación de la continuidad de las políticas y del cambio dentro de dichas redes.

Diagrama 3.2 Redes de políticas: un enfoque dialéctico.



Fuente: Marsh y Smith. 2000. *Understanding policy networks: towards a dialectical approach*. In Political Studies Association, Blackwell publishers. Pág. 241.

Es así, que dentro de un campo interdisciplinario de estudio, en el que se desarrollan técnicas para estudiar las relaciones entre las entidades que forman una cierta estructura, el supuesto principal es que cualquier entidad social (un individuo, una agencia gubernamental, etc.) está inserta en una estructura relacional, “la entidad y estructura se insertan en una relación de retroalimentación, donde la estructura afecta a la entidad y la entidad afecta a la estructura” (Marsh & Smith, 2000, p. 261).

El progreso de esta especialidad está siendo tan acelerado que según algunos autores nos encontramos ante el surgimiento de una nueva disciplina basada en un nuevo concepto, e incluso en una nueva filosofía: la del mundo pequeño (*small world*).³⁵ No debemos olvidar que los avances que han tenido lugar en los últimos años en el estudio y análisis de redes complejas no hubieran sido posibles sin otros procesos paralelos como son la adquisición y manipulación de los datos; en la mayoría de los casos los modelos de investigación son descriptivos de las estructuras, usando fundamentalmente la estadística y modelos probabilísticos, apoyados además por los nuevos programas informáticos, mismos que retoman los estudios clásicos de la teoría de grafos.

Resulta claro, que el estudio de las redes de políticas ha avanzado en progresiva importancia, sin embargo la finalidad de este trabajo de investigación es ir más allá del uso del enfoque de manera descriptiva y analítica, más bien busca dar un carácter explicativo de las redes generadas por el programa de Coinversión Social, a partir de ciertas propiedades estructurales (centralidad, densidad, homofilia).

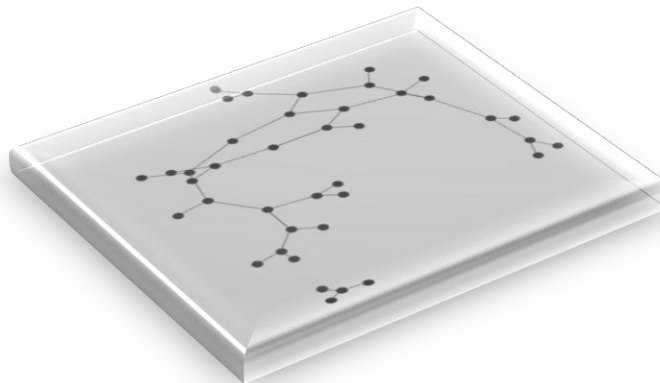
³⁵ El “mundo pequeño” (Small World) es un concepto originado en los estudios de Stanley Milgram (1967); básicamente el modelo consiste en una red matricial donde cada nodo está conectado con sus vecinos directos hasta una distancia dada, estableciéndose además enlaces aleatorios con nodos situados a cualquier distancia de la red. Se demuestra que en dichas redes, si el número de nodos n tiende a infinito, la distancia media entre dos de ellos crece según un polinomio, esto es, la distancia media entre dos nodos, medida a través del número de enlaces que los separa, crece muchísimo más despacio que el número de enlaces de la red (Rull, 2002).

3.3- Herramientas y aplicaciones para el estudio de redes políticas.³⁶

En la última década, el estudio de fenómenos políticos desde una perspectiva de red se ha visto altamente reactivado, como ejemplo, algunas de las temáticas comúnmente estudiadas desde la perspectiva de policy network son: (Izquierdo, 2005, p. 6)

- Formación de alianzas y coaliciones en ámbitos domésticos e internacionales.
- Patrones de flujos comerciales y su efecto en políticas de cooperación entre países.
- Elección individual de contactos en redes políticas auto-organizadas
- Impacto de estructuras de redes en actitudes políticas, conducta electoral, difusión de innovaciones en grupos, logro de conductas cooperativas, performance gubernamental, etc.
- Reorganización de entidades políticas para el logro de una mayor eficiencia al momento de la gestión.

Figura 3.1 Propiedades básicas de las redes de políticas y los actores.

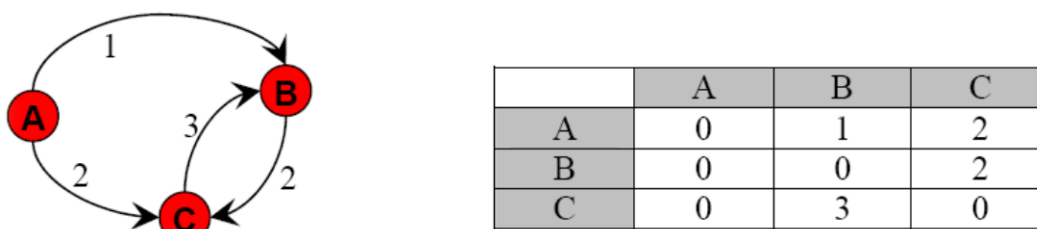


Fuente: Izquierdo, Luis. *Introduction to Social Network Methods.*, 2005. Pág. 5.

³⁶ Concretamente y para efectos de esta investigación, se desarrollarán únicamente los conceptos y las variables comúnmente observadas en las matrices de estudio del análisis de redes, mismas que permitirán comprender los cálculos secuenciales sobre transformaciones de las matrices que surjan del ejercicio práctico que se realiza con programa informático.

La información que se obtiene, derivado del análisis y uso de los instrumentos que proveen las distintas temáticas en las redes, permiten formar la base de datos usualmente representada con matrices “relacionales”, donde las celdas contendrán la información acerca de la relación (o falta de ella) entre las entidades y actores de una arena determinada.

Figura 3.2 Representación de las redes con matrices.



Fuente: Izquierdo, Luis. *Introduction to Social Network Methods.*, 2005. Pág. 5.

Es común, que en el análisis de redes utilizemos una matriz cuadrada con filas y columnas, como actores en el conjunto de datos. Las celdas de la matriz contienen la información de registros sobre los vínculos³⁷ entre cada par de actores (por ejemplo, sus recursos, número de participantes, etc.)

Tradicionalmente, se identificaban como recursos únicamente la base legal, y el recurso económico o personal, sin embargo actualmente dentro de los procesos y fases que dan forma a las políticas públicas, es necesario tomar en consideración información como la infraestructura pública, el tiempo y el consenso entre los actores. Autores como Joan Subirats (2008), habla sobre la importancia y el peso relativo que tienen los diferentes recursos, ya que el intercambio de estos constituye una parte esencial de las interacciones, puesto que durante la movilización de los atributos, el estatus tanto del recurso como del actor, puede modificarse sensiblemente.

³⁷ La serie de datos que puede llegar a contener una matriz, son tan amplios y complejos como los diversos problemas a los que se enfrentan los actores en la red, los datos relacionales suelen considerarse como “atributos de las unidades, que no son necesariamente el objeto principal, pero son utilizadas para la obtención de conclusiones sólidas” (Rull, 2002, p. 7).

Crozier & Friedberg (1980) sugieren que el poder puede precisarse como una relación de intercambio que siempre favorece más a una de las partes, una relación donde un actor puede sacar más ventaja que el otro, donde existen equilibrios de poder por la ventaja de una hegemonía, pero donde todo tiende a ser momentáneo si consideramos que el actor sometido no está totalmente desvalido; los recursos de que dispone cada actor le permiten ampliar su margen de libertad. Asimismo, estos autores hablan de todo un abanico de recursos que se pueden adquirir mediante transacciones con otros grupos según se van logrando sus fines u objetivos, los cuales pueden ser: humanos, organizacionales, materiales y culturales.

Tabla 3.3. Clasificación de Recursos.

RECURSOS	
Políticos	Legitimidad (reconocimiento), solidaridad, difusión y apoyo 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, conocimiento y capacidades sobre manejo organizacional, reclutamiento de integrantes, asistencia en requerimientos administrativos y regulatorios
Culturales	Comprensión de los problemas y asuntos ante los cuales se actúa, acceso al conjunto de valores y percepciones de los actores.
Materiales	Financiamiento y recursos materiales (equipos necesarios para las funciones de la red).
Legales	Reglas organizativas y reglamentos de operación de programas.

Fuente: Elaboración propia con base en el Seminario de Teoría, Métodos y Aplicaciones de las Redes Sociales para el Análisis de Políticas Públicas, CIDE. Julio 2010.

3.3.1- ¿Qué es una matriz en el análisis de redes?

“Una matriz es un conjunto de elementos de cualquier naturaleza, particularmente en este caso, se entenderá metafóricamente como el “envase” que contiene a los datos que dan forma a una red, permitiendo así, mostrar las conexiones entre nodos³⁸ o actores de las políticas” (Izquierdo, 2005, p. 6).

³⁸ En las ciencias sociales, una red contiene un conjunto de actores (o agentes, o nodos, o puntos, o vértices) que pueden tener relaciones (o vínculos) entre sí. Las redes pueden tener pocos o muchos actores (nodos), y uno o más tipos de relaciones entre pares de actores. Se sigue la notación en español propuesta en el Congreso Internacional de Redes Sociales (2000) glosario de análisis de redes sociales. (disponible en <http://redes-sociales.org>)

Crear una matriz de datos implica, definir las variables que se consideran para el estudio e introducir los datos recogidos como son: ³⁹

- Tipo de nodo (unimodal), dos tipos (bimodal), tres tipos (trimodal), etc.
- Matrices simétricas o asimétricas;
- Conexiones dirigidas o no dirigidas;
- Conexiones valuadas o dicotómicas.

Matriz unimodal, dicotómica y simétrica- no dirigida.

- Una matriz es unimodal cuando tiene los mismos nodos en las filas y columnas (mismos nombres);
- Es dicotómica porque representa sólo la presencia (1) o ausencia (0) de conexión; esta codificación es importante ya que cualquier otra provocaría modificaciones en la interpretación del modelo;⁴⁰
- Es simétrica porque cada conexión en la red es recíproca (el triangulo sobre la diagonal de la matriz es idéntico al triangulo bajo la diagonal). ⁴¹

Figura 3.3 Representación de una matriz unimodal, dicotómica y simétrica (no dirigida).

	A	B	C	D
A	0	1	0	1
B	1	0	1	1
C	0	1	0	0
D	1	1	0	0

Fuente: Elaboración propia.

³⁹ Seminario de Teoría, Métodos y Aplicaciones de las Redes Sociales para el Análisis de Políticas Públicas, CIDE. Julio 2010.

⁴⁰ Hanneman & Izquierdo (2006)

⁴¹ “Se da reciprocidad en las relaciones, si A se relaciona con B, y necesariamente B se relacionará con A. Esto implica decir, que se convierte en una matriz simétrica porque la comuna de A tendrá los mismo elementos que la de B” (Rull, 2002, p. 8).

Matriz unimodal, dicotómica y asimétrica- dirigida.

- A diferencia de la anterior es asimétrica, porque no todas las relaciones son recíprocas (Izquierdo, 2006)
- Se tienen distintas filas y columnas para cada uno de los nodos; lo que la convierte en una relación dirigida (Rull, 2002, p. 8).

Figura 3.4 Representación de una matriz unimodal, dicotómica y asimétrica (dirigida).

	A	B	C	D
A	0	1	0	1
B	1	0	1	1
C	1	1	0	0
D	1	1	0	0

Fuente: Elaboración propia.

Matriz unimodal, valuada y asimétrica- dirigida.

- A diferencia de las anteriores, es valuada porque las conexiones son de distinta intensidad (Rull, 2002).

Figura 3.5 Representación de una matriz unimodal, valuada y asimétrica (dirigida).

	A	B	C	D
A	0	1	0	1
B	1	0	2	1
C	1	2	0	0
D	1	1	0	0

Fuente: Elaboración propia.

Matriz bimodal.⁴²

- Contiene información acerca de dos tipos de actores diferentes.
- En clasificación bimodal, la matriz puede ser una tabla de contingencia, una tabla de similitudes, de tal forma que indique la intensidad de las relaciones.

Figura 3.6 Representación de una matriz unimodal, valuada y asimétrica (dirigida).

FILA	COLUMNA		
	P1	P2	P3
C1	1	0	0
C2	1	0	0
C3	0	1	0

Fuente: Elaboración propia.

Matriz multimodal.⁴³

- Una red puede tener más de dos tipos de actores, en cuyo caso es multimodal.
- Por ejemplo, un actor que se encuentra inserto en determinada arena, también puede ser miembro de las organizacionales profesionales y a su vez, tener vínculos con las organizaciones gubernamentales.

3.3.2- Nodos y conexiones.⁴⁴

En el lenguaje del Análisis de Redes, “se le denomina nodo a cada actor que es parte de la red, también se les suele denominar vértice, o punto” (Izquierdo, 2006,

⁴² Seminario de Teoría, Métodos y Aplicaciones de las Redes Sociales para el Análisis de Políticas Públicas, CIDE. Julio 2010.

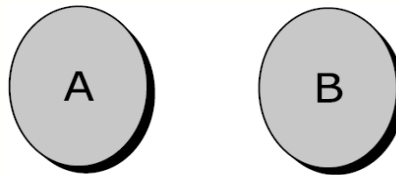
⁴³ Es el tipo más común de conjunto de datos de redes sobre actor- relación, las posiciones que tienen los actores en la red de afiliaciones de grupos tienen múltiples facetas. Las ubicaciones de los actores y la estructura de redes compuestas de múltiples relaciones, es un área de análisis interesante. “Para decidir qué tipo de relación escoger la teoría de sistemas sugiere dos dominios el material y el informacional” (Hanneman, 2006, p. 2).

⁴⁴ Algunos términos de interés para el análisis de redes son:

- Ego: se utiliza el término para referirse a un nodo en particular que uno quiera analizar.
- Alter: los contactos de ego.

p. 9) Un nodo en una red puede ser un individuo, una compañía, un país, etcétera; dependiendo del tipo de red que se esté estudiando.

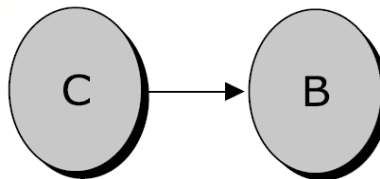
Figura 3.7 Nodos.



Fuente: Elaboración propia.

El nodo es entonces la entidad social que al ser “linkeada”, pasa a ser parte de un conjunto de actores que poseen algún tipo de conexión o relación (Social Network). Las conexiones son simplemente una relación entre nodos, la cual en términos gráficos se representa (en su forma más simple) con una línea.

Figura 3.8 Conexión direccionada.



Fuente: Elaboración propia.

Las conexiones son también conocidas como *vínculos relacionales*⁴⁵, derivado de tipo de relación que liga a los actores de una determinada política, por ejemplo la transferencia de recursos materiales, una asociación o afiliación, relaciones de autoridad, etcétera.

⁴⁵ En el análisis de redes no sólo es importante permite analizar distintos niveles de relacionamiento, sino porque fundamentalmente permite analizar todo un sistema de nodos y actores, es decir, que cada unión entre los miembros de una red, sea consciente o inconsciente, material o simbólica puede ser representada y medida.

Asimismo, el análisis de redes distingue dos niveles de análisis sobre los que se pueden identificar y usar los conceptos y medidas: (Mazzalay, 2005, p. 6)

- **Diada:** es el nivel más básico, es la relación entre dos actores. Hay enfoques que constituyen las diadas como unidad de análisis, este se centra en cuestiones como la reciprocidad o los tipos de relaciones que ocurren entre los actores.
- **Triada:** las relaciones pueden estudiarse sobre un sub-conjunto de nodos, el método más importante es la triada; esto es un subconjunto de tres actores y los vínculos entre ellos. En específico lo más importante del análisis de la triada es la transitividad, es decir el balance.

3.3.3- Tipos de análisis de redes: egocéntricas / completas.

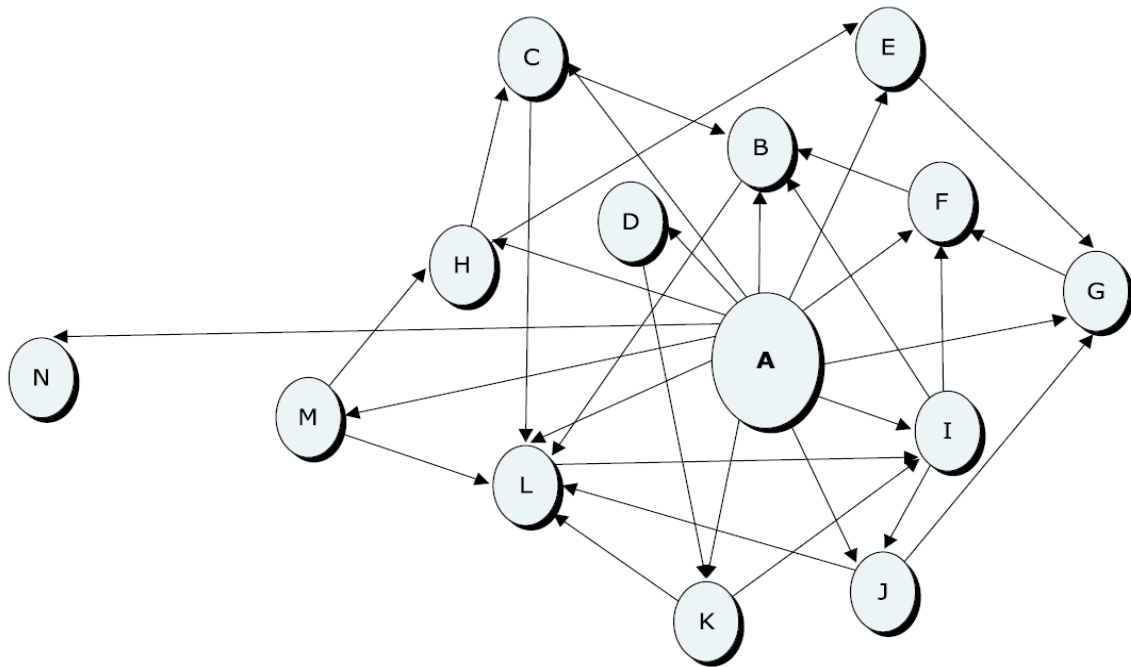
Algunos inconvenientes del análisis de redes, se encuentran en la definición de los límites de la población y en la necesidad de utilizar diversas técnicas analíticas y matemáticas, de tal modo que pueden parecer ilegibles a la vista.⁴⁶

Debido a estos problemas algunos investigadores optan por trabajar las denominadas **egoredes** o **redes egocéntricas**, esta perspectiva ha funcionado bien con las técnicas de encuestas en muestras de informantes en los que se han indagado acerca de la composición, los patrones de relación y el contenido de las redes.

Los aportes de esta técnica han sido muy importantes, ya que han aunado sobre la importancia de la conectividad, refutando las teorías acerca del aislamiento y alienación de la sociedad de masas y cómo diferentes patrones de redes afectan el acceso a recursos.

⁴⁶ Estas limitaciones han generado una amplia corriente que se aboca a la elaboración de software, que permite diseñar y analizar los patrones de conectividad entre los miembros de un sistema social determinado.

Figura 3.9 Red egocéntrica.



Fuente: Elaboración propia.

Una red egocéntrica contiene un nodo como raíz, además de que todos los nodos se enlazan con él así como sus enlaces correspondientes. La apariencia general de la red indica lo “popular” que es (el número de nodos) y las relaciones que establecen esos nodos entre sí (puede ser una estrella, en cuyo caso no habría ninguna relación, o una red con todos los enlaces presentes).⁴⁷

Se puede resaltar que las matrices egocéntricas, realmente se centran en el individuo, en lugar de en la red en su conjunto. Por ejemplo, si identificamos cada alter relacionada con un ego en una relación de amistad como familiares, compañero de trabajo, miembro de la misma iglesia, etc., podemos construir una imagen de las redes de posiciones sociales (en lugar de las redes de personas) en el que los egos están incrustados. Este enfoque, por supuesto, asume que las categorías tales como "familiares" son determinantes reales y significativas de los patrones de interacción.

⁴⁷ Esta información es útil para entender cómo las redes afectan a los individuos, y también dar una imagen (incompleta) de la textura general de la red en su conjunto. (Notas del Seminario de Teoría, Métodos y Aplicaciones de las Redes Sociales para el Análisis de Políticas Públicas, CIDE. Julio 2010)

3.3.4- Propiedades básicas de las redes.

El análisis de redes es también considerado una rama de la “sociología-matemática”, que responde básicamente al interés de poder revelar preguntas acerca de la estabilidad en los resultados observados en una muestra, por lo que la aplicación de conceptos de matemáticas y estadística en datos de redes sociales, permitirá realizar hallazgos diferentes de la lógica de pruebas de hipótesis sólo con datos observables; asimismo no resulta inusual que para el análisis de redes sea recurrente utilizar un lenguaje especializado para describir la estructura y los contenidos de la tradicional matriz rectangular.

Las redes naturalmente, presentan características y atribuciones que hacen que ninguna red sea igual a otra, ya que al mismo tiempo presentan los intereses de cada actor. Dentro de la literatura de análisis de redes, estas características son fundamentales para entender, analizar y clasificar el tipo de red que se estudia; en esta ocasión se hará énfasis a **5 atribuciones** primordiales para el estudio de las policy networks:

- **Centralidad.**⁴⁸

La centralidad es un atributo estructural de los nodos en una red. Es decir, una característica del actor con base en su posición en la red.⁴⁹ La centralidad puede medirse de diversas maneras. Las más utilizadas son:

- Centralidad de Grado (DegreeCentrality): Es el número de conexiones que un nodo (ego) tiene con otros nodos (alters) en la red.
- Centralidad de Cercanía: Básicamente captura la distancia de un nodo (ego) a todos los demás nodos de la red (alter). Mientras más cerca esta ego de todos los nodos de la red, más “centralidad de cercanía”,

⁴⁸ De acuerdo a Freeman (1978), la centralidad puede calcularse de acuerdo con diferentes medidas, que dan lugar a distintos conceptos de centralidad. El autor propone tres nociones de centralidad:

- a) **Global Centrality**- medida en términos de la cercanía.
- b) **Closeness**- expresada en términos de la distancia entre los puntos.
- c) **Betweenness**- determina en qué medida un punto hace de intermediario entre otros, por estar situado en el camino entre ellos.

⁴⁹ Notas tomadas del Seminario de Teoría, Métodos y Aplicaciones de las Redes Sociales para el Análisis de Políticas Públicas, CIDE. Julio 2010.

Generalmente se utiliza para medir acceso a información u otros recursos que circulan en la red, si un ego puede acceder más rápidamente a otros nodos porque su cercanía es mayor, uno puede asumir que ese nodo tiene mayor capacidad de innovación.

- Centralidad de Intermediación: La centralidad de intermediación indica las veces que un nodo (ego) se ubica en el camino más corto (distancia geodésica) entre otros nodos. La centralidad de Intermediación se relaciona con la capacidad de controlar como los recursos fluyen en la red. (Izquiero. 2005, p.11)

- ***Asimilación.***

En la presencia de homofilia, dos nodos se conectan porque comparten un atributo; asimismo cuando dos nodos pasan a compartir un atributo porque se conectan se dice que cuentan con asimilación⁵⁰.

- ***Densidad.***⁵¹

La densidad de una red está dada por la proporción de conexiones que existen en la red sobre el total de conexiones posibles en la red. Se calcula de la siguiente manera:

$$\text{DENSIDAD} = \frac{L}{g(g-1)/2}$$

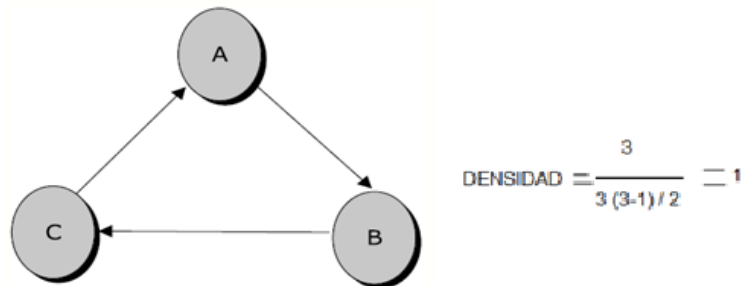
- Donde L es el número de conexiones y g es el número de nodos.
- Los valores van de **0** (mínima densidad) a **1** (máxima densidad)

⁵⁰ Desde la sociología se explican variados fenómenos como procesos de asimilación, por ejemplo, cómo empiezan a fumar los adolescentes, cómo abusan de las drogas o el alcohol, cómo se insertan en el mundo de la delincuencia, etc.

⁵¹ Seminario de Teoría, Métodos y Aplicaciones de las Redes Sociales para el Análisis de Políticas Públicas, CIDE. Julio 2010.

Como se observa, podemos concluir que en las redes más densas, es más difícil no cooperar porque las conductas cooperativas se detectan más rápido. Esto es así porque la información “viaja” mejor.

Diagrama 3.3 Calulo de Densidad.



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, ¿Por qué resultaría importante conocer la densidad de una red? Simplemente porque indica el nivel de actividad. Ciertos académicos del capital social⁵² vinculan la densidad de las redes con la generación del mismo.

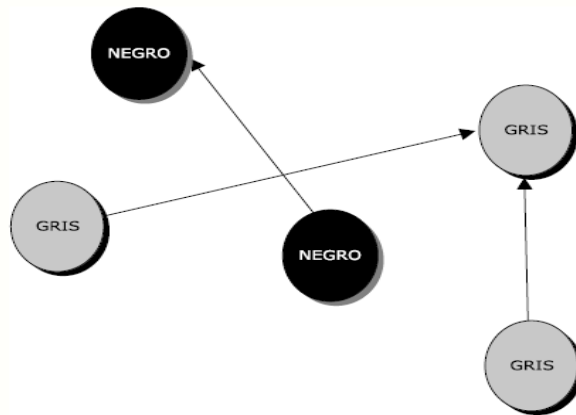
- **Homofilia.**

Se refiere a la tendencia de un nodo a conectarse con otros nodos con los que comparte una determinada característica. Por ejemplo, la homofilia es común en diversas redes de diseño e implementación de políticas públicas donde los actores tienden a conectarse con otros que comparten sus visiones políticas.

La homofilia también está presente en la formación de coaliciones políticas, donde los miembros de la coalición comparten valores que afectan el armado de sus agendas políticas (Sabatierand, 1993). “En la presencia de homofilia, dos nodos se conectan porque comparten un atributo” (Hanneman & Izquierdo, 2006, p. 23).

⁵² Concepto que se abordará en el próximo capítulo con mayor detalle.

Diagrama 3.4 Homofilia.

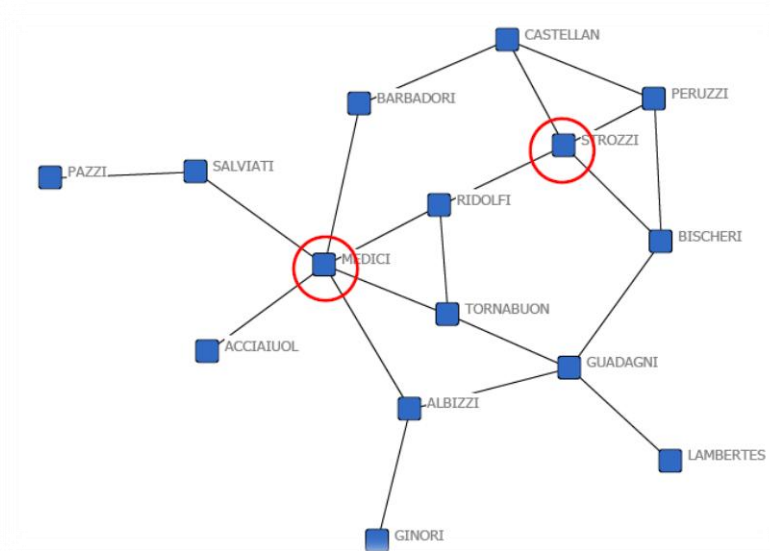


Fuente: Elaboración propia.

- ***Distancia geodésica.***

La distancia geodésica, se define como el trayecto más corto que existe entre dos nodos y se mide en pasos (steps) que toma llegar de un nodo al otro. Para ejemplificar de manera gráfica el uso y aplicación de la distancia geodésica, utilizaremos un gráfico sobre la red de casamientos entre familias florentinas del siglo XV ¿Cuál es la distancia más corta entre los Medici y Stronzzi?

Diagrama 3.5 Representación de la Distancia Geodésica entre dos nodos.



Fuente: Seminario de Teoría, Métodos y Aplicaciones de las Redes Sociales para el Análisis de Políticas Públicas, CIDE. Julio 2010.

La distancia geodésica es de 1, derivado de que los Medici tendrán contacto con los Stronzzi, pasando únicamente por los Ridolfi, puesto que es la vía más cercana entre estos dos nodos.

Con base en esta última muestra, se puede observar que el enfoque de redes de políticas, se desarrolla alrededor de cuatro propiedades sistemáticas: (Avimael, 2007, p. 1)

- I. La ausencia de un centro decisor que determine los procesos de adopción de decisiones monopólicamente.
- II. La autonomía de los participantes pero interdependientes para alcanzar resultados de forma relacional.
- III. La autonomía política de la red.
- IV. La existencia de interacciones de cierta manera estables.

En esta postura, es ampliamente aceptado que las redes de política pública son resultado de las deliberaciones de los actores que las integran a fin de beneficiarse de la acción conjunta, ya sea manteniendo o ganando recursos materiales o simbólicos.

En ese sentido, cabe considerar que las redes de políticas públicas son “entidades específicas para atender problemas, organizando un área de política mediante distintas formas de acción colectiva” (Klijn, 1998, p. 6).

Como se ha venido desarrollando a lo largo de este capítulo, encontramos que aunque los avances recientes han sido significativos, nuestro conocimiento sobre redes sigue siendo incompleto, se continúan abriendo nuevos retos teóricos y prácticos como el diseño de visualizaciones capaces de mostrar sus estructuras y dinámicas así como la forma de interaccionar con ellas; las distribuciones de indicadores estructurales; o la comparación de valores nodales, de componentes o de redes completas dirigidas a la exploración de las dinámicas que tienen lugar en el seno de estos sistemas complejos, mismos que se presentan como líneas de

acción futuras, susceptibles de convertirse en herramientas muy valiosas como complemento a los estudios tradicionales.

En la actualidad es difícil hablar de procesos estadísticos de análisis cuantitativo de datos sin hacer referencia a la informática. Estos recursos informáticos se basan a menudo en paquetes de programas informáticos que tienen por objetivo ayudar al investigador en la fase de análisis de datos. En estos momentos uno de los software más completo y difundido entre los analistas de redes sociales es Ucinet, diseñado como la herramienta computacional más usadas para el Análisis de Redes, mismo que será utilizado en el próximo capítulo, con la finalidad de apoyar el estudio de las interacciones entre los actores del Programa de Coinversión Social.

Conclusiones.

En el transcurso de este capítulo, se ha destacado la importancia de las redes de políticas como paradigma nuevo en el proceso de la hechura de las políticas.

Entre los elementos que caracterizan a las redes, se encuentran el conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica vinculadas por una variedad de actores autónomos, que comparten intereses relativos a una política e intercambian recursos para perseguir los objetivos compartidos, reconociendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes.

Como rasgos básicos del enfoque, resalto los siguientes:

- La NO existencia de un centro jerárquico y por ende, la interdependencia de actores participes en la política.
- La existencia de interacciones más o menos sostenidas, con cierto nivel de estabilidad y rutinización.
- La cooperación entre actores, a través de acuerdos tácitos entre los miembros.

- Incentivos alrededor de la red, para la facilitación de producción y propagación de información.
- El ofrecimiento de medios plausibles para la utilización e intercambio de recursos intangibles.

Como parte del estudio de la redes de políticas, y utilizando los trabajos de Börzel sobre las redes de políticas públicas, es posible mancomunar elementos necesarios de cada una de las escuelas, puesto que en la intermediación de intereses el énfasis se hace en las relaciones institucionalizadas de intercambio entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, lo que permite tener un análisis más detallado sobre el papel que juegan los actores públicos y privados y las relaciones tanto formales como informales entre ellos.

De manera distinta, la escuela de la gobernanza se enfoca más en la connotación de las relaciones estructurales, la interdependencia y dinámica entre actores en la elaboración de políticas, centrandó su atención en la interacción de organizaciones separadas que coordinan sus actividades a través de interdependencias de recursos e intereses.

Es por esto que cobran relevancia los patrones de vinculación entre los participantes de una red determinada.

Me resulta importante mencionar, que bajo este enfoque, se presenta al Estado como un actor relevante, aunque no único, ya que por una parte desempeña la autorregulación social y por otro lado, legitima las decisiones públicas. Los actores cooperan a través del intercambio de recursos, y tal cooperación implica beneficios recíprocos.

Asimismo, los gobiernos crecientemente se han hecho dependientes de la cooperación y recurren a la movilización de los actores políticos fuera de su control político, favoreciendo la conformación de redes de políticas; es por lo

anterior que cobran relevancia los patrones de vinculación entre los participantes de cierta red. Como es bien sabido, los procesos de decisión no pueden ser estudiados considerando a un único actor, la hechura de las políticas públicas involucra una multiplicidad de actores, por ende son consecuencias de procesos interactivos más que de decisiones unilaterales.

Referencia Bibliográfica

1. IZQUIERDO, Luis R y Robert A. Hanneman (2005), *Introduction to Social Network Methods*, Riverside, CA: University of California, Riverside, pp. 3-29.
2. KLIJN, E.H (1998), *Redes de políticas públicas: una visión general*, en KICKERT, W. J. M. y Koppenjan, J. F., [Editores]. *Dirigir redes complejas*, Londres, Inglaterra, Ed. SAGE, Traducido por Mariángela Petrizzo, pp. 5- 35.
3. ROTH Deubel, André-Noél (2006), *Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas*, en “*Políticas Pública. Formulación, implementación y evaluación*”, ediciones Aurora, 5ta. Edición, Colombia.

Hemerográfica

1. ALARCÓN, Víctor (2005), “Análisis de redes: ¿Técnica o paradigma?”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, enero-marzo, vol. XLVII, número 193. Distrito Federal, México. Pp. 219-223.
2. EVANS, Mark (1998) “Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica”, en *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, Vol. VII, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, pp. 229- 266.
3. FREEMAN, Linton (1978), “Centrality in social networks. Conceptual clarification”, *Social Networks*, Volumen 1, pp. 215-239.
4. MARSH, David and Martin Smith (2000) “Understanding policy networks: towards a dialectical approach”, In *Political Studies Association*, Blackwell publishers. Vol. 48 (2000), pp. 229-266.
5. PORRAS, Martínez José Ignacio (2001), “Policy networks o red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación”, en *Revista Estudios Sociológicos* XIX: 57. Pp. 721-745.

6. POWELL, Walter W (1990) "Neither market nor hierarchy: networks forms of organization" in *Research in Organizational Behavior* by JAI Press Inc, Vol. 12, pp. 295-336.
7. RHODES, R.A. (1997), "Policy Networks: A British Perspective", *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, núm 3, pp. 49-56.
8. RULL, Luis (2002), "Redes de políticas públicas locales y el papel moderador de los medios de comunicación: una aproximación metodológica", en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
9. SCHMIDT, Samuel (1999) "La Red de Poder Mexicana. Estabilidad política y gobernabilidad", en *Instituciones y Desarrollo* N° 3, abril, Institución Internacional de Gobernabilidad, pp. 5- 40.

Digitográfica

1. AVIMAEL Vázquez, Cristo. "Las redes de políticas públicas: presumiendo su cualidad explicativa y reconociendo las relaciones de poder a su interior". [En línea] disponible en: <http://www.flacso.edu.mx/micrositios/documentos/images/pdf/ensayos/pubcavimae/l%20vazquez.pdf>
[Accesado el día 22 de noviembre de 2011]
2. BAROZET Emmanuelle, "El aporte del análisis de redes sociales a los temas de gobernanza en sistemas complejos: de la red a los *policy networks*." http://web.usach.cl/revistaidea/html/revista%203/html/pdf/barozet_3.pdf
Consulta 30 de abril de 2010.
3. BÖRZEL, Tanja A, (1997) "¿Qué tienen de especial los Policy Networks?. Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea." [En línea] disponible en: www.unap.cl/p4_unap/docs/cursosociologia/policy_networks.pdf
[Accesado el día 09 de septiembre de 2011]
4. HANNEMAN, Robert, "Introduction to social network methods." (Department of Sociology, University of Northern Colorado) [En línea] disponible en:

[HTTP://FACULTY.UCR.EDU/~HANNEMAN/NETTEXT/C1_SOCIAL_NETWORK_DATA.HTML](http://FACULTY.UCR.EDU/~HANNEMAN/NETTEXT/C1_SOCIAL_NETWORK_DATA.HTML)

[Accesado el día 01 de abril de 2011]

5. OCDE, "Governance in Transition". [En línea] disponible en:
<http://www.oecd.org/PUMA/country>

[Accesado el día 22 de abril de 2011]

6. MAZZALAY, Victor Hugo, "Análisis de redes en la ciencia política. Desafíos y potencialidades". [En línea] disponible en:

www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/.../mazzalay.pdf

[Accesado el día 19 de febrero 2011]

7. REYES Herrero, "La terminología del análisis de redes. Problemas de definición y de traducción". [En línea] disponible en:

www.ucm.es/info/pecar/Articulos/GLOSARIO2.pdf

[Accesado 26 de octubre de 2011]

Capítulo 4

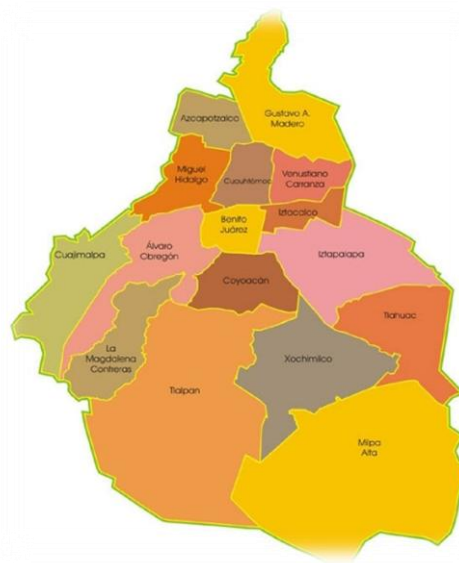
REDES ORGANIZACIONALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL.

Finalmente, en el presente capítulo, se examina el proceso de implementación del Programa de Coinversión Social del Gobierno del Distrito Federal, bajo los enfoques de políticas públicas y de redes de políticas, con la finalidad de describir y analizar las relaciones de colaboración entre actores del sector público, privado y del voluntariado.

4.1- Gobierno del Distrito Federal - Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

En el Distrito Federal (DF) se observa a través de datos empíricos, el conjunto de relaciones sociales e institucionales que permiten orientar el análisis de la política pública basado en redes de actores. Cabe destacar que en esta zona se ubican 16 delegaciones: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

Mapa 4.1 Organización Territorial del Distrito federal.



Fuente: Sistema de Información Geográfica del Distrito Federal.

El gobierno del Distrito Federal⁵³, en su Programa General de Desarrollo, propone las estrategias y acciones para las dependencias del gobierno de la ciudad, que han de realizar la planeación, programación y presupuestación de sus acciones.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF) en su Título Primero, “Disposiciones Generales”, señala:

“Artículo 2o.- La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

[...]

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine”

[...]

La Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, como parte de la Administración Pública Centralizada, es la instancia que tiene como tarea el coordinar, ejecutar y evaluar las políticas, programas y acciones en materia de desarrollo social, como lo indica la LOAPDF en su artículo 28; mismo que menciona los lineamientos generales para la apertura a la participación de otros sectores, que resulta ser criterio fundamental para el establecimiento de los mecanismos de operación que rigen el Programa de Coinversión Social.

“Artículo 28.- A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de las materias relativas a: desarrollo social, alimentación, educación, promoción de la equidad, cultura, recreación, deporte, administración de zoológicos, información social y servicios sociales comunitarios”

[...]

⁵³ El Distrito Federal, representa el 2do. lugar a nivel nacional por su número de habitantes (CONAPO 2010), ocupa una superficie de 1 485 km², siendo por ello es la entidad federativa más pequeña con un equivalente al 0.1% de la superficie del país, donde concentra 99.5% de población urbana y 0.5% rural; a nivel nacional el dato es de 78 y 22 % respectivamente (INEGI 2010).

“I. Formular, fomentar y ejecutar políticas y programas generales para el desarrollo social con la participación ciudadana, que coadyuven al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, así como establecer los lineamientos generales y coordinar los programas específicos que en esta materia desarrollen las Delegaciones”

[...]

“IV. Establecer e instrumentar políticas y programas de apoyo, suministro y orientación en materia alimentaria”

[...]

“IX. Establecer, fomentar, coordinar y ejecutar políticas y programas en materia de asistencia social en el Distrito Federal”

[...]

“XVIII. Fomentar la participación de las organizaciones civiles y comunitarias, de las instituciones académicas y de investigación y de la sociedad en general, en el diseño instrumentación y operación de las políticas y programas que lleve a cabo la Secretaría;

XIX. Apoyar iniciativas y proyectos de la sociedad relacionados con las materias a cargo de la Secretaría;

XX. Coordinarse con las dependencias, entidades, órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, de la Federación y de otras entidades federativas, en los ámbitos de su competencia, de acuerdo con lo establecido por las disposiciones jurídicas de la materia”

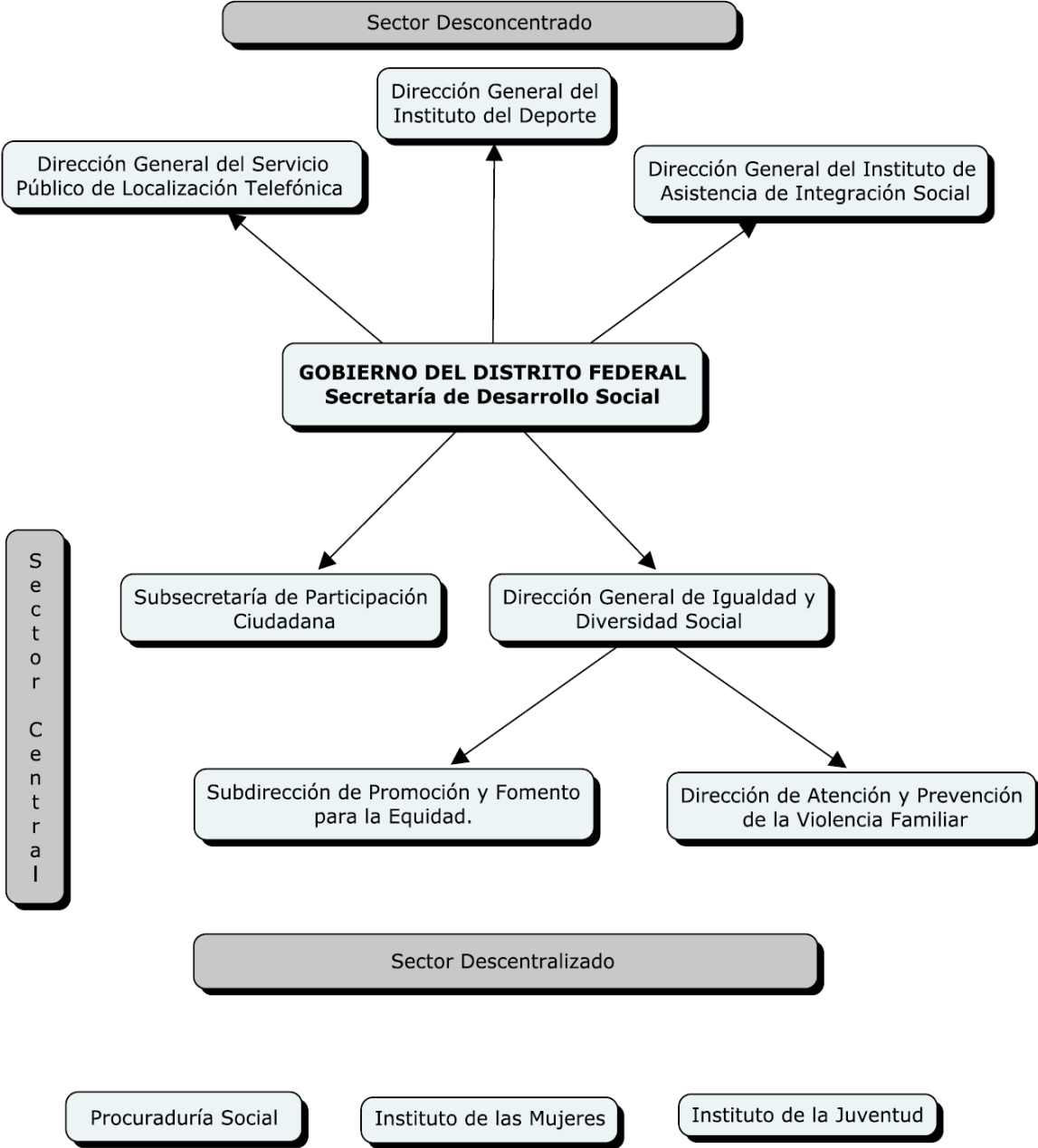
[...]

Para atender los cometidos y atribuciones que la Ley señala, la Secretaría de Desarrollo Social⁵⁴, a través de las direcciones que la conforman, ejecuta y teje redes con otros actores gubernamentales y de la sociedad civil, para concretar las acciones encaminadas a la creación de políticas públicas para el desarrollo social.

⁵⁴ Con fundamento en los artículos 87 y 115, fracciones I y II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 15 fracción VI y XV, 17, 28, 34 fracción XLV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 7 fracción VI numeral 3 y 63 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; 1, 5, 8, 32, 33, 39 y 41 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal; 50 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal ; 5 y 17 de la Ley de Asistencia y Prevención a la Violencia Familiar del Distrito Federal; 23 inciso a), 18 y 57 de la Ley de los Derechos de las niñas y los niños del Distrito Federal; 15, 16, 17, 18 y 20 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores; 8 de la Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal; 25, fracción VI, 29, fracción V de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal; 53 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal; 5 fracción XI y 21 de la Ley para Personas con Discapacidad del Distrito Federal; 2, 3, 5 y 10 de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal; 24 y 25 segundo párrafo de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; 61, 62, 63, 64, 65, 66, 91, 92 y 93 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

La integración de las dependencias del gobierno, que trabajan dentro del sector social, es:

Diagrama 4.2 Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.



FUENTE: Elaboración propia.

A través de estos tres sectores, la política social del Distrito Federal establece fundamentalmente seis ejes de trabajo, mismos que en su operatividad van diseñando los canales para la promoción de nuevas formas de vida colectiva enfocándose en:

- Programas en materia de Derechos Sociales.
- Programas de Promoción de la Equidad.⁵⁵
- Atención y Prevención de la Violencia y Adicciones.
- Asistencia y Protección Social
- Programa Integrado Territorial.
- Participación ciudadana, orientación e Información a la ciudadanía.

Asimismo, se va involucrando el trabajo del sector público con estructuras del sector privado o de organizaciones sin fines de lucro, estableciendo con ellas pautas de relaciones cada vez más complejas, por la importancia que generan alrededor de un número significativo de políticas públicas

Bajo esta premisa, nos vamos encontrando con relaciones de colaboración un tanto distintas a la comúnmente estudiadas entre el gobierno central con los gobiernos regionales y locales o bien entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados y municipios.

Hoy en día, este estilo de coordinación se hace más notorio, ya que cada vez es más frecuente encontrarnos con políticas diseñadas y orientadas bajo los esquemas sectoriales de salud, educación, empleo, con políticas transversales orientadas a la equidad de género, familias, y grupos específicos: niños, mujeres y adultos mayores.

Es por lo anterior, que se exigen nuevas formas de conceptualización y de acción del aparato público, donde se plasmen estilos innovadores del quehacer institucional, entre cuyos fundamentos se encuentre la búsqueda de la equidad

⁵⁵ Es aquí donde se sitúa el Programa de Coinversión Social, mismo que abordaremos en subsecuente.

como un eje central; la elaboración de mecanismos adecuados de gestión burocrática; el desarrollo de lógicas transversales y de participación; que permitan pasar de la aceptación en el plano del discurso al cambio efectivo de las situaciones de inequidad que afectan a mujeres, indígenas y familias pobres, entre otros grupos excluidos y discriminados.

Rolando Cordera menciona (2003), que en México se requiere de una política social versátil, que permita compensar y rehabilitar, al mismo tiempo que contribuir a la creación de nuevas capacidades que concurren a la recuperación del crecimiento, y al aprovechamiento de las oportunidades que el cambio económico promete pero nunca realiza automáticamente; por ello es esencial examinar las formas de ejecución y operación de las políticas públicas, especialmente en tres ámbitos relacionados con la mejora en su implementación: “al interior del gobierno, en el aspecto comunicacional-participativo y en el político-legislativo”, (CEPAL. 2006, p. 27) puesto que la falta de logros que mejoren la calidad de vida en amplios sectores de la población, genera una pérdida significativa de credibilidad en los gobiernos, la cual va deteriorando los márgenes de gobernabilidad.

¿Cómo el gobierno del Distrito Federal, intenta enfrentar la inquietante situación social? Frente a la agudización y persistencia de los problemas que aquejan al DF, se han venido buscando soluciones que a la vez, replantean la función y el diseño en la elaboración de políticas públicas; es así, que llegamos al análisis del Programa de Coinversión Social (2007-2012), el cual propone una política social un tanto distinta a las comúnmente ejecutadas, misma que tiene por objetivo, buscar la promoción de equidad en el acceso a bienes y servicios básicos, pero con enfoque en la plena inclusión social de todos los ciudadanos, con la finalidad de alcanzar mayor cohesión social. En este tenor la siguiente fase de la planeación de la política social del DF, está fundamentada en la elaboración de programas que impulsen la política de desarrollo social, con la participación de personas, comunidades y organizaciones que deseen contribuir en este proceso de modo complementario al cumplimiento de la responsabilidad social del Estado.

4.2- Criterios transversales de política pública en la política social.

Tradicionalmente la responsabilidad en materia social ha sido asignada al Estado que ha tenido a su cargo, el financiamiento, diseño, puesta en marcha y la supervisión de las políticas sociales. Como se revisó en los capítulos anteriores, entendemos por políticas públicas a los programas que un gobierno desarrolla en función de una problemática o situación, que permitan el logro de resultados superiores de desarrollo y fomento, tanto en el aparato gubernamental como de la sociedad en general.

En el caso particular de la política social mexicana, la dotación de servicios se ha visto multiplicada, sin embargo parecen ser minúsculos frente a la extrema pobreza y la desigualdad que van íntimamente ligados al desarrollo del país. Esta diversidad de los sectores económicos se refleja fuertemente en los ingresos generados y por tanto en el acceso desigual de las personas a los beneficios del desarrollo (Cordera, 2003). Para reducir esa inequidad se requiere que junto con reorientar los patrones de desarrollo económico, se diseñen sistemas inclusivos y de promoción de las oportunidades y de calidad de vida que permitan que los ciudadanos participen y se beneficien como actores del desarrollo.

Para alcanzar este objetivo se requiere que la política social se oriente bajo ciertos, “criterios transversales como la igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos” (Arriagada. 2006, p. 7).

Hoy en día, la política social se fundamenta en los diagnósticos que recogen la experiencia de programas anteriores, donde la constante son las tres direcciones que se refuerzan mutuamente para apoyar la creación de activos generadores de ingresos: (Cordera. 2003, p. 7)

1. Creación y ampliación de capacidades básicas.
2. Creación o consolidación del patrimonio familiar.

3. Protección a contingencias como enfermedades, accidentes, desastres naturales, entre otros.

Sin embargo, el diseño y la puesta en marcha de estas políticas se han enfrentado a una serie de restricciones, principalmente la insuficiencia de recursos públicos y la manera como tradicionalmente se ha entendido la asignación del gasto público; es entonces que el tema social, entendido como problema y conjunto de compromisos del Estado, es parte constitutiva de los propósitos y principios rectores de todo proyecto de nación, mismo que debe estar diseñado con la finalidad de cumplir tres funciones principales: (Cordera. 2003, p. 9)

- provisión y producción de servicios (educación, salud, vivienda, seguridad social y otros);
- función financiera y compradora de servicios (asignación del gasto social y contratación y supervisión de servicios privados) y;
- función reguladora de los aspectos institucionales (marco regulatorio tanto de las políticas sociales como de las económicas).

Tabla 4.1 Recursos Institucionales que proveen Bienestar Social.

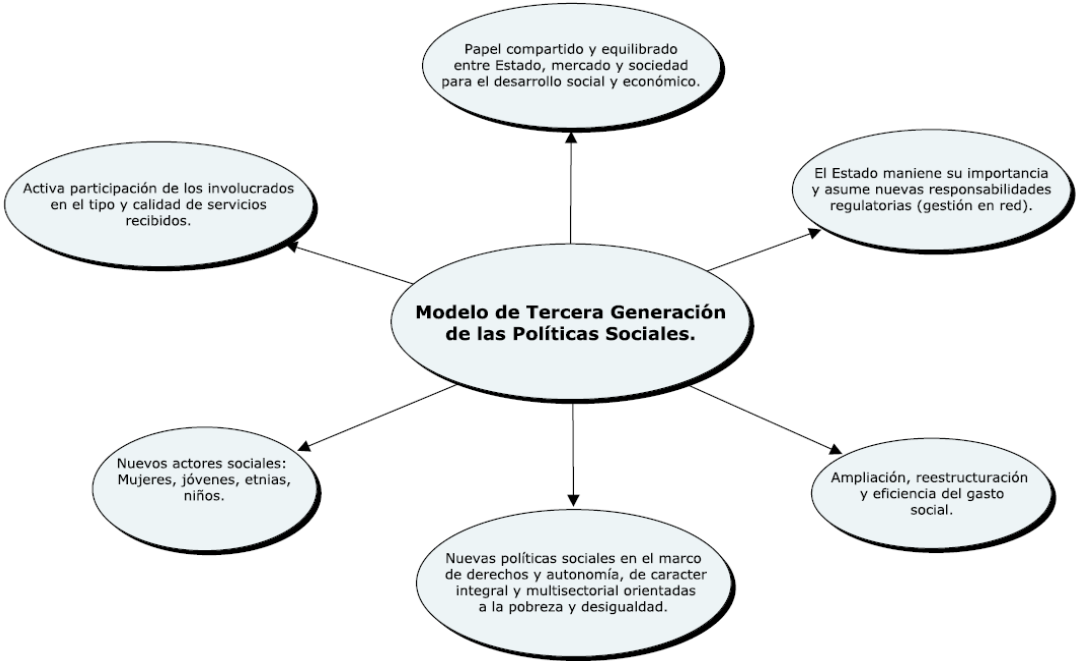
Instituciones	Formas de acceso	Recursos Provistos
Mercado	Participación en el mercado de trabajo: Ingresos monetarios.	Acceso a servicios privados.
Familias	Producción de bienes para autoconsumo.	Servicios familiares de gestión y cuidado.
Estado Políticas Sociales	Acceso a la seguridad social. (Pensiones, jubilaciones y prestaciones a activos)	Acceso a servicios públicos.
Comunidad y Familias Extensas	Transferencias informales, Préstamos y trueques.	Ayuda mutua, cuidados no remunerados, capital social.

Fuente: Arriagada, Irma. 2006. "Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia", en *Políticas Sociales*, serie 119, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, pág.10.

Para articular políticas sectoriales y transversales, se requiere un enfoque amplio de coordinación social que articule instancias gubernamentales con la sociedad civil, que este sustentado en un Estado que fortalezca las nuevas formas de gestión social, que privilegie la construcción de redes interinstitucionales y una nueva cultura organizacional abierta y horizontal.

Lograr esos objetivos es imprescindible si se busca mejorar la calidad de los recursos humanos, y generar nuevas formas de interrelación y comunicación entre los distintos ámbitos del aparato estatal; donde las redes en la hechura de las políticas públicas se presenta como un medio para alcanzarlo; este enfoque es también conocido como modelo de tercera generación de las políticas sociales, el cual precisa de una rearticulación del área social con una autoridad social fuerte, la ampliación y reorientación del gasto social y un aumento en la eficiencia orientada para que los recursos lleguen a quienes más lo necesitan.

Diagrama 4.1 Modelo de tercera generación de las política sociales.



Fuente: Elaboración propia con base en Arriagada, Irma. 2006. "Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia", en *Políticas Sociales*, serie 119, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, pág.12.

La consideración de estas nuevas modalidades de política pública, tiene como finalidad intervenir en la contribución de criterios como: (Arriagada, 2006, p. 14)

- Intersectorialidad, permitiendo la coordinación adecuada de programas y proyectos.
- Integralidad, al enlazar los diversos efectos de las políticas.
- Aceptación de la diversidad de necesidades que demandan los actores sociales.
- Convergencia de distintos actores en la elaboración y puesta en marcha de las políticas.
- Ampliación de las capacidades asociativas enlazando niveles locales, intermedios, nacionales y,
- Capital social, que se refiere a las conexiones entre individuos – redes sociales y normas de reciprocidad y confianza que se desprenden de ellas.

Es precisamente este último criterio, que se intenta destacar en el próximo apartado, derivado de la premisa que el capital social es pieza clave en la construcción y fortalecimiento de las redes de actores, ya que la interacción entre ellos es propiciada por las experiencias de colaboración, la ayuda mutua y solidaridades en torno a problemas públicos en los distintos espacios sociales.

Como hemos venido revisando, hoy las acciones públicas, vistas como decisiones, no pueden entenderse sin actores y relaciones entre ellos, por ende existe una correlación entre el capital social y las redes de políticas, como puntos fundamentales para la definición de las políticas públicas, con participación de actores que fungen como un medio indispensable para la promoción del desarrollo, puesto que son un elemento que redimensiona las relaciones de poder y se vincula con una estrategia de impulso de mecanismos de participación efectiva de actores diversos e interdependientes, en un contexto de reflexión acerca de los límites del Estado, así como del trato entre este y la sociedad.

Ahora bien, si se parte de que la riqueza de una sociedad se mide por la complejidad de su agenda y ésta es producida por su capital social, se puede afirmar que las acciones públicas que se basan en redes de actores, tienen mayor injerencia y cuentan con más habilidades para expresarse públicamente.

4.2.1- Capital social.⁵⁶

Son muchas las definiciones que existen sobre el capital social; para efectos de dar atención a este apartado, nos referiremos a los tres autores más recurridos en este enfoque:

- I. las aportaciones sociológicas de Pierre Bourdieu,
- II. las demostraciones sobre la participación política y el comportamiento de las instituciones de Robert Putnam,
- III. así como los estudios sobre educación y capital humano de James Coleman, ya que sus concepciones han servido de base para que se hayan planteado otras perspectivas de este concepto.

Según estos autores, el capital social se puede entender como:

- *Un agregado de recursos potenciales y actuales, vinculados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas, que poseen propiedades y están unidos por vínculos permanentes (Bourdieu, 1980, p. 84).*
- *El capital social es cuando los ciudadanos que tienen una red densa de compromisos cívicos, no solo confían los unos en los otros sino que también producen buen gobierno, gobierno democrático y lo que es más importante, buen gobierno democrático (Putnam, 2001, p. 91).*
- La visión de Coleman es distinta, ya que piensa el rol del capital social con la finalidad de crear capital humano, de esta manera la definición está dada por su función, *donde hay una variedad de entidades distintas con dos elementos en común:*

⁵⁶ El capital social ha sido una de las más difundidas propuestas analíticas, introducidas por el Banco Mundial en la revisión de las estrategias de desarrollo y del concepto de pobreza. Ello ha llevado a que se abra un debate sobre la función del capital social.

- I. Todas contienen alguna dimensión de las estructuras sociales,
- II. Todas facilitan ciertas acciones de los actores (Coleman, 1988, p. 51).

Es a través de estas tres perspectivas, se pueden establecer tres tipos genéricos de clasificación (Martí & Lozares, 2008) que vistas conjuntamente, podemos resituar en distintas dimensiones o incluso fases de los procesos sociales de la siguiente manera: *Los actores diseñan estrategias y acuden a la interacción bajo determinados contextos e intereses o representaciones cognitivas de la realidad social. Estos procesos de interacción social conllevan y desarrollan dinámicas reticulares que a su vez generan resultados, productos o hechos sociales en forma de recursos que son apropiados por los actores.*

Tabla 4.2 Aproximaciones teoricas del Capital Social.

Aproximación	Teóricos	Características
Atributiva	Robert Putnam (1995-2000)	-Conceptualiza el capital social como un contenido cualitativo atributivo que siendo producto de las relaciones sociales, es un recurso que constituye y desarrolla la comunidad -Se basa en la confianza en el otro y sus consecuencias como la fiabilidad, apertura, honestidad y veracidad mutuas. -Aborda la cercanía y la naturaleza personal de los vínculos como relaciones de intimidad, de calidad personal y de mutua identificación.
Reticular⁵⁷	James Coleman (1988-1990)	-Se centra en las relaciones entre personas o grupos, según la unidad de base elegida a la hora de generar otras formas colectivas. -El capital social se entiende como un recurso centrado y distribuido en la estructura de las relaciones o redes. -Sólo indirectamente, y como resultado que proviene de la articulación de las relaciones y de la formación de grupos cohesivos y/o clases de equivalencia, aparecen los atributos o clasificaciones.
Cognitiva	Cohen y Prusak (2001)	-Se centra en imágenes, representaciones o espacios mentales compartidos, que están en la base de las relaciones y la colaboración efectiva entre los agentes.

Fuente: Elaboración propia con base en Martí y Lozares (2008), "Redes organizativas locales y capital social: enfoques complementarios desde el análisis de redes sociales", en Portularia Vol. VIII, núm.1. Marzo de 2008, pág. 24.

⁵⁷ Es a través de esta aproximación que se abordarán y analizarán los indicadores del Programa de Coinversión para el Desarrollo Social.

Las tres aproximaciones se derivan de la premisa, que las redes sociales generadas por los patrones de sociabilidad constituyen una forma importante de este, pues incrementan la confianza de unos individuos en otros y fortalecen su capacidad para vincularse en una acción colectiva, resolver dificultades comunes o asegurar que los gobiernos tomen en cuenta algún tipo de problema.

Asimismo, a partir de estas distintas formas de concebir ciertos recursos bajo el marco teórico del capital social, de su operatividad y análisis desde la aproximación de las redes sociales es posible abordar diferentes dimensiones en el estudio y gestión de las redes.

En esta investigación, focalizamos nuestro análisis sobre el conjunto de organizaciones que tienen como objetivo intervenir en la esfera pública, mediante la participación en la definición de políticas públicas, la cogestión de proyectos sociales y el desarrollo de actividades colectivas vía el programa de Coinversión Social de gobierno del Distrito Federal.

Coinversión Social, reúne organizaciones de naturaleza pública, privada y asociaciones civiles, a través de dinámicas de interdependencia que como fue desarrollado en capítulos anteriores, suelen englobarse bajo el concepto de gobernanza.

En el próximo capítulo, desarrollaremos y posteriormente abordaremos el programa de Coinversión con la finalidad de integrar los contenidos relacionales fácticos como cognitivos, con esto nos referimos a los intercambios materiales que se den dentro de la red generada alrededor de Coinversión Social (aproximación fáctica), mientras que por otro lado, tiene como finalidad mostrar las representaciones que Coinversión Social tiene del mapa de relaciones y entramado cooperativo y participativo (aproximación cognitiva), que provienen de los intercambios, colaboración o ayuda mutua.

Este capital social, pasa a ser un nuevo recurso altamente benéfico para las organizaciones, pues proviene de entidades de muy diversa naturaleza y función.

4.3- Programa de Coinversión Social.⁵⁸

El Programa de Coinversión Social nace durante la gestión del Gobierno de la Ciudad de México en el periodo 1997-2000, orientado fundamentalmente a vincular los esfuerzos del Gobierno del Distrito Federal, las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Agencia de Cooperación Internacional Novib; esta primera experiencia, es retomada por el actual Gobierno del Distrito Federal ampliándola y aportando más recursos para un mayor número de Organizaciones Civiles que participen con iniciativas para el desarrollo social.

La Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social (a partir de este momento DGIDS) y la Subdirección de Promoción y Fomento para la Equidad como instancia de seguimiento; el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal a través de la Dirección General; el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal y la Contraloría General del Distrito Federal a través de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas, participan de manera conjunta en la elaboración de los lineamientos y Mecanismos de Operación y de la convocatoria pública, así como en el proceso de recepción y dictaminación de proyectos.⁵⁹

- Carácter de Coinversión

El Programa comparte recursos, experiencias y conocimientos del Gobierno, los Organismos Civiles y la Cooperación Internacional. Desde él se impulsan acciones, proyectos y políticas de desarrollo social con la finalidad de promover una cultura del mutuo respeto, la equidad social y el reconocimiento a la diversidad

⁵⁸ La información que se presenta en el desarrollo de este subcapítulo, ha sido tomada de la página del la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal; la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social; documentos oficiales como la Gaceta Oficial del Distrito Federal y la Convocatoria Pública del Programa Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal 2011, publicada el 1 de febrero de 2011.

⁵⁹ Cada instancia, llevará a cabo la formalización de los convenios de colaboración para la entrega de recursos y el seguimiento de los proyectos seleccionados, proceso que cada institución realizará de manera independiente.

- **Marco Legal del Programa de Coinversión.**

Tabla 4.3 Fundamento Legal del Programa Coinversión Social del DF.

Estatuto de gobierno del Distrito Federal.	Art.87, 89 y 115.
Ley orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.	Art.15, 16 y 28.
Ley de Desarrollo del Distrito Federal.	Art.10, 32, 39, 40 y 41.
Reglamento de la Ley de Desarrollo Social.	Art. 61, 62 y 63.
Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.	Art. 81, 97 y 101.

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, con fundamento en las leyes de⁶⁰:

- Participación Ciudadana.
- Asistencia Social.
- Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles.

- **Objetivo General.**

Conjuntar recursos y conocimientos provenientes del Gobierno, los Organismos Civiles y la Cooperación Internacional, en una relación de corresponsabilidad entre Gobierno–sociedad para emprender acciones tendentes a cumplir con las responsabilidades del Estado en materia de derechos sociales e impulsar la más amplia y diversa participación de la ciudadanía.

- **Principios Rectores.**

- *Inversión tripartita*, a partir de las aportaciones de las Organizaciones Civiles y Sociales, la Cooperación Internacional y el Gobierno del Distrito Federal.
- *Transparencia* en el ejercicio del gasto y con la rendición periódica de cuentas.

⁶⁰ En función de las estrategias plasmadas en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001 - 2006, el Gobierno del Lic. Andrés Manuel López Obrador, se decidió ampliar la experiencia del modelo de Coinversión Social del período 1998-2000.

- *Gestión asociada* entre el Gobierno del Distrito Federal, las Organizaciones Civiles y Sociales, y la Cooperación Internacional, mediante espacios de coordinación temática bajo el principio de construcción de consensos y delimitación de ámbitos de competencia y responsabilidad.
- *Sustentabilidad* de los proyectos a partir de acciones y estrategias que garanticen su viabilidad y autosuficiencia en el mediano y largo plazo.
- *Complementariedad* entre proyectos y organizaciones, propiciando acciones articuladas en temáticas y territorios que permitan construir modelos de intervención multidimensionales e integrales.
- *Legalidad de las acciones*, ya que al firmarse el convenio de colaboración se está sujeto a los ordenamientos jurídicos de la materia vigentes en el D.F.
- *Innovación* en las iniciativas, modelos de intervención y metodologías para atender problemáticas sociales que demandan respuestas emergentes.

- **Enfoques Básicos de la Coinversión.**

- Diversidad social, por medio de acciones afirmativas que hagan visible el carácter pluricultural e identifiquen a los grupos en condiciones de desventaja o vulnerabilidad social, con la finalidad de impulsar políticas públicas tendentes a revertir la desigualdad, marginación, discriminación y exclusión social, económica, política y cultural que estos enfrentan.
- Género, mediante acciones que promuevan y fortalezcan la equidad de género y el principio de igualdad de oportunidades y responsabilidad entre los géneros.
- Protagonismo ciudadano, fomentando la participación corresponsable de la ciudadanía en asuntos de interés público en los espacios institucionales disponibles para la consulta y deliberación para la construcción de políticas públicas.
- Fortalecimiento institucional, promoviendo procesos de capacitación para la planeación, operación, seguimiento y evaluación de proyectos sociales que contribuyan a la elaboración de propuestas en materia de política pública.

- Rol de los Coinversionistas.

Diagrama 4.1 Flujo bidireccional en la cooperación Tripartita Programa de Coinversión Social.

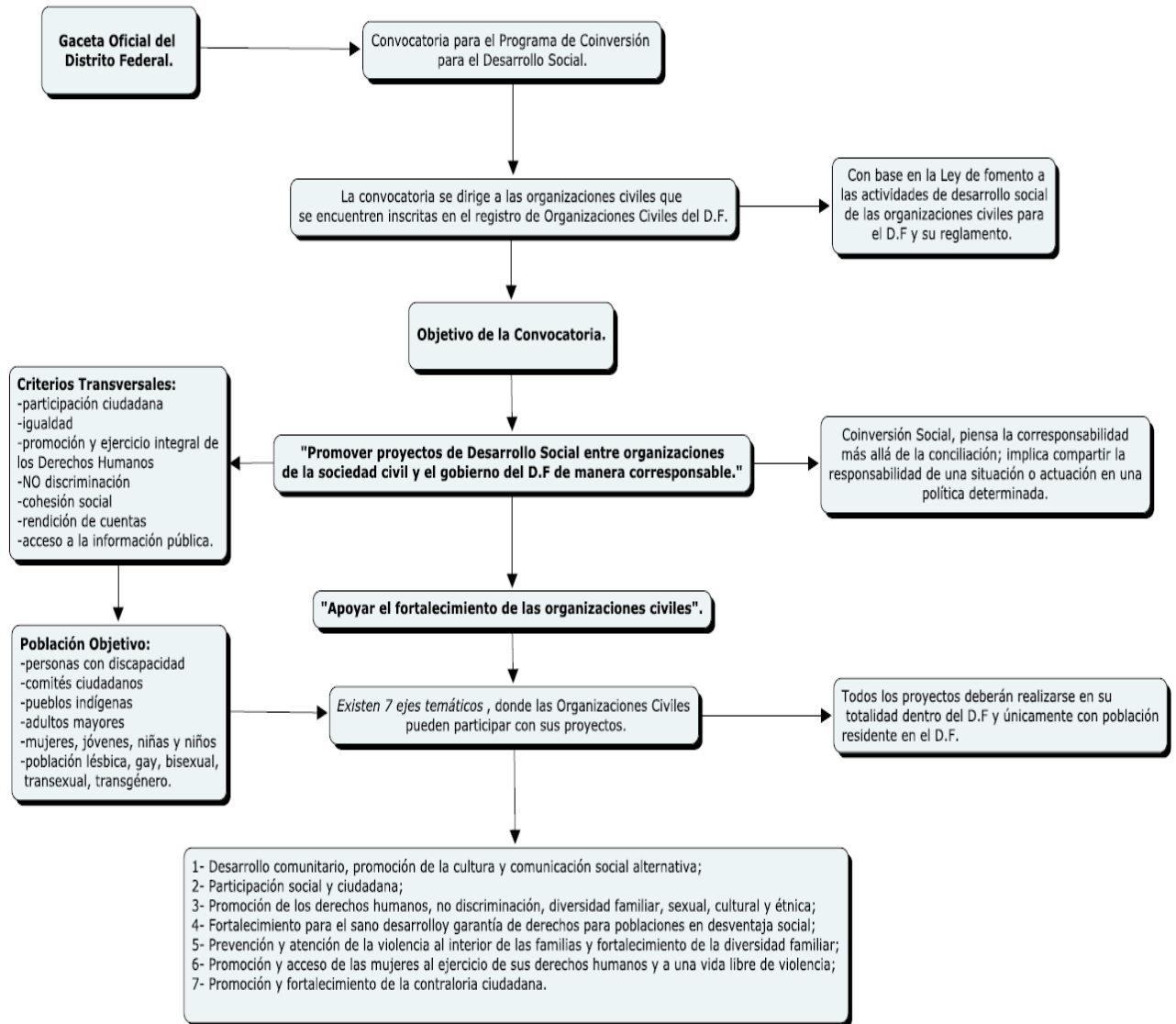


Fuente: Elaboración propia.

- *El Gobierno*, participa mediante la asignación de recursos públicos a los proyectos, su infraestructura de gestión institucional y los espacios institucionales de interlocución pública que permitan a las Organizaciones Civiles contribuir en el ciclo de las políticas públicas.
- *Los Organismos Civiles*, participan mediante la inversión de recursos sociales acumulados, consistentes, fundamentalmente, en experiencia en desarrollo comunitario, modelos y metodologías de intervención social, capacidad de innovación, potenciación de recursos, confianza comunitaria, relaciones con diversos actores sociales, vínculos con redes, infraestructura, equipo y recursos financieros y humanos.
- *La Cooperación Internacional*, con la voluntad política de sumarse a este esfuerzo de corresponsabilidad para la Coinversión Social en el Distrito Federal, canaliza recursos y se compromete plenamente con los proyectos y el Programa en su conjunto.

- ¿Cómo opera Coinversión Social?

Diagrama 4.2.- Diseño y operatividad de Coinversión Social.



Fuente: Elaboración propia.

I. La presentación de los proyectos se hace a partir de una convocatoria pública⁶¹.

⁶¹ Son presentados por Organizaciones Civiles o Sociales que cuenten con registro legal vigente.

- II. Una vez recibidos, se elabora una ficha técnica, la cual resume de manera cualitativa el impacto que se pretenden alcanzar.
- III. Se constituye una Comisión Evaluadora, entre Gobierno y Sociedad Civil, la cual califica los proyectos conforme a ciertos criterios.
- IV. Los resultados del dictamen se hacen de manera pública.
- V. Se firma un convenio entre las Organizaciones Civiles y el Gobierno del Distrito Federal para los proyectos bipartitas; en los tripartitas, se incluye a la representación de la Cooperación Internacional en México.

Básicamente, Coinversión Social se direcciona por el diseño de programas sociales que atienden a diversos y amplios conglomerados de población como son mujeres, jóvenes, niñas y niños, integrantes de pueblos indígenas, personas adultas mayores, personas con discapacidad, además de la atención específica que requieren las personas víctimas de violencia familiar, la población con adicciones, la población lésbico, gay, bisexual, travesti, transgénero, transexual e intersexual (LGBTTTI), las personas que viven con VIH-SIDA y las personas en situación de calle, entre otras, muchos de estos derechos son acumulables ya que se busca mejorar las condiciones de vida y fortalecer a las comunidades, promoviendo la participación ciudadana.

- **Espacios de Coordinación.**

Cada dos meses, los participantes del PCS deben reunirse en sesiones donde participan representantes de organizaciones y de instancias de Gobierno. En ellos se discuten iniciativas, necesidades y problemáticas relacionadas con la ejecución de los proyectos, así como sugerencias y observaciones que se deben tratar en la sesión del Secretariado Técnico.

- **El Secretariado Técnico.**

En esta instancia se presentan las inquietudes de cada uno de los espacios para determinar cómo se está desarrollando el programa en su conjunto e identificar los

problemas que no permiten su buen funcionamiento, así mismo para el diseño y la planeación de actividades conjuntas de las organizaciones, como encuentros, ferias y seminarios que den a conocer el quehacer de las organizaciones en beneficio de la ciudadanía. El Secretariado sesiona cada cuarenta y cinco días.

4.4- Entramado organizacional en la implementación del Programa de Coinversión Social y análisis de redes.

En este apartado presentamos el análisis de redes organizacionales que se generan en la implementación del Programa de Coinversión Social en el Distrito Federal; es importante subrayar, que la características que presentan la dinámica en las redes, nos ha enseñado las dificultades que resultan cuando se realiza su análisis, donde la problemática reside más que en cuestiones conceptuales o teóricas, en el aprendizaje del funcionamiento de la transformación de datos. Es por lo anterior, que la representación de las interacciones entre los diferentes actores de la red, se realizó por medio de sociogramas con la finalidad de que resulte más entendible su interpretación.

En cada gráfico generado en esta investigación, se recurrió al paquete completo de Ucinet, que se compone de tres programas básicos: el mismo Ucinet, Spreadsheet y NetDraw, que cumplen roles diferentes y complementarios mediante el cual se realizará la visualización de los ejemplos⁶².

El análisis de redes sociales, nos servirá en esta parte de la investigación, como herramienta para conocer las interacciones entre los actores que participan en la puesta en marcha de esta política pública, donde tomaremos las herramientas

-
- ⁶² **Ucinet.** Programa central que calcula los indicadores del Análisis de Redes Sociales y que, a partir de su barra de herramientas, es posible acceder a los otros programas directamente.
 - **Spreadsheet.** Planilla que permite capturar los datos relacionales bajo forma de matrices de adyacencia o de atributos y que cuenta con herramientas para el análisis matricial previo al cálculo de indicadores y análisis gráfico.
 - **NetDraw.** Programa gráfico versátil destinado a la visualización de las Redes Sociales. Este permite observar a los diferentes actores de una red, con sus relaciones y características propias, en forma de grafos de red o simples (Velázquez, 2005, p. 4).

presentadas en el capítulo anterior como propiedades básicas de la red, con la finalidad de generar los indicadores que ayuden a explicar la estructura de las redes tanto en su conjunto como individualmente.

4.4.1- Contexto y planteamiento del caso.

La forma en la que se analiza y aborda Coinversión Social, se ha establecido a través de datos de relaciones (reticulares) mediante objetivos, instrumentos de información y de interpretación como a continuación se presenta.

Tabla 4.2 Propuesta de trabajo para el análisis del programa.

PROGRAMA DE COINVERSION SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL.	
Objetivos	Analizar las redes resultantes del proceso de implementación del Programa de Coinversión Social del Gobierno del Distrito Federal, en vistas a definir las relaciones de colaboración y alianzas entre actores de los sectores público, privado y del voluntariado, así como la coordinación y espacios de trabajo.
Capital social analizado	Se estudian las relaciones de colaboración entre organizaciones; por ende la pregunta a responder es: ¿cuál es la red organizativa resultante de la política implementada?
Contexto en el que se desarrolla el PCS	Se trata de una ciudad compleja como el Distrito Federal con un gran volumen asociativo, donde como muestra tomaremos a las entidades y organizaciones que han participado en el Programa de Coinversión Social durante el año 2011, así como su función para con otros actores dentro de las 16 delegaciones que conforman al DF.
El diseño de la selección de las unidades	Se tomarán en cuenta 125 organizaciones, donde nos enfocaremos en la red que generan mediante los vínculos que se crean entre los actores del programa, a través de las percepciones que tienen para con otros participantes como son la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal a través de 6 instancias de seguimiento y la Agencia de Cooperación Internacional Novib.
Instrumentos de análisis	Representación simbólica de las relaciones en formas de sociograma.

Fuente: Elaboración propia.

A través de esta propuesta, se persigue no sólo obtener una fotografía del entramado organizacional, sino un mapeo en el que cada nodo se visualice en su relación con otros, bajo las estrategias relacionales que poseen, a partir de la reflexión sobre ¿cómo pueden relacionarse para abordar los objetivos deseados?, así como:

- Mostrar la importancia o prominencia de los actores o grupos de actores en colaboración;
- Identificar y caracterizar, desde el punto de vista reticular, los grupos temáticos de actores según su objetivo o naturaleza;
- Identificar y caracterizar los grupos específicos que se generan al interior de la red por razones exclusivamente relacionales;

Las organizaciones colaboradoras en el PCS son un total de 125, mismas que se encuentran agrupadas dentro de los 7 ejes temáticos que la política pública sugiere con la siguiente distribución.⁶³

Tabla 4.3 Distribución de las organizaciones dentro del programa.

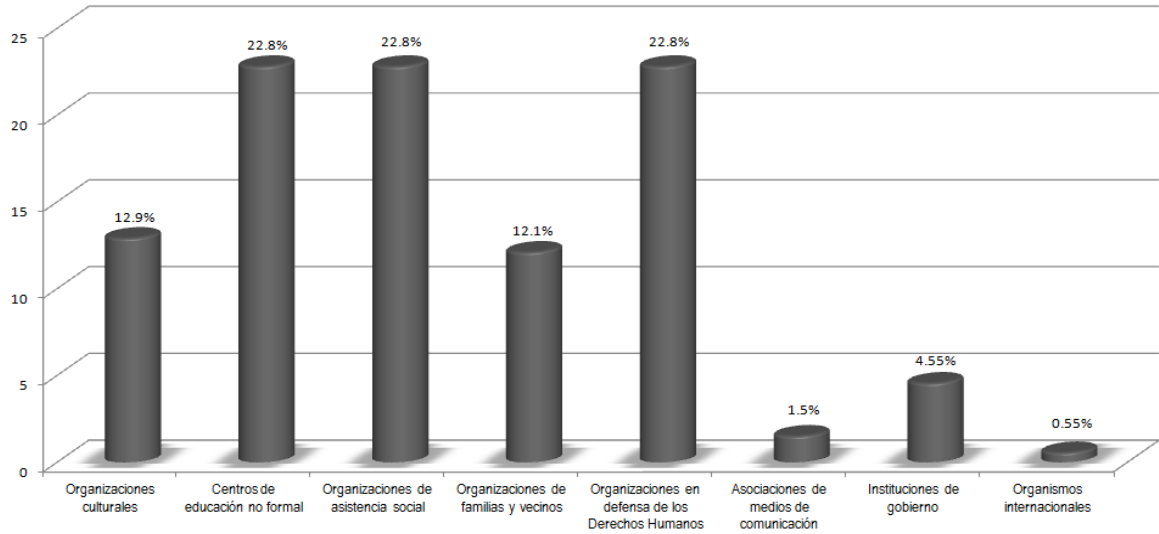
N° DE PROGRAMA	EJES TEMÁTICOS	N° DE ORGANIZACIONES
1	Desarrollo comunitario, promoción de la cultura, y comunicación social alternativa.	27
2	Participación social y ciudadana.	14
3	Promoción de los derechos humanos, no discriminación, diversidad familiar, sexual, cultural y étnica.	16
4	Fortalecimiento para el sano desarrollo y garantía de derechos para poblaciones en desventaja social.	18
5	Prevención y atención de la violencia al interior de las familias y fortalecimiento de la diversidad familiar.	26
6	Promoción y acceso de las mujeres al ejercicio de sus derechos humanos y a una vida libre de violencia.	20
7	Promoción y fortalecimiento de la contraloría ciudadana.	4

Fuente: Elaboración propia.

⁶³ Datos obtenidos son con base en el aviso por el que se dan a conocer los resultados de la convocatoria pública del Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal del 2011, publicada el 1 de febrero del 2011 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Una vez vista la distribución de las 125 organizaciones y contemplando las 6 instancias de seguimiento y la Agencia de Cooperación Internacional Novib, tenemos que son 132 actores los que intervienen en el proceso de implementación de Coinversión, suponiendo la siguiente distribución:

Gráfica 4.1 Distribución de las organizaciones dentro del programa.⁶⁴



Fuente: Elaboración propia.

Observamos así, que Coinversión Social en el Distrito Federal, convoca en el proyecto que promueve, un amplio grupo de redes participativas, que implica el reconocimiento de una pluralidad de actores que se deben articular en los marcos organizativos comunes, desde los cuales, intercambian recursos, negocian y toman decisiones relacionadas con el propósito que comparten.

Asimismo, la interacción social se distribuye dentro de las 16 delegaciones del DF, a través de las instituciones que la DGIDS señala como encargadas del seguimiento, donde la capacidad de éxito de los proyectos que se presentan,

⁶⁴ Cabe mencionar, que en las gráficas no se tienen contempladas las instituciones de gobierno, puesto que ellos no forman parte de ningún eje temático.

dependerá en mayor medida de la fortaleza y calidad, de las instituciones, puesto que fungen como las generadoras de colaboración y confianza.

Derivado lo anterior, se elaboró el primer nivel de análisis, que consiste en dos partes: por un lado se realizaron un par de entrevistas a dos organizaciones que participaron en diferentes ejes temáticos, con la finalidad de conocer las formas de interacción con otros nodos, su relación con la parte gubernamental, con su población objetivo, y la distribución y uso de sus recursos disponibles; mientras que por otro, con los datos obtenidos se elaboró un análisis posicional basado en la información obtenida, con el propósito de tener una proyección de los vínculos que se generan, a través de las dinámicas que se van presentando en el proceso de implementación de la política pública que representa el Programa de Coinversión.

Las entrevistas se realizaron a las siguientes organizaciones:

- a) Circo Volador:** que participó implementando el proyecto “Circo Volador, Juventud y Cultura Popular en la Cd. de México”; enfocado en talleres como teatro, cine, foto, escultura, artes plásticas, escénicas, música e idiomas, así como publicaciones independientes. Esta organización pertenece al *Eje 1.- Desarrollo comunitario, promoción de la cultura, y comunicación social alternativa.*

- b) Jóvenes Constructores de la Comunidad, A. C:** esta organización participó con un proyecto de apropiación social, dirigido a jóvenes que quisieran apoyar al rescate de espacios recreativos, así como a la impartición de talleres de capacitación en oficios y apoyo educativo para jóvenes en situación de calle. Con este proyecto que implementaron, se ubicaron en el *Eje 2.- Participación social y ciudadana.*

Estas entrevistas incluían, cuestiones sobre las relaciones existentes y proximidades con otras organizaciones y recursos en juego; las preguntas que se realizaron son las siguientes:

1. *¿Cómo se enteró del PCS?*
2. *¿Cuál es el proyecto que desarrollo?*
3. *¿Qué tipo de organización es? ¿cómo surge? ¿por qué deciden participar en el proyecto? ¿desde cuándo ha participado?*
4. *En términos generales ¿cómo funciona el programa de coinversión?*
5. *¿Qué papel juega el Gob. del D.F para el desarrollo de proyectos?*
6. *Específicamente ¿con qué dependencias se estableció relación para diseñar, implementar y en general operar el programa?*
7. *¿Cuál unidad administrativa considera que es la más importante y por qué?*
8. *¿Qué unidad administrativa considera que es relevante y que no tiene mucha injerencia?*
9. *¿Con qué unidad administrativa se tuvo menos contacto?*
10. *Además de las dependencias o unidades administrativas que mencionó, ¿con qué otras dependencias mantuvo contacto para el desarrollo de su proyecto?*
11. *¿Tiene conocimiento de la participación de la agencia de cooperación internacional Novib?*
12. *¿Han participado en algún otro proyecto donde ustedes como organización sean el actor principal?*
13. *¿Existieron factores que dificultaran su participación? ¿con qué unidades?*
14. *Para mayor viabilidad, ¿en qué unidad considera usted que se afecta la implementación del PCS?*
15. *¿Qué elementos considera acertados del programa? ¿cuáles cambiaría para su mejor desempeño?*
16. *¿Volvería a participar en proyectos como este?*
17. *¿Usted considera que la promoción de este tipo de programas tienen alguna connotación política? ¿cuál considera que es la finalidad?*

Es mediante los resultados de estas entrevistas, que se realizó el siguiente análisis posicional, derivando paulatinamente las redes en las que se proyecta el

mapa de organizaciones percibido por los entrevistados, con ello se permitió elaborar el segundo y abordar el tercer nivel de esta investigación.

Tabla 4.4 Análisis posicional.

Posición	Actores	Situación
Actores centrales	1.-Gobierno del Distrito Federal (Dirección General de Igualdad y Diversidad Social) 2.- La Agencia de Cooperación Internacional Novib	Situados en el centro de la red; participa cotidianamente en las discusiones, en las políticas, en la definición de procesos y resultados. - La agencia de cooperacion, manifestando su apoyo al proyecto
Actores intermedios	3.- La Subdirección de Promoción y Fomento para la Equidad 4.- El Instituto de las Mujeres del Distrito Federal 5.- El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal 6.- La Contraloría General del Distrito Federal a través de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas 7.- Las 125 Organizaciones de la Sociedad Civil.	Estos actores no estan situados en el centro de la red, pero influyen por medio de alianzas. Su relación con el actor central ha estado determinado a la información burocrática: - Las instituciones de gobierno, como instancias de seguimiento - Las organizaciones, participando vía Coinversion, definiendo proyectos de política pública en las áreas de interés.
Actores periféricos	8.- Población objetivo 9.- Las 16 delegaciones del DF.	Están situados lejos del centro de la red, por lo que están marginados de las decisiones políticas y posibles consensos (los lineamientos y procedimientos no precisan la importancia de las delegaciones)

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados obtenidos, fueron procesados con Ucinet y se sintetizan en el siguiente subcapítulo.

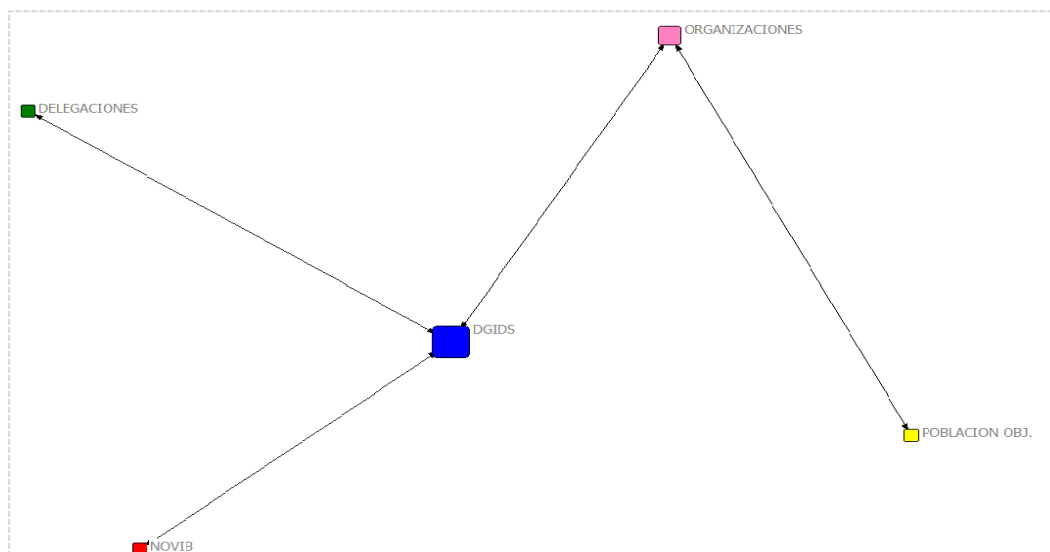
4.5- Presentación y análisis de los resultados del producto de interacciones entre los actores, dentro del Programa de Coinversión Social.

Como parte del segundo nivel de análisis del Programa de Coinversión Social, se diseñaron tres sociogramas con base en el análisis posicional anteriormente presentado, cada gráfico de manera paulatina va desarrollando la manera como se comportan algunos actores con otros nodos dentro de las distintas redes; refrendando así parte del supuesto que Marsh y Smith muestran en su enfoque dialéctico, sobre el significado que tienen las redes al implementar una política, puesto que ellas son tanto la causa como el efecto.

Derivado lo anterior, se hace uso de las herramientas y aplicaciones para el estudio de redes políticas, empleando 5 de las principales y más recurridas propiedades básicas de las redes (centralidad, densidad, homofilia, asimilación y distancia geodésica) para abordar el tercer y último nivel de análisis.

En el primer sociograma, se muestran las siguientes características:

Diagrama 4.1 Sociograma relacional de los actores del Programa de Coinversión Social.



Fuente: Elaboración propia.

- I. La relación de los actores centrales, intermedios y periféricos que intervienen en la puesta en marcha del PCS.
- II. La importancia o prominencia de la parte gubernamental a través de la DGIDS, quien funge como intermediario entre las organizaciones, la Agencia de Cooperación y en algunas ocasiones con las delegaciones.
- III. Demuestra también que el tamaño que Ucinet diseño para cada nodo, no es casual, sino que responde al nivel de centralidad que cada actor posee, en este caso, nos estamos refiriendo al atributo estructural de los nodos en la red del PCS, determinando así que poseemos una red asimétrica, es decir, no todas las relaciones son recíprocas.

Figura 4.1 Grado de centralidad.

```

FREEMAN'S DEGREE CENTRALITY MEASURES
-----
Diagonal valid?
Model: NO ASYMMETRIC
Input dataset: RELACIONALES

          1          2
          outDegree  InDegree
-----
1  DGIDS          3.000    3.000
2  ORGANIZACIONES 2.000    2.000
3  NOVIB          1.000    1.000
4  DELEGACIONES  1.000    1.000
5  POBLACION OBJ. 1.000    1.000
  
```

Fuente: Elaboración propia.

- IV. El la figura 4.1, muestra que cuando una red no es simétrica, como es nuestro caso, podemos calcular su grado de centralidad de dos formas, para lo cual tomaremos a las organizaciones (O) como caso práctico:
 - **Grado entrante: O= 2.**
 - **Grado saliente: O= 2.**

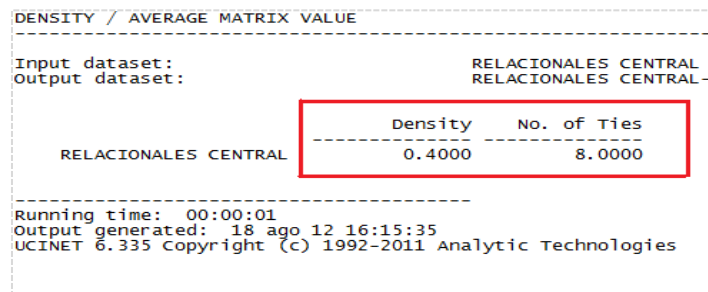
Esto se interpreta de la siguiente manera:

- Las organizaciones tienen contacto directo y sin intermediarios con su población objetivo y con la DGIDS.
- No tienen ningún tipo de relación con Novib y según la información que las encuestas nos arrojaron, tampoco tienen contacto con las delegaciones.

Resulta entonces, que aquellos actores con mayor centralidad (como es el caso de la DGIDS), tienden a confiar más en otros miembros de la red en comparación a los que no son tan centrales, esto porque quizás se hallan en posiciones de mayor poder.

- V. La centralidad está estrechamente relacionada con el grado de densidad que nuestra red posee, puesto que nos indica las posibles conexiones y relaciones que existen en la implementación de Coinversión, indica también el grado de confianza entre nodos y por ende, nos permite tener una idea del capital social que el proyecto genera.

Figura 4.2 Grado de densidad.



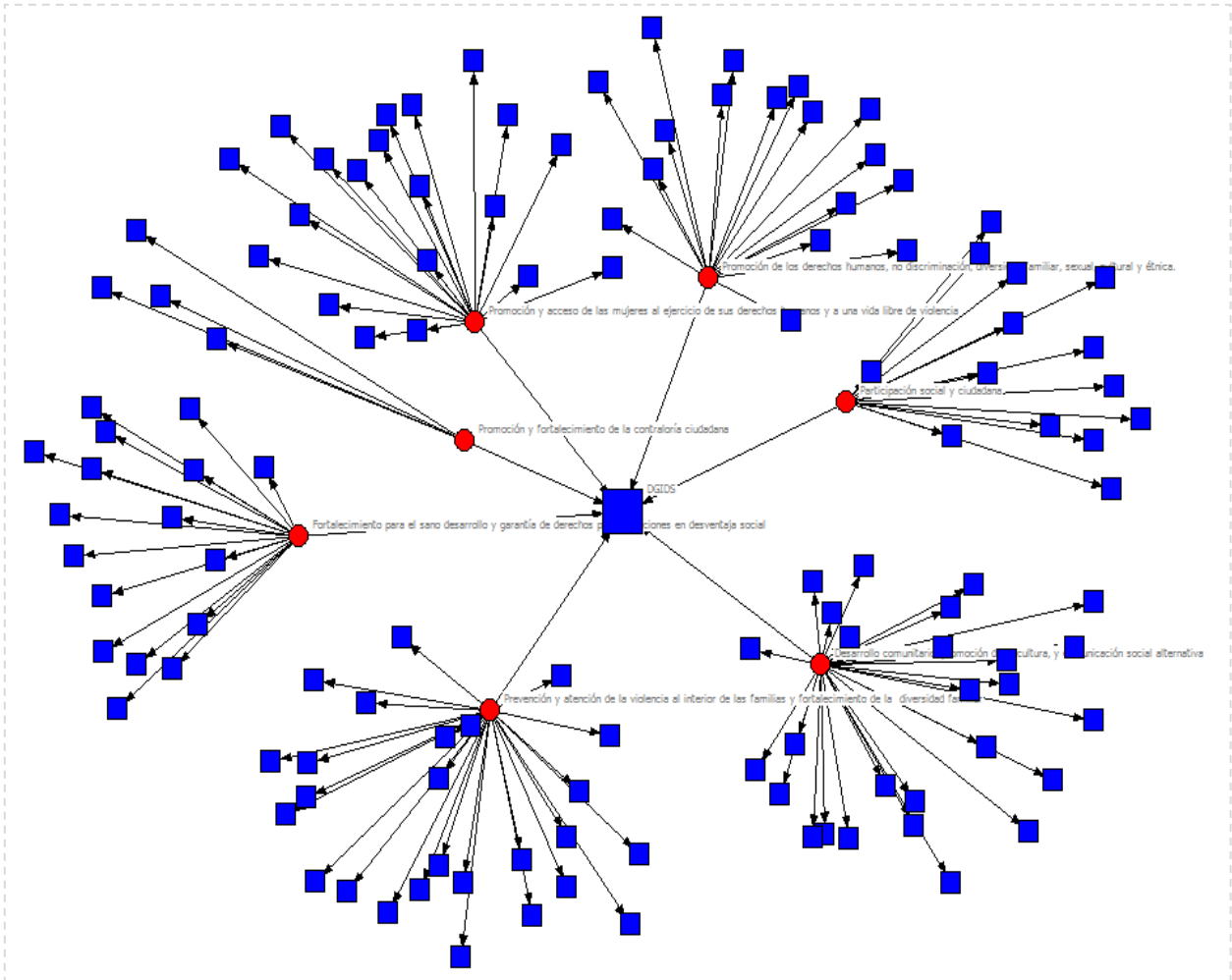
Fuente: Elaboración propia.

La figura 4.2, indica que en Coinversión Social los 5 actores principales, poseen un grado de densidad de 0.4 con 8 posibles conexiones, en un cálculo que se basa en 1 para indicar un alto nivel de relación; por lo que podemos percibir un bajo nivel de confianza entre actores ya que no representa ni el 50%, por ende el programa de Coinversión Social cuenta con bajo nivel de capital social; algo que dificulta la implementación.

Como se mencionó al principio de este capítulo, la importancia del capital social dentro del análisis de redes consiste, en que es un elemento estructural que forma parte de la composición de las redes de políticas, y por otro lado, es parte fundamental de las normas de reciprocidad y confianza. Por lo que una vez examinada la panorámica general de la interacción entre los actores, se realizó un

gráfico más detallado de la implementación del programa, donde se consideró a la DGIDS junto con sus 6 instancias de seguimiento, como un solo actor y a las 125 organizaciones desglosadas según su eje temático; el ejercicio consistió en formar una red egocéntrica y a su vez temática, ya que durante las entrevistas y el análisis del esquema con el que funciona Coinversión, se puede observar que el programa de manera indirecta promueve coaliciones o grupos de interés, para hacer posible que sus proyectos sean implementados y se acerquen más a sus objetivos planteados. De la matriz generada con estos datos, resultó el siguiente sociograma:

Diagrama 4.2 Sociograma de la implementación de la política pública “Programa de Coinversión Social”.



Fuente: Elaboración propia.

Lo que nos ocupa con este prototipo de redes, no es el centrarnos en la red en su conjunto, sino en el actor como raíz del entramado organizacional. En este gráfico se presenta las siguientes propiedades:

- I. Un amplio grado de asimilación entre los actores que participan en la puesta en marcha de Coinversión Social, ya que al agruparse en ejes temáticos para la implementación de sus proyectos, pasan a compartir atributos con otras organizaciones, es decir, los nodos son parte de un grupo de entidades definidas temáticamente. Este tipo de representación permite, también, expresar determinadas dinámicas relacionales de forma cualitativa.
- II. A pesar de que las redes temáticas cuenten con alto grado de asimilación, en este caso en particular, no es proporcional a su nivel de densidad.

Figura 4.3 Grado de densidad.

DENSITY / AVERAGE MATRIX VALUE		
Input dataset:	TEMATICAS2 (C:\Users\	
Output dataset:	TEMATICAS2-density (
	Density	No. of Ties
TEMATICAS2	0.1497	132.0000
Running time: 00:00:01		
Output generated: 17 oct 12 20:56:38		
UCINET 6.335 Copyright (c) 1992-2011 Analytic Technologies		

Fuente: Elaboración propia.

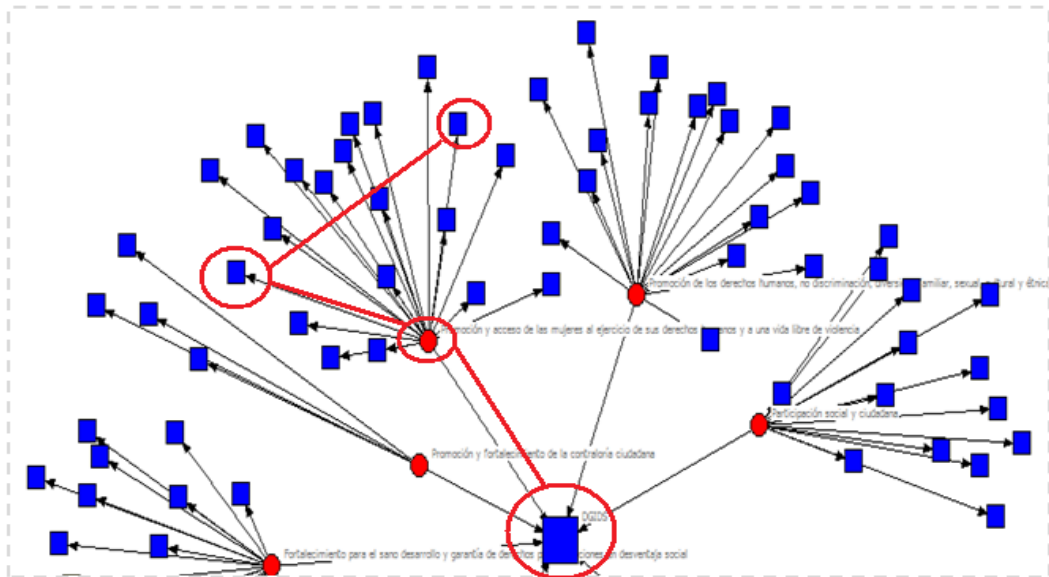
Lo que puede significar dos cosas:

- Aún con bajo nivel de densidad, los nodos llegan a conectarse porque comparten un atributo.
- En procesos de asimilación, dos nodos pasan a compartir un atributo porque se conectan.

- III. El diagrama 4.2, permite también identificar que en esta red temática, la distancia geodésica entre organización-gobierno siempre será de 1; ya que no está delimitada por ningún otro actor, es decir, la organización tiene trato directo con su instancia de seguimiento.

La información que revela la distancia geodésica, refiere al trayecto de un nodo para alcanzar a otro conjunto de actores y a su vez de ser alcanzado por los otros. Desde este punto de vista, tendrán más capital relacional los que tengan menor valor en dicho indicador (cercanía o proximidad), ya que entonces con menos pasos alcanza al resto, como es el caso de la DGIDS.

Diagrama 4.3 Distancia geodésica



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, también es sencillo que entre actores del mismo eje, tiendan a conectarse más fácilmente con otros nodos por la corta distancia geodésica que tienen en la red, y a su vez, resultaría común que vayan formando coaliciones las cuales estarán cimentadas en la homofilia que posea el entramado organizacional.

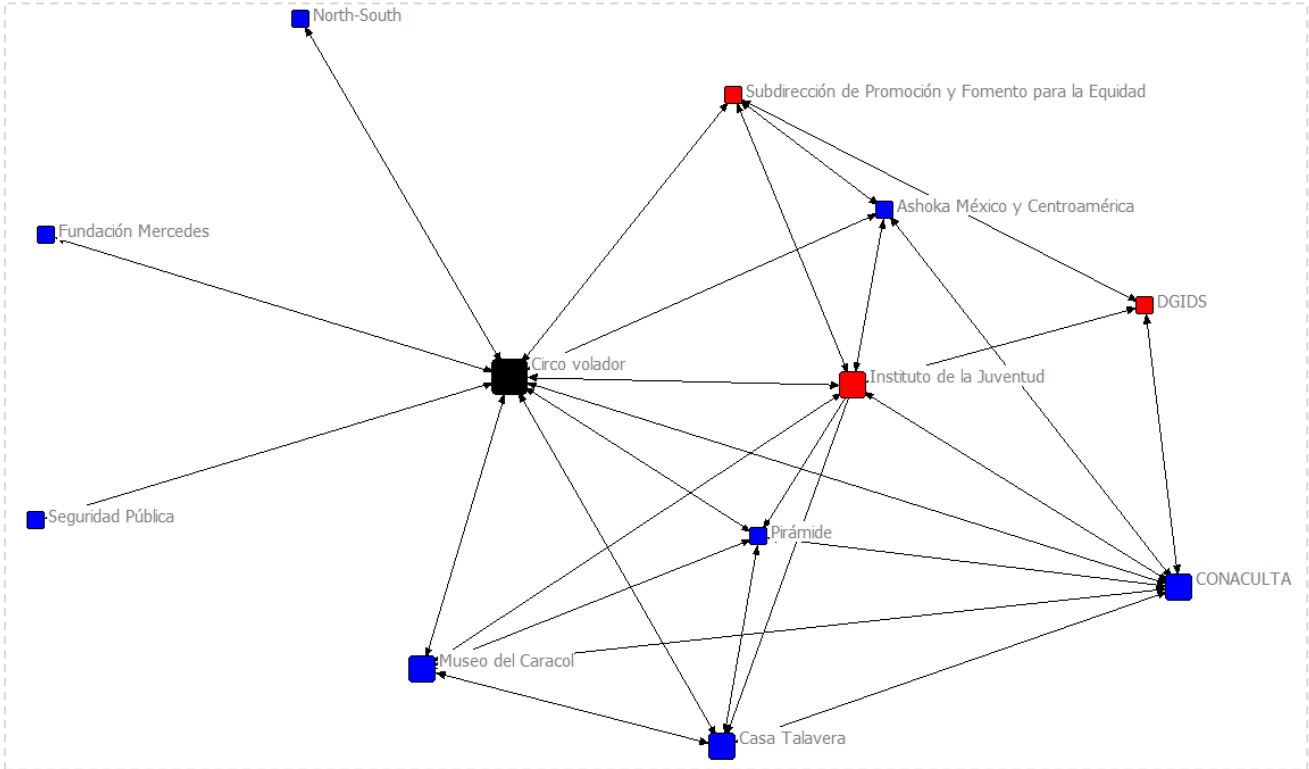
En el análisis de redes, es siempre mejor conocer los límites de la red ya que funciona para obtener información sobre todos los actores dentro de esos límites.

Aunado lo anterior, para delimitar aún más la red y profundizar en la dinámica que se genera alrededor de una organización, se tomó como muestra el proyecto que puso en marcha “Circo Volador”, con lo cual se buscó hacer un acercamiento aún más minucioso a la implementación de Coinversión Social, así como visualizar el

desenvolvimiento del actor con su población objetivo, instancias gubernamentales, delegaciones y otras asociaciones que compartan valores, y visiones similares y que a su vez coadyuven con esta organización.

Con base en la información obtenida de las preguntas que se aplicaron a Circo Volador, se generó el siguiente gráfico, el cual puede interpretarse de la siguiente forma:

Diagrama 4.4 Sociograma de la implementación del proyecto “Circo Volador, Juventud y Cultura Popular en la Cd. de México”.



Fuente: Elaboración propia.

- I. El sociograma es resultado de una matriz multimodal, ya que la red tiene más de dos tipos de actores, por ejemplo, se puede notar que cada nodo en este momento está inserto en la red de esta política pública, pero también puede ser miembro de organizaciones profesionales e instituciones gubernamentales como es el caso de CONACULTA.

- II. Podemos identificar, que hay una diferenciación entre los actores por color y tamaño, lo que significa que al crear la matriz de datos en Ucinet, se utilizó un color para señalar diferencia de atributos (naturaleza de las instituciones, número de conexiones, etc.)
- III. Se identifica también, que Circo Volador se reúne con 11 organizaciones para poner en marcha su proyecto (Casa Talavera, Museo del Caracol, Ashoka México y Centroamérica por señalar algunos) todos ellos con población objetivo muy similar, por lo que su finalidad y homofilia, los conduce a colaborar en redes temáticas como la que presentamos, demostrando un número amplio de conexiones con otros nodos al momento de poner en marcha el proyecto que promueven a través de Coinversión.

Figura 4.4 Grado de densidad.

```

DENSITY / AVERAGE MATRIX VALUE
-----
Input dataset:          red circo volador (C:\Users\JESSIBLUE\Desktop\SOCIOGRAMAS\red circo volador)
Output dataset:        red circo volador-density (C:\Users\JESSIBLUE\Desktop\SOCIOGRAMAS\red circo volador-density)

red circo volador
-----
Density  No. of Ties
-----
0.3864  51.0000
-----
Running time: 00:00:01
Output generated: 18 ago 12 17:53:58
UCINET 6.335 Copyright (c) 1992-2011 Analytic Technologies

```

Fuente: Elaboración propia.

Figura 4.5 Grado de centralidad

```

FREEMAN'S DEGREE CENTRALITY MEASURES
-----
Diagonal valid?      NO
Node1:               ASYMMETRIC
Input dataset:        red circo volador (C:\Users\JESSIBLUE\Desktop\

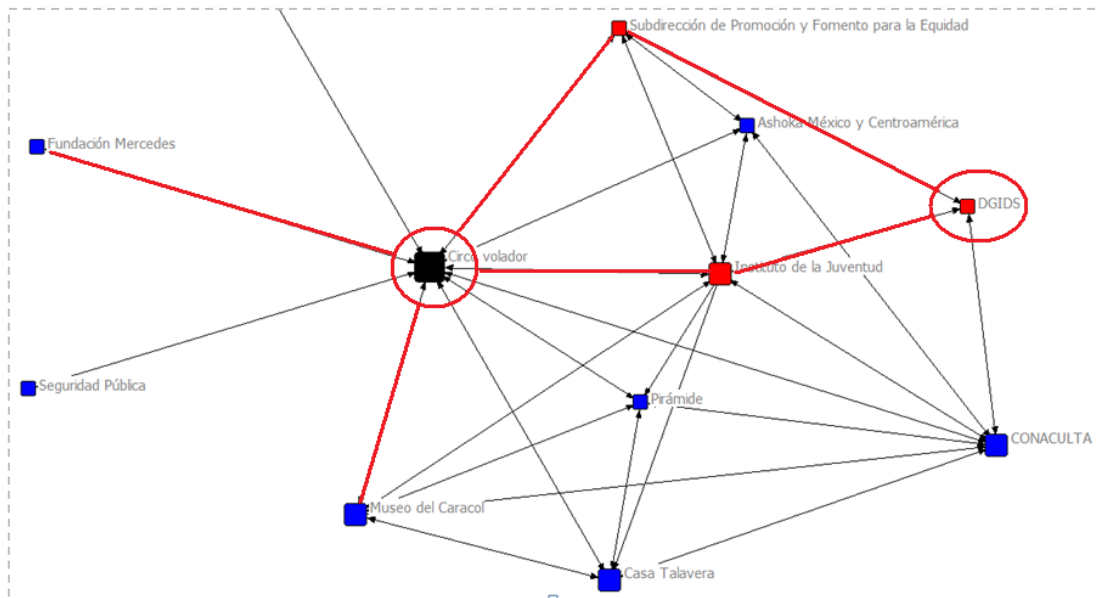
Node 1 2
----- 1 2
OutDegree InDegree
----- 1 2
3          Circo volador          10.000 10.000
4          Instituto de la Juventud 8.000 6.000
5          CONACULTA              6.000 7.000
6          Museo del Caracol       5.000 4.000
7          Pirámide                4.000 5.000
2          Subdirección de Promoción y Fomento para la Equidad 4.000 4.000
8          Casa Talavera           4.000 5.000
12         Ashoka México y Centroamérica 4.000 4.000
1         DCTDS                    3.000 3.000
10         Fundación Mercedes      1.000 1.000
11         North-South             1.000 1.000
9         Seguridad Pública        1.000 1.000

```

Fuente: Elaboración propia.

- IV. Circo Volador revela también, que durante la implementación de su proyecto, su grado de centralidad es mayor al de cualquier otra organización, ya que goza de tener la posición estructural más céntrica de todo el entramado, por consiguiente tendrá también un atributo más: la distancia geodésica más corta con relación a los demás actores.
- V. De igual forma, se identifica que para la puesta en marcha de los proyectos que ingresan a Coinversión, la DGIDS no tiene una injerencia directa con las organizaciones ya que lo hace a través de dos instancias de seguimiento.

Diagrama 4.5 Distancia geodésica.



Fuente: Elaboración propia.

- VI. Para finalizar, podemos sumar al análisis un argumento que Coleman supone sobre la integración de capital social, el cual según este autor, estará generado por los actores mayormente interconectados, mientras que los agujeros estructurales indicará que el capital social es propiciado por las conexiones que los actores puedan establecer con otros nodos que se encuentren desconectados.

Ahora bien, ¿qué relevancia tiene conocer los datos que programas como Ucinet nos presentan?, ¿de qué manera podemos interpretar esta información para que nos sea de utilidad en la aplicación cotidiana de las políticas públicas? Una vez examinada la implementación de Programa de Coinversión Social, a través de las herramientas del análisis de redes, pudimos ver que la capacidad explicativa que los indicadores nos dieron, reafirmó por un lado, que es más sencillo el tratamiento e interpretación de datos e información que obtenemos de cada actor, misma que tal vez por sí sola no nos hubiera revelado todas las características que se hallan en el entramado organizacional que se gesta durante la puesta en marcha de la política, por otra parte, este tipo de software permite obtener diferentes escenarios según se modifiquen los atributos de cada actor en los distintos niveles de las redes, lo que también accede a obtener distintos resultados como aquí hemos presentado, y que son consecuencia de los diferentes recursos de cada entidad.

Asimismo, se cree necesario reconocer estas dimensiones y herramientas, para ir paulatinamente haciéndolas parte del estudio y análisis de políticas públicas, ya que pareciera que hasta el momento no son contemplados, siendo que muchos de estos, brindan elementos para la formulación y reformulación de políticas que permitan participar a las organizaciones que están detrás del buen funcionamiento, diseño e implementación de las políticas.

Conclusiones finales.

Uno de los principales objetivos que esta investigación inicialmente se planteo, fue el de realizar un análisis sobre la viabilidad del programa de Coinversión Social con base en los resultados del producto de interacciones entre los actores, mismos que se obtendrían a través de un programa de análisis de redes de tecnologías analíticas, que permitiera la visualización de las conexiones que se desarrollan dentro de esta política pública, asimismo se buscó ir más allá de una sola descripción de la implementación y de las redes que se forman dentro y fuera de ella, ya que se considera que cada actor involucrado, va cobrando relevancia según las cualidades estructurales que posee.

Una vez concluido el desarrollo de este proyecto, nos preguntamos nuevamente ¿es posible identificar cómo se van estructurando las redes alrededor de una determinada política? La respuesta es sí, si es posible identificarlos así como es posible ubicar los distintos entornos y sectores sociales presentes en la puesta en marcha de la política pública, que en este caso fue el Programa de Coinversión Social del DF; de igual manera pudimos detectar algunas de las dinámicas relacionales existentes (redes de cooperación y posible influencia según su posición dentro de la red, posiciones más centrales y más intermediadoras, posibles situaciones de exclusión, etc.) lo anterior apoyándonos de las herramientas que el enfoque de redes propone para el estudio y análisis de las políticas, partiendo de un ángulo de observación: el grado de participación de las organizaciones en la implementación del programa.

Para ello, se hizo un intento de abordar el enfoque de redes de políticas más allá de un uso meramente descriptivo, puesto que es a partir de los supuestos y herramientas que el enfoque provee, que se logró identificar a los actores que desarrollan, interactúan y afectan en mayor o menor medida los resultados que Coinversión genera.

Es innegable que la participación gubernamental, continúa teniendo la mayor relevancia dentro de cada fase que constituye a las políticas; sin embargo, también debemos considerar que actualmente se ha visto alterada la noción clásica de que la política debe estar en manos exclusivas del gobierno.

El breve ejercicio que aquí se presentó, explicó esto, demostró que la tradicional imagen de la institución que decide la ejecución de una política llevaba a cabo por la administración, ha sido en parte sustituida por un escenario donde los ciudadanos organizados, desde el punto de vista de sus intereses y objetivos en común, centran su atención en algún *issue public* referente al desarrollo social; realizan un seguimiento minucioso de las gestiones que existen o que no existen para atenderlo, y de manera posterior vía Coinversión lo concretan en acciones que se convierten en interés público y son consideradas por las instituciones de gobierno, en particular por la Secretaria de Desarrollo Social, lo cual es un avance significativo para los actores no gubernamentales con capacidad de presentar y materializar propuestas, asimismo de cuestionar al gobierno con determinadas políticas públicas deseables.

¿Coinversión Social soporta realmente un diseño de gobernanza que incorpore efectivamente a estos actores? Pienso que sí, pero únicamente bajo el supuesto de la reivindicación de la acción de la sociedad civil, expresada también en las organizaciones internacionales que participan vía Coinversión; puesto que la gobernanza implica igualmente la consolidación de la democracia en cuanto a rendición de cuentas, transparencia, descentralización político-administrativa y libertad de expresión; temas que no fueron abordados en esta investigación, pues el ángulo de análisis fue únicamente la gobernanza como esa nueva forma de articulación y balance entre poderes políticos y sociales, para establecer prioridades, fijar metas y desarrollar objetivos comunes entre las distintas esferas; precisamente de esa forma, es como opera el programa, ya que si bien es la DGIDS es quién está a cargo de su ejecución, son únicamente las organizaciones

las que le dan operatividad, ya es a través de ellas que Coinversión tiene forma y funciona.

Cuando nos planteamos ¿qué factores pueden conducir al éxito o fracaso del programa? Y a *priori* respondimos, que la adecuada interacción entre organizaciones que revelen una verdadera red de colaboración entre sociedad y gobierno, así como la participación activa de la ciudadanía, nos estábamos imaginado empíricamente la interacción que los actores tenían dentro de la puesta en marcha, con base únicamente en datos estadísticos que nos indicaban la existencia de reciprocidad entre ellos, pero al ahondar más en las propiedades y magnitudes de algunos de los actores (densidad, centralización, heterogeneidad y el poder estructural) nos permitió marcar de manera más precisa los factores que influyen en la eficiencia y efectividad de la red al atender algún asunto público, que para este caso, podemos señalar que la política pública es exitosa en términos de la convocatoria que tiene, así como en la promoción indirecta que hace entre organizaciones para materializar los proyectos, es decir, muchos de los actores encuentran, crean y explotan nuevas oportunidades en otras redes, al encontrar homofilia y/o asimilación con otros nodos.

La importancia que se resaltaría en la elaboración de estudios de caso, es la de ir evaluando continuamente la relación entre las propiedades estructurales de una red de política pública y el desempeño que va teniendo a lo largo de la implementación, ya que esto puede ir dejando pautas del cómo deben ser establecidas las redes de políticas a fin de generar un buen desempeño, esto sin duda será un gran insumo para los estudios en el manejo de redes y para los profesionistas que se enfrentan continuamente al comportamiento reticular de los asuntos públicos.

Finalmente, introducir nociones de la gobernanza al estudio de las redes de políticas públicas, abre importantes cuestionamientos de lo que se busca en todo proyecto que apunte a la atención de los problemas públicos, ya que se podría

iniciar la formulación de las políticas a partir de estudiar las propiedades estructurales de redes que hayan mostrado ser tanto exitosas como no exitosas al intervenir en un área de política pública.

Referencia Hemerográfica

1. ARRIAGADA, Irma. (2006), "Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia", en *Políticas Sociales*, serie 119, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, pp. 5-39.
2. BOURDIEU, Pierre (1980); "El capital social. Apuntes provisionales". Versión en castellano de "Le capital social. Notes provisoires", Actes de la Recherche en Sciences Sociales 3 (1980). En *Zona Abierta*, Núm. 94-95 (2001), pp.83-87.
3. COLEMAN, James S. (1988); "Capital social y creación de capital humano". Versión en castellano de "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, en *Zona Abierta*, núm. 94-95 (2001), pp.47-81.
4. MARTÍ, Joel y Lozares, Carlos (2008), "Redes organizativas locales y capital social: enfoques complementarios desde el análisis de redes sociales", en *Portularia* Vol. VIII, núm.1. Marzo de 2008, pp. 23-39.
5. PUTNAM, Robert D. (2001); "La comunidad próspera. El capital social y la vida pública", en *Zona Abierta*, núm. 94-95 (2001), pp.89-104.

Digitográfica

1. AVIMAEL Vázquez, Cristo. "Las redes de políticas públicas: presumiendo su cualidad explicativa y reconociendo las relaciones de poder a su interior". [En línea] disponible en: <http://www.flacso.edu.mx/micrositios/documentos/images/pdf/ensayos/pubcavimae/%20vazquez.pdf>

[Accesado el día 22 de noviembre de 2011]

2. CORDERA, Rolando (coordinador), "La política social moderna: Evolución y Perspectivas." (Informe), Centro de Estudios del desarrollo Económico de México,

Facultad de Economía de la UNAM , noviembre de 2003. [En línea] disponible en:
<http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/gasto/2005/cordera.pdf>

[Accesado el día 26 de octubre de 2011]

Documentos oficiales

1. Gaceta Oficial del Distrito Federal y la Convocatoria Pública del Programa Coinversión Social del Distrito Federal 2011, publicada el 1 de febrero de 2011.
2. Aviso por el que se dan a conocer los resultados de la convocatoria pública del Programa de Coinversión Social del Distrito Federal del 2011, publicada el 1 de febrero del 2011 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Leyes y reglamentos

1. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
3. Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.
4. Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal.
5. Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
6. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
7. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
8. Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

Anexos.

PREGUNTAS JÓVENES CONSTRUCTORES DE LA COMUNIDAD, A. C.

Entrevistado: Oscar Mauricio Siles Heredia.- Gestión de Recursos y Proyectos.

Ubicación: Ezequiel Montes 52, Tabacalera, Cuauhtémoc, Ciudad de México.

Teléfono: 55352063.

➤ **¿COMO SE ENTERO DEL PCS?**

Siempre hemos tenido vínculos con el gobierno del distrito federal para la implementación de los proyectos, desde que comenzamos como organización, hemos estado pendiente de las convocatorias dirigidas a las asociaciones civiles, en este caso nos enteramos del proyecto puesto que siempre estábamos informados de los proyectos que financiaba y promocionaba el DF.

➤ **¿CUAL ES EL PROYECTO QUE DESARROLLO?**

Es un proyecto de apropiación social, dirigido a jóvenes que quisieran apoyar al rescate de espacios recreativos, así como se les capacita con oficios a chavos o se les brinda apoyo educativo.

➤ **¿QUE TIPO DE ORGANIZACIÓN ES? ¿COMO SURGE? ¿POR QUE DECIDEN PARTICIPAR EN EL PROYECTO? ¿DESDE CUANDO HA PARTICIPADO?**

Somos una asociación social sin fines de lucro, que se dedica al apoyo de jóvenes, impartimos talleres de inserción educativa y laboral. La iniciativa de Jóvenes Constructores de la Comunidad, surgió como un programa del área de juventud y niñez de la fundación Vamos FDS A.C. (hoy Rostros y Voces FDS A.C.) que dirigía Tere Lanzagorta, quien aceptó adoptarla e impulsarla. Esta iniciativa era una propuesta que David Calvert traía para replicar exitosos esfuerzos realizados en países como EE.UU, Sudáfrica, Serbia y Canadá, donde el programa es conocido como YouthBuild, y en el cual los jóvenes recibían formación para el trabajo a través de la capacitación en diferentes oficios de la construcción.

En 2006 nos separamos y comenzamos nuestros propio proyectos extendiéndonos en Chiapas (Tapachula específicamente) y Tijuana.

Participamos con la finalidad de establecer vínculos estratégicos para poder gestionar más proyectos independientes y buscar así ser cada vez más fuertes, hemos participando como asociación desde el 2007.

➤ EN TERMINOS GENERALES ¿COMO FUNCIONA EL PROGRAMA DE COINVERSION?

Siempre estamos pendientes de las convocatorias que promueven tanto sector gobierno como empresas, manejamos sus calendarios y sabemos de los proyectos que traen, y en los que podemos participar, regularmente seguimos el procedimiento en el cual presentamos nuestro proyecto y si surge ganador nos avisan vía mail, asimismo nos indican los cambios y ajustes que se deben hacer, una vez que están de acuerdo con el proyecto final, nos convocan a la firma del convenio, nos dan hasta el 17 de diciembre para ejercer ya que se debe presentar a contraloría, sin embargo no es una fecha determinante ya que se puede seguirse el proyecto hasta febrero.

➤ ¿QUE PAPEL JUEGA EL GOB. DEL DF PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS?

Son un vínculo necesario, ellos apoyan la creación de redes con empresas, gobiernos delegacionales y otras organizaciones. Nos hacen visitas constantemente, tienen un cronograma donde nos acompaña algún representante en los eventos que promovemos, pienso que su función es meramente de observadores ya que como tal no tienen una participación activa, sólo nos dan seguimiento en planes y tiempos.

➤ ESPECIFICAMENTE ¿CON QUE DEPENDENCIAS SE ESTABLECIO RELACION PARA DISEÑAR, IMPLEMENTAR Y EN GENERAL OPERAR EL PROGRAMA?

Sólo con la dirección de igualdad y diversidad social, no tenemos contacto con la contraloría, ni con más dependencias del DF. Entiendo que cada instancia de seguimiento apoya los proyectos según el tema, es decir cada una se enfoca en las organizaciones según los ejes temáticos, en este caso nosotros teníamos contacto directo con la Dirección General. Nosotros ya tenemos una base social, a través de la cual la misma comunidad ya nos ubica cuando llegamos e implementamos los proyectos; tenemos nuestras redes ya elaboradas en ciertos espacios como son la delegación Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc.

➤ ¿CUAL UNIDAD ADMINISTRATIVA CONSIDERA, QUE ES LA MAS IMPORTANTE Y POR QUE?

La Dirección General de Igualdad Y Diversidad Social sin duda; puesto que es la unidad con la que más contacto establecimos para desarrollarnos.

- ¿QUE UNIDAD ADMINISTRATIVA CONSIDERA QUE ES RELEVANTE Y QUE NO TIENE MUCHA INGERENCIA?

El área de evaluaciones, pocas veces han ido a ver qué y cómo se hacen los proyectos que traemos, además de que nos han asignado a diferentes personas que para nosotros han representado un problema, ya que no han dado seguimiento puntual y hasta objetivo de lo que promovemos, desconozco quien se encargue de eso...

- ¿CON QUE UNIDAD ADMINISTRATIVA SE TUVO MENOS CONTACTO?

Te reitero, no sabemos quién nos evalúa, eso nos parece muy importante y muy abandonado.

- ADEMAS DE LAS DEPENDENCIAS O UNIDADES ADMINISTRATIVAS QUE MENCIONO, ¿CON QUE OTRAS DEPENDENCIAS MANTUVO CONTACTO PARA EL DESARROLLO DE SU PROYECTO?

A nivel delegación con la gente encargada de desarrollo humano, nos dan material espacios para los talleres...y hemos trabajado con empresas, donde nosotros ponemos a los jóvenes y ellos el recurso financiero. Regularmente trabajamos sólo de esta manera.

- ¿TIENE CONOCIMIENTO DE LA PARTICIPACION DE LA AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL NOVIB?

Sabemos poco, sabemos que da recursos en algunos programas pero específicamente, desconocemos su función, ¿Trabajan en Coinversión?

- ¿HAN PARTICIPADO EN ALGUN OTRO PROYECTO DONDE USTEDES COMO ORGANIZACIÓN SEAN EL ACTOR PRINCIPAL?

Con la fundación Kolping México hemos participado; en Martin Carrera se hizo un edificio donde ellos pusieron el recurso económico y nosotros el capital humano, se les enseñó sobre construcción y recibieron también una estimulación económica. Terminó el proyecto y por ende se terminó el convenio; en general a los chicos se les enseñaron cuestiones de servicios...

- ¿EXISTIERON FACTORES QUE DIFICULTARAN SU PARTICIPACION?
¿CON QUE UNIDADES?

La cuestión del dinero y el tiempo con el Gob. del DF, ya que los depósitos no llegaron a tiempo y eso nos restó tiempo del proyecto, también muchas

cosas tuvimos que financiarlas de nuestra bolsa, sino el retraso hubiera sido aún mayor.

- PARA MAYOR VIABILIDAD, ¿EN QUE UNIDAD CONSIDERA USTED QUE SE AFECTA LA IMPLEMENTACION DEL PCS?

Pues en la misma Dirección General, ya que no se quiere dar continuidad a muchos proyectos, hay proyectos buenos y ellos no quieren seguir apoyando, si tú como organización deseas continuar, debes nuevamente pasar todo el proceso de la convocatoria y esperar a que ellos acepten volver a dar el recurso, esa me parece una falla muy grande.

- ¿QUE ELEMENTOS CONSIDERA ACERTADOS DEL PROGRAMA? ¿CUALES CAMBIARIA PARA SU MEJOR DESEMPEÑO?

La flexibilidad de entender lo que es un proyecto social es lo más positivo, el entendimiento de que los resultados no siempre son los que se esperan, hay resultados pero no siempre los deseados y más con aspectos sociales y antropológicos como los que nosotros tratamos. Yo cambiaría el tiempo que establecen para la implementación, me parece insuficiente.

- ¿VOLVERIA A PARTICIPAR EN PROYECTOS COMO ESTE?

Si lo hemos venido haciendo, es una línea que ya tenemos como organización, es parte de nuestro cronograma este programa, estamos pensando participar ya a nivel Federal con el INDESOL.

- ¿USTED CONSIDERA QUE LA PROMOCION DE ESTE TIPO DE PROGRAMAS TIENEN ALGUNA CONNOTACION POLITICA? ¿CUAL CONSIDERA QUE ES LA FINALIDAD?

No sé si sea política, pero si marca una tendencia de la aplicabilidad del Gobierno del DF, para acercarse a la sociedad civil, eso los puedes hacer más sensibles para entender lo que pasa en la ciudad, lo que se enfrentan los jóvenes hoy en día y las pocas oportunidades que tienen, tal vez si tenga una finalidad política pero lo que nosotros rescatamos es el apoyo que nos brindan para poder tratar temas que ellos no agarran, eso es lo que yo siempre destaco.

PREGUNTAS CIRCO VOLADOR.

Entrevistado: Giovanni Avilés.- Coordinación Institucional.

Ubicación: Eje 1 Oriente (Calz. de La Viga) 146 Asturias, Cuauhtémoc, Ciudad de México, DF, México.

Teléfono: 57 40 34 85 Ext: 101.

➤ ¿COMO SE ENTERO DEL PCS?

Bien, como nuestra forma de trabajo es mediante el financiamiento de medios como Coinversión; nos fue sencillo saber que el programa existía, ya que parte de la gente que colabora en circo volador, tiene como tarea específica buscar este tipo de convocatorias para incluir los proyectos y talleres que manejamos. Nosotros hemos participado en el programa desde el 2005.

➤ ¿CUAL ES EL PROYECTO QUE DESARROLLO?

El proyecto se llama Circo Volador, Juventud y Cultura Popular en la Cd. de México; lo que presenta este proyecto son talleres como teatro, cine, foto, escultura, artes plásticas, escénicas, música e idiomas. Así como publicaciones independientes...

➤ ¿QUE TIPO DE ORGANIZACIÓN ES? ¿COMO SURGE? ¿POR QUE DECIDEN PARTICIPAR EN EL PROYECTO? ¿DESDE CUANDO HA PARTICIPADO?

Somos una asociación civil que extiende recibos de donativos, surge hace como 20 años por idea del Dr. Castillo Vertier, su proyecto era dirigido a las pandillas de la Ciudad de México, esto a través de un programa de radio; mismo que le permitió ver la enorme movilidad e impacto que su programa estaba generando, decidió pensarlo más grande y dirigido no sólo a pandillas sino a toda la juventud.

Nosotros decidimos participar, porque como te comento, es una vía mediante la cual nosotros podemos implementar proyectos e ideas; en este caso cada año, el gobierno del Distrito Federal lanzan la convocatoria, y nosotros presentamos nuestro proyecto, hemos participado en dos de sus ejes temáticos como el de la cultura y el de capacitación, ya que nuestro objeto social es la capacitación de jóvenes, incluirlos en la cultura y así...en Coinversión vimos reflejados nuestros intereses de desarrollos de proyectos, eso nos emocionó.

➤ EN TERMINOS GENERALES ¿COMO FUNCIONA EL PROGRAMA DE COINVERSION?

Desde el proyecto se plantea donde se van a realizar las actividades, en este caso la gente de Coinversión te pone una persona para el seguimiento, mismo que se basará en el cronograma de actividades que nosotros diseñamos, ellos se programan para visitarnos en ciertos eventos, es ahí donde regularmente somos evaluados, ya que nos percatamos que llenan unos formatos donde están marcando si estamos cumpliendo con los objetivos que diseñamos. Asimismo nos piden hacer informes narrativos y financieros con los cuales ellos nos evalúan al final del año, ya que debemos comprobar todos los gastos, así como enviarles material comprobatorio. Tenemos de abril a diciembre para la implementación del proyecto regularmente.

➤ ¿QUE PAPEL JUEGA EL GOB. DEL DF PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS?

Nosotros implementamos únicamente en Álvaro Obregón, y obvio cuando diseñamos los proyectos hemos tenido que tener su apoyo de financiamiento para poder hacer realidad los planes que tenemos, podría decir que es la única participación que ellos tienen...muy simple.

➤ ESPECIFICAMENTE ¿CON QUE DEPENDENCIAS SE ESTABLECIO RELACION PARA DISEÑAR, IMPLEMENTAR Y EN GENERAL OPERAR EL PROGRAMA?

En este caso quien siempre está en nuestra la línea de colaboración vía Coinversión es el Instituto de la Juventud, también colaboramos constantemente con CONACULTA, ellos frecuentemente nos ayudan. Por el lado de organizaciones civiles que participan con nosotros tenemos el museo del caracol, la pirámide y casa talavera; con ellos se tiene mucha relación de hecho un compañero nuestro por medio del contacto que se tiene con el museo del caracol, lo están capacitando en un taller para que después venga a dar ese taller de este lado.

➤ ¿CUAL UNIDAD ADMINISTRATIVA CONSIDERA, QUE ES LA MAS IMPORTANTE Y POR QUE?

Yo pienso que es la Subdirección de Promoción y Fomento para la Equidad, ya que ellos nos dan seguimiento; te comento que nosotros contamos con un permiso de comodato con el DF por lo que siempre hemos tenido contacto con esta Subdirección, ella en cualquier caso es la que se encarga de darnos seguimiento y vigilancia si así lo quieres ver.

- ¿QUE UNIDAD ADMINISTRATIVA CONSIDERA QUE ES RELEVANTE Y QUE NO TIENE MUCHA INGERENCIA?
La delegación...nunca participa ni se involucran en absolutamente nada.
- ¿CON QUE UNIDAD ADMINISTRATIVA SE TUVO MENOS CONTACTO?
Cuando hacemos Coinversión, la delegación no influye para nada, no apoya y yo lo interpreto en el sentido de que como no hay ningún convenio, no se sienten comprometidos con estos proyectos; la verdad no requerimos tampoco mucho de su ayuda, ya que la gente ubica muy bien las actividades que circo volador promueve y nuestra forma de trabajo, por lo que el público joven se acerca solito, trayendo a sus cuates y familia.
- ADEMAS DE LAS DEPENDENCIAS O UNIDADES ADMINISTRATIVAS QUE MENCIONO, ¿CON QUE OTRAS DEPENDENCIAS MANTUVO CONTACTO PARA EL DESARROLLO DE SU PROYECTO?
Pues fue con SEDESOL, con el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA), Seguridad Pública, el INJUVE, homo hábitat, el Banco Mundial, fundación Mercedes, North South, y Ashoka México y Centroamérica.
- ¿TIENE CONOCIMIENTO DE LA PARTICIPACION DE LA AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL NOVIB?
No, no he escuchado de ella.
- ¿HAN PARTICIPADO EN ALGUN OTRO PROYECTO DONDE USTEDES COMO ORGANIZACIÓN SEAN EL ACTOR PRINCIPAL?
Si claro, de hecho todo el tiempo lo hacemos; una ocasión implementamos unos talleres a través del Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Subsemun), estaban dirigidos a la prevención de la violencia, aquí nosotros éramos fundamentales.
- ¿EXISTIERON FACTORES QUE DIFICULTARAN SU PARTICIPACION?
¿CON QUE UNIDADES?
El dinero, en el caso de Coinversión sus ministraciones no te las dan al inicio ya que te las dan a la mitad, los retrasos administrativos se presentan constantemente, también el que no le den seguimiento ya que si funciona no le dan continuidad, debe pasar nuevamente todo el proceso como si fuera nuevo.

- PARA MAYOR VIABILIDAD, ¿EN QUE UNIDAD CONSIDERA USTED QUE SE AFECTA LA IMPLEMENTACION DEL PCS?

No se ha dado el caso donde nos afecten o pongan algún bloqueo, pero nos parece que sería buena idea que se involucrara más el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, ya que es importante que se traigan con los jóvenes temas de equidad de género, pienso que podrían participar en cuestiones culturales no sólo en programas del rubro de promoción y acceso de las mujeres al ejercicio de sus derechos humanos y a una vida libre de violencia.

- ¿QUE ELEMENTOS CONSIDERA ACERTADOS DEL PROGRAMA? ¿CUALES CAMBIARIA PARA SU MEJOR DESEMPEÑO?

Los ejes temáticos se me hacen muy congruentes para que participen las asociaciones civiles, es lo más asertivo, la apertura que tiene también con los proyectos y su forma de seguimiento me parece ágil.

Yo modificaría la forma de administración para desahogar los recursos, es muy lenta y nos atrasa mucho, nos resta tiempo para el desarrollo de los proyectos o bien nos obliga a poner de nuestra bolsa para poder arrancar en tiempo.

- ¿VOLVERIA A PARTICIPAR EN PROYECTOS COMO ESTE?

Buenos pues como te comentaba, hemos participado desde hace ya varios años, de hecho para este año, ganamos tanto a nivel DF como con el INDESOL, metimos diversos proyectos y resultamos ganadores en ambas convocatorias.

- ¿USTED CONSIDERA QUE LA PROMOCION DE ESTE TIPO DE PROGRAMAS TIENEN ALGUNA CONNOTACION POLITICA? ¿CUAL CONSIDERA QUE ES LA FINALIDAD?

Creo que no, siempre han sido muy objetivos, con nosotros siempre han sido muy apartidistas y muy enfocados sólo en nuestros proyectos. Como organización trabajamos a partir de los problemas que tiene la ciudadanía y que ellos como gobierno no atienden, me parece que la finalidad es esa trabajar en conjunto ¿por eso es Coinversión no?