

Factores institucionales en la gestión de redes de políticas públicas y redes de gobernanza.

Caso de estudio: “Programa Pueblos Mágicos”, en Estado de México

Institutional Factors in The Management of Public Policy Networks and Governance Networks. Case Study: “Magic Towns Program”, in State Of Mexico

Miguel Eduardo Alva Rivera*

Resumen

Mediante los conceptos de redes de gobernanza y redes de políticas públicas el documento tiene como objetivo discutir los factores institucionales que intervienen en la acción de gobierno en espacios locales. Tomando como objeto de análisis el programa de turismo federal “Pueblos Mágicos” y diversas experiencias de su implementación en Estado de México, el documento concluye la necesidad de tomar en cuenta factores institucionales de orden operativo para mejorar la gestión efectiva de políticas públicas a nivel local.

Palabras clave: Redes de políticas públicas; redes de gobernanza; Pueblos Mágicos; Estado de México; instituciones

Abstract

Through the concepts of governance networks and public policy networks, the document aims to discuss the institutional factors that intervene in government action in local spaces. Taking as an object of analysis the federal tourism program “Pueblos Mágicos” and various experiences of its implementation in the State of Mexico, the document concludes the need to consider institutional factors of an operational order, to improve the effective management of public policies through local levels.

Keywords: Public Policy Networks; Governance Networks; Magic Towns; State of Mexico; Institutions

* Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas. Sin afiliación académica actual.

Contacto: alvaeduardo27@gmail.com

Fecha de recepción: 7 de junio de 2022

Fecha de aceptación: 6 de diciembre de 2022

Introducción

La acción del gobierno en el ámbito local mantiene amplios puntos de interés al momento de analizar la toma de decisiones públicas y la puesta en marcha de políticas públicas, lo anterior, debido a que la intervención del gobierno en este ámbito suele estar condicionado por factores de carácter cultural, social y operativo. En ese sentido, al definir una política pública como un curso de acción que pretende resolver un problema público (Majone, 2010), el punto de interés principal para entender las decisiones que emanan de dichos cursos de acción se centra en los espacios institucionales en los cuales se discuten las acciones de políticas y en donde distintos actores toman parte en su discusión e implementación.

Desde esta perspectiva, la teoría de redes en el análisis de asuntos públicos nos permite comprender tales espacios y la interacción de dichos actores, de manera que es posible comprender el encuadre de un problema público, así como la orientación de los mecanismos mediante los cuales pretende resolverse. En este sentido, dicha teoría apunta a dismantelar la caja negra de toma de decisiones por parte del gobierno, mediante el análisis de los actores que intervienen en los asuntos públicos, tomando en cuenta los intereses, ideologías y lógicas de acción de cada uno, así como los marcos institucionales que constriñen su actuar.

Desde esta teoría se han generado diversos enfoques que apuntan a comprender la acción del gobierno en el ámbito público, poniendo atención en el rol que juega el gobierno en la discusión y solución de los problemas que ahí se presentan. Un primer enfoque es el de redes de políticas públicas, el cual establece que en la discusión de los asuntos públicos son sólo un grupo específico de actores (a menudos las elites de cada sector relevante) los cuales toman parte en la gestión de estos asuntos. En esta red el gobierno es al actor de mayor relevancia pues mantiene la mayor cantidad de recursos para intervenir efectivamente en la arena pública, no obstante, se encuentra de manera permanente en un proceso de interacción con otros grupos de carácter privado y social, que pugnan por sus intereses en las decisiones efectuadas y por lo cual son a menudo objeto de intercambio político para fortalecer y legitimar acciones de políticas públicas por parte de actores políticos y gubernamentales.

Otro enfoque que utiliza la teoría de redes en el análisis de los asuntos públicos es el enfoque de redes de gobernanza. Este expone que el gobierno es incapaz de solucionar de manera individual los problemas públicos, pues estos están inmersos en contextos de alta complejidad social por lo que se ve obligado a realizar acciones de co-gobernación para incidir de manera efectiva sobre los problemas que pretende resolver (Kooiman, 1993). Entonces bajo este enfoque, el gobierno se encuentra limitado en su actuar en el espacio público a través de una red de actores interdependientes que deben actuar juntos para lograr sus objetivos, dichas redes además son autónomas del orden jerárquico del gobierno, por lo que se autorregulan bajo las normas de actuación que los propios miembros de la red establecen como reglas del juego (Rhodes, 1997).

Así, según el tipo de interacción que exista entre los actores que toman lugar en la toma de decisiones públicas, pueden surgir redes de políticas públicas o redes de gobernanza. Bajo esta consideración la premisa que guía este trabajo plantea que, al implementarse en contextos territorial e institucionalmente establecidos, toda política pública se encuentra condicionada por características locales del sitio donde finalmente aterriza. De esta manera, variables institucionales a nivel local juegan un rol sustancial al momento en que actores locales acatan o participan en su proceso de implementación, por lo cual este nivel institucional, es coyuntural al momento de comprender estas redes de implementación.

Desde esta lógica, las instituciones formales como lo son leyes, normas o reglamentos de carácter legal, sí bien constriñen las capacidades administrativas de los actores gubernamentales, al tiempo en que definen quien puede tomar parte legítimamente en la toma de decisión pública, poco pueden forjar a nivel local la lógica de acción que actores sociales y comunitarios pueden tomar frente a las acciones de políticas llevadas a cabo, particularmente, por las propias lógicas de acción que estos actores han interiorizado históricamente y que los llevan a actuar de una forma y no de otra antes ciertos escenarios. En este sentido, resalta la propuesta de Ostrom (1990) para llevar a cabo un análisis institucional de la intervención del gobierno en los asuntos públicos, puesto que identifica tres niveles al respecto: constitucional, colectivo y operativo. Esta categorización es ampliamente útil pues permite analizar en distintos niveles el marco institucional en que se desarrolla las acciones de políticas y los procesos de interacción entre actores que toman parte en ellas.

Al desarrollar la propuesta de Ostrom las instituciones de orden constitucional son aquellas que determinan quien puede de manera formal tomar parte en la toma de decisión de políticas públicas, es decir quién es *policy maker*. Se trata de reglas que definen valores, normas y orientaciones de las políticas, por lo que un cambio en este nivel institucional implica un cambio en las estructuras de poder y toma de decisiones, así como un encuadre distinto de los problemas públicos (Caldera, 2009: 20). En relación con las instituciones de elección colectiva, éstas hacen referencia a aquellos instrumentos normativos que deberán tomarse en cuenta al momento de operar las acciones de política pública, en otras palabras, son aquellas estrategias de diseño e implementación de acciones mediante las cuales se planea conseguir objetivos concretos. Por último, respecto a las instituciones de carácter operativo, son aquellas que regulan el comportamiento de los actores en torno a los beneficios que se obtienen de las acciones de políticas públicas, de manera que este tipo de instituciones no trastoca el encuadre del problema público y tampoco los mecanismos para alcanzar los objetivos planteados.

Con base en lo anterior, el objetivo del trabajo es exponer cómo el diseño institucional de la operación de un programa público que forma parte de una política pública puede gestionar redes de implementación mediante las cuales puedan cumplirse diversas metas y objetivos. Sin embargo, la categorización de estas redes ya sea como redes de políticas públicas o redes de gobernanza, están condicionadas por variables institucionales locales de orden operativo. En consecuencia estas instituciones puedan

reforzar la idea de redes descentralizadas de toma de decisiones en atención al concepto de gobernanza, empero, pueden también fortalecer redes de políticas públicas con un carácter más restrictivo e incluso peligroso para los objetivos del programa y la política *per se*.

El documento se encuentra estructurado en cuatro apartados, en primer lugar, se analiza la teoría de análisis institucional en la ciencia política con la finalidad de tener un acercamiento con este campo analítico y entender en qué medida puede ayudarnos a comprender de mejor manera la teoría de redes para el análisis de los asuntos públicos. En el segundo apartado se realiza un acercamiento conceptual con los términos redes de políticas públicas y redes de gobernanza. Posteriormente se analiza el programa pueblos mágicos respecto a su diseño institucional, al momento en que se dan algunas consideraciones de la implementación de dicho programa en el Estado de México con base en estudios previos y en atención al marco teórico anterior. El documento termina con una serie de reflexiones finales.

1. Teoría institucional

Rhodes (1997) distingue las investigaciones en torno a instituciones en tres distintos campos de análisis: 1) las instituciones como un tema de investigación, es decir tomar como objeto de estudio algún elemento de la estructura sobre la cual descansa la política en general y la ciencia política en particular, como lo es un régimen o sistema político; 2) como un método de investigación, en donde destacan tres principales acercamientos metodológicos al interior del mismo: descriptivo-inductivo, formal-legal, y comparación histórica; y 3) como una teoría causal explicativa, es decir aquella que permite entender la lógica de los procesos sociales que toman lugar en determinados contextos específicos, aquí destaca entre algunos acercamientos a los estudios constitucionales y el nuevo institucionalismo.

En este documento se discute a las instituciones como una teoría causal explicativa que permite entender en nuestro caso cómo instituciones formales (orden constitucional y colectivo) e informales (orden operativo) repercuten en la lógica de implementación de una política a nivel local, a través del comportamiento e interacción que diversos individuos mantienen al interior de una red de actores que inciden sobre los asuntos públicos. Vale la pena mencionar que la teoría de redes tanto en el enfoque de redes de política pública como de gobernanza suele etiquetarse como parte de una teoría de mediano alcance al interior del nuevo institucionalismo (Peters, 2000). Esta situación responde a una consideración lógica, ya que en ambos enfoques se pone especial interés en el comportamiento individual de los actores que se interrelacionan por medio de una red, tomando en cuenta premisas de decisión y normas de conducta a nivel individual que generan patrones de comportamiento en cuanto a toma de decisiones conjuntas.

Bajo la lógica de la teoría institucional es importante mencionar que en este trabajo las instituciones también son utilizadas como un método, específicamente como un acercamiento formal-legal para analizar las instituciones de orden constitucional. No obstante, este método es complementado por el enfoque cultural de la política, el cual permite una mayor comprensión de las instituciones que en el ámbito local influyen en

la implementación de políticas, por lo que es indispensable para analizar instituciones informales como son las de orden operativo. La premisa del enfoque cultural de la política es clara: el contexto importa, por lo cual a esta lógica de investigación se le ha nombrado también *frame analysis* o encuadre cultural (Viejo, 2008), al tomar en cuenta que la cultura define y permite comprender ampliamente las normas de comportamiento colectivas, por lo cual no es mutuamente excluyente con los métodos institucionales de análisis (formal-legal), más bien los complementa.

Así, mediante la teoría institucional como teoría causal y mediante los métodos institucional (formal-legal) y cultural de la política (*frame analysis*) se discute el rol que toma el gobierno en la gestión de redes de acción pública bajo determinados contextos institucionales.

En suma, el concepto de institución —como teoría causal— se refiere a las reglas de comportamiento que constriñen la acción de un individuo en una organización de manera que no son equivalentes ambos conceptos “institución y organización”. Esta situación ha sido ampliamente difundida por North (1991), quien define a la organización como una cancha de juego y a las instituciones como las reglas que regulan el comportamiento de los jugadores que toman parte en él.

De manera general, la teoría institucional ha tenido un desarrollo gradual, al tiempo en que han superado diversas críticas y coyunturas explicativas. Una muestra de ello es el ya mencionado nuevo institucionalismo, enfoque actual de la teoría institucional que logró superar las críticas de la teoría de elección racional y el conductismo, para posicionar las variables institucionales como determinantes en la comprensión de los fenómenos sociales y políticos de la vida en sociedad.

Sin embargo, dicho enfoque ha tomado una gran variedad de líneas de investigación, de tal manera que se ha expandido gradualmente en diversos frentes disciplinario. Por ejemplo, de tres enfoques expuestos por Hall & Taylor (1996), actualmente Peters (2003) reconoce por lo menos siete frentes teóricos bajo los cuales analizar el nuevo institucionalismo tanto en ciencia política como en sociología, estos son: i) normativo; ii) de elección racional; iii) histórico; iv) empírico; v) sociológico; vi) de representación de intereses; e vii) internacional.

De manera particular, Soresen & Torfing proponen que tres de los enfoques neo-institucionalistas podrían ayudar analizar las redes de políticas públicas y gobernanza, sin embargo, antes de centrarse en cada enfoque parten de una definición general de instituciones. Estas son definidas como “patrones de interacción entre diferentes actores políticos”, asimismo, son concebidas como una característica estructural de sistemas sociales que proveen un cierto grado de orden y estabilidad para la interacción social ya que regulan y afectan las creencias y el comportamiento de los miembros de una comunidad (Sorensen & Torfing, 2007: 28).

Institucionalismo normativo

March & Olsen (1984; 1989) fueron quienes desde el estudio de las organizaciones y por medio de su obra, “El redescubrimiento de las instituciones”, revolucionaron el análisis institucional que se realizaba en la ciencia política. Estos autores con base en una serie de cuestionamientos realizados al individualismo metodológico y a los enfoques utilitaristas de los teóricos racionales, alentaron la necesidad de afrontar temas de mayor importancia de la vida en comunidad, tales como los valores y los códigos de conducta socialmente adecuados que a pesar de no generar normas legalmente establecidas, tienen la capacidad de regular el comportamiento de los individuos en comunidad. Estos objetos de estudio —valores y códigos de conducta— son incentivados en primer lugar por la normas que regulan una comunidad, pero son socialmente adquiridos mediante un conjunto de acciones que al repetirse desemboca en rutinas.

Por las características antes expuestas, este enfoque institucional es referido como nuevo institucionalismo normativo. De manera explícita para March & Olsen las instituciones políticas “son conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (Peters, 2003: 50). Por ello este enfoque es a menudo relacionado con “la lógica de lo adecuado”, puesto que las instituciones afectan las identidades, percepciones, capacidades y rutinas de los actores (Sorensen & Torfing, 2007: 30), ya que socavan dimensiones culturales del comportamiento individual e institucionaliza pautas de comportamiento.

Como argumentan March & Olsen (1989: 161) “los comportamientos serán intencionales, pero no voluntarios cuando los individuos se encuentran motivados por los valores de sus instituciones”. Un ejemplo a menudo utilizado para dar cuenta de esta situación es el comportamiento de un soldado que enfrenta la posibilidad de la muerte y sin embargo se comporta adecuadamente (arriesgando su vida) en relación con los normas de comportamiento de la organización a la que pertenece (Macdonal, 1983, citado por Peters, 1997).

Institucionalismo de elección racional

El institucionalismo de elección racional está caracterizado por retomar algunos elementos del enfoque racional más tradicional que argumentaba que el comportamiento de los individuos se encontraba condicionado de manera permanente por la premisa de maximizar los beneficios individuales. Esta premisa logró trasladarse positivamente a un nuevo marco teórico bajo la corriente neo-institucional, al reconocer en primer lugar que todo individuo no podía escapar de los elementos institucionales que lo rodean (Tsebelis, 1990).

En concreto, diversas investigaciones como, “El gobierno de los bienes comunes”, de Elinor Ostrom (1990), dieron cuenta de la utilidad de este enfoque al comprobar que diversos individuos al interior de una comunidad pueden actuar racionalmente para conseguir objetivos comunes. En su estudio, Ostrom logró demostrar que “la tragedia

de los bienes de uso común” puede evitarse cuando existen diversos elementos institucionales que se presentan en el contexto en que se desarrolla este escenario.

Por ejemplo, las normas de entrada a un grupo garantizan que se incluyan a los actores más importantes y los costos de transacción de la red se reduzcan por la confianza mutua, basada justamente en el conocimiento de las normas que regulan la comunidad (Sorensen & Torfing, 2007). Así, las normas institucionales, reglas y estructuras de incentivos que favorezcan los juegos entre actores que generan relaciones de confianza y cooperación, en lugar de desconfianza y competencia; traerá como consecuencia la menor presencia de *free-riders* y las externalidades que conllevan sus acciones (Sorensen & Torfing, 2007). En conjunto, Ostrom (1990) nombra a estas relaciones de confianza y cooperación, así como a las características que lo fomentan: “capital institucional”, elemento indispensable para lograr generar entre la comunidad diversas pautas de comportamiento que permiten lograr objetivos colectivos.

De esta manera, el neo-institucionalismo de la elección racional alude a “las prescripciones [*racionales*] que los seres humanos usan para organizar cualquier forma de interacciones repetitivas y estructuradas incluyendo las que se desarrollan al interior de las familias, vecindades, mercados, empresas, asociaciones deportivas, iglesias, asociaciones privadas, y gobiernos a todo nivel” (Ostrom, 2005: 3).

Este tipo de comportamiento individual podría relacionarse con el descrito por Palumbo (1975), al momento en que hacía referencia a diversos escenarios en que los individuos trasladarían el elemento racional “de la toma de decisión a la búsqueda de resultados”. Es decir, el individuo racionalmente pasaría de buscar maximizar beneficios a lograr objetivos, pasando de la lógica de maximización a la satisfacción.

Institucionalismo histórico

Los nuevo institucionalistas como se ha visto hasta este punto con los enfoques presentados, difieren en diversos puntos, empero concuerdan en dos elementos fundamentales; el primero y propio del nuevo análisis institucional es que las instituciones configuran la política. Es decir “las instituciones influyen en las acciones del individuo porque ellas configuran las identidades, el poder y las estrategias de los actores” (Putnam, 1993: 7). El segundo elemento, es que “las instituciones son configuradas por la historia”, “la historia importa porque dependen de un curso —lo que viene primero aun cuando fuera en cierto sentido accidental— condiciona lo que viene después” (Putnam, 1993: 7).

Para Sorensen & Torfing, (2007: 31) el institucionalismo histórico define a las instituciones como un ensamblaje de reglas formales e informales, normas y procedimientos que regulan la acción política de los actores colectivos. Así, las instituciones son concebidas como un medio y un resultado. “En consecuencia la idea básica —y aparentemente simple— de este enfoque es que las decisiones políticas que se toman al iniciar una actividad tendrán una influencia prolongada” (Peters, 2003: 99).

Este enfoque ha utilizado como término principal para su análisis el concepto de “*path dependence*”. Aquí los procesos dependientes de la trayectoria involucran una lógica clara: los resultados de una coyuntura crítica desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro (Pierson & Skocpol, 2008). El *path dependence* puede ser influido por perturbaciones relativamente pequeñas en etapas iniciales, de manera que, una vez que los actores se han aventurado en un camino particular, es probable que sea difícil revertir ese curso. En ese sentido, las alternativas políticas que una vez fueron plausibles pueden ser irrecuperables, de este modo los eventos o procesos que tienen lugar y las coyunturas críticas que les prosiguen emergen como cruciales (Pierson & Skocpol, 2008).

2. Redes de políticas públicas y redes de gobernanza

En la actualidad el interés por el análisis de redes de actores en torno a temas de política pública ha resaltado por medio de nuevos marcos de análisis como las redes de gobernanza, sin embargo, estos marcos no son nuevos al responder a una añeja tradición que ha puesto su interés en entender los procesos de interacción de actores que inciden en los procesos de toma y puesta en marcha de políticas públicas. Una de las principales obras al respecto es la realizada por Heclo (1978) quien describe dos principales tipos de redes de actores que giran en torno a un tema de políticas.

Por un lado, Heclo describe redes cerradas en las cuales un grupo limitado de actores por medio de sus recursos (financieros, políticos, etc.) tienen un lugar preponderante en la incidencia de toma de decisiones específicas. Estas redes usualmente vinculadas a la idea de “triángulos de hierro”, a manera de ejemplo se asemejan a los procesos corporativos que en México tomaron lugar durante gran parte del siglo XX, en donde el gobierno por medio de una amplia centralización de la acción pública daba cuenta del interés público por medio de su interacción con agentes sociales sobre todo de tipo gremiales.

Por otra parte, Heclo resalta a las *issue networks* como redes de carácter menos estable en donde la integración de la red corresponde de manera contingente al problema que se pretende abordar y a la etapa de decisión que se enfrenta. De esta manera, los miembros de la red cuentan con mayores principios de independencia en su actuar, por lo que no existe un actor dominante en la misma, además la red es plural pero intermitente en su composición, es decir, sus integrantes dependen de los escenarios que se afrontan respecto al procesos de políticas públicas, esto es etapa de agenda, diseño, implementación, evaluación.

Estudios más recientes han ahondado en este marco analítico, por ejemplo: Marsh y Rhodes (1992) describen que la conceptualización de una red está en función del nivel de integración e intereses de los actores que la componen. De manera que -desde esta perspectiva- podemos encontrar en una línea continua en un punto inicial a las *policy community* y al final a las *issue networks*, pasando por redes profesionales, de carácter social, clientelar, etc. En este mismo sentido, es importante mencionar que las redes de políticas son vistas como espacios de intermediación de intereses, que pretenden hacer

rutinarias determinados tipos de relaciones (Marsh & Rhodes, 1992) y por lo cual su resistencia al cambio una vez estructurada es más o menos acentuada.

Esta caracterización de las redes de políticas como espacios de intermediación e intercambio de recursos dio apertura al concepto de redes de gobernanza. En efecto, aunque ambos conceptos se encuentran relacionados corresponden a dos tipos diferentes de acción pública en red. Ya que las redes de gobernanza -además de ser parte de un tipo específico de red de actores- se caracterizan por considerarse un nuevo método de gobernar por parte del gobierno basada en redes horizontales de cooperación entre actores de diferentes sectores y áreas de actuación, que tiene una estructura de toma de decisiones compartida basada en la interdependencia, en la autoorganización y en la resistencia a directrices ajenas a la red como el gobierno mismo (Rhodes, 1997).

Vale la pena mencionar que el concepto de gobernanza ha sido discutido como un término paraguas ampliamente utilizado de manera indiscriminada, debido a la poca claridad y constante debate que existe en torno a su definición (Porrás, 2012). Al respecto, ha sido estudiado desde diversas disciplinas, niveles analíticos y enfoques, lo cual ha generado un cierto desorden al momento de hacer referencia a él.

En concreto existen dos enfoques particulares que lo han operacionalizado, el primero lo ha hecho desde un marco más normativo que ha influido ampliamente en temas como la participación ciudadana y la gobernabilidad democrática (Porrás, 2012). Este enfoque es el propuesto por el Banco Mundial, que al hacer referencia al “*good governance*” describe elementos normativos del buen gobierno, e.g. índices de corrupción, transparencia, rendición de cuentas, etc. Por otra parte, la escuela escandinava y en especial Rhodes en Reino Unido, ha puesto énfasis en la interpretación del concepto, refiriendo los procesos de interacción informal que existe entre la sociedad y el gobierno, y que sean diferenciado de los métodos tradicionales de gobernar mediante la centralización del Estado o el Mercado (Bevir & Rhodes, 2007). Lo anterior, ha desembocado en una forma especial de acción pública por medio de redes de actores tanto públicos como privados y sociales, que consideran que el gobierno ha dejado de ser el único actor con la capacidad de tomar decisiones que afectasen el espacio público y los temas de políticas públicas.

De esta manera, a diferencia de la gobernanza, el concepto de *good governance* se instaure en una interpretación más normativa del término, que implica apreciaciones de corte más gerencial vinculados con mecanismos democráticos de gestión pública. En donde las redes intergubernamentales son predominantes y el quehacer del gobierno respecto a su inclusión en la esfera pública es más bien regulador del Mercado.

Entonces, aunque ambos enfoques aluden a procesos fragmentados de gobernabilidad, no comparten las mismas características sustanciales en cuanto al rol que juega cada actor —gobierno, mercado, ciudadanía— en los asuntos públicos. Esta diferencia puede notarse en la Tabla 1, en la cual se denota las características que juega cada actor en los dos enfoques analizados, resalta que las capacidades de los actores en una red de gobernanza son compartidas en atención a la gestión de políticas públicas, mientras que en el *good governance* cada actor cumple con un rol específico.

Tabla 1. Nueva Gestión Pública/Buena Gobernanza y Gobernanza.

	Rol del gobierno	Rol del mercado	Rol de la ciudadanía
Nueva Gestión Pública	-Regulador	-Proveedor de bienes públicos	-“Cliente” -Supervisor
Redes de Gobernanza	-Coordinador -Policy entrepreneur		

Fuente: Elaboración propia

Así, en un contexto de alta complejidad social, política y económica, la gobernanza trata de ir contra las crisis de legitimidad y de desigualdad que habían generado la manera de gobernar por parte del Estado y del Mercado respectivamente (Subirats, 2015). En atención a ello, el gobierno asume bajo un principio de interdependencia la necesidad de interactuar y cooperar con otros agentes para gobernar un sociedad de este tipo –compleja-, así pues, las redes de gobernanza aluden a un proceso de toma de decisiones coordinado por diversos actores sociales que imprimen mayor legitimidad al proceso de toma y puesta en marcha de políticas públicas, y abogan en dicho momento por su mayor capacidad redistributiva (Subirats, 2015).

De esta manera, las políticas públicas desde un enfoque de gobernanza son un resultado contingente de la interacción, negociación y toma de decisiones conjuntas de una pluralidad de actores interdependientes que conforman una red, no sólo de la intermediación de grupos de interés específico ante el gobierno que pretenden incidir en su toma de decisiones. Esta nueva estructura se caracteriza por su capacidad de auto regularse, ser interdependiente y autónoma de otras organizaciones e instituciones como el gobierno mismo, por lo cual no está sujeta a normas específicas más que a las que los integrantes de la red acuerdan como reglas del juego (Rhodes, 2000).

Por ello, las redes de gobernanza se sitúan en un contexto de alta complejidad en las gestión de políticas públicas, caracterizado por: i) una alta concentración de actores de diferentes sectores y niveles de competencia en determinados territorios en torno a un tema de política pública, ii) una alta descentralización de los recursos necesarios para realizar una política pública entre ellos y; iii) una participación activa de la ciudadanía en temas de interés público.

En este escenario, la tradicional imagen del gobierno como un ente todo poderoso fue con el paso del tiempo reduciendo su capacidad de tomar decisiones unilaterales, debido a la aparición de nuevos actores en la arena pública como la sociedad civil organizada o el sector privado, quienes lograron generar recursos propios y tomar un lugar importante en la discusión de los asuntos públicos, así como generar lógicas de acción (instituciones) que escapan a las directrices impuestas por autoridades gubernamentales. Entonces, el gobierno al no ser el único actor capaz de incidir en los asuntos de políticas pasó a hacer un agente coordinador cuya primera función es el organizarse con otros actores sociales, económicos y políticos para el diseño e

implementación de políticas públicas, es decir un Estado coordinador o interactivo (Rhodes, 2000).

De este modo los conceptos de redes de políticas públicas y de gobernanza, aunque relacionados mantienen una diferencia entre sí, el cual responde al *locus* explicativo de cada concepto, mientras en los procesos de gobernar por redes de políticas el factor coyuntural es la intermediación política, en las redes de gobernanza lo es la interdependencia y aún más la capacidad para “moldear” los ambientes en que estas toman lugar y ser autónomas. En cualquier caso, ambos conceptos juegan un papel coyuntural en el proceso de análisis de políticas, puesto que determinan el contexto social, político y cultural en que éstas se desarrollan con base en las instituciones que regulan el comportamiento de los actores que constituyen dichas redes.

Desde un punto de vista integral existe un conjunto de autores que establecen que gobierno y gobernanza son parte de un mismo *continuum* que según el tema de política pública comienza con un rol jerárquico del gobierno en la toma de decisiones públicas, hasta una estructura de toma de decisiones compartida donde el gobierno no cuenta con un rol predominante. Esta visión ha sido la más aceptada entre la comunidad académica (Porras, 2007) por lo cual es la concepción del término aquí adoptado.

Para una mayor comprensión de lo arriba descrito, podríamos decir que este *continuum* se da en un recorrido a través de diversos tipos de redes, pasando por *policy communities* (restrictiva), *issue networks* (plural) y redes de gobernanza (interdependiente). La diferencia que separa a las *issue networks* con las redes de gobernanza es el factor explicativo que proporciona la interdependencia entre actores al momento de estructurar toma de decisiones conjuntas en el mediano y largo plazo (Rhodes, 1997). Pues mientras en las *issue networks* puede ser constante el flujo de actores que integran la red en atención a la etapa de decisión de política pública y en la cual fuera del gobierno no hay otros actores imprescindibles para tomar decisiones, en las redes de gobernanza la estructura se estabiliza al momento de plantarse frente a una problemática concreta, generando lógicas de acción propias, aquí los actores que constituyen la red son coyunturales para el logro de los objetivos y el gobierno no mantiene un rol protagónico en este proceso, aquí el gobierno es sobre todo facilitador de acciones, más que *policy maker*.

3. Programa Pueblos Mágicos

El programa Pueblos Mágicos fue creado en 2002 como un instrumento de desarrollo turístico para las localidades con una reconocida trayectoria en materia económico-turística, es decir que contasen con recursos naturales, culturales o sociales que las hicieran un polo de atractivo turístico natural. Este programa formó parte de una política nacional de fomento al desarrollo turístico alternativo basado en el desarrollo local, la idea esencial del programa es que las comunidades se auto sostengan por medio del turismo, sin interferir en las dinámicas sociales propias de la localidad.

En ese sentido, es una respuesta para hacer del turismo una actividad de contribución real para elevar los niveles de bienestar, acrecentar el empleo, fomentar la inversión,

fortalecer y optimizar el aprovechamiento racional de los recursos y atractivos naturales y culturales. Todo ello, con base en la actuación de las comunidades y del sector privado que participa de la economía turística.

Asimismo, es un programa con financiamiento tripartito (federal, estatal y municipal) para la infraestructura espacial y conceptual turística, el desarrollo de estrategias para realzar los atractivos del lugar, el reordenamiento territorial, etc. El programa entonces está basado en las tendencias mundiales de desarrollo local y particularmente se encuentra diseñado en esencia conforme a los requerimientos de la Agenda 21 establecida por la ONU en materia turística. Lo anterior ya que promueve el desarrollo integral de los municipios, fortalece las relaciones intergubernamentales, aprovecha áreas de oportunidad turística e incentiva una participación activa de los oriundos y sus gobiernos, mediante la identificación y priorización de sus áreas de oportunidad para generar un desarrollo social y económico en beneficio de la comunidad receptora.

En específico, el programa tiene los siguientes objetivos:

1. Estructurar una oferta turística complementaria y diversificada hacia el interior del país, basada fundamentalmente en los atributos histórico-culturales de localidades singulares;
2. Aprovechar la singularidad de las localidades para la generación de productos turísticos basados en las diferentes expresiones de la cultura local, artesanías, festividades, gastronomía, y tradiciones, entre otras;
3. Aprovechar la singularidad de las localidades para la generación de otros productos turísticos tales como la aventura y el deporte extremo, el ecoturismo, la pesca deportiva, y otros que signifique un alto grado de atracción dentro del territorio de la localidad participante;
4. Poner en valor, consolidar, y/o reforzar los atractivos de las localidades con potencial y atracción turística, fomentando así flujos turísticos que generen mayor inversión en beneficio de la comunidad receptora (artesanías, gastronomía, amenidades y el comercio en general), así como, la creación y/o modernización de los negocios turísticos locales.
5. Que el turismo local se constituya como una herramienta del desarrollo sustentable de las localidades incorporadas al programa, así como en un programa de apoyo a la gestión municipal;
6. Que las comunidades receptoras de las localidades participantes aprovechen y se beneficien del turismo como actividad redituable como opción de negocio, de trabajo y de forma de vida. (SECTUR, 2001).

De manera formal para que una localidad cuente con recursos de este programa debe cumplir con criterios establecidos y organizar un expediente integral de postulación que dé cuenta de los motivos para su ingreso a él, además la comunidad debe ser propuesta por la entidad federativa respectiva. Luego de aprobada la solicitud se procede a la firma del Convenio de Coordinación y Reasignación de Recurso con la Secretaría de Turismo del nivel federal.

El programa opera localmente mediante un “comité pueblo mágico” que:

tendrá la función de ser interlocutor entre los niveles de gobierno y la población de la localidad; como instancia de consulta y análisis de los proyectos turísticos que serán sometidos ante la Secretaría de Turismo Federal como parte de apoyo al Programa Pueblos Mágicos. Asimismo, deberá de contar con un plan de trabajo anual que contemple diversas acciones de acuerdo con las reglas operativas del programa.

Cabe destacar que en ningún momento el comité pueblo mágico administrará o tendrá acceso a los recursos que son canalizados a través de los Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos, mismo que es suscrito entre la SECTUR y el Gobierno Estatal. El objetivo del Comité Pueblo Mágico es el seguimiento permanente a través de reuniones periódicas de trabajo para coadyuvar en el desempeño de la localidad dentro del Programa Pueblos Mágicos. (SECTUR: 2001).

Entonces, el Comité Pueblo Mágico tiene influencia de manera consultiva, sin embargo, no tiene poder de veto alguno ante las autoridades locales quienes son las que al final distribuyen los recursos, formulan los proyectos y los implementan. Estamos hablando de que una vez que se les ha otorgado el nombramiento a las localidades, no está por sentado de manera formal-legal en las reglas de operación del programa una manera en que se incluya la participación ciudadana en las decisiones fundamentales del programa.

En 2015 después de 14 años del programa, este se reconfiguró de manera que más allá de incentivar la economía busca resolver un problema o necesidad prioritaria, por lo que pasó a tener una corriente presupuestaria asignada desde el congreso. El principal problema que plantea resolver es que “los destinos turísticos no aprovechan los atributos histórico-culturales de las localidades” (SECTUR, s/f).

Asimismo, su objetivo general se reconfigura —aunque no drásticamente— por lo que queda establecido como objetivo principal y objetivos secundarios lo siguiente:

“El objetivo general del Programa Pueblos Mágicos es “fomentar el desarrollo sustentable de las Localidades poseedoras de atributos de singularidad, carácter y autenticidad a través de la mejora de sus atractivos, representados por una marca de exclusividad y prestigio, teniendo como referencia las motivaciones y necesidades del turista, mediante obras y acciones” (SECTUR, 2015a: 2 citado por INSAD, 2015).

Por otro lado, el Programa también cuenta con objetivos específicos dentro de los cuales destacan:

- a) Mejorar la oferta turística complementaria y diversificada hacia el mercado.
- b) Contribuir al aprovechamiento en la generación e innovación de los productos turísticos para diversos segmentos.
- c) Impulsar un incremento de visitantes, así como en la generación de un mayor gasto en beneficio de la comunidad receptora.

- d) Mejorar la calidad de los servicios turísticos de las localidades, así como la profesionalización de su capital humano.
- e) Contribuir a la mezcla de recursos por parte de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y del sector privado (INSAD, 2015).

En lo que respecta a cuestiones operativas el programa no sufre cambios mayores, por lo que las facultades del comité pueblo mágico quedan intactas a las responsabilidades antes planteadas.

4. Breve propuesta metodológica

Con base en una comparación de los estudios que han analizado 5 de los distintos poblados que son objeto del programa pueblos mágicos en el Estado de México, se discute las variables institucionales a nivel local que configuran el proceso de interacción entre gobierno, actores sociales, privados y comunitarios en la implementación del programa. La elección de los casos de estudio responde a la cantidad de estudios previos que han abordado como objeto de estudio la implementación del programa “Pueblos Mágicos” en Estado de México. En este aspecto, vale la pena mencionar que aquellos poblados con mayor antigüedad en el programa son quienes al respecto cuentan con mayores herramientas bibliográficas para su análisis, pues los últimos 4 poblados integrados al programa ingresaron en 2015, situación que ha limitado estudios al respecto.

Por otra parte, basándose en la descripción de la interacción entre actores que toman parte en la implementación del programa, así como en los elementos institucionales que lo incentivan, posteriormente se expone una propuesta que permita sistematizar bajo qué variables institucionales el gobierno y/o actores sociales o privados pueden configurar una red de acción pública en atención a los enfoques de redes de políticas públicas y gobernanza.

Pueblos mágicos en Estado de México: el rol de las instituciones de orden operativo

Actualmente en el Estado de México existen 9 poblaciones consideradas “Pueblo mágico” de manera cronológica a continuación se enlista cada comunidad: Tepotzotlán (2002), Valle de Bravo (2005), Malinalco (2010), El Oro (2011), Metepec (2012), Aculco, Ixtapan de la Sal, Teotihuacán y San Martín de las Pirámides, así como Villa del Carbón (2015). Por cuestiones temporales los estudios que han analizado el programa pueblos mágicos en el Estado de México son considerablemente mayores en aquellas poblaciones que ingresaron de manera temprana al programa, por lo que hasta el momento son pocos los estudios respecto a los casos de Aculco, Ixtapan de la Sal, Teotihuacán y San Martín de las Pirámides y Villa del Carbón.

Sin embargo, sí existen mayores registros sobre el análisis del programa en las demás poblaciones, por ejemplo: en el caso de Tepotzotlán resalta Hoyos & Hernández (2008), por su parte Valle de Bravo es el caso que más registros tiene, destaca: Vázquez

(2011; 2014); Vázquez & Díaz (2015); Hoyos & Hernández (2008). En el caso de “El Oro” resalta: Pérez & Antolín (2016), para el caso de Metepec; Hernández & Allende (2015). Por último para Malinalco sobresale la investigación de Rodríguez (2015).

A partir de esta literatura planteamos comparar los procesos de interacción entre sociedad civil y gobierno en cada caso de estudio, poniendo especial atención en los procesos de toma de decisiones en los comités pueblos mágicos, que permita conocer quiénes son los actores más importantes en el proceso de implementación del programa. Por otra parte, se analizan las características relevantes que se enuncian de los miembros de las comunidades receptoras, por ejemplo; cohesión y capital social, participación ciudadana, acción colectiva etc. Con base en estas dos variables: i) características de la comunidad y, ii) operación del programa —actores relevantes. Se genera una propuesta de categorización dicotómica que describe el tipo de red de acción pública que podría surgir según las características de la comunidad y de su interacción con el gobierno en cada caso de estudio. Esta situación se ejemplifica en la Tabla 2.

Tabla 2. Tipo de red de acción pública a partir de la interacción gobierno-sociedad.

Característica de la comunidad\Actor relevante	Gobierno	Comunidad
Comunidad fragmentada	<i>Policy community</i>	<i>Issue network</i>
Comunidad cohesionada	Red de gobernanza.	

Fuente: Elaboración propia

A su vez, esta categorización responde al análisis de dos variables institucionales en relación con la propuesta de Ostrom, estas son de orden colectivo y operativo. Tal como se ha mencionado en el apartado que se ha dedicado a la descripción del programa pueblos mágicos, el diseño institucional del programa limita la participación directa de la comunidad en la toma de decisiones de los proyectos a realizar en el marco de su implementación. A partir de lo anterior, en primer lugar se reconoce que el programa pueblos mágicos a nivel de instituciones de orden colectivo gestiona redes de acción pública para su operacionalización, ya que mediante la inclusión de actores sociales y privados se postula, se formaliza y se implementa.

Hasta este punto la pregunta es ¿qué tipo de redes gestiona? Con base en la discusión que se ha hecho de los conceptos redes de políticas públicas y gobernanza, aquí se plantea que los determinantes que pueden hacer que el tipo de redes que se gestionan se inclinen de uno u otro enfoque tiene que ver con instituciones informales, es decir con instituciones de orden operativo. Esta declaración tiene relevancia al incluir en nuestro marco de análisis las características comunitarias de cada población, puesto que en estudios anteriores como los clásicos trabajos de Elinor Ostrom (1990) y Robert Putnam (1993) el papel de los establecimientos sociales que impulsan determinadas normas de acción individual son coyunturales para el proceso de gobernación de una comunidad.

De este modo, no es lo mismo gobernar una comunidad con bajos niveles de capital social y compromiso cívico, que gobernar una comunidad con altos índices de participación, confianza y reciprocidad. La posibilidad de que la interacción entre gobierno y sociedad sea equilibrada es mayor en una comunidad altamente cohesionada con características como las antes expuestas, en contraste; ahí donde existen altos niveles de desconfianza y fragmentación comunitaria las posibilidades de encontrar gobiernos jerárquicos son altamente plausible (Putnam, 1993).

De esta manera la coordinación social que se da a nivel operativo de un programa como lo es “Pueblos Mágicos” puede condicionar el tipo de red de acción pública que se gestiona a nivel de orden colectivo. Acercándolo más a una red de gobernanza cuando la comunidad mantiene características como la cohesión y capital social que permita posicionarla como un actor relevante en la esfera pública¹. Esta situación debido a que la cohesión social incentivaría la participación de determinados grupos de la comunidad en los asuntos públicos, ya que cuando uno o varios miembros de la comunidad se ven en una situación de malestar o aquejados por un problema público, las probabilidades de que participen activamente frente a otros actores como el gobierno o actores privados aumentan, al existir un respaldo comunitario detrás de ellos.²

En contraste, las *policy community* pueden acrecentar su posibilidades de aparición ahí donde la comunidad está fragmentada, pues esto incentiva gobiernos de tipo jerárquico y corporativista. Por su parte, las *issue networks* dan pie a procesos de negociación más abiertos entre actores gubernamentales y sociales o privados, aquí el gobierno reconoce la necesidad de cooperar con otros actores para lograr objetivos; sin embargo, los recursos que manejan los actores no gubernamentales no condicionan las acciones del gobierno, por lo que son los actores gubernamentales investidos por los órdenes de corte constitucional y colectivo quienes siguen manteniendo el liderazgo de la red y el mayor poder al interior de la misma.

Aquí, se plantea que en una comunidad fragmentada sería difícil que existiría una verdadera limitación a la acción del gobierno, al menos al momento de plantear sobre el debate temas de políticas públicas y bienes democráticos. Lo anterior, debido a que, si bien puede articular relaciones de cooperación e intercambio con otros actores sobre todo de carácter privado, estas relaciones no están basadas en elementos de interdependencia, más bien lo hacen en procesos de intermediación de intereses.

Hasta este punto —al menos de manera normativa— podríamos decir que el programa pueblos mágicos sería implementado de manera efectiva, ahí donde existen

¹ Esta sistematización de la estructura social de una comunidad tanto de cohesión interna, como de vinculación externa es concordante con los hallazgos encontrado por Burt (2001) sobre capital social, donde demuestra que si bien son vínculos débiles los que proporcionan mayor rendimiento del capital social (agujeros estructurales), estos pueden estar en función del cierre de la red (cohesión interna) que permiten los vínculos fuertes.

² Cárdenas & Ramírez (2015) mencionan que los individuos tienen los incentivos para coordinarse y cooperar con los demás miembros de su comunidad, ya que a partir de ello se acrecienta la posibilidad de lograr sus objetivos, con lo cual se refuerza la pertenencia y la confianza en la comunidad en que se pertenece.

características comunitarias que incentiven la aparición de redes de gobernanza para su funcionamiento óptimo. Sin embargo, su diseño institucional no considera marcos culturales que provean de instituciones a nivel operativo y que pueden condicionar el curso de acción de política pública. De este modo, el cumplimiento de los requisitos formales para ingresar al programa no determina fehacientemente que existan las condiciones necesarias para que este pueda ser operado efectivamente.

Lo anterior, tomando en cuenta las características de la población, pues como se ha discutido, ahí donde no existe una comunidad cohesionada es más proclive la existencia de redes restrictivas de actores que pudieran movilizar recursos para lograr objetivos, en este caso el nombramiento del programa. Por otra parte, puede entenderse que, en aquella comunidad cohesionada con altos niveles de confianza, reciprocidad, etc. la existencia del “comité pueblos mágicos” se vincule más claramente a los objetivos del programa, esto es, con el principio de inclusión de toma de decisiones compartidas entre autoridades y comunidad.

Con base en nuestra revisión documental, a continuación, se ejemplifica en la Tabla 3, el tipo de red encontrada en cada pueblo mágico analizado, tomando en cuenta las características encontradas en cada caso de estudio.

Tabla 3. Tipo de red por pueblo mágico en Estado de México.

Pueblo Mágico/Tipo de red	Policy community	Policy Network	Red de gobernanza
Tepotzotlán		*	
Valle de Bravo			*
El Oro	*		
Malinalco	*		
Metepec		*	

Fuente: Elaboración propia.

De los 5 pueblos mágicos en Estado de México que han sido estudiados en torno a la implementación del programa, destaca que dos de ellos (El Oro y Malinalco) se apeguen a una estructura jerárquica de toma de decisiones, basadas principalmente en el alto control que tienen las autoridades locales de los miembros del comité Pueblos Mágicos. Así como de la poca o nula aceptación de los proyectos que surgen de la ciudadanía para su gestión y posible hechura en el marco del programa. De este modo Pérez & Antolín (2016: 330-333) para el caso del Oro apuntan que:

En el Oro, a pesar de la existencia de estructuras locales y su aparente representación en la conformación de un Comité Pueblo Mágico, las decisiones de mayor trascendencia son asumidas de manera vertical por autoridades municipales y el sector empresarial (...) *Así mismo* las instancias políticas suelen condicionar el apoyo económico a los actores del sistema empresarial, a cambio de su voto durante las campañas electorales locales y regionales.

Además de ello exponen que el programa Pueblos Mágicos en la comunidad trajo consigo mayor oportunidades de crecimiento, pero hacia sectores empresariales de alto rango, no a originarios del lugar, y en cambio los oriundos del poblado se mantienen predominantemente de otras actividades económicas, sobre todo de sector agrícola.

Para el caso de Malinalco, Rodríguez (2015: 111) con base en diversas entrevistas realizadas a los funcionarios vinculados a la gestión de proyectos municipales, destaca que “el monto de los recursos asignados al programa responde más a cuestiones políticas que a planeaciones estratégicas”. De igual forma, expone con base en entrevistas a locatarios de la comunidad, que las obras realizadas en el marco del programa “ni siquiera han sido propuestas por el comité”. En este punto resalta que la creación del comité en la localidad tomó como base en un inicio la misma organización que formaba parte del comité que participó en el programa “Pueblos con Encanto”, programa de carácter estatal que fomenta el turismo en la entidad, en este sentido remarca que con el paso del tiempo este órgano comenzó a diversificarse, a perder representatividad de los gremios locales, y a vincularse más con actores externos predominantemente empresarial de amplio alcance económico.

Para los casos de Tepetzotlán y Metepec existen algunas herramientas para vincularlos con redes temáticas (*issue networks*), en el caso del primero debido a que el plan de manejo del programa Pueblos Mágicos en la localidad se encuentra gestionado por una asociación civil “la cual identifica la problemática principal en la imagen urbana para la que propone una zonificación donde se realizarán acciones de protección y conservación, en particular en la cabecera municipal” (Hoyos & Hernández, 2008: 16). Esta situación da cuenta de la apertura del gobierno local por abrir sus redes de acción pública para que otros actores puedan incluirse en ellas, gestionando redes de coordinación de acciones entre diversos actores. No obstante, no se expone de manera clara que las acciones que surgen de estos espacios respondan efectivamente a las necesidades de la comunidad, más bien denota la intención del gobierno por no dirigir de manera tan cerrada los asuntos de políticas que surgen de este tipo de estructuras, situación distinta a los dos casos anteriormente descritos.

En el caso de Metepec, Hernández & Allende (2015) discuten que existe un principio de inclusión por parte de las autoridades locales para integrar a los distintos sectores de la comunidad y ciudadanía en general en el Comité Pueblos Mágicos, sin embargo, la poca participación activa de estos grupos suele inclinar el poder de decisiones al gobierno local. En este sentido los autores también remarcan que es un problema de diseño el cual condiciona la efectividad del programa, pero en todo caso estas problemáticas se agudizan con la escasa coordinación entre actores locales, ya sea gubernamentales o sociales. Así pues, el tipo de red en Metepec se argumenta en una *issue network* al dar cuenta del principio de no monopolización de la acción pública por parte del gobierno, que aunque se desliga de los procesos jerárquicos de toma de decisiones, no cumplen con el principio de interdependencia de red de gobernanza empero sí con el principio de inclusión de actores en la red y por tanto de pluralidad.

Por último, para el caso de Vallo de Bravo, Vázquez (2014) y Vázquez & Díaz (2015) exponen que el proceso de implementación del Programa Pueblos Mágicos en

esta localidad estuvo marcado por una amplia participación de actores de distintos sectores tanto sociales y privados, además de la interacción permanente de las autoridades locales para la concreción de proyectos específicos. De igual forma destacan que en el primer año de gestión se realizaron talleres de participación ciudadana para la mayor y mejor inclusión de la opinión de actores interesados en el programa. En suma, con base en la teoría de movilización de recursos concluyen que la implementación del programa pueblos mágicos en esta comunidad responde a una red compleja basada en la interdependencia de actores para lograr objetivos y la poca o nula capacidad de un actor para la toma de decisiones unilaterales al respecto. Situación que se ve ampliamente proyectada en la pluralidad de actores que constituyeron el Comité Pueblo Mágico, el cual incide de manera permanente en la gestión de proyectos en el municipio en el marco de la implementación del programa.

Respecto a las características de cada comunidad en el caso de El Oro, Pérez & Antolín (2016) exponen que existe poca articulación comunitaria debido a un constante flujo migratorio por parte de los oriundos de la comunidad, así mismo resalta que ha existido un reciente flujo de nuevos residentes los cuales no participan en actividades comunitarias o políticas. Para Malinalco, Rodríguez (2015) enuncia que en la comunidad los referentes identitarios que pueden proveer de cohesión social se han vuelto dispersos, por lo cual esta característica se ha ido diluyendo, a ello relaciona el crecimiento de la población y las personas que han llegado a habitar el lugar. Por otra parte, para el caso de Metepec, como se ha descrito, predomina un ambiente de poco interés y baja participación ciudadana, situación que contrasta con Valle de Bravo en donde destaca una alta articulación social y participación cívica (Vázquez & Díaz, 2015).

Con base en la experiencia del programa Pueblos Mágicos en estas 5 comunidades en el Estado de México, apuntamos que el diseño institucional que enmarca una acción de política pública se encuentra limitada por otro orden de instituciones que responden a un nivel operativo. Estas instituciones surgen de la interacción entre actores gubernamentales y sociales o privados que toman lugar en torno al tema de política que se discute, y que tienen como base los contextos culturales de cada comunidad que se mantiene como población objetivo.

Al menos de manera deductiva aquí se enuncia que las instituciones a nivel operativo condicionan no solo la eficacia y eficiencia de las acciones de política pública, también pueden determinar el rol que toma el gobierno en el proceso de implementación de estas acciones. Ya que diferentes características de orden social como lo son la identidad, el sentido de reciprocidad, la confianza y el compromiso cívico pueden impactar de manera notoria en las lógicas de acción de quien interviene en los asuntos públicos. De manera que ahí donde existen estas características en sentido positivo, la población puede fungir como un contrapeso ante las decisiones que toma el gobierno, e incluso puede proyectar los valores que emergen de estas características a sus propios gobernantes, tales como la igualdad, la confianza y la cooperación.

Esta situación daría lugar a una suerte de círculo virtuoso en donde como resultado final habría de generarse una mayor horizontalidad en cuanto a procesos de gobernación entre gobernantes y gobernados, haciendo más probables redes de cooperación y, por ende, redes de gobernanza. Al contrario, ahí donde en las características de la comunidad predomina la desconfianza, la poca cohesión y baja reciprocidad se está más propenso a generar relaciones clientelares de poder entre gobernantes y gobernados, pues los incentivos para actuar conforme al bienestar común están ausentes y por ende la posibilidad de encontrar *policy communities* crece repentinamente.

Al tomar en cuenta la variable institucional como teoría de causalidad, podríamos apuntar desde el nuevo institucionalismo histórico y su premisa del *path dependence* que sí en un inicio la implementación del programa tuvo lugar en una red de actores restrictiva, dominada por actores gubernamentales o grupos de interés, sería difícil que esta situación pueda ser revertida. Es decir que la red de acción pública en la implementación del programa pueda “abrirse” a otros actores, y en efecto generar relaciones de cooperación e interdependencia entre quienes la constituyen.

Sin embargo, es importante generar un análisis más meticuloso de cada caso para lograr comprender en qué condiciones se gestan las redes de actores en torno a la implementación del programa, aquí el nuevo institucionalismo de elección racional y normativo pueden servir como un herramienta analítica que nos permita comprender estas relaciones, a partir de la lógica de acción de cada actor y el marco cultural que lo constriñe.

Conclusiones

Situar la atención en procesos de gestión o gobernanza local implica poner sobre la mesa la discusión de las características contextuales de cada población en particular. Esta consideración permitiría la mejor comprensión de mecanismos de gestión de acciones de política pública que puedan seguir adecuadamente al curso de acción que le precedió, por ejemplo; desde instituciones de orden constitucional u orden colectivo.

Con el análisis del programa Pueblos Mágicos y la experiencia de su implementación en 5 comunidades en Estado de México, se demanda poner atención en las características que a nivel local pueden o no impulsar el éxito de un curso de acción de política pública con enfoque de gobernanza. Con esto quiero decir que los objetivos y medios que se proponen desde un nivel de orden constitucional y colectivo puedan en la praxis operar efectivamente. Pretender incentivar el desarrollo local de comunidades con base en características con las que no cuentan pone en evidencia la necesidad de seguir analizando procesos locales de implementación de acciones de políticas públicas.

De manera particular, para el caso del programa Pueblos Mágicos, los efectos negativos que pueden surgir de no tomar en cuenta factores a nivel local pueden estar ligados a los constantes reclamos que surgen de las comunidades receptoras. Por ejemplo, aquellas que denuncian que el desarrollo que pretende generar no ha servido

sino para acrecentar las brechas de desigualdad entre sus habitantes, beneficiar a personas ajenas a la comunidad (a menudo empresarios), y en tanto afectar el patrimonio cultural y natural de quienes sí son oriundos de estos lugares.

Así pues, en el presente documento se ha expuesto de manera breve algunas consideraciones teóricas y enfoques analíticos para entender en qué medida las instituciones de orden operativo basadas en los marcos culturales de cada comunidad, pueden influir en los roles que ciudadanía y gobierno juegan en el proceso de implementación de acciones de política pública bajo un enfoque de redes.

Fuentes bibliográficas

- Bevir, Mark; Rhodes R.A.W. 2007. "Decentred theory, change and network governance", en Sorensen & Torfing (Ed.), *Theories of democratic network governance*. NY, Palgrave Macmillan.
- Caldera, Alex. 2009. *Gobernanza y sustentabilidad: desarrollo institucional y procesos políticos en torno al agua subterránea en México: Los casos del Valle de León y del Valle de Aguascalientes*. Tesis de Doctorado FLACSO. México.
- Cárdenas, Sergio & Ramírez Edgar. 2016. "Directores escolares como gestores de recursos; Redes personales como factores determinantes de su desempeño", Edgar Ramírez (Editor), *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 315-338.
- Evans, Mark. 1998. "Análisis de Redes de Políticas Públicas: una perspectiva Británica", *Gestión y Política Pública*, VII (2), 229-266.
- Hall & Taylor. 1996. "Political science and three new institutionalisms", *Political Studies*, (44), 936-957.
- Hecló, H. 1978. "Issue networks and the executive establishment", en King (ed.) *The new American Political System*. Washington, D.C.
- Hernández, Raúl & Allende Karla. 2015. "De lo abstracto a lo concreto. Análisis del proceso y la estructura de la instrumentación del programa Pueblos Mágicos. El caso de Metepec Estado de México", en R. Hernández (Coord.) *Pueblos mágicos: discursos y realidades. Una mirada desde las políticas públicas y la gobernanza*. México, UAM/JP, 87-112.
- Hoyos, Guadalupe & Hernández Oscar. 2008. "Localidades con recursos turísticos y el programa pueblos mágicos en medio del proceso de la nueva ruralidad. los casos de Tepetzotlán y Valle de bravo en el Estado de México", *Quivera*, 10(2), 111-130.
- INSAD. 2015. *Evaluación del diseño del programa U002 Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios*.
- Kooiman, Jan. 1993. *Modern Governance: Government-society interactions*. London, Sage.
- Majone, Giandomenico. 2010. "Los usos del análisis de políticas", en Aguilar, Luis F. (comp.) *Política Pública*. México, Siglo XXI Editores, 94-114.
- March y Olsen. 1984. "The new institutionalism: organizational factors in political life", *American political science review*, n. 78, pp. 738-749
- March & Olsen. 1989. *Rediscovering institutions*. NY, Free Press.
- Marsh, David & R.A.W. Rhodes. 1992. *Policy Communities and Issue Networks*.
- Ostrom, Elinor. 1990. *El gobierno de los comunes; la evolución de las instituciones de acción colectiva*. México, FCE.
- Palumbo, D. 1975. "Organization theory and political science", en Greenstein & Polsby (eds.) *Micropolitical theory US/Addison-Wesley publishing company*, 319-369.
- Pérez, Carlos & Antolín Diana. 2016. Programa pueblos mágicos y desarrollo local: actores, dimensiones y perspectivas en El Oro, *Estudios Sociales*, 25(47), enero-junio, 2016, 219-243.
- Peters B. Guy. 2003. *El Nuevo institucionalismo*. España, Gedisa editorial.
- _____. 2000. *Governance and comparative politics*, en Jon Pierre (Ed.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press, 36-54.

- Peters B. Guy & Pierre Jon. 2005. Governance, government and state: The state theories and issues. Palgrave Macmillan, Nov 19.
- Pierson Paul & Skocpol Theda. 2008. Institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17, 7-38.
- Pierre, Jon & Peters, Guy. 2000. Governance, politics and the State, London, Palgrave Macmillan.
- Putnam Robert. 1993. Making democracy work. Princeton; Princeton University Press.
- Porras, Francisco. 2007. Teorías de la gobernanza y estudios regionales, *Secuencia, revista de historia y ciencias sociales*, (69), 161-185.
- Porras, Francisco. 2012. “Introducción. Gobernanza y redes de política pública en México”, en Porras (Coord.) Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México. Instituto Mora, 9-25.
- Rhodes, R. A. W. 1997. Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability. Buckingham Philadelphia, Open University Press.
- _____. 2000. Governance and Public Administration, en Jon Pierre (Ed.) Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy. Oxford University Press, 54-90.
- Rodríguez, María. 2015. El turismo como componente de transformación urbana a través del programa pueblos mágicos. El caso de Malinalco, Estado de México. Tesis de Maestría. UAM: México:D.F.
- SECTUR. 2001. Reglas de Operación del Programa “Pueblos Mágicos”. Obtenida de http://www.sectur.gob.mx/work/models/sector/Resource/99fbd793-a344-4b98-9633-78607f33cb8f/Reglas_de_operacion.pdf
- Sorensen, Eva & Torfing Jacob. 2007. “Theoretical approaches to governance networks dynamics”, en Sorensen & Torfing (eds.) Theories of democratic networks governance NY, Palgrave, 25-42.
- Subirats, Joan. 2015. “Nociones conceptuales de gobernanza, política y administración pública”, en FES-ILDIS El rol del Estado: contribuciones al debate. Quito, Senplades/FES-ILDIS, 121-156.
- Vázquez, Cristo & Díaz Oniel. 2015. “La participación ciudadana en el programa pueblos mágicos desde el enfoque de la gobernanza y las redes de políticas públicas. Un estudio sobre la vinculación entre gobierno, actores público-sociales y privados en el caso de Valle de Bravo”, en R. Hernández (Coord.) Pueblos mágicos: discursos y realidades. Una mirada desde las políticas públicas y la gobernanza. México, UAM/JP, 199-248.
- Vázquez, Cristo. 2014. “Gobernanza y redes de política pública. Un estudio de la vinculación entre gobierno, actores público, sociales y privadas en un área local turística”, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3(1), 147-178.
- _____. 2011. Redes de políticas Públicas. La experiencia de Valle de Bravo, Pueblo Mágico, Contrastes y lecciones. Cuaderno ejecutivo, Toluca, IAPEM.
- Viejo, Raimundo. 2008. Frame analysis. Encuadro teórico, operacionalización empírica, líneas de investigación. Seminario de investigación IGOP. Barcelona.