

Gobernanza colaborativa y política pública: una reflexión del rol moderador de la gobernanza sobre los efectos de las políticas

*Collaborative governance and public policy: a reflection
on the moderating role of governance on policy effects*

Autor: Hernest Adel Álvarez Gómez

DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v21.n41.2023.16990>

Para citar este artículo:

Álvarez Gómez, H. (2023). Gobernanza colaborativa y política pública: una reflexión del rol moderador de la gobernanza sobre los efectos de las políticas. *Revista Derecho y Realidad*, 21 (41), 73-85.



Gobernanza colaborativa y política pública: una reflexión del rol moderador de la gobernanza sobre los efectos de las políticas*

Collaborative governance and public policy: a reflection on the moderating role of governance on policy effects

Hernest Adel Álvarez Gómez

Administrador público, contador público (c), especialista en Contratación Estatal, Magister en Ciencias Administrativas. Universidad Pedagógica y Tecnológica, Colombia
<https://orcid.org/0000-0001-7543-8742>
hernest.alvarez@hotmail.com

Recepción: Junio 15 de 2022

Aceptación: Junio 11 de 2023

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es ilustrar que la gobernanza modera los efectos de una política pública. Para abordar este propósito se utiliza un enfoque cualitativo descriptivo mediante una revisión exhaustiva de 25 artículos científicos. El desempeño de la colaboración varía según: 1) el número de integrantes en una red de política, 2) la calidad de las relaciones entre los actores, 3) el flujo de información entre los actores, 4) el tipo de recursos que intercambian, 5) los niveles de confianza entre los actores, 6) la calidad del entendimiento mutuo, 7) los niveles de motivación compartida, 8) la capacidad de acción conjunta. Por lo tanto, los resultados que se van generando con una política pública, en cada fase, dependen del desempeño de la colaboración, es decir, que los impactos positivos o negativos de una política pública son moderados por la gobernanza colaborativa, específicamente por el desempeño de la colaboración. Finalmente, este planteamiento debe someterse a una verificación empírica y comprobar la forma cómo la gobernanza colaborativa modera los impactos de una

política pública. Lo cual puede hacerse mediante estudios de casos en los que la formulación, implementación y evaluación cuenten con participación de diversos actores.

PALABRAS CLAVES

Gobernanza colaborativa; políticas públicas; participación; actores.

ABSTRACT

The objective of this paper is to illustrate that governance moderates the effects of a public policy. To address this purpose, a descriptive qualitative approach is used through a comprehensive review of 25 scientific papers. Collaboration performance varies according to: 1) the number of members in a policy network, 2) the quality of relationships between actors, 3) the flow of information between actors, 4) the type of resources they exchange, 5) the levels of trust between actors, 6) the quality of

* artículo de reflexión

mutual understanding, 7) the levels of shared motivation, 8) the capacity for joint action. Therefore, the results generated by a public policy, at each stage, depend on the performance of the collaboration, i.e., the positive or negative impacts of a public policy are moderated by collaborative governance, specifically by the performance of the collaboration. Finally, this approach should be subjected to empirical verification and test how collaborative governance moderates the impacts of a public policy. This can be done through case studies in which the formulation, implementation and evaluation involve the participation of various stakeholders.

KEYWORDS

Collaborative governance; public policies; participation; actors.

INTRODUCCIÓN

La participación de diferentes actores en las fases del ciclo ha sido promovida como un elemento clave para el éxito una política pública (Morris *et al.*, 2011; O’Faircheallaigh, 2010; Seller, 2011). Sin embargo, la forma de estudiar y evaluar los beneficios de esta participación no es clara. Pues, las tendencias de evaluación de políticas públicas integran la dimensión ambiental, la dimensión económica y la dimensión social, agregando así, conceptos de las ciencias naturales o biológicas, las ciencias económicas y las ciencias sociales (Ali, 2012). Lo cual evidencia que las ciencias políticas¹ se excluyen de los procesos de evaluación de las políticas, siendo ésta fundamental para entender la acción de los diferentes agentes que participan y evaluar su desempeño e incidencia en el alcance de los efectos e impactos causados por la política pública (Jones *et al.*, 2019).

Es más, las políticas públicas orientadas a la sostenibilidad requieren de la inclusión de la gobernanza como un elemento clave

para armonizar diversos objetivos de desarrollo (Erbaugh *et al.*, 2019). En ese sentido, Erbaugh *et al.* (2019) sostiene que la presencia de una buena gobernanza en torno a la implementación de las políticas públicas modera los efectos de la intervención en los contextos que actúa. Sin embargo, son limitados los estudios sobre la incidencia de la colaboración en los procesos de desarrollo sostenible y, especialmente, en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas que lo promueven (Gibson, 2013).

Este trabajo argumenta que, en torno a la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas se crea una red de gobernanza la cual beneficia o limita el alcance de los efectos e impactos de la política. El desempeño de la gobernanza incide, primero para definir el problema, incluirlo en la agenda y establecer los instrumentos para intervenirlo, segundo en la implementación de la política, y tercero en la fase de la evaluación. En el primer y tercer momento se debe analizar la forma en las que participan, junto a sus intereses, cultura, recursos y agencia (Kingdon, 2014). En el segundo momento se debe evaluar el desempeño de la gobernanza que modera el impacto de la política pública. Estudiar la moderación de la gobernanza sobre los efectos de una política pública es relevante para las ciencias políticas como parte de las ciencias sociales². Ya que identificar el moderador de un efecto permite establecer las condiciones límite de ese efecto así como las circunstancias, instrumentos o problemáticas para cuyo efecto es grande versus pequeño, presente versus ausente, positivo versus negativo, etc. (Hayes, 2018). Por lo tanto, el propósito de este trabajo es ilustrar que la gobernanza modera los efectos de una política pública.

En cuanto a la metodología utilizada para este propósito, se propone un enfoque

1. Las ciencias políticas pueden concebirse como el conocimiento del proceso político y de la relevancia del conocimiento en el proceso político (Lasswell, 1970).

2. En este trabajo se asume la postura de varios autores, entre ellos Vallès (2007), de que las ciencias políticas hacen parte de las ciencias sociales, con un objeto de estudio definido pero que debe mantener los vínculos, incluso con otras ciencias como las económicas, administrativas, el derecho, la historia, etc.

cuantitativo descriptivo mediante una revisión exhaustiva documental para identificar las categorías analíticas y conceptuales que permiten argumentar y sostener el planteamiento principal. Como estrategia de recolección de datos se utilizó *citation pearl growing* —cultivos de perlas de citación— (Schlosser *et al.*, 2006) y *snowball* —bola de nieve— (Mack *et al.*, 2005) con el cual se estableció una muestra de 25 documentos científicos.

Finalmente, este trabajo se compone de siete secciones, la primera consta de la presente introducción, la segunda sección describe los diferentes actores que participan en los ámbitos de las políticas públicas, el tercer aparte plantea el análisis del marco institucional que rige la acción de los agentes. Los apartes cuarto y quinto describen los elementos de una red de política pública y conceptúan la gobernanza colaborativa, respectivamente. En la sexta sección se analizan las investigaciones de Caetano & García (2017), Eduardo & Rivera (2016) y Avimael Vázquez (2014). Las conclusiones del presente estudio se abordan en la última sección.

1. LOS ACTORES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS³

A continuación, se describen los diferentes tipos de actores⁴ que participan en el ámbito de las políticas públicas para reconocer la manera en la que aportan en la construcción del problema público, las alternativas de solución, su implementación y la evaluación de los objetivos alcanzados o efectos causados. Siguiendo a Vallès (2007) este universo de actores se clasifican en cinco grupos, a saber, los actores políticos, los grupos de interés, los movimientos sociales, los partidos políticos y los medios de comunicación.

Los actores políticos son personas colectivas o individuales portadores de roles, a las que se les supone capacidad de acción política (Brown, 2017, p. 19). Según esta definición, la característica de “rol” es un elemento relacional, la característica “acción política” lo separa de los demás actores sociales y la característica de capacidad está relacionada con los medios para actuar estratégicamente para el logro de los objetivos, lo que lleva a la última característica de los actores políticos: que su acción está dirigida a la conquista y uso del poder (Vallès, 2007). Estos actores pueden ser líderes iniciadores de procesos de gobernanza. Sus aportes en la formulación de la política pública están delimitados por su ideología y discurso.

El siguiente grupo son los movimientos sociales cuyos actores están escasamente integrados y articulados. Estos grupos cuentan con una estructura inestable y su práctica mayoritariamente se hace mediante asambleas, vinculación voluntaria y rotación de las directivas. Los activistas y su capacidad de disrupción son sus recursos básicos, sus estrategias son la movilización cívica y la comunicación, su escenario es el social y mediático y su relación con el poder es necesariamente de confrontación. En este tipo de actores se encuentran las organizaciones ambientalistas, las organizaciones feministas, colectivos de diversos intereses, entre otros (Vallès, 2007). Estos actores reconocen las problemáticas sociales y buscan iniciar soluciones sin acudir a instancias gubernamentales, lo que es propicio para el inicio de la colaboración.

El tercer grupo de actores de esta clasificación según Vallès (2007) son los grupos de interés, los cuales históricamente han participado en los procesos de formulación de políticas públicas, pero sin asumir responsabilidades institucionales. Tienen como objetivo principal influir sobre el proceso político promoviendo propuestas que afectan los intereses de un sector determinado como, por ejemplo, los trabajadores, los empresarios, los miembros de una religión, etc. Es así como su clasificación es debido a su gran diversidad

3. Para esta sección nos basamos en la clasificación y descripciones hechas por Brown (2017) y Vallès (2007).

4. Siguiendo a Harguindéguy (2015) la noción de actor tiene que ser entendida desde un punto de vista individual y colectivo.

y depende de la esfera en la cual actúan (económica, electoral, etc.), las características demográficas de sus miembros (jóvenes, mujeres, etc.), el contenido de sus causas (ideológico, cultural) y sus objetivos (respeto de los derechos humanos, transparencia, etc.). Entre los grupos de interés se incluye a los lobbies, tan usuales y esenciales en la política, las agencias de relaciones públicas, entre otros (Brown, 2017). Si la política pública es de su interés, este actor invertirá sus recursos para lograr que las decisiones en las fases de la política le beneficien.

Los partidos políticos suelen proponer un programa extenso de propuestas políticas y sociales, y además compiten por el ejercicio del poder desde las instituciones. Además, son el único actor que además de expresar distintos intereses de la sociedad, también agregan una diversidad de intereses. Los partidos políticos tienen estructuras organizativas estables, formales y jerárquicas, tienen un discurso multisectorial y sistémico, sus recursos son el apoyo electoral, la militancia y los cargos públicos, su estrategia es la competencia electoral, su escenario de acción es el institucional y se relacionan con el poder a través del ejercicio y la gestión de las instituciones (Brown, 2017). Este actor promueve la inclusión de diferentes problemáticas y formas de solución en la agenda de gobierno. Igualmente, interpreta los procesos evaluativos de una política pública según su plataforma ideológica y discurso.

En un entorno globalizado y con un flujo tan rápido y denso de información es prácticamente imposible concebir la actividad política actual sin los medios de comunicación. Dado que, las decisiones políticas necesitan información, las acciones de gobierno deben ser comunicadas para ser vinculantes, los procesos de legitimación de la autoridad necesitan de la comunicación y la cohesión social implica que haya activa comunicación entre los asociados (Brown, 2017). Esta es la razón de que se consideren actores en los ámbitos de la política. Los medios de comunicación a su vez son un recurso poderoso para la promoción de políticas públicas y proyectos electorales

específicos o, de manera menos explícita, pueden y de hecho dan forma a los valores y visiones mediante los cuales la ciudadanía interpreta y se relaciona con los fenómenos políticos (Brown, 2017).

El comportamiento, los procesos de toma de decisión, el intercambio de recursos, las relaciones y los tipos de vínculos que se dan entre estos actores están condicionados por un marco de acción que influye, condiciona, estructura y determina las estrategias de los actores.

2. EL INSTITUCIONALISMO, UN MARCO DE ACCIÓN

Para enfrentar los desafíos del desarrollo los países necesitan un marco institucional que incluya dos conjuntos de instituciones distintos: (i) aquellas que fomentan el intercambio al reducir los costos de transacción y alientan la confianza, y (ii) aquellas que influyen en el Estado y otros actores poderosos para proteger la propiedad privada y las personas en lugar de expropiarlos y subyugarlos (Shirley, 2008). Sin embargo, a esta clasificación falta agregar un tercer conjunto de instituciones: (iii) aquellas que influyen, condicionan, estructuran o determinan las estrategias de los actores y los resultados del juego político (Zurbriggen, 2006). Sobre este último conjunto de instituciones es que se aborda esta sección. Sin embargo, más que definir el marco de instituciones que rige la actuación de los actores en las dinámicas propias de las políticas públicas, se sostiene que los procesos de evaluación de las políticas públicas se ven beneficiados con el estudio de los arreglos institucionales, entendidos como el marco de acción de los agentes que participan activamente en cada fase del ciclo de política.

El marco del enfoque institucionalista hace énfasis en las instituciones políticas como factores determinantes de las políticas públicas (Ordóñez-Matamoros et al., 2013), debido a que, mejores instituciones permiten mejores resultados de las políticas públicas y por ende, una mejor promoción del desarrollo (Vázquez, 2007). Estas son una

fuerza principal de información de los actores y el factor más relevante que influye sobre las decisiones de los actores, en el sentido que, reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan los incentivos para realizar otras (Zurbriggen, 2006). Sin embargo, las instituciones no sólo sirven como facilitadores de elecciones, sino que también determinan las preferencias del actor respecto a las alternativas posibles. Así como las instituciones permiten la estructuración de cada actor, también constituyen una fuente de información para predicciones mutuas respecto a cómo actuarán o no los otros actores implicados en determinada arena política (Scartascini, 2007).

Estas preferencias son relevantes para la construcción del problema y las alternativas de solución de una política, pues le ayudan a definir las causas de ese problema, la valoración respecto a los cursos de acción posibles y los resultados probables (Zurbriggen, 2006), lo cual define en último término el contenido de una política pública.

Cada actor cuenta con unas características y recursos particulares que le proporciona un grado mayor o menor de influencia en los resultados, y también por sus percepciones de la realidad y sus preferencias, las cuales pueden ser más o menos estables, pero también sujetas a cambios, en los cuales influye el contexto institucional y en la percepción que los demás actores tienen sobre su comportamiento (Hodgson, 2011). Esto último, conduce a otro elemento relevante del marco institucional y es el modo de interacción, el cual se refiere a las formas en que los actores se conducen respecto a los demás, comportamiento que está condicionado en gran medida por los arreglos institucionales del contexto en el que interactúan. Estos modos de interacción también influyen en las decisiones (Zurbriggen, 2006).

Un elemento relevante para estudiar las instituciones como marco de acción, es el poder. Pues las instituciones no sólo estructuran los incentivos de los intercambios en los ámbitos políticos,

sociales o económicos, sino que son variables que median entre el poder y los resultados. Las interacciones entre los actores no se desarrollan en el espacio neutro, sino en un espacio estructurado por relaciones de poder (Ostrom, 2000).

Estos enfoques institucionales basados en los actores implican una teoría de cambio que se impregna en el diseño de las políticas públicas, pues, se presume que la participación de actores no gubernamentales resulta fundamental para mejorar el desempeño de las políticas, lo que a su vez, deriva en formas interactivas de gobierno, identificadas conceptualmente, como gobernanza, adquiriendo expresión empírica a través de la red de política pública (Vázquez, 2014).

3. RED DE POLÍTICA PÚBLICA

Según Zurbriggen (2006) el nuevo institucionalismo está preocupado por argumentar que el marco institucional es un contrapeso importante frente a la dinámica de cambio que implicaría la libre actuación de individuos racionales. Desde el institucionalismo racionalista se sostiene que el comportamiento y las estrategias de los agentes configuran las instituciones, contrapuesto a esto, el institucionalismo culturalista sostiene que las instituciones configuran las estrategias y objetivos de los actores, es decir, el primer enfoque se basa en el actor y el segundo en la estructura.

Sin embargo, Zurbriggen (2006) propone una perspectiva integradora entre actor y estructura. Dado que la teoría de red o *network theory* pone de manifiesto que cada sector de actividad pública conforma una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e influyen en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas (Zurbriggen, 2006). Por lo que una red de política pública es un conjunto de 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 privados (Roth, 2009).

El intercambio de recursos es el principal cimiento de las relaciones entre los actores, es una precondition de las redes de política pública. Estas cuentan con las siguientes características: a) interdependencia entre múltiples actores provenientes de diversos sectores, porque no todos controlan los recursos necesarios para una acción y fin deseado; b) el Gobierno como un actor más, no único, ni el de mayor dominio necesariamente, en el proceso de decisión y ejecución de decisiones públicas, al tener que acceder a recursos que no controla; y c) estructuras interactivas y configuradas por vínculos —relativamente estables— entre actores dado el intercambio de recursos y acuerdo de intereses (Vázquez, 2014).

Otra característica importante de este tipo de red es la autonomía, ya que si bien, los agentes siguen siendo autónomos en los procesos externos a la red, al interior sigue existiendo una interdependencia entre agentes, la cual les permite el intercambio de recursos y la consecución de los objetivos (Eduardo & Rivera, 2016). Del mismo modo, la confianza juega un papel muy importante, pues el cruce de recursos, ya sean políticos, humanos, organizacionales, materiales, culturales, financieros, o legales, se da entre aquellos que brindan la seguridad de ser correspondidos positivamente.

Por último, el estudio de las redes de políticas se puede realizar mediante un análisis de redes sociales. Esta metodología permite analizar la estructura, posiciones de los actores dentro de la red, el comportamiento de los individuos según la estructura reticular; la interdependencia entre diferentes actores, identificar grupos más o menos cohesionados dentro de la red.

4. GOBERNANZA COLABORATIVA

La gobernanza es un concepto analítico útil para abordar el estudio de este fenómeno de interacción entre actores en torno a las políticas públicas. Durante las dos últimas décadas este concepto ha tenido diferentes

acepciones y diversos calificativos y, por ende, diferentes formas de comprenderse. Por ejemplo la gobernanza local entendida como la capacidad de los actores locales de crear mecanismos institucionales colectivos capaces de regular el empleo de los recursos y la distribución de los beneficios (Acampora & Fonte, 2007). O la gobernanza multinivel que se puede definir como:

un acuerdo para tomar decisiones vinculantes que implica una multiplicidad de actores políticamente independientes, pero por lo demás interdependientes —tanto públicos y privados— en diferentes niveles de agregación territorial en temas como la negociación/deliberación/aplicación continua de políticas, etc. y en el que no se asigna la competencia política exclusiva o se afirma una jerarquía estable de la autoridad política a cualquiera de estos niveles (Piattoni, 2009, p. 2).

Dentro del contexto de la acción colectiva, Ostrom (1990) considera la gobernanza como una dimensión de normas y reglas determinadas conjuntamente, diseñadas para regular el comportamiento individual y grupal. O'Leary, Gerard & Bingham (2006, p. 7) definen la gobernanza como el "medio para dirigir el proceso que influye en las decisiones y acciones dentro de los sectores privado, público y cívico".

Por otro lado, Emerson, Nabatchi, y Balogh (2012) proponen la gobernanza colaborativa como una construcción analítica más amplia en la administración pública y permite distinguir entre diferentes aplicaciones, clases y escalas. La definen como:

los procesos y estructuras de gestión y toma de decisiones de política pública que involucran a las personas de manera constructiva a través de los límites de los organismos públicos, los niveles de gobierno, y/o las esferas públicas, privadas y cívicas, con el fin de llevar a cabo un propósito público que de otra manera no se podría lograr. (p. 2)

Esta definición también incluye una mirada a las colaboraciones comunitarias, a las estructuras colaborativas intergubernamentales, y, también se puede aplicar o utilizar para informar la gobernanza participativa y el compromiso cívico.

Es decir, un enfoque colaborativo para el diseño de políticas aporta en la resolución de situaciones problemáticas, ya que mejora la base de conocimiento, mejora la innovación y construye una propiedad conjunta (Ansell *et al.*, 2017), pues la colaboración apunta a aprovechar la diferencia sin eliminarla. Los defensores del enfoque de implementación de abajo hacia arriba⁵ sostienen que los funcionarios y los usuarios objetivos, como las partes interesadas tienen habilidades y recursos importantes y poseen un conocimiento práctico que puede ayudar a los formuladores de las políticas y tomadores de decisiones a comprender mejor el problema y el contexto para diseñar mejores alternativas de solución. Esta colaboración también permite una mejor coordinación de actividades, un mejor apalancamiento y agrupación de recursos, un mayor capital social, una mejor gestión de conflictos —prevención, reducción y resolución—, una mejor gestión del conocimiento, mayor riesgo compartido en la experimentación de políticas y un mayor cumplimiento de políticas (Ansell & Gash, 2008).

5. LA GOBERNANZA MODERA LOS EFECTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En esta sección vamos a utilizar los estudios de caso de Caetano & García (2017), Eduardo & Rivera (2016) y Avimael Vázquez (2014), quienes investigan las redes de políticas y la gobernanza en Castilla y la Mancha —España— y Chipas y Valle de Bravo —México—, respectivamente. Con

5. El enfoque de abajo hacia arriba o *bottom-up* es un modelo de implementación de una política pública que considera la participación de los diferentes actores y la población que sufre el problema, la negociación y la construcción de consenso, considerando los intereses encontrados. Igualmente, es un modelo que surge como crítica al modelo *top-down* que puede ampliarse en Roth (2009).

el propósito de analizar la manera como el desempeño de la gobernanza modera los efectos de las políticas públicas en cada fase.

5.1 Análisis de redes socio-institucionales y cohesión social en torno a la denominación de origen Vinos de Uclés, Castilla-La Mancha (Caetano & García, 2017)

Las denominaciones de origen hacen parte de la Política Agrícola Común que promueve el desarrollo en la Unión Europea. En torno a la denominación de origen española Vinos de Uclés se ha conformado una red de política. El objetivo de ese trabajo es investigar el impacto que tiene esa red en las dinámicas de desarrollo territorial rural. Lo hacen mediante el análisis de redes sociales que les permite entender la estructura relacional de los actores implicados en la dinámica de la denominación de origen Vinos de Uclés.

El análisis de redes sociales demuestra un desarrollo avanzado al interior de la red. Es decir, que existen prolíferos vínculos de trabajo entre los actores de la red. Lo que puede entenderse como un desempeño adecuado de la colaboración. Por otro lado, los resultados demuestran que los vínculos con instituciones externas de la red presentan debilidad y su relación se limita a trámites y regulación, lo que demuestra que la implementación de la política se da a través de la participación de los actores privados mayoritariamente.

Finalmente, los resultados demuestran que los actores centrales de la red son las bodegas, es decir, las empresas vinícolas. Y que, las relaciones de estas bodegas con los demás actores son amplias y bien distribuidas, lo que evidencia un adecuado desempeño de la colaboración. Sin embargo, argumentan los autores que, “la densidad de relaciones en la red todavía es baja, ofreciendo una indicación de su potencial de desarrollo frente a su inmadurez actual”. Este último argumento permite comprender que el desempeño de una colaboración, que varía en el tiempo de implementación, incide en los efectos de la política pública que estimuló la conformación de la red.

5.2 Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México, Chiapas (Eduardo & Rivera, 2016)

El Corredor Biológico Mesoamericano México es un programa multilateral que promueve la cooperación y coordinación entre una gran diversidad de actores de varios niveles y áreas de política pública para la conservación de la biodiversidad y protección de áreas silvestres. En torno al cual se ha creado una red de política que se investiga como un caso de gobernanza para discutir la vigencia del enfoque de la administración pública clásico frente a un esquema de implementación de redes de cooperación internacional-regional, mediante un análisis de redes sociales.

Los autores encontraron que las acciones de un solo actor no podrían lograr el objetivo perseguido por la colaboración. Pues, los recursos se multiplican con la colaboración y estos son necesarios para lograr, primero el objetivo de la red de política y, segundo los objetivos de cada actor. Según Emerson & Nabatchi (2015a), la gobernanza crece y se fortalece en la medida en que es capaz de alcanzar los objetivos que dieron origen a la colaboración y favorece el logro de los objetivos perseguidos por cada actor al participar en la red de política.

Siguiendo el análisis de los recursos compartidos al interior de la red de política, los autores encontraron que no existía una jerarquía significativa, pues no se encontraba un actor que contara con los recursos suficientes para ubicarse como actor dominante en la red. Este elemento de horizontalidad entre los actores es beneficioso para la colaboración. Sostienen Emerson & Nabatchi (2015b) que incluso las agencias públicas deben participar en la colaboración de forma horizontal respecto a los demás actores, pues esto permite que en los procesos de toma de decisiones haya un adecuado consenso producto de una discusión y análisis en la que participen la mayoría de los actores de la red de política.

5.3 Gobernanza y redes de política pública: un estudio de la vinculación entre Gobierno, actores público-sociales y privados en un área local turística (Avimael Vázquez, 2014)

El Programa de Pueblos Mágicos en Valle de Bravo vincula la participación de la sociedad y sectores locales entorno a los atractivos y productos turísticos de Valle de Bravo, creando una red de política. Los autores utilizan los elementos estructurales y conceptuales de las redes de políticas para investigar la colaboración del Programa de Pueblos Mágicos mediante un análisis de redes sociales.

Los actores de la red señalaron que los recursos políticos⁶ son críticos para lograr el objetivo propuesto por el Programa y la red de política. En ese sentido, este recurso rara vez se encuentra en el dominio de las agencias gubernamentales, por lo que deben promover la adición de nuevos actores que posean el recurso político. Esto permite comprender que el Gobierno debe propiciar nuevas formas de implementación interactivas, renovando de cierto modo el enfoque en el que la administración pública se considera capaz de realizar la labor por sí misma.

El poder estructural en la red está distribuido entre los actores. Lo que permite analizar que los actores establecen relaciones de dependencia con otros sin permitir que el desarrollo de su labor esté limitada por aquella, al tiempo que buscan que otros actores sean dependientes de ellos. En la gobernanza colaborativa, el entendimiento y la confianza mutua son insumos críticos que garantizan la motivación compartida y la subsiguiente capacidad de acción conjunta (Emerson *et al.*, 2012). Justamente, esta evolución en el entendimiento, la confianza, la motivación compartida y la capacidad de acción conjunta —elementos de la gobernanza

6. Según el autor Avimael Vázquez (2014) los recursos políticos son: legitimidad, en función de que se juzguen convenientes los objetivos, decisiones y actividades de la red.

colaborativa— inciden en la forma como se producen los efectos de una política pública.

CONCLUSIONES

Con base en estos argumentos, se plantea que las instituciones no afectan directamente los resultados de las políticas públicas, sino mediante la participación de los diferentes actores en cada fase de la política pública. Asimismo que, a través de los procesos de toma de decisión, la gobernanza colaborativa influye sobre las políticas públicas adoptadas particularmente, sobre la capacidad de mantener compromisos intertemporales, la calidad de la implementación, la estabilidad y la credibilidad de las políticas (Emerson & Nabatchi, 2015a).

Es decir, cuando se plantea que el desempeño de la colaboración tiene un efecto sobre la calidad de la implementación de una política, se le da un rol moderador a la gobernanza colaborativa sobre los efectos e impactos de la política pública. Y, lo que se debe estudiar para entender la forma como se producen los efectos de una política es cómo los actores, públicos y privados, que se relacionan en una arena política se encuentran constreñidos por las reglas de juego de la red (nivel meso) y por ciertos rasgos distintivos de la matriz histórica que se hace sentir en la configuración de un sistema político (nivel macro) y del contexto más general en el que están insertos (Zurbriggen, 2006).

El concepto analítico de gobernanza colaborativa permite estudiar el fenómeno de las redes de políticas que se crean en torno de las problemáticas sociales. Asimismo, el nivel de maduración de la red de política se estudia con el desempeño de la colaboración. Y, por su parte, el desempeño de la colaboración varía según: 1) el número de integrantes en una red de política, 2) la calidad de las relaciones entre los actores, 3) el flujo de información entre los actores, 4) el tipo de recursos que intercambian, 5) los niveles de confianza entre los actores, 6) la calidad del entendimiento mutuo, 7) los niveles de motivación compartida, 8) la capacidad de acción conjunta. Por lo tanto,

los resultados que se van dando con una política pública, en cada fase, dependen del desempeño de la colaboración, es decir, que los impactos positivos o negativos de una política pública son moderados por la gobernanza colaborativa, específicamente por el desempeño de la colaboración.

Una consideración que debe hacerse respecto de los actores y la participación en los ámbitos de la política es la planteada por Rojas-Betancur (2018), el cual resalta el hecho de que existen diferentes actores sociales que han sido marginados dentro de los procesos políticos en el contexto regional, ya que, sobre estos se ha ejercido exclusión y restricción, incluso violenta, del proceso político. Además, trae a consideración el conflicto armado como promotor de un marco institucional, que ha contado con la promoción de actores que compiten con el Estado por la imposición de sus normas en las regiones, llevando a que las élites políticas del país hayan ejercido el poder de forma despótica, pero a la vez débil.

Otro elemento a resaltar es el género de los actores individuales, tanto los políticos como los actores sociales, pues, Gains & Lowndes (2018) encontraron que la forma en la que los actores interpretan elementos del marco institucional depende de su propio género. Esto es relevante y más en un contexto en el que se busca la construcción de políticas públicas sostenibles en un marco institucional que condiciona las decisiones de los intervinientes en la definición del problema y en el diseño de las alternativas de solución, pues un desarrollo sostenible no se consigue sin una igualdad de género.

Respecto a los marcos institucionales que rigen las actuaciones de los actores, Lasswell (1970) propone una técnica de doble referencia, para localizar eventos de resultado e identificar subpatrones, lo que es un medio para acelerar los estudios comparativos. Según este autor estas comparaciones facilitan la tarea de describir la importancia de cualquier detalle institucional o configuración de detalles. Por ejemplo, el análisis de políticas puede estar relacionado con la evaluación del impacto de las instituciones principalmente

especializadas en cada proceso de valor, pero con repercusiones en cada sector. Se pueden considerar comparaciones similares para los muchos arreglos institucionales de los otros sectores de instituciones de valor y para los elementos componentes de una institución dada, como el grado de especialización de los participantes, sus perspectivas, sus características situacionales detalladas, dispositivos estratégicos (y tácticos), rutinas de resultados y efectos (Lasswell, 1956).

A nivel de proyectos se ha demostrado que la evaluación de sostenibilidad obtiene mejores resultados cuando se hace mediante comparaciones de sistemas sostenibles (Hafner *et al.*, 2020). Es decir, la ESPP se ve enriquecida metodológicamente con un enfoque comparado. Por ejemplo, el que plantean los comparativistas, que se basan en los estudios de caso, la teoría y a la experiencia, un método que coteja dos realidades distintas, lo cual supone que la comparación no es descripción, es

una evaluación, una confrontación con consecuencias entre lo empírico y la teoría, el control de la validez universal de una ley (Guzmán-León, 2016). O los métodos explicados por Harguindéguy (2015), a saber, el método de semejanza y el método de diferencia en diferencia, para entender la causalidad de la sostenibilidad a través de la implementación de ciertas políticas públicas.

Finalmente, el planteamiento sobre la incidencia de la colaboración en los efectos e impactos de una política pública debe ser considerado en los procesos de evaluación. Igualmente, este planteamiento debe someterse a una verificación empírica y comprobar la forma cómo la gobernanza colaborativa modera los impactos de una política pública. Lo cual puede hacerse mediante estudios de casos en los que la formulación, implementación y evaluación cuenten con participación de diversos actores.

REFERENCIAS

- » Acampora, T., & Fonte, M. (2007). Productos típicos, estrategias de desarrollo rural y conocimiento local. *Revista Opera*, 7, 191–212.
- » Ali, M. (2012). *Sustainability Assessment: Context of Resource and Environmental Policy*. Academic Press. <https://doi.org/10.1016/b978-0-12-407196-4.00001-5>
- » Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- » Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2017). Improving policy implementation through collaborative policymaking. *Policy and Politics*, 45(3), 467–486. <https://doi.org/10.1332/030557317X14972799760260>
- » Brown, H. (2017). Actor político. En *Diccionario Electoral*. Vol. 1 (pp. 19–25). IIDH, CAPEL y TEPJF. <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/index.html>
- » Caetano, S. F., & García, S. R. (2017). Análisis de redes socioinstitucionales y cohesión social en torno a la denominación de origen Vinos de Uclés (Castilla-La Mancha). *Ager*, 6(22), 119–155. <https://doi.org/10.4422/ager.2016.06>
- » Eduardo, M., & Rivera, A. (2016). Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM), Chiapas. *Espacios Públicos*, 19(47), 51–76.
- » Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015a). *Collaborative Governance Regimes*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- » Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015b). Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes : A Performance Matrix. *Public Performance & Management Review*, 38, 717–747. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1031016>

- » Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- » Erbaugh, J., Bierbaum, R., Castilleja, G., Da Fonseca, G. A. B., Cole, S., & Hansen, B. (2019). Toward sustainable agriculture in the tropics. *World Development*, 121, 158–162. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.05.002>
- » Gains, F., & Lowndes, V. (2018). Gender, actors, and institutions at the local level: Explaining variation in policies to address violence against women and girls. *Governance*, 31(4), 683–699. <https://doi.org/10.1111/gove.12329>
- » Gibson, R. (2013). Why sustainability assessment? In A. Bond, A. Morrison-Saunders, & R. Howitt (Eds.), *Sustainability Assessment Pluralism, practice and progress*. London: Routledge.
- » Guzmán-León, A. (2016). Comparar para construir política pública en tiempos de globalización. *Revista Iberoamericana de Educacion Superior*, 7(20), 135–156.
- » Hafner, J. M., Magenau, E., Uckert, G., Sieber, S., Graef, F., & König, J. (2020). Four years of sustainability impact assessments accompanying the implementation of improved cooking stoves in Tanzania. *Environmental Impact Assessment Review*, 80, 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2019.106307>
- » Harguindéguy, J.-B. (2015). *Análisis de políticas públicas* (2da ed.). Madrid: Tecnos.
- » Hayes, A. (2018). *Introduction to mediation, moderation, and conditional process analysis* (T. Little (ed.); 2da ed.). New York: The Guilford Press.
- » Hodgson, G. M. (2011). ¿Qué son las instituciones? *Revista CS*, 8, 17–53. <https://doi.org/10.18046/recs.i8.1128>
- » Jones, N., Malesios, C., Aloupi, M., Proikaki, M., Tsalis, T., Hatziantoniou, M., Dimitrakopoulos, P. G., Skouloudis, A., Holtvoeth, J., Nikolaou, I., Stasinakis, A. S., Kalantzis, O. I., Gatidou, G., Zkeri, E., Koulousaris, M., & Evangelinos, K. I. (2019). Exploring the role of local community perceptions in sustainability measurements. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, 26(6), 471–483. <https://doi.org/10.1080/13504509.2019.1638330>
- » Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2da ed.). London: Pearson Education Limited. <https://doi.org/10.2307/2150882>
- » Lasswell, H. (1970). The emerging conception of the policy sciences. *Policy Sciences*, 1(1), 3–14. <https://doi.org/10.1007/BF00145189>
- » Lasswell, H. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: University of Maryland Press.
- » Mack, N., Woodson, C., MacQueen, K., Guest, G., & Namey, E. (2005). *Qualitative research methods: A data collector's field guide*. Family Health International. <http://www.fhi.org>
- » Morris, J. B., Tassone, V., de Groot, R., Camilleri, M., & Moncada, S. (2011). A framework for participatory impact assessment: Involving stakeholders in European policy making, A case study of land use change in Malta. *Ecology and Society*, 16(1).
- » O'Faircheallaigh, C. (2010). Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*, 30(1), 19–27.

- » O'Leary, R., Gerard, C., & Bingham, L. B. (2006). Introduction to the symposium on collaborative public management. *Public Administration Review*, 66(1), 6–9. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00661.x>
- » Ordóñez-Matamoros, G., Tadlaoui, S., Porras Alzate, S., Duarte García, J. A., Hernando López, L., Calderón-Peña, G. A., & Martínez Fajardo, L. P. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Gonzalo Ordóñez-Matamoros (director). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- » Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Fondo de Cultura Económica.
- » Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763>
- » Piattoni, S. (2009). Multi-level governance in the EU. Does it work?. In *Globalization and politics: A conference in honor of Suzanne Berger* (pp. 8–9). https://secco2.eu/sites/default/files/digital_library/2018-10/SP-MultiLevelGovernanceintheEU.pdf
- » Rojas-Betancur, M. (2018). Caracterización del sistema político colombiano. Estructura inestable, proceso restrictivo/estable y resultados políticos bajos. *Opción*, 18, 2127–2154.
- » Roth, A.-N. (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (6a ed.). Bogotá: Ediciones Aurora.
- » Scartascini, C. G. (2007). The Institutional Determinants of Political Transactions. *Inter-American Development Bank Research Department Working Paper Series*, 580. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1820057>
- » Schlosser, R. W., Wendt, O., Bhavnani, S., & Nail-Chiwetalu, B. (2006). Use of information-seeking strategies for developing systematic reviews and engaging in evidence-based practice: the application of traditional and comprehensive Pearl Growing. A review. *International Journal of Language & Communication Disorders*, 41(5), 567–582. <https://doi.org/10.1080/13682820600742190>
- » Seller, E. P. (2011). Evaluación del impacto de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión y actores de las políticas públicas de bienestar social local: Análisis del caso de la región Murciana (España). *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 7(3), 76–105.
- » Shirley, M. (2008). Institutions and Development. In C. Ménard & M. Shirley (Eds.), *Handbook of New Institutional Economics* (pp. 611–638). New York: Springer.
- » Vallès, J. (2007). *Ciencia política. Una introducción* (6ta ed.). Barcelona: Editorial Ariel.
- » Vázquez, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, 11, 183–210.
- » Vázquez, A. (2014). Gobernanza y redes de política pública: un estudio de la vinculación entre gobierno, actores público-sociales y privados en un área local turística. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 5, 147–178.
- » Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 67–83.