

## **Capítulo II. Participación ciudadana, gobernanza y gobierno abierto**

## **2.1 El estudio de la gobernanza en el siglo XXI. Enfoques desde el análisis de redes.**

Daniel Ortega Carmona  
David Angulo Rodríguez

### **Resumen**

La siguiente ponencia busca describir los aportes que el Análisis de Redes Sociales (ARS) como marco teórico, brinda al entendimiento y la comprensión de la gobernanza democrática, aspecto nodal en el que se desenvuelve la Administración Pública del siglo XXI. Al respecto, el aporte que en los siguientes párrafos se hará, no sólo consiste en plasmar el desarrollo conceptual del ARS, sino también en exemplificar a través de un estudio del caso “El análisis de Policy Network en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1990-1992” como dicha herramienta brinda un mapeo más claro al momento de comprender un fenómeno social.

### **Introducción**

La Administración Pública, como una disciplina de lo social, ha ido integrando a sus campos de análisis marcos que le permitan entender la complejidad de los problemas del siglo XXI, mismos que se caracterizan por surgir en un ambiente democrático y en los cuales se involucra un conjunto diverso de actores que rebasan los límites nacionales y que tienen perspectivas e intereses contrarios. Al respecto, la Gobernanza y la Teoría del Análisis de Redes Sociales (ARS) resultan herramientas en las cuales la Administración Pública ha encontrado un soporte fundamental, para comprender de forma más detallada la magnitud de los problemas que busca atender.

Mientras que el ARS busca “descubrir el conjunto de mecanismos teóricos a través de los cuales las relaciones sociales afectan a las entidades sociales, y a identificar las condiciones contingentes bajo las que éstos mecanismos operan en contextos empíricos

**Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán**

**Christian M. Sánchez Jáuregui**

**(Compiladores)**

particulares” (Knoke y Yang, 2008: 6), la Administración Pública, como disciplina teórica y práctica, se encarga del conjunto de instituciones y de organizaciones con las que dispone el Estado para administrar y gestionar los entes sociales.

La Administración pública como una organización macro, puede también ser analizada como la suma de micro-organizaciones, mismas que están reguladas por relaciones estructurales que determinan los comportamientos individuales e impactan en los sistemas políticos, económicos y sociales. Estas relaciones dan cuenta de la existencia de redes que “asisten en configurar identidades, normas y valores compartidos, los cuales tienen un atractivo particular cuando se busca indagar la forma en cómo emergen determinadas estructuras sociales y bajo qué dinámicas de vinculación éstas constriñen a los actores y dan forma a las sociedades” (Aguirre, 2011: 13).

Debe entenderse que las redes inmersas en las organizaciones de la Administración Pública y en la sociedad son procesos dinámicos “que atraviesan la acción social y que se vinculan en procesos emergentes” (Aguirre, 2011), influyendo en la configuración de las respuestas públicas que se dan para atender los problemas sociales.

Una red social, se compone por un conjunto finito de actores, los cuales configuran pautas operativas y dependiendo del poder adquirido en el desarrollo de su conformación, pueden establecer patrones de comportamiento, no sólo al interior de la red, sino también con el sistema de relaciones que tienen al exterior.

Si bien el estudio del ARS no es nuevo dado que se han encontrado diversos artículos que hacen referencia a este enfoque teórico desde los años sesenta del siglo XX, en las últimas décadas esta corriente teórica ha cobrado importancia en el estudio de las redes globales que interconectan a diversos actores en el mundo y que influyen en la modificación de los hábitos conductuales individuales y colectivos (Castells, 2006). Asimismo, el ARS ha tenido una vinculación directa con las políticas públicas,

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la  
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

al permitir mediante su metodología, delimitar actores y observar el tipo de relaciones que se dan desde el momento de la formulación de una política, hasta la implementación y evaluación de la misma.

Las pautas de vinculación y de conducta de los actores dan noción del rumbo que una red tiene en relación a elementos específicos tales como: el clientelismo político, las transacciones comerciales, las alianzas entre líderes de partidos políticos, los vínculos entre funcionarios públicos y los dueños del capital privado, la conglomeración de empresas e industrias, entre otras, presenta un interesante horizonte de investigaciones científicas relevantes para comprender el funcionamiento de los sistemas sociales. (Aguirre, 2011)

Ahora bien, el hecho de que los problemas públicos sean complejos implica que los fenómenos que aquejan a la población sean mutantes, inestables, no lineales, carentes de certidumbre y se desarrollen en un ambiente en donde el peso de la globalización juega un papel fundamental en el comportamiento de los ciudadanos y de las instituciones públicas y privadas encargadas de atender dichas problemáticas.

Los enfoques de atención gubernamental que se han dado a partir de la consolidación del modelo neoliberal, desde los años ochenta del siglo XX, han tendido a colocar al estudio de redes en un lugar central. Dentro de estos enfoques se puede enlistar, la nueva gestión pública, las políticas públicas, la evaluación del desempeño, la gerencia social (Arellano & Barreto, 2016) y desde luego la gobernanza democrática.

La gobernanza por ejemplo:

...consiste en redes interorganizacionales auto-organizadas caracterizadas por la interdependencia, el intercambio de recursos, las reglas del juego y la autonomía significativa del Estado. El nuevo significado del gobierno no radica en el abandono de la intención de éste por timotear a

**Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán**

**Christian M. Sánchez Jáuregui**

**(Compiladores)**

la sociedad, sino más bien la introducción de nuevos instrumentos de política pública que ponen énfasis en dinámicas de intercambio horizontal, basadas en gran medida en recursos de información (Porras, 2016: 62).

La configuración de significados supone retos que no tenían precedente, ya que se espera que el mercado y las organizaciones de la sociedad civil se hagan cargo de actividades que en periodos pasados correspondían al Estado, pero a su vez se tiene la expectativa de que los gobiernos sean capaces de generar políticas públicas encaminadas a fortalecer al ciudadano como sujeto que se desenvuelve en un entorno democrático.

La dualidad anterior ha implicado que los actores público-privados y los hacedores de política pública traten de enmarcar su accionar en modelos racionales, sin embargo, y como señala García (2014), estos enfoques “no han solucionado los problemas estructurales del sector público; principalmente, lo que se refiere a la necesidad de adaptación al contexto de una sociedad global y el desarrollo de la participación ciudadana en la gestión de la actividad pública” (García, 2014: 73). A su vez, dicha dualidad presenta fricciones<sup>49</sup> importantes respecto de la forma de entender y construir al ciudadano, principalmente en dos agentes: para el mercado el individuo representa un consumidor potencial dentro de un ambiente de libertades; mientras que para los gobiernos éste (por lo menos en el deber ser) representa el activo principal de su actividad.

La forma en cómo se ha insertado el modelo neoliberal en los países en desarrollo, no sólo ha traído implicaciones sustantivas en la política económica y en la restructuración burocrática de las instituciones que dan forma a los Estados, ya que también se ha tenido repercusiones en el surgimiento de problemas sociales que escapan de los estándares tradicionales de atención, mismos que suponen que el raciocinio público administrativo puede incidir en el sistema reflexivo de los ciudadanos.

<sup>49</sup> De acuerdo con Mancini (2015), la crisis de la modernidad organizada cuestiona las principales regulaciones que, desde el Estado, el mercado y las organizaciones sociales, habían garantizado el acceso a seguridades mínimas para la sobrevivencia de gran parte de la población.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la  
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Estos problemas presentan características peculiares, ya que requieren de intervenciones multidisciplinarias, en donde además de analizar el costo-beneficio de determinadas acciones públicas, se pueda examinar el impacto que éstas tienen sobre los individuos, así como la adaptabilidad que los sujetos muestran sobre las decisiones que los gobiernos desde una visión horizontal, con la intervención de

Ahora bien, es pertinente enfatizar en los problemas complejos de los que se ha hecho referencia y a los cuales se enfrentan los hacedores de políticas públicas en la actualidad, éstos son aquellos problemas “derivados de la sociedad posindustrial, que representan nuevos riesgos sociales” (Inza-Bartolomé, 2015: 385), y que están “construidos sobre nuevas inseguridades en la medida en que son sociedades de individuos que no encuentran la capacidad de asegurar su protección durante períodos prolongados de su vida” (Mancini, 2015). En ese tenor, dichos fenómenos requieren de lógicas novedosas para ser abordados más allá de las racionales, tal como herramientas no intrusivas ni autoritarias, las cuales ayuden a regular y modificar conductas no deseables, íntimas e inconscientes de los individuos y que a su vez sean un contrapeso importante a los factores perniciosos que el marco de la globalización neoliberal (Inza-Bartolomé, 2015: 385) ha traído.

Sí bien, la diversidad de acuerdos del libre comercio y de cooperación entre países y regiones geográficas ha permitido un mayor flujo de interacciones políticas, económicas, sociales y culturales, también ha contribuido a la estructuración de ambientes complejos e inciertos en los cuales germinan problemáticas en las que los gobiernos (a través de sus instrumentos de acción) no tienen soluciones claras e inmediatas, dejando en estado de vulnerabilidad a millones de ciudadanos.

En este sentido, el análisis de redes resulta una herramienta útil cuando la multiplicidad de los problemas sociales rebasa los estándares tradicionales de atención pública. En palabras de Ramírez (2016) “el concepto de redes es de gran utilidad para

**Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán**

**Christian M. Sánchez Jáuregui**

**(Compiladores)**

estudiar fenómenos en los que la estructura de las relaciones entre las unidades analizadas (individuales, organizaciones, agencias gubernamentales, etc.) tienen tanto o más efecto que los atributos o características de dichas unidades para explicar un determinado fenómeno” (Ramírez, 2016: 26).

...el análisis de redes permitió profundizar en el examen empírico de viejos problemas, como la formación de redes para la evolución y definición de la agenda pública. De la misma forma, ha permitido entender mejor las prácticas de gobierno urbanos y generar nuevas y más afinadas respuestas a viejas preguntas como la de quien gobierna las ciudades. También, algunos estudios enmarcados en el nuevo institucionalismo económico permitieron observar las redes como un instrumento para reducir los costos de transacción de los promotores de políticas públicas en gobiernos locales (Ramírez, 2016: 26).

El caso que se demuestra a continuación, es un ejemplo del cómo puede ser utilizado el análisis de redes en la comprensión de los fenómenos contemporáneos. Al respecto, la investigación tiene la finalidad de conocer quiénes fueron los actores que participaron en la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte durante los años 1990 y 1992. De esa manera se busca conocer en qué grado la rutinización de las relaciones formaron mecanismos de acción y de toma de decisiones, así como explicar cómo las relaciones, los intereses y naturaleza de los actores construyeron o definieron al Tratado que rige el comercio en América del Norte.

## **I. Preámbulo**

Desde 1981 Ronald Reagan ofreció al gobierno mexicano un tratado de libre comercio, el cual fue rechazado por el entonces presidente López Portillo. A partir del año siguiente comenzaría una profunda crisis económica que orilló al gobierno mexicano a contratar deuda externa e implementar un proceso de ajuste drástico en las finanzas públicas, que terminaría con el modelo económico de aquel entonces para dar paso al modelo actual,

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la  
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

basado en las exportaciones y el libre mercado (Halperin, 1992: 396).

En 1988 el presidente de EE.UU. George Bush, en el marco de la renegociación de la deuda externa, vuelve a ofrecer a México un tratado de libre comercio. Sin embargo, fue hasta 1990 en el Foro Económico Mundial o Cumbre de Davos, en que el presidente Carlos Salinas le pide a Jaime Serra (Secretario de Comercio y Fomento Industrial), que entablara diálogo con Carla Hills, quien era la Representante Comercial de EE.UU. para anunciarle que México se encontraba dispuesto en iniciar las negociaciones de lo que sería el Tratado de Libre Comercio de Norte América (Salinas de Gortari, 2002: 165).

La concertación y la consulta fueron desde un principio fundamentales en la búsqueda de un consenso para el establecimiento de un tratado. Además de los foros organizados por el Senado de la República para poder uso de la representación y opinión de la ciudadanía, el presidente Salinas organizó el Consejo Asesor del Tratado, en donde se contó con representantes del sector productivo del país, y que tuvo a su cargo organizar y coordinar los trabajos que se efectuaron a favor de la negociación. Este Consejo tomó relevancia ya que aquí se hizo el nombramiento de Herminio Blanco como negociador en jefe del gobierno mexicano.

De acuerdo a unas declaraciones del Presidente Salinas en 1992, representantes de la iniciativa privada se reunieron 1333 veces con una gran cantidad de actores gubernamentales, desde antes del inicio formal de las negociaciones en junio de 1991. El lugar de encuentro por excelencia para llevarse a cabo dichas reuniones en México era la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. El Consejo Coordinador Empresarial reunió a la mayor cantidad de cámaras empresariales y organizaciones patronales, organizaciones académicas y expertos.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Para mayor detalle de la participación del sector privado en la negociación consultar a: Thacker, Strom. Business participation in the NAFTA negotiations en *Big Business, the State and Free Trade: Constructing Coalitions in Mexico*. Cambridge University Press, 2006. PP. 162-184.

**Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán**

**Christian M. Sánchez Jáuregui**

**(Compiladores)**

Tras 389 reuniones de trabajo entre los negociadores y representantes comerciales de los tres países la negociación terminó el Tratado, fue firmado el 17 de diciembre de 1992 por Carlos Salinas de Gortari, George Herbert Walker Bush y Martin Brian Mulroney.

## **II. Análisis de Policy Network**

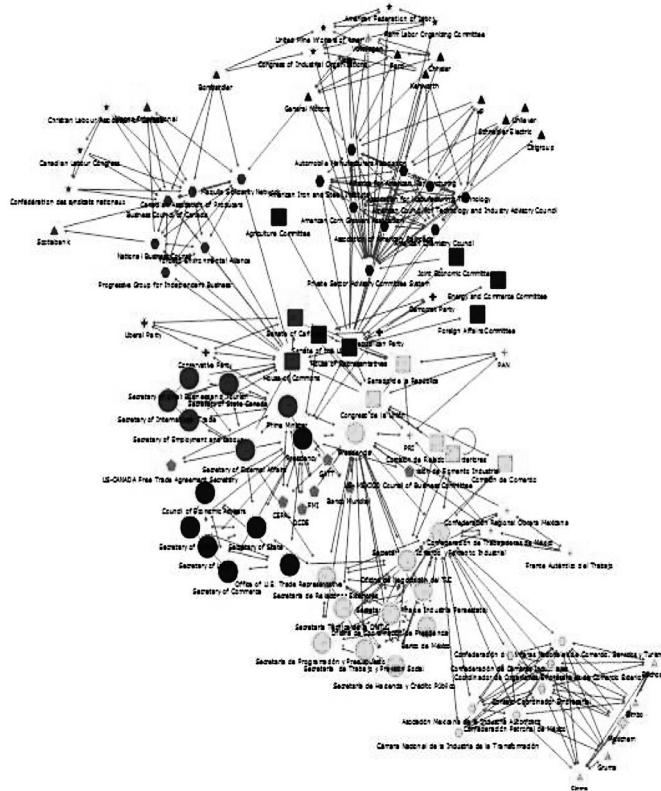
Este análisis de red social tiene por método “vincular relaciones a nivel micro social (entre dos actores, tanto en sus intercambios materiales como simbólicos) con relaciones a nivel macro social (la particular estructura social que se conforma a través de los lazos sociales que unen a un conjunto mayor de actores)” (Leónidas, 2011: 11) para conseguir hacer un análisis de policy network, el cual es “una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que la Administración ya no es el actor jerárquico dominante en su elaboración e implementación, a pesar de que aún mantenga un destacado papel” (Jacint, 1995: 505) . Es decir, se realizó un mapeo de actores a través de un proceso de documentación con el propósito de comprender cómo el cúmulo de actores y organizaciones políticas, sociales y económicas que representaban intereses particulares lograron ponerse de acuerdo para poder realizar dicho tratado.

Teníamos claro que al realizar la red sobre el TLCAN intervendrían demasiados actores singulares y organizacionales, por lo cual se tomó la decisión de tomar a los 100 más importantes para poder realizarla, no sin dejar claro que pudo haber sido mucho mayor en aquel entonces. Además, es preciso señalar que para sintetizar más la red todos los actores son organizaciones y no personas físicas, es decir que los nodos son redes en sí mismas, por lo que el número de involucrados en la negociación es difícil de estimar.

Los nodos o actores (que representan organizaciones, y aristas que representan las relaciones entre ellos.) de color verde representan a todos aquellos actores mexicanos, mientras que

## El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública 2018

los de color azul representan a los estadounidenses y los nodos de color rojo a los canadienses, por último, en color naranja están las organizaciones internacionales.



El grado de importancia o centralidad de los actores fue obtenido mediante “medidas binarias de relaciones”, es decir si había relación entre los actores se le asignó un valor de 1 en la matriz que originó a la red, mientras que si no había relación se le asignó un valor de 0. El software usado para hacer el grafo, fue Netminer 4.

A partir del producto de la matriz que fue la red, podremos entender que “las decisiones políticas surgen en redes de actores, públicos y privados, que interactúan en ámbitos sectoriales o plurisectoriales; y en niveles regionales, nacionales o internacionales” (Jacint, 1995: 506).

<https://tinyurl.com/y5vn7p68>

Libro completo en:  
[www.comicvnp7np68](http://www.comicvnp7np68)

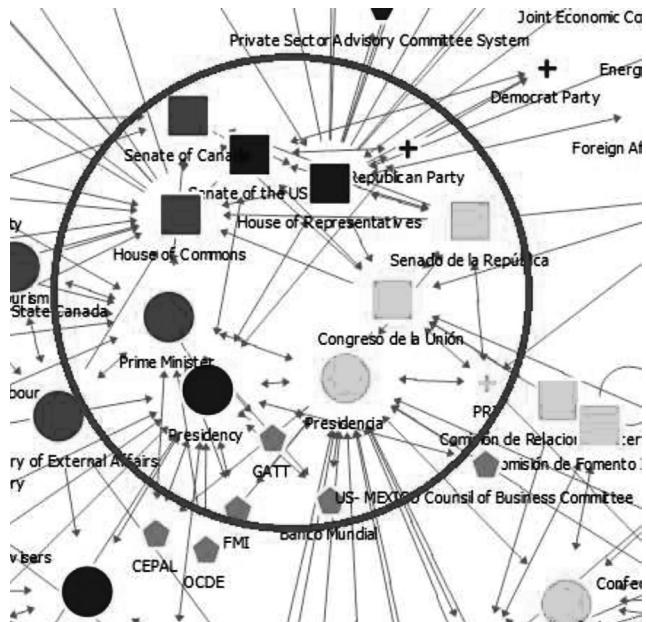
<https://tinyurl.com/y5vn7p68>

La estructura formal e informal de la negociación se trata de una organización compleja en la que “consejos y comisiones cuentan con la participación de agentes políticos, empresariales y de la sociedad civil que tienen una importante influencia política o incluso un poder de veto en asuntos de interés público.” (Luna y Velasco, 2009: 78).

## Conclusiones

La red de actores que participaron en la negociación llevó a la conformación de un proceso formal de consulta en comercio entre actores gubernamentales y el sector privado. Es un caso nítido de gobernanza, un momento no sólo de apertura económica, sino política, actores no gubernamentales incidiendo en una política tan trascendental como no se había visto antes en el país.

Los actores gubernamentales siguieron teniendo mayor centralidad en las negociaciones, en los EE.UU. y Canadá, el lugar más importante de cabildeo fue en el Poder Legislativo, mientras que en México lo fue en el Ejecutivo.



**El Instituto Nacional de Administración Pública en la  
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

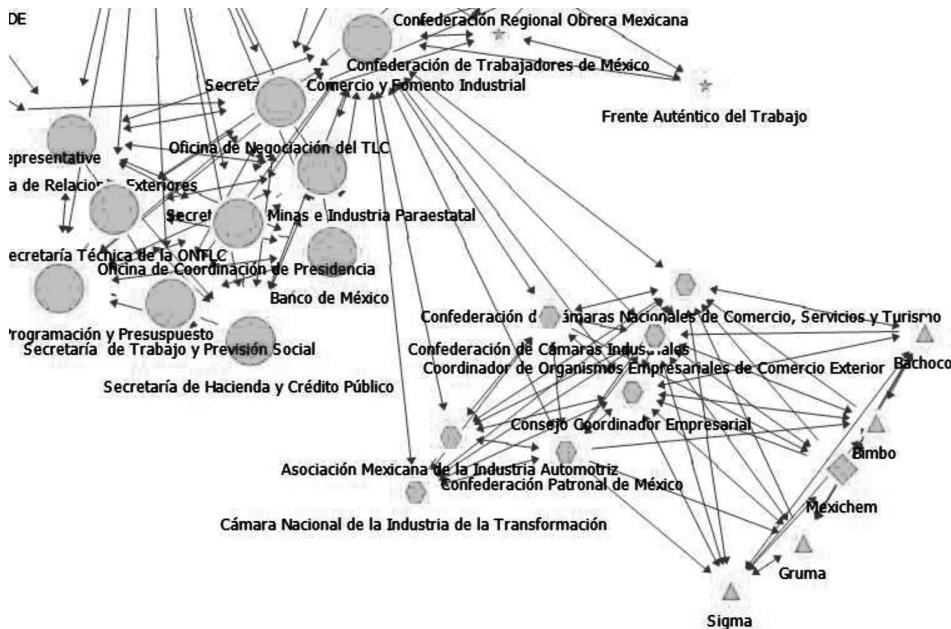
1. Debido a que EE.UU. y Canadá habían tenido un tratado previo, pareciera, según la estructura reticular y morfológica del grafo, que la negociación fue entre México y EE.UU. con Canadá, como si fueran sólo subgrupo. Es decir, el TLCAN fue más un acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos que uno verdaderamente trilateral, Canadá no tuvo lazos fuertes con México sino con Estados Unidos.
2. Es más importante la influencia de los organismos internacionales que la del sector empresarial, llegando a tener la misma centralidad que algunos actores gubernamentales, esto se explica por la distancia geodésica (número de actores o relaciones que necesita para llegar a negociadores con poder vinculante) que era menor, es decir no necesitó de intermediarios para llegar a reunirse con los presidentes o congresistas, a diferencia de los empresarios que sí necesitaron más intermediarios.
3. Uno de los sectores empresariales que jugó un gran papel en los “cuartos de junto” en los tres países fue el automotriz, quien llevó a cabo un gran proceso de cabildeo y participación, así como también el sector textil y agrícola.
4. Un punto importante que se menciona en las memorias y registros de la negociación, es que, para formar parte de las reuniones, era necesario estar de acuerdo con el tratado, es decir en levantar todas las barreras arancelarias. Por lo que la negociación no fue tan áspera entre el sector empresarial y gubernamental, se redujo el conflicto y por lo tanto aumentó la cohesión e intensidad de las relaciones. Esta interfaz socio-estatal (zona de comunicación entre el Estado y actores no gubernamentales) reforzó preferencias, valores e ideologías.
5. Los actores gubernamentales en los Estados Unidos pertenecientes al Poder Ejecutivo parecían estar un poco aislado de los actores del Poder Legislativo, quien tuvo mayor influencia en el cabildeo. En México tuvo más peso el Poder Ejecutivo a diferencia de los EE.UU. y Canadá donde fue el Legislativo.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

**Christian M. Sánchez Jáuregui**

## **(Compiladores)**

6. El sector privado tuvo una relación del tipo contributiva o cognoscitiva, es decir, que se limitaba a informar al gobierno detalles temáticos de su industria o sector, más que participar en las decisiones.
  7. El universo de actores en el análisis fue muy heterogéneo, de distinta naturaleza, de distintos ámbitos sectoriales, distintas nacionalidades e intereses, etc. Hay actores gubernamentales, no gubernamentales: empresas, sindicatos, cámaras empresariales, organismos internacionales, academia, partidos políticos, etc.
  8. Las negociaciones se llevaron a cabo sobre una base temática más que sectorial, por ejemplo, las negociaciones sobre las regulaciones en el sector servicios e industrial se llevaron a cabo de forma separada.
  9. El sector privado en México estuvo coordinado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial,



10. Estos patrones complejos de interacción modificarían de manera importante las relaciones económicas de la región.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la  
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

## **Bibliografía**

- Halperin, Tulio. (1992). Historia económica de América Latina desde la independencia a nuestros días. Barcelona: Crítica.
- Inza-Bartolomé, Amaia. (2015). «La inversión social como respuesta a los Nuevos Riesgos Sociales.» *Revista mexicana de sociología*: 385- 406.
- Jacint, J. (1995). «El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?» *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*: 505-525.
- Leónidas, J. (2011). *Introducción al Análisis de Redes Sociales*. Argentina: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- Luna, Matilde, y José Luis Velasco. (2009). «Las redes de acción pública como sistemas asociativos complejos: Problemas y mecanismos de integración de redes.» *Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*: 76-99.
- Mancini, Fiorella. (2015). «Riesgos sociales en América Latina: una interrupción al debate sobre desigualdad social.» *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*: 237-264.
- Parsons, Wayne. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Porras, Francisco (2016). «La gobernanza como red: Una mirada desde México.» En *Ánalisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas*, de Edgar Ramírez, 61-78. México: CIDE.
- Ramírez, Edgar. (2016). «El estudio de redes en administración y gestión públicas.» En *Ánalisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas*, de Edgar Ramírez, 25-52. México: CIDE.
- Salinas de Gortari, Carlos. (2002). México: un paso difícil a la modernidad. Barcelona: Plaza y Janes.