

El desempeño de las redes de gobernanza para la promoción de la cultura cívica a nivel local. El caso de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023

The performance of governance networks for the promotion of civic culture at the local level. The case of the National Strategy for Civic Culture (ENCCÍVICA) 2017-2023

<https://doi.org/10.33110/inceptum.v17i33.424>

(Recibido: 06/06/2022; Aceptado: 01/08/2022)

Félix Chamú Nicanor¹
Miguel Ángel Ramírez Hernández²

Resumen

El objetivo de este artículo es presentar un marco de análisis para la evaluación del desempeño de las redes de gobernanza a partir de la revisión y análisis de la literatura de gestión de redes de gobernanza. Los principales hallazgos sugieren que las redes de gobernanza surgieron como un nuevo paradigma de gestión pública para atender problemas complejos, que el enfoque de gestión de redes de gobernanza establece que las estrategias de gestión de red explican el desempeño de las redes y que el modelo de gestión de redes de gobernanza puede ser una herramienta útil para la medición del desempeño de las políticas de promoción de la cultura democrática como la ENCCÍVICA (2017-2023) a nivel local.

Palabras clave: Desempeño, Redes, Gobernanza, Gestión, Cultura cívica

Abstract

The objective of this article is to present a framework of analysis for the evaluation of the performance of governance networks based on the review and analysis of the governance network management literature. The main findings suggest that governance networks emerged as a new public management paradigm to address complex problems, that the governance network management approach establishes that network management strategies explain the performance of networks, and that the model of governance network management can be a useful tool for measuring the performance of policies to promote democratic culture such as ENCCÍVICA (2017-2023) at the local level.

Keywords: Performance, Networks, Governance, Management, Civic culture

¹ Profesor-Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Morelia, Michoacán. México. Email: felix.chamu@umich.mx

² Estudiante de Doctorado del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Morelia, Michoacán. México. Email: 0618551x@umich.mx

Introducción

Los conceptos de redes de gobernanza y de gestión de redes han recibido especial atención en la literatura del sector público en los años recientes. Esto se debe a la proliferación de los problemas perversos o problemas complejos que han tenido que enfrentar los gobiernos y la sociedad en general. A finales de la década de los noventa los gobiernos occidentales se plantearon atender los problemas complejos de la sociedad implementando acciones públicas colaborativas con otros actores públicos, privados y sociales. Este fenómeno ha llevado a que más actores públicos y sociales intervengan en los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas. Estas acciones públicas en red si bien han mejorado la provisión de servicios públicos y la legitimidad democrática de las acciones públicas, también han aumentado la complejidad para la gestión de múltiples actores con intereses divergentes (Peters & Pierre, 1998; Klijn, 2008; Dal Molin & Masella, 2015).

De acuerdo con Dal Molin & Masella (2015) la atención de numerosos investigadores en el tema de redes ha dado por resultado el desarrollo de tres perspectivas o enfoques de investigación principales: 1) las redes de políticas, que se centra en el estudio de los patrones de interacción entre los diferentes actores organizacionales involucrados en el proceso de toma de decisiones de políticas; 2) las redes de gobernanza, que se centra en las actividades de dirección llevadas a cabo por las autoridades públicas a cargo de gobernar la red y sus participantes; 3) la gestión de redes, que se centra en las actividades realizadas por los administradores de red para facilitar una colaboración exitosa entre los actores involucrados en la ejecución de acciones públicas y provisión de servicios. Para los fines de este artículo, se enfatiza en este último enfoque de gestión de redes como medio para comprender el desempeño de procesos de gobernanza actuales.

El objetivo del presente artículo es presentar un marco de análisis para la evaluación del desempeño de las redes de gobernanza dedicadas a la promoción de la cultura cívica a nivel local, concretamente la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023. Para hacerlo nos basamos en la literatura de gestión de redes de gobernanza desarrollada en Países Bajos (Van Meerkerk, et al., 2015; Klijn, et al., 2010; Klijn, et al., 2015; Klijn & Koppenjan, 2016; Klijn, et al., 2020). Para desarrollar nuestra perspectiva el artículo se divide en tres secciones: 1) En la primera sección se señala la creciente ubicuidad de los problemas complejos y el surgimiento de las redes de gobernanza como nuevo paradigma de gestión para atenderlos; 2) En la segunda sección se desarrolla el concepto de gobernanza en red y se expone el modelo para explicar el desempeño de las redes de gobernanza a través de estrategias de gestión de red; 3) En la tercera sección se describe el alcance de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 como red de gobernanza y se destaca la importancia de medir su desempeño en el ámbito local, y finalmente, se presentan las conclusiones.



1. Los problemas perversos y la gobernanza en red.

Los problemas perversos (wicked problems) que enfrentan los gobiernos, las empresas y los grupos sociales en la compleja sociedad actual requiere un enfoque de gestión pública nuevo y diferente. En ese tenor se requiere un cambio en el enfoque de resolución de problemas, es decir, pasar del enfoque top-down (de arriba hacia abajo) al enfoque bottom-up (de abajo hacia arriba). Se trata de un cambio de un esquema vertical a uno más horizontal que permita que otros actores no-gubernamentales contribuyan con sus recursos a la resolución de estos problemas complejos. En síntesis, se trata de transitar del gobierno hacia la gobernanza (O'Toole, 1997; Bueren, et al., 2003; Klijn & Koppenjan, 2016).

Para reconocer el cambio del gobierno a la gobernanza debe precisarse primero el concepto de gobierno. Bajo el modelo de la administración pública tradicional el gobierno se encarga de la resolución de los problemas públicos a través de la formulación de políticas y la prestación de servicios. Este modelo tradicional ha dominado la práctica de la administración pública de casi todos los países del mundo durante el siglo XX. Su éxito alcanzó su cúspide con el surgimiento del Estado de bienestar en los países occidentales. Bajo este modelo tradicional los problemas, las políticas y los servicios se asignan a unidades gubernamentales especializadas (Klijn & Koppenjan, 2016).

El modelo tradicional de la administración pública requiere que la integración y coordinación de las acciones se dé mediante un mando y control central de corte burocrático. En este modelo, el mando central o autoridades políticas electas asignan las diferentes tareas y procedimientos a funcionarios públicos operativos. En ese sentido, las decisiones de políticas son implementadas de manera neutral por los funcionarios públicos, los cuales siguen las reglas y se motivan por alcanzar el interés público (Osborne, 2006).

En el modelo tradicional, el aparato gubernamental está profesionalizado y orientado a la producción de políticas y servicios efectivos que se apegan a los principios de: a) justicia, b) legitimidad y c) legalidad. Bajo este modelo los problemas públicos complejos que se encuentran en la sociedad se abordan de-construyendolos y asignando tareas a unidades especializadas para tratarlos. En ese tenor, los problemas públicos complejos se entienden como retos de comprensión intelectual que se pueden solucionar con el aporte de: a) analistas de política, b) profesionales técnicos y c) científicos de diferentes áreas (Osborne, 2006; Klijn & Koppenjan, 2016).

El gobierno bajo el modelo tradicional tuvo un éxito inicial importante durante el siglo XX, pero también comenzó a engendrar problemas inherentes. El gobierno comenzó a contar con un número mayor de tareas, personal, unidades organizativas y presupuesto. Este crecimiento exponencial de las dimensiones y atribuciones del gobierno comenzó a engendrar los problemas del denominado “gran gobierno”. Las problemáticas del “gran

gobierno” giraron en torno a: a) el control presupuestario; b) la motivación de los funcionarios; c) la coordinación de las unidades administrativas desde el centro político; y d) la entrega de políticas y servicios integrales que satisfagan las necesidades pluralistas y dinámicas de los clientes-ciudadanos (Klijn & Koppenjan, 2016).

De acuerdo con Klijn y Koppenjan (2018) en el contexto de problemáticas del gobierno tradicional, la gobernanza surgió como una nueva forma de resolución de problemas, formulación de políticas y prestación de servicios. Existen múltiples acepciones del término gobernanza:

1. La gobernanza como buen gobierno.
2. La gobernanza como nuevo paradigma de gestión pública
3. La gobernanza como gestión multi-nivel o inter-gubernamental.
4. La gobernanza en red (autodirigida o no-autodirigida).

En este trabajo se adopta la noción de gobernanza en red para el tratamiento de los problemas públicos. La perspectiva de gobernanza en red enfatiza el complejo proceso de interacción entre actores públicos, privados y sociales.

Los autores anteriores, concuerdan con Peters & Pierre (1998), en el sentido de que a pesar de que las conceptualizaciones de gobernanza son diferentes en su contenido y alcance, comparten algunos elementos: a) Todos ellos enfatizan el proceso de gobernar en vez de la estructura de gobierno; b) todos reconocen los límites del poder gubernamental para tratar los problemas actuales. Derivado de este reconocimiento, todos los enfoques consideran que para el tratamiento de los problemas complejos, el gobierno tiene que transitar de un enfoque gubernamental tradicional, que implica el uso de la posición jerárquica formal para imponer soluciones unilaterales, a un enfoque de gobernanza, que enfatiza el proceso a través del cual se logran los resultados deseados para el tratamiento del problema.

En el cuadro 1 se presentan las características generales de las tres perspectivas dominantes de la administración pública. Este trabajo se centra en la perspectiva de redes de gobernanza, cuyas características son: a) tienden a enfatizar las relaciones horizontales entre el gobierno y otras organizaciones a fin de mejorar el diseño y funcionamiento de las políticas públicas y la calidad de los servicios públicos; b) a diferencia de los otros dos enfoques, el de la gestión tradicional y de la nueva gestión, el de redes de gobernanza considera los límites del control central y la necesidad de buscar otros actores para que complementen con sus recursos; c) reconoce que las políticas públicas implican un complejo proceso político administrativo que se debe gestionar activamente; y d) el enfoque considera que para tratar los problemas complejos es necesario crear estas redes de interdependencia con actores no-gubernamentales y gestionar su funcionamiento.



Cuadro 1 Las tres perspectivas dominantes en la administración pública

	<i>Redes de Políticas</i>	<i>Prestación e implementación de servicios</i>	<i>Gestión de redes</i>
<i>Origen principal</i>	Ciencias Políticas	Ciencia organizacional/teoría entre organizaciones	Administración Pública
<i>Principales temas de atención</i>	Toma de decisiones y efectos, cierre y relaciones de poder sobre el establecimiento de temas y agenda	Coordinación interinstitucional, prestación eficaz de políticas/servicios, política/servicios integrados	Resolver problemas sociales, gestionar relaciones horizontales, conectar redes a instituciones tradicionales, procesos de deliberación
<i>Principales preguntas de investigación</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1) ¿Qué actores están involucrados en la toma de decisiones? (¿Qué red existe en torno a la decisión?) 2) ¿Cuál es la naturaleza de las relaciones de poder/ entrada a la red? 3) ¿Cuáles son los efectos en la toma de decisiones? 	<ol style="list-style-type: none"> 1) ¿Cómo es la red en torno a la prestación de servicios? 2) ¿Cómo se coordinan las redes en torno a servicios integrados complejos? 3) ¿Qué mecanismos son efectivos y eficientes (contratación, alianzas, etc.)? 	<ol style="list-style-type: none"> 1) ¿Cómo se pueden gestionar las redes en torno a problemas sociales? 2) ¿Cómo deben organizarse y conectarse las redes con las instituciones tradicionales? 3) ¿Cómo se puede mejorar la variedad de contenidos? ¿Cómo se pueden combinar varios juicios de valor?
<i>Historia</i>	Comenzó con la investigación de ciencia política pluralista de la década de 1960 y continúa enfocándose en subsistemas, comunidades de políticas y redes de políticas.	Comenzó con los primeros teóricos interorganizacionales que se enfocan en la coordinación interorganizacional y continúa enfocándose en la prestación, contratación e implementación de servicios.	Comenzó a mediados de la década de 1970 con trabajos sobre relaciones intergubernamentales y continúa con análisis de nuevas formas de gestión, incluidos sus efectos y requisitos.

Fuente: Klijn & Koppenjan (2016).

La gobernanza es un proceso que tiene lugar dentro de las redes. De acuerdo con Klijn & Koppenjan (2016) los conceptos de “redes” y de “gobernanza” convergen en cinco características comunes:

1. Las redes de gobernanza se caracterizan por atender problemas de políticas complejos que no pueden ser atendidos por un solo actor, sino que requieren la concurrencia de varios actores.
2. Las redes tienen altas interdependencias entre actores, porque los recursos necesarios para atender los problemas complejos dependen de diferentes actores.
3. Las redes altamente interdependientes causan un alto grado de complejidad estratégica entre los actores integrantes y, por lo tanto, genera cursos de interacción impredecibles.
4. Las redes tienen interacciones complejas en tanto que los actores que las conforman son autónomos en cuanto a percepción sobre los problemas, soluciones y estrategias.
5. Las redes de gobernanza presentan cierta durabilidad a través del tiempo.

Tomando las consideraciones anteriores, el presente trabajo adopta el concepto de redes de gobernanza desarrollado por Klijn & Koppenjan, (2016) como una categoría de análisis. Esto quiere decir que la categoría de redes de gobernanza se emplea para observar complejos procesos político administrativos de implementación de políticas donde intervienen múltiples actores públicos, privados y sociales. A esto cabe agregar que la política que se plantea estudiar, la ENCCÍVICA 2017-2023 se diseña, implementa y evalúa bajo un esquema de gobernanza en red. Esto quiere decir que la gobernanza en red se manifiesta como un concepto empírico dentro del diseño y funcionamiento de la propia política que se analiza. Sin embargo, para los fines de análisis se adopta la categoría de redes de gobernanza, la cual permite evaluar el desempeño de dicha red en funcionamiento.

2. El concepto de redes de gobernanza y un marco de análisis para la medición de su desempeño

Una vez reconocido el valor explicativo del término redes de gobernanza es necesario pasar al análisis sobre el desempeño. Se parte del supuesto de que una gestión de red adecuada puede conllevar a mejores resultados de las políticas públicas. Esto quiere decir que la noción de redes de gobernanza no sólo es una metáfora que permite describir la forma particular que adopta la acción pública en la implementación de una política, sino que también la adecuada organización y gestión de la red puede ser un factor de condicionamiento activo de su



desempeño. En ese sentido, se debe superar la tradicional visión de las redes de gobernanza como variables dependientes que resultan del diseño de la política y establecerlas como variables independientes que a través de su dinámica de interacción afecta el desempeño de las políticas públicas (Provan & Milward, 2001; Sandstrom & Carlsson, 2008; Vázquez, 2013).

Aquí se retoma la definición inicial del concepto de redes de gobernanza desarrollado por Klijn & Koppenjan, (2016) de acuerdo con la cual las redes de gobernanza es una categoría de análisis que sirven para describir la formulación e implementación de políticas, así como la prestación de servicios a través de una red de relaciones entre gobiernos, empresas y actores de la sociedad civil, que son autónomos pero interdependientes. Así las redes de gobernanza se define como un conjunto de patrones más o menos estableces de relaciones sociales entre actores mutuamente dependientes, que se agrupan en torno a un problema de política, un programa de política o un conjunto que recursos y que surgen, se sostienen y se modifican a través de una serie de interacciones a través del tiempo.

El concepto se puede complementar con los aportes de Rhodes (2006) quien establece con más precisión que las redes de gobernanza pueden definirse como un conjunto de vínculos institucionales formales e informales entre el gobierno y otros actores públicos, privados o sociales que con intereses compartidos influyen en la formulación e implementación de políticas públicas. Los actores son interdependientes y el resultado de la política depende de la interacción y negociación entre ellos. De acuerdo con Rhodes (2006, pág. 426) el término de redes de políticas públicas se utiliza de tres formas principales en la literatura: 1) como descripción del gobierno en acción; 2) como teoría para analizar la formulación de políticas gubernamentales y; 3) como una receta para reformular la gestión pública.

Existe una multiplicidad de etiquetas que se asemejan al término empleado aquí de redes de gobernanza tales como redes de políticas, redes temáticas, redes de asuntos públicos, sistemas asociativos complejos, o redes de acción pública. Todos estos términos son empleados para designar expresiones o articulaciones de actores que se manifiestan en escenarios de acción pública que involucran a múltiples actores. Para los fines de esta investigación se articulan los conceptos de “red” y de “gobernanza”. El concepto de “redes” denota las estructuras conformadas por actores (individuales y colectivos) que se conectan entre sí mediante diversos tipos de relaciones e intercambios, en torno a cuestiones colectivas. El concepto de “gobernanza” por su parte hace referencia al proceso efectuado desde el gobierno para propiciar y conducir la cooperación de múltiples actores públicos, privados y sociales para el tratamiento de asuntos públicos. Derivado de lo anterior se puede concluir que las redes de gobernanza son estructuras interactivas materializadas en los procesos de construcción e implementación de políticas públicas (Fenger & Bekkers, 2007).

La categoría de redes de gobernanza se utiliza para describir o denotar la materialización de estructuras de implementación de políticas. Estas redes tienen las

características de ser estructuras delegativas, asociativas y de coordinación (formal e informal) para atender problemas públicos complejos. Estos problemas públicos complejos se caracterizan por tener una mayor complejidad técnica e involucrar una gran cantidad de actores, lo cual rebasa las capacidades institucionales tradicionales del aparato gubernamental. Ante esa situación, el gobierno ha tenido que recurrir a la solicitud de colaboración de los diversos actores para que aporten sus recursos para atender los problemas (Agranoff, 2006).

A pesar de que el concepto de redes de gobernanza tiene una variedad nominalista, es posible identificar las siguientes características mínimas en las diferentes denominaciones: 1) Interdependencia entre múltiples actores debido a que no todos controlan los recursos necesarios para la consecución de una acción y fin deseado; 2) Estructuras interactivas que están configuradas por vínculos relativamente establecidos entre actores debido al intercambio de recursos y acuerdo de intereses; 3) El gobierno como un actor más, no el único ni el de mayor dominio en el proceso de decisión y ejecución de decisiones públicas, al tener que acceder a recursos que no controla (Fenger & Bekkers, 2007; Vázquez, 2013).

La categoría de redes de gobernanza se puede utilizar para el análisis del desempeño inter-organizacional de las políticas públicas. Bajo esta perspectiva se busca analizar los factores de gestión de redes que impactan en el desempeño de las políticas públicas. Para analizar el desempeño de las redes de gobernanza se puede recurrir a la formulación de constructos y el establecimiento de relaciones causales entre ellos a través de modelo estadísticos probabilísticos (Rhodes, 2006, p.425; Kline, 2016). Lo anterior implica transitar de la mera descripción de las redes, al análisis sobre su desempeño y la reflexión sobre su impacto en las políticas.

Para que el potencial de las redes de gobernanza se manifieste es necesario que los administradores de la red trabajen activamente en que los actores se incluyan en los procesos de toma de decisiones. Los administradores pueden desempeñar un papel clave en la estructuración de un espacio para el diálogo entre actores públicos, privados y sociales. Un gestor orientado a la aplicación de estrategias de gestión de red reúne a los actores, se enfoca en permitir sus interacciones y construir relaciones entre ellos a fin de definir objetivos y el intercambio de recursos necesario para lograrlos. Los administradores son el nodo clave que puede generar las condiciones indispensables para reunir a las partes interesadas de una red de manera constructiva (Klijn, et al., 2010; Klijn, 2014; Van Meerkerk, et al., 2015).

Considerando lo anterior, la estrategias de gestión conectiva del administrador son importantes para crear las condiciones bajo las cuales pueda evolucionar el desempeño de las redes de gobernanza. El administrador debe asumir la responsabilidad de hacer visible a través de estructuras y procesos el debate informal imperante entre las redes de gobernanza. Las partes interesadas verán con agrado esta alternativa pues siempre quieren que sus aportes sean considerados en la toma de decisiones (Klijn, et al., 2010; Van Meerkerk, et al., 2015).



La gestión conectiva es capaz de mejorar sustancialmente el desempeño de las redes de gobernanza, en otras palabras, un proceso de conexión cualitativamente bueno conducirá a un mejor desempeño de la red. La deliberación entre actores aumenta el intercambio de información, percepciones y preferencias, lo que puede dar lugar a un proceso de aprendizaje que puede llevar a mejores resultados a diferencia de los tradicionales procesos de negociación dura. La razón del éxito de los procesos deliberativos en la red es que la argumentación y aporte de razones proporciona un mecanismo para reconfigurar normativamente a los actores en cuanto a sus objetivos políticos. El resultado de los procesos deliberativos es la generación de decisiones más innovadoras, aceptables y sostenibles (Klijn, et al., 2010; Van Meerkerk, et al., 2015).

Considerando estos argumentos este trabajo toma los aportes de Van Meerkerk, et. al. (2015), Klijn, et. al. (2010), Klijn, et. al. (2015); Klijn, et. al. (2020) para medir y analizar el impacto que tienen las estrategias de gestión de red sobre el desempeño de las redes de gobernanza en el contexto de la implementación de los proyectos de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local. A continuación, se describe el contenido de cada variable inmersa en la relación causal propuesta.

Las estrategias de gestión de red son consideradas factores importantes para lograr un buen desempeño en las redes de gobernanza (Van Meerkerk et al., 2015; Klijn et al., 2010). Estas estrategias buscan emprender un proceso de vinculación de diferentes actores (públicos, privados y sociales) atravesando fronteras de niveles gubernamentales (federal, regional, estatal y local) y áreas de competencia jurisdiccional (educación básica, educación universitaria, administración electoral, movilización política, etc.). La buena gestión conectiva de estos diversos actores de la red puede hacer surgir soluciones innovadoras, aceptables y duraderas (Van Meerkerk et al., 2015). En este tenor, la gestión conectiva es una estrategia de gestión eficaz de las redes de gobernanza que atienden problemas complejos. En ese sentido, los administradores de redes a través de la gestión conectiva son capaces de liberar el potencial de las redes de gobernanza que en última instancia puede mejorar su desempeño general.

De acuerdo con Van Meerkerk, et. al., (2015) los gestores efectivos son capaces de generar una amplia variedad de contactos con los actores de la red. Así, las actividades de gestión conectiva de redes se centran en el desarrollo de relaciones entre los actores de las diferentes organizaciones públicas privadas o sociales a través de una activación o desactivación selectiva de actores para el logro de resultados. Visto de esta manera los administradores de redes deben generar interacciones entre actores con diferentes intereses y percepciones sobre el problema público que atiende en conjunto y así reconocer oportunidades de aprendizaje y entrelazamiento de objetivos. La gestión conectiva de la red de esta manera aumenta el flujo de información dentro de la red, lo que permite la generación

de las alternativas más adecuadas para las diversas problemáticas. El objetivo de la gestión conectiva de la red debe ser ampliar el abanico de actores que aporten capital social a la red. La gestión conectiva de las redes se puede reflejar en cuatro dimensiones que se derivan de cuatro estrategias de red y su desempeño se puede ver en términos de los resultados de contenido de la red, de acuerdo con el siguiente cuadro.

Cuadro 2 Marco de análisis para la medición del desempeño de las redes de gobernanza

<i>Estrategias de Red</i>	
<i>Componente</i>	<i>Definición</i>
X1 Conexión	Se refiere a las estrategias de activación o desactivación selectiva de los diferentes actores para la construcción de interacciones o coaliciones benéficas al desarrollo de los proyectos y el logro de los objetivos.
X2 Exploración	Se refiere a la estrategia de la exploración de la percepción de los diferentes actores y la influencia sobre las mismas para lograr una congruencia en torno a las metas.
X3 Arreglos de proceso	Se refiere a la estrategia de diseño e implementación de reglas que regulen los procesos, la resolución de conflictos, así como las posibilidades de veto para resguardar los intereses de los actores.
X4 Acuerdos de red	Se refiere a la estrategia de creación de nuevos y adecuados arreglos interorganizacionales que aseguren la interacción duradera de los actores.
<i>Desempeño de Red</i>	
<i>Componente</i>	<i>Definición</i>
Y1 Desempeño (Resultados de Contenido)	Se refiere a los resultados sustantivos de la red de actores en relación con el proyecto específico que se está implementando. El desempeño de la red se ve reflejado en la capacidad de la red para dar de solución a los siguientes aspectos de los proyectos: innovación de los resultados, carácter integral de las soluciones, involucramiento de actores, efectividad de las soluciones, efectividad de las soluciones para el futuro.

Fuente: Elaboración propia con base en Klijn et al. (2010); Van Meerkerk et al. (2015); Klijn et al. (2015); y Klijn et al. (2020).



Este modelo causal del desempeño de redes a través de las estrategias de red plantea diversas vías metodológicas para comprobar, ya sea a través de modelos de regresión lineal (Klijn et al. 2010; Klijn et al. 2020) o a través de modelos probabilísticos de ecuaciones estructurales (Van Meerkerk et al., 2015; Klijn et al., 2015). El vehículo metodológico más adecuado para probar esta relación causal ha sido mediante la creación de cuestionarios con ítems de escala de likert que permite medir los constructos o variables a través de la percepción de los gestores de red. Estos datos de escala ordinal son susceptibles de probarse a través de los modelos de ecuaciones estructurales y determinar de manera probabilística cual es el impacto de las variables independientes sobre las dependientes.

Aunque el modelo de estrategias de gestión de red fue planteado para la realidad de los Países Bajos, concretamente para las redes encargadas de la gestión de proyectos hídricos, manifiesta un carácter genérico que lo hace susceptible de utilizar para medir el desempeño de otros subsistemas de política pública como el de promoción de la cultura cívica. El modelo original fue probado con base en la percepción de los directivos de la red, sin embargo sería fructífero proponer una ampliación de la muestra de estudio a todos los funcionarios de la red involucrados en la gestión de la red. Esta propuesta metodológica se basa en que todos los funcionarios involucrados en la gestión constituyen un grupo relevante, capaz de ofrecer un conocimiento significativo sobre el grado de uso de las estrategias como el nivel de desempeño de la red (Provan & Milward, 2001; Sandstrom & Carlsson, 2008; Heinrich, 2012).

3. El caso de la medición de la ENCCÍVICA 2017-2023

La Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 es una política pública diseñada, implementada y evaluada formalmente bajo un esquema de gobernanza en red por el Instituto Nacional Electoral (INE). El diseño de la ENCCÍVICA representa una expresión más de los procesos de descentralización político-administrativa que se está experimentando alrededor del mundo para atender problemas públicos complejos. Las acciones públicas formuladas bajo un esquema de gobernanza en red implican la vinculación entre actores públicos, privados y sociales para atender problemas que rebasan las fronteras organizacionales, jurisdiccionales, geográficas y funcionales de la administración pública tradicional. Así, el principal objetivo de la ENCCÍVICA es atender el complejo problema de la débil cultura democrática en la ciudadanía mexicana a través de una colaboración transfronteriza entre actores públicos, privados y sociales (ENCCÍVICA, 2016).

El principal problema que enfrentan los procesos de gestión bajo el esquema de gobernanza en red es el de la complejidad, que es inherente a las redes de gobernanza que implementan políticas orientadas a atender problemas públicos. La complejidad se refiere al aspecto dinámico de los sistemas sociales y naturales. Dentro de los sistemas sociales, la complejidad es el resultado de la naturaleza reflexiva de los agentes que los integran. En los sistemas sociales complejos los actores se comportan de manera impredecible, puesto que

toman decisiones conscientes que pueden alterar los resultados esperados del sistema. En este sentido, es imposible predecir y controlar completamente la complejidad mediante cálculos (Kooiman, 1993).

De acuerdo con Klijn & Koppenjan (2016), se pueden apreciar tres tipos de complejidad en las redes de gobernanza: 1) la complejidad sustantiva, que se refiere a las divergentes visiones y perspectivas que pueden existir entre los actores de la red con respecto al problema que se aborda y sus respectivas soluciones; 2) la complejidad estratégica, que se refiere a las potenciales decisiones estratégicas que los actores pueden tomar con respecto a los problemas, políticas o servicios, es decir, el amplio poder de discrecionalidad para tomar decisiones propias al margen de las políticas generales; y 3) la complejidad institucional, que se refiere a los divergentes contextos institucionales desde los que parten los actores que participan en la red, es decir, el potencial choque entre fronteras institucionales que se da como resultado de la interacción entre actores formales.

La ENCCÍVICA 2017-2023 es una política pública que al estar implementada bajo el esquema de gobernanza en red enfrenta diversos problemas de complejidad sustantiva, estratégica e institucional. El alcance nacional de esta política requiere en primer lugar, que el conjunto de organismos electorales nacionales y locales se coordinen entre sí para implementar los programas, proyectos y actividades de la política. En segundo lugar, este conjunto de actores públicos centrales que dirigen la política debe buscar integrar a otros actores públicos, privados y sociales. Esto implica una serie de problemáticas de adecuación en cuanto a las visiones, acciones y fronteras institucionales de los actores.

En este tenor, el desempeño de las políticas bajo un esquema de gobernanza en red sólo puede conocerse y mejorarse atendiendo a la dinámica de interacción entre los actores públicos, privados y sociales. En el contexto de red, el desempeño de las políticas no se puede ceñir al impacto de una sola organización, sino al desempeño conjunto de la red de organizaciones o actores que participan en la implementación de la política. De ahí deriva la incidencia positiva de los administradores de red que a través de estrategias de gestión de red pueden mejorar el desempeño en términos de resultados.

Las estrategias de gestión de red a nivel local son el mecanismo adecuado para aumentar el desempeño de las redes como la de la ENCCÍVICA 2017-2023 para la prestación de servicios educativos de cultura cívica. Los administradores de redes locales no sólo son los implementadores de la política sino los realizadores operativos de la misma para la realidad social. Es deseable que los administradores de redes sean capaces de adaptar los objetivos nacionales a las realidades locales. En este sentido los administradores de red deben reconocer la dinámica institucionalizada entre los actores que conforman la red y procurar realizar las estrategias pertinentes que permitan reconfigurar la red y orientarla hacia los objetivos previstos (Rhodes, 1992; Lipsky, 2010; Peters & Pierre, 2012; May & Winter, 2007).



El último informe anual de trabajo del Comité Técnico de Seguimiento de la ENCCÍVICA (2021) da cuenta de los resultados que la Estrategia está arrojando. El objetivo del Comité Técnico consiste en brindar una mirada externa, plural y objetiva de las actividades del Instituto Nacional Electoral, a fin de alinear las acciones y proyectos con los objetivos de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA). El comité técnico está conformado por actores académicos pertenecientes al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (TEC de Monterrey), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), el Colegio de México (Colmex), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Universidad de Guadalajara (UG) y el Colegio de la Frontera Norte (Colef).

Hasta la fecha el Comité Técnico de Seguimiento ha materializado dos informes anuales de trabajo, el de 2020 y 2021, respetivamente. Dentro de cada informe anual existen tres Informes Parciales: 1) el primero está centrado en el seguimiento de las acciones implementadas dentro de la política, 2) el segundo se centra en la construcción y revitalización de alianzas con actores estratégicos y 3) el tercero tiene que ver con la ponderación y valoración de los indicadores clave del desempeño de los proyectos de la ENCCIVICA. De estos informes, el segundo es el que merece nuestra atención, debido a que se enfoca a la red de actores. El informe de 2021 analiza la conveniencia de seguir ampliando y reforzando las labores para que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), las Universidades e Instituciones académicas se conviertan en aliados más activos en la implementación de las diversas líneas de acción de la ENCCÍVICA y sean potenciadoras que permitan un mayor alcance de las acciones implementadas (CTS-ENCCÍVICA, 2021).

En lo que respecta al crecimiento de los colaboradores con la ENCCÍVICA de acuerdo con el Informe de su Comité Técnico de Seguimiento (2021) entre los años 2019 y 2020, se establecieron 34 alianzas estratégicas (14 en 2019 y 20 en 2020) con distintas instituciones, organizaciones civiles, organismos nacionales e internacionales. El número de colaboradores con la ENCCÍVICA por cada eje estratégico para 2019 y 2020 se puede ver en el cuadro 3.

Cuadro 3
Número de alianzas de la ENCCÍVICA en cada
eje estratégico en 2019 y 2020

Año	1) Eje Verdad	2) Eje Dialogo	3) Eje Exigencia	Transversales	Núm. Total de Alianzas
2019	4 (29%)	3 (21%)	2 (14%)	5 (36%)	14 (100%)
2020	7 (35%)	6 (30%)	4 (20%)	3 (15%)	20 (100%)
Subtotal	11	9	6	8	34

Fuente: (CTS-ENCCÍVICA, 2021).

En lo que respecta al origen de los colaboradores con la ENCCÍVICA, en el cuadro 4 se puede observar que para 2019 los principales aliados fueron las organizaciones de la sociedad civil (43%), seguida de alianzas con el sector académico (43%), y finalmente las alianzas con el sector gubernamental (14%). Cabe destacar que en este año no existieron alianzas con organismo internacionales. En 2020 los colaboradores con la ENCCÍVICA fueron principalmente aliados académicos (45%), seguido de aliados de las organizaciones de la sociedad civil (35%), después organismos internacionales (15%) y finalmente gobierno (5%) (CTS-ENCCÍVICA, 2021). Se puede observar un crecimiento paulatino de actores no-gubernamentales en el lapso de un año, constituye una evidencia de la orientación de los administradores hacia una diversificación de los actores de la red.

Cuadro 4 Porcentaje de aliados estratégicos de la ENCCÍVICA en 2019 y 2020

<i>Año</i>	<i>Académico</i>	<i>Gobierno</i>	<i>Sociedad Civil/ ONG</i>	<i>Organismo Internacional</i>	<i>Porcentaje Total de Alianzas</i>
2019	43 %	14 %	43 %	0 %	100%
2020	45 %	5 %	35 %	15 %	100 %

Fuente: (CTS-ENCCÍVICA, 2021).

De acuerdo con el Comité Técnico de Seguimiento (CTS) el objetivo de la ENCCÍVICA es lograr que las y los ciudadanos se apropien del espacio público y, por lo tanto, el establecimiento de alianzas con órganos sociales representa un elemento exponencial que fortalece el acercamiento directo con distintos sectores de la población. El CTS considera en un balance general, que las alianzas establecidas por la ENCCÍVICA son pertinentes y corresponden satisfactoriamente con los ejes estratégicos planteados a nivel nacional. Se reconoce una correspondencia entre los proyectos realizados y los propósitos de la ENCCÍVICA (CTS-ENCCÍVICA, 2021).

Sin embargo, el CTS le recomienda a la ENCCÍVICA establecer nuevas alianzas y convenios con las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito local. Es decir, intentar replicar eventos donde puedan asistir variedades de actores a nivel regional o local. Se observa que la tendencia institucionalizada de la dirección de la ENCCÍVICA es la firma de convenios con instituciones adscritas a la capital del país para tener un impacto nacional. Sin embargo, se destaca de manera latente bajo el paradigma de gobernanza en red que la extensión de los espacios de colaboración en el ámbito subnacional ayudaría a fortalecer a aquellos organismos de la sociedad civil que también promueven la cultura cívica en otras regiones del país (CTS-ENCCÍVICA, 2021).



Es precisamente en el tenor del Informe del Comité Técnico de Seguimiento que se justifica la necesidad de la medición del desempeño de la red de gobernanza no sólo a nivel nacional sino sobre todo a nivel estatal. Es necesario verificar si los administradores de redes de los Órganos Públicos Locales Electorales (OPLES) están replicando el número y alcance de las alianzas que están logrando los administradores de red del INE a nivel nacional. Sobre todo, es necesario conocer cuáles son las estrategias de gestión de red que están impactando positivamente los resultados en los proyectos en campo de la promoción de la cultura cívica en cada entidad federativa. El modelo propuesto en este trabajo constituye una herramienta genérica que se puede adaptar a la medición del desempeño de redes que implementan políticas de cultura cívica tanto a nivel nacional como a nivel de entidades federativas.

Conclusiones

A partir del surgimiento y análisis de los problemas públicos complejos a nivel mundial, ha sido necesario el surgimiento de nuevas propuestas de gestión que permitan atenderlos de manera adecuada. Entre estas propuestas destaca la gobernanza en red, debido a que permite la colaboración y conjunción de esfuerzos y recursos entre actores públicos, privados y sociales. En este sentido, aunque la gestión de redes de gobernanza ha sido utilizada para resolver diversos problemas públicos complejos, también ha sido adoptada para atender problemas específicos como la cultura cívica. Por lo anterior, podemos presentar conclusiones que vinculan aportes teóricos y realidades prácticas de gobernanza en red como la ENCCÍVICA 2017-2023

Los problemas complejos de la sociedad seguirán constituyendo un reto para los gobiernos contemporáneos. En ese contexto la articulación intencional de redes de actores públicos, privados y sociales por parte de los gobiernos para implementar políticas y prestar servicios públicos será la mejor alternativa para atender problemas públicos complejos, sin embargo, esto no significa que no deberán enfrentar retos en su gestión. En este tenor, la débil cultura democrática en México constituye un problema complejo que no puede ser solucionado únicamente por los actores gubernamentales. El diseño de la ENCCÍVICA 2017-2023 bajo un esquema de gobernanza constituye un nuevo paradigma de gestión que abona a la experiencia de colaboración de los actores públicos para atender problemas públicos complejos sobre cultura cívica en México.

El desempeño de las redes de gobernanza se puede conceptualizar y medir adecuadamente a partir de la propuesta de los teóricos sobre la gestión de redes. De manera particular, las estrategias de gestión de red desarrolladas en Países Bajos constituyen una veta siempre abierta a los administradores para mejorar el desempeño de las redes en los procesos de implementación de políticas públicas tanto a nivel nacional como a nivel local. Tomando esto en consideración, las estrategias de gestión de red tienen una utilidad teórica y práctica

para los administradores de red de la ENCÍVICA. En cuanto a la utilidad teórica, estas estrategias permiten establecer de manera clara cuales son las dimensiones generales sobre las cuales se desarrolla la gestión de redes. En cuanto a la utilidad práctica, las estrategias ofrecen un abanico de acciones que pueden ser adaptadas a las necesidades contextuales de cada espacio donde se desarrollan las políticas públicas de promoción de la cultura cívica.

La ENCCÍVICA 2017-2023 constituye una política pública de promoción de la cultura cívica, diseñada, implementada y evaluada bajo un esquema de gobernanza en red que, si bien ha tenido grandes logros en la construcción de redes de colaboración con actores nacionales, e incluso con actores internacionales, no ha alcanzado el mismo grado de consolidación en el ámbito local. Ante esta situación se recomienda contrastar el desempeño en la gestión de redes del INE a nivel nacional con el desempeño de los OPLES a nivel local. En el caso de la ENCCÍVICA el marco de análisis propuesto permitirá determinar cuáles son las estrategias más efectivas para consolidar redes de actores relevantes para la promoción de la cultura cívica a nivel local.

Bibliografía

- Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons of Public Managers. *Public Administration Review*, 66, 56-65.
- Bueren, E. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2003). Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from network perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 193-212.
- CTS-ENCCÍVICA. (2021). *Informe Anual de Actividades 2021*. México : Comité Técnico de Seguimiento de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (CTS-ENCCÍVICA).
- Dal Molin , M., & Masella , C. (2015). Networks in policy, management and governance: a comparative literature review to stimulate future research avenues. *The journal of management and governance*, 20, 823-849.
- ENCCÍVICA. (2016). *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*. México : Instituto Nacional Electoral (INE).
- Fenger , M., & Bekkers, V. (2007). The governance concept in public administration. En *Governance and the democratic deficit. Assessing the democratic legitimacy of governance practices* (págs. 13-33). England: Ashgate Publishing.
- Heinrich, C. H. (2012). Measuring public sector performance and effectiveness. En *Handbook of Public Administration* (págs. 24-36). Londres: SAGE Publications .
- Klijin, E. H., Van Meerjerk, I., & Edenlenbos, J. (2020). How do network characteristics influence network managers choice of strategies? *Public money & Management*, 40(2), 149-159.



- Klijn, E. H. (2008). Governance and governance networks in europe. *Public Management Review*, 10(4), 505-225.
- Klijn, E. H. (2014). Political Leadership in networks. En *The Oxford Handbook of Political Leadership* (págs. 403-417). England : Oxford University Press.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. New York : Routledge.
- Klijn, E. H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management strategies on the outcomes in governance networks. *Public Administration*, 1063-1082.
- Klijn, E. H., Ysa, T., Sierra , V., Berman, E., Edelenbos, J., & Chen, D. Y. (2015). The influence of network management and complexity on network performance in Taiwan, Spain and the Netherlands. *Public Management Review*, 17(5), 736-764.
- Kline, R. B. (2016) . *Principles and Practice of Structural Equation Modeling*. New York : The Guildford Press.
- Kooiman, J. (1993). Governance and Governability: Using complexity, dynamics and diversity. En *Modern Governance. New government-society interactions* (págs. 35-48). 1993: SAGE Publications .
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation.
- May, P. J., & Winter, S. C. (2007). Politicians, managers, and street-level bureauocrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, 453-476.
- O'Toole , L. J. (1997). Treating networks seriously: Practical and Research-Based Agendas. *Public Administration*, 57(1), 45-52.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Peters , B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.
- Rhodes, R. A. W. (1992). *Beyond Westminster and Whitehall. Sub-central governments of Britain*. London : Routledge.
- Rhodes, R. A. W. (2006). Policy Network Analysis. En *The Oxford Handbook of Public Policy* (págs. 425-447). New York : Oxford University Press.
- Sandstrom, A., & Carlsson, L. (2008). Performance of Policy Networks: The Relation between Network Structure and Network Performance. *The Policy Studies Journal*, 36(4), 497-524.

- Van Meerkerk, I., Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2015). Connective management and governance network performance: the mediating role of throughput legitimacy. Findings from survey research on complex water projects in the Netherlands. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(4), 1-24.
- Vázquez, C. A. (2013). *Redes de acción pública. Una sistematización de sus propiedades estructurales*. México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).