

Resumen del artículo

Redes de gobernanza multinivel en la gestión de recursos naturales: un estudio comparado de dos localidades en México

Multilevel Governance Networks in Natural Resource management: a comparative study of Two Localities in Mexico

Miguel Eduardo Alva Rivera
Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma
alvaeduardo27@gmail.com
 <https://orcid.org/0000-0003-1400-2448>
Candidato a doctor en Investigación en Ciencias Sociales
con énfasis en Ciencia Política por Flacso México

Recibido: 19 de abril de 2024
Aprobado: 28 de junio de 2024

Resumen

La investigación aborda las prácticas de gestión de recursos naturales en las localidades de Tziscaco y Chiapa de Corzo en el estado de Chiapas, México. Mediante un estudio comparado y utilizando la metodología de análisis de redes sociales, se describe cómo impacta en ambos casos de estudio de manera conjunta tanto el capital social presente en cada lugar como la presencia o ausencia de proyectos de cooperación internacional en la implementación de las acciones de conservación que llevan a cabo. Los resultados cuestionan el rol predominante que se atribuye al gobierno como actor principal en la gestión de asuntos públicos a una escala local.

Palabras clave: redes de gobernanza, capital social, cooperación internacional, desarrollo local, análisis de redes sociales.



SECCIÓN GENERAL

REDES DE GOBERNANZA MULTINIVEL EN LA GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES:
UN ESTUDIO COMPARADO DE DOS LOCALIDADES EN MÉXICO
Miguel Eduardo Alva Rivera

173

Intersticios Sociales
El Colegio de Jalisco
marzo-agosto 2025
núm. 29
ISSN 2007-4964

Abstract

Keywords: governance networks, social capital, international cooperation, local development, social networks analysis.

The research addresses natural resource management practices in the localities of Tziscaco and Chiapa de Corzo in the state of Chiapas, Mexico. Through a comparative study and using the methodology of social network analysis, it describes how the social capital in each place and the presence or absence of international cooperation projects impact on the implementation of conservation actions carried out in both case studies. The results question the predominant role attributed to the government as the main actor in the management of public affairs at a local scale.

Introducción

El concepto de *redes de gobernanza* ha cobrado relevancia al analizar la intervención del gobierno en los asuntos públicos, particularmente en torno al proceso de gestión e implementación de políticas públicas. Su utilidad analítica se encuentra en dejar de concebir una intervención unilateral y jerárquica de la toma de decisiones estatal en favor de un proceso más horizontal en el que actores tanto sociales como privados interactúan con actores del Estado en la toma y puesta en práctica de acciones de políticas.¹

Si bien han existido diversas críticas al mismo,² en este trabajo se retoma este concepto respecto a su aparición al interior de los estudios de administración pública,³ así como en relación con particulares mecanismos de cooperación internacional, a saber, que este enfoque analítico del concepto puede abonar en su discusión y particular aplicación en América Latina.⁴ Lo anterior, debido a que estas prácticas de cooperación han destacado en esta región como una herramienta de desarrollo en espacios locales, principalmente alrededor de áreas de interés público como el medio ambiente, la justicia alimentaria y la reducción de la pobreza.⁵

La premisa que guía a este documento es que las *redes de gobernanza* han reconceptualizado la manera en que se analiza la acción estatal en el espacio público, al pasar de un orden jerárquico de toma de decisiones a una gestión colaborativa e interdependiente con actores no estatales sobre el quehacer público y los temas de políticas públicas. En este marco de análisis se argumenta que la puesta en práctica de instrumentos de Cooperación Internacional—por la naturaleza de las acciones que realiza y las estrategias de cooperación que incita entre diversos actores tanto gubernamentales como sociales—, en conjunto con la variable de capital social, impulsan nuevos arreglos institucionales en espacios locales en los cuales no existen jerarquías

- 1 Rod Rhodes, *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability* (Buckingham Philadelphia: Open University Press, 1997).
- 2 David Arellano, “¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional”, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 1, núm. 2 (2014).
- 3 Rod Rhodes, *Understanding governance*.
- 4 Eduardo Alva-Rivera, “Redes de gobernanza para el desarrollo local. Notas sobre la experiencia del Corredor Biológico Mesoamericano en tres países de América Latina”, en *¿Redes o gobernanza? Experiencias de colaboración entre actores*, coord. por María Esther Morales-Fajardo y Cecilia Cadena-Inostroza (México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México, 2021).
- 5 Carlo Tassara, *Cooperación para el Desarrollo, Relaciones Internacionales y Políticas Públicas. Teorías y prácticas del dialogo Euro-Latinoamericano* (Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana, 2013).

gubernamentales establecidas en las redes de acción de políticas públicas imperantes. Lo anterior, en razón de que ambas variables enriquecen la diversidad de actores presentes en los espacios de decisión e implementación de políticas públicas, sobre todo en una escala territorial local.

En ese sentido, para efectos de este trabajo se retoma la propuesta analítica de Pierre y Peters⁶ acerca de la manera en que sucede la fragmentación del poder político en múltiples niveles de acción gubernamental y, por ende, existe un proceso de horizontalidad de la toma de decisiones públicas que los actores estatales llevan a cabo. A decir de estos autores, las relaciones de interdependencia que se construyen entre diversos actores de diferentes ámbitos y niveles de actuación se dan porque ha existido una fragmentación del poder y control del aparato administrativo del Estado a partir tanto de la formalización de normas legales como normas informales en diversos sectores de políticas públicas que lo ha llevado a delegar o descentralizar sus funciones “hacia arriba con organismos y actores internacionales, hacia los lados con las organizaciones que operan bajo la discreción del Estado como las ONGS y hacia abajo con las regiones, ciudades y comunidades”.⁷

En este trabajo se argumenta que los instrumentos de cooperación internacional y el capital social impactan en la estructura de toma de decisiones de políticas debido a que facilitan la fragmentación del poder político hacia arriba con organismos internacionales y hacia abajo con las comunidades receptoras de estos instrumentos. Por lo anterior, la interrogante que aborda este trabajo es ¿cuál es la influencia de la implementación de proyectos de cooperación internacional en conjunto con el capital social en la construcción de redes de gobernanza en espacios locales de desarrollo?

Para dar respuesta a lo anterior, este documento aborda el concepto de *redes de gobernanza* a la luz de un análisis institucional, a partir de lo cual se analizan las acciones de conservación de recursos naturales en espacios locales en que toman lugar instrumentos de cooperación internacional en conjunto con el capital social. Lo anterior se plantea a través de un ejercicio de análisis comparado de dos casos de estudio, los cuales advierten su validez comparativa a través del principio de máxima similitud en que se mantienen

6 Jon Pierre y Guy Peters, *Governance, politics and the State* (Londres: Palgrave Macmillan, 2000).

7 Pierre y Peters, *Governance*, 77.

constantes distintos factores de control relacionados al contexto de cada sitio analizado, pero en el que sólo uno de ellos se encuentra la configuración causal dada por la combinación de los variables antes mencionadas. Finalmente, la estructura de toma de decisiones en ambos casos de estudio se analiza mediante la metodología de análisis de redes sociales, a partir de la cual se identifican a los actores insertos en dichas estructuras y el rol que toman lugar en ellas.

El documento está integrado por cinco apartados. En primer lugar, se da cuenta del concepto de *redes de gobernanza* en relación con su discusión teórica. Posteriormente, se describe *grosso modo* el concepto de cooperación internacional, particularmente, aquellos instrumentos que aterrizan a nivel local, así como el concepto de capital social. En el tercer apartado, se presenta el diseño metodológico del trabajo. En el cuarto, se expresan los resultados obtenidos, y en seguida, la discusión teórica que involucran. Finalmente, el documento cierra con una serie de conclusiones.

Redes de gobernanza a través de múltiples niveles institucionales

El concepto *redes* en los estudios de ciencia política y administración pública mantiene una añeja tradición que vincula su utilidad analítica al estudio de la toma e implementación de decisiones de políticas públicas.⁸ Durante ese desarrollo histórico se originaron distintos enfoques a partir de los cuales se tomaron a estas redes como categorías de análisis para el estudio de la intervención del gobierno en el espacio público. Entre ellos destacan los enfoques de *redes de políticas públicas* y *redes de gobernanza*.

Aquí se considera el enfoque de *redes de políticas públicas* como un acercamiento analítico que posibilita ahondar sobre la elaboración de políticas públicas a través de la identificación de actores y el análisis de los vínculos que guardan en torno a un tema.⁹ Es importante considerar como una premisa principal de este marco categórico que en estas redes el gobierno es considerado como el actor principal en la orientación e implementación de las políticas que se realizan.

8 Hugh Hecho, "Issue networks and the executive establishment", en *The new American Political System*, ed. por Anthony King (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978), 87-107; Mark Evans, "Análisis de Redes de Políticas Públicas: una perspectiva británica", *Gestión y Política Pública* VII, núm. 2 (1998).

9 Evans, "Análisis".

10 Rhodes, *Understanding*.

11 Francisco Porras, *Gobernanza: límites, propuestas y perspectivas* (México: Instituto Mora-Contemporánea, 2016).

12 Cristo Vázquez, *Redes de acción pública. Una sistematización de sus propiedades estructurales* (México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2013).

13 Mark Bevir, "Governance as Theory, Practice, and Dilemma", en *The sage Handbook of governance*, ed. por Mark Bevir (California: SAGE Publications, 2011), 3.

14 Porras, *Gobernanza*.

15 Larry Kiser y Elinor Ostrom, "The Three world of action: A metatheoretical syntthesis of institutional approach", en *Strategies of Political Inquiry*, ed. por Elinor Ostrom (Beverly Hills CA: Sage, 1982), 179-222.

Por otra parte, el enfoque de *redes de gobernanza* ha ganado terreno en la disciplina de la Administración pública, como un enfoque que en la práctica describe una nueva manera de gobernar, alejado del gobierno jerárquico tradicional o el del mercado,¹⁰ el cual promueve nuevos medios de "timoneo" colectivo por parte del gobierno al momento de afrontar los asuntos públicos.¹¹

Debido a lo anterior, en este documento, se distinguen ambos enfoques de estudio, considerando que de manera tradicional el concepto de redes de política pública se ha vinculado en mayor medida con las acciones que el gobierno realiza en el ámbito público, cuyas posiciones de privilegio se encuentran ocupadas tanto por las élites políticas como por las autoridades gubernamentales en la gestión e intervención de problemas públicos.¹²

Entretanto, las redes de gobernanza se conciben en un sentido general como "nuevas teorías y prácticas de gobierno"¹³ y, en un sentido particular, como un nuevo método de direccionamiento colectivo que tiene como objetivo incentivar un proceso de coordinación de carácter intersectorial de distintos actores que comulgan en distintos objetivos.¹⁴ En este sentido, en principio podría argumentarse que las políticas públicas desde un enfoque de gobernanza, son consecuencia de la interacción y negociación de distintos tipos de actores que se sitúan alrededor de un área de política pública a través de redes. Dichos actores provienen tanto de niveles como de áreas institucionales distintas.

Se considera entonces que un acercamiento oportuno para analizar *redes de gobernanza* es el modelo institucional propuesto por Kiser y Ostrom,¹⁵ quienes refieren que el comportamiento individual y colectivo expresado mediante acciones concretas —por ejemplo, para estudiar el campo de análisis de las políticas públicas— son un producto de arreglos institucionales que se fijan en tres niveles:

- i) Orden constitucional, que determinan quién tiene la facultad de tomar decisiones de políticas, a la vez que definen a la población objetivo que pretender beneficiar. En relación con ello, podría mencionarse que son "decisiones sobre reglas de decisión" que incluyen a las decisiones sustantivas respecto al contenido de las políticas como los arreglos organizacionales para su puesta en marcha.

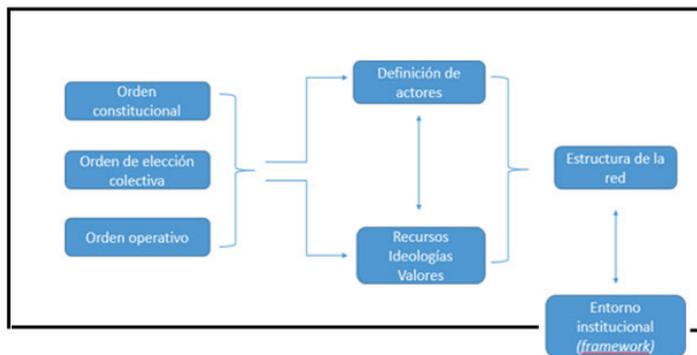
- ii) Orden de elección colectiva, que describen aquellos instrumentos de carácter normativo que constriñen la manera en que se operan las acciones de políticas, es decir, hacen referencia al proceso de diseño y puesta en práctica de acciones a través de las cuales se plantea cumplir determinados objetivos.¹⁶
- iii) Orden operativo, que son aquellas que dan cuenta de cómo se implementan las acciones de políticas públicas en la realidad.¹⁷

16 Kiser y Ostrom, "The Three".

17 Kiser y Ostrom, "The Three".

Así, un posible ejemplo de *redes de gobernanza* depende de que la inclusión de actores y gestión de redes de cooperación se analicen a la luz de los tres niveles institucionales antes descritos, los cuales moldean las interacciones y decisiones de quienes se encuentran involucrados en la gestión e implementación de políticas públicas. En la figura 1 se propone un modelo de análisis institucional con base en la discusión previa. En la parte izquierda se exponen los niveles institucionales que habrán de considerarse para identificar a los actores que impactan sobre las decisiones de políticas y su puesta en marcha. El resultado de este análisis es reconocer aquellos actores que toman parte en dicho proceso, pero sobre todo detallar en profundidad los valores, ideologías y recursos que ostentan a fin de comprender los incentivos que tienen para actuar de una y no de otra manera ante determinados escenarios de decisión. Finalmente, con estos insumos se apunta a una mejor caracterización de la red de actores en que se encuentran inmersos en torno a un tema de políticas, la dinámica institucional al interior de la red y los arreglos institucionales que la constriñen.

Figura 1. Modelo institucional de análisis de redes de gobernanza



Fuente: Elaboración propia.

Entonces, en concordancia con lo descrito, este trabajo concibe a las *redes de gobernanza* como resultado de un entramado institucional multinivel, en el que se sugiere que se ha dado una fragmentación del poder y control del Estado en diversos temas de políticas, que lo han llevado a delegar y descentralizar sus funciones en tres niveles: “hacia arriba con actores y organismos internacionales, hacia los lados con las organizaciones que operan bajo la discreción del Estado (como las Organizaciones No Gubernamentales) y hacia abajo con las regiones, ciudades y comunidades”.¹⁸

18 Pierre y Peters, *Governance*, 77.

Es necesario destacar que, en ese proceso de *achicamiento*, el Estado al descentralizar y delegar funciones, genera redes de cooperación que se caracterizan por ser interdependientes entre los actores que forman parte de ellas; no obstante, los actores que las integran son políticamente autónomos y son tanto públicos como privados.¹⁹ Adicionalmente, en el proceso de estructuración de dichas interacciones no existe un decreto que afirme una autoridad política.²⁰ Por ello estos entramados relacionales tienden a ser autónomos y a autorregularse.²¹ Bajo esta tesis, las redes de gobernanza son entonces consideradas una estructura de gobierno en donde la interdependencia entre actores es el *locus explicativo* del fenómeno que describe el concepto.²²

19 Rhodes, *Understanding*; Rod Rhodes, “Governance and Public Administration”, en *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, ed. por Jon Pierre (Oxford University Press, 2000), 54-90.

20 Simona Piattoni, “Multi level governance in the UE: Does it work? Globalization and Politics”, ponencia presentada en la Conferencia en honor a Suzanne Berger, 8-9 de mayo de 2009, Instituto de Tecnología de Massachusetts, www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni (consultado el 10 de enero de 2015).

21 Rhodes, *Understanding*.

22 Alva-Rivera, “Redes”.

Cooperación internacional y capital social: consideraciones conceptuales

A fin de profundizar sobre el concepto de *redes de gobernanza*, en el presente estudio se consideran dos variables institucionales que en estudios previos, han mostrado su impacto en la estructura decisional en la que actores gubernamentales, sociales, así como privados discuten e intervienen en un tema de interés público. Estas son las siguientes: i) cooperación Internacional, considerada una variable de orden formal; ii) capital social, concebida aquí como una variable informal (normas colectivas) y que en su análisis se limita para este documento a la confianza social e interpersonal en un grupo de individuos que a su vez estructuran una colectividad.

Se propone, entonces, un análisis de las redes de actores que se constituyen alrededor de un tema de políticas, considerando las características del contexto en que toman lugar, esto con el objetivo de analizar en qué tipo de redes —de políticas o de gobernanza— se enmarcan nuestros casos de estudio, los cuales involucran a actores tanto gubernamentales como sociales e internacionales desde un plano normativo hasta su operación específica en diversas acciones de políticas públicas que llevan a cabo.

Se considera que la aparición de redes de carácter restrictivo, en detrimento de redes de gobernanza, pueden aumentar si es el gobierno quien define de manera solitaria el o los marcos institucionales bajo los cuales habrán de gestionarse las acciones para 1) regular la inclusión de otros actores en el proceso de gestión y toma de decisiones, 2) financiar las acciones a llevar a cabo y 3) definir quiénes serán los beneficiarios potenciales de estas acciones.

Así, ante un escenario en que el gobierno mantiene un papel preponderante en el diseño y gestión de políticas, destacan otros instrumentos de gestión de acciones que tienen como objetivo el bienestar público y social, como lo es la cooperación internacional, mecanismo de acción institucional que promueve desde un nivel institucional alterno al gobierno, acciones que aterrizan en distintas poblaciones objetivo y que cuentan a menudo con la peculiaridad de otorgar al gobierno un rol menos prioritario en su ejecución.²³

A continuación, se describen algunas consideraciones básicas en torno a la cooperación internacional y al capital social, con la finalidad única de apuntar algunas características conceptuales que se les atribuyen y que a su vez permitan vincular, por un lado, las interacciones entre actores que se llevan a cabo en proyectos que se enmarcan en este tipo de cooperación en contextos específicos y, por otro, la relación que guardan con el concepto de *redes de gobernanza*.

Cooperación internacional (para el desarrollo local)

Como parte de la crisis económica que impactó a un considerable número de países en todo el mundo en los años 80, se abrió un amplio debate acerca de las facultades que mantenía el Estado a través de su aparato buro-

23 Andrea Noferini, “Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad”, *Anuario de la cooperación descentralizada* (2010), 165-189, <https://www.observ-oed.org/es/library/anuario-de-la-cooperacion-descentralizada-ano-2009> (consultado el 20 de enero de 2018).

crático en el quehacer público. Ante ello, se inició un proceso de descentralización de su carga administrativa en dichos países, a la vez que desde el plano internacional, agentes como las Naciones Unidas y el Banco Mundial influyeron a través de varias posturas en torno a las teorías y los paradigmas de la cooperación internacional, que a su vez impactarían en los modelos de gestión pública imperantes hasta ese momento.²⁴

24 Guillermo Cejudo (comp.), “La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica”, en *Nueva Gestión Pública* (México: Siglo XXI Editores, 2010).

El informe “Norte-Sur: un programa de supervivencia”, publicado en 1980, tuvo como objetivo principal

incentivar un proceso de cesión de recursos hacia estados con mayores índices de pobreza; ajustarse a una política de energía más sustentable, plantear distintas líneas de acción a fin de aumentar la producción de alimentos en los países en desarrollo, así como generar un modelo alimentario con certidumbre a largo plazo; reformar el sistema económico y el comercio internacional para abrir nuevas líneas de relaciones al respecto con los países del sur.²⁵

25 Carlo Tassara, “Relaciones internacionales y Cooperación al Desarrollo: política, actores y paradigmas”, en *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo*, ed. por Agudelo (Bogotá: Kimpres Ltda, 2012), 46.

El informe “Nuestro futuro común”, publicado en 1984, enfatiza sobre el concepto de desarrollo sostenible, esto es, tener un enfoque integral de desarrollo, en el cual los temas económicos y sociales se encuentran ligados con el respeto al medio ambiente.

Con el informe “Norte-Sur...” y el informe “Nuestro futuro común” se impulsó una nueva lógica de cooperación y relaciones internacionales en todo el mundo. En América Latina, la propuesta de ambos documentos tuvieron lugar particularmente mediante el Consenso de Washington, que mantuvo como primordial objetivo hacer frente a la crisis económica en la que se encontraba la región, además de fijar una atmósfera de transparencia en ella.²⁶

26 Ramón Casilda, “América Latina y el Consenso de Washington”, *Boletín Económico de ice*, núm. 2803 (2004).

En el marco del antedicho Consenso se plantearon varias medidas, así como recomendaciones, a fin de que los países en América Latina mejoraran su desempeño en materia económica, pero sobre todo, con su instrumentación, la responsabilidad del gobierno central en los Estados para fungir como cuasi únicos actores con el deber de generar desarrollo se transformó, toda vez que con las nuevas reglas del juego impuestas por

estas recomendaciones los gobiernos locales comenzaron a asumir un rol protagónico en el desarrollo de sus sociedades.²⁷

Con lo anterior, se transformaron los modelos de gestión pública en esta región, además de que se dio lugar a un proceso en el que los gobiernos subnacionales obtuvieron mayor autonomía e independencia. Una consecuencia de lo antes mencionado puede identificarse en el acrecentamiento de agendas públicas transnacionales enfocadas en estos niveles de acción estatal, aspecto que ha sido analizado profundamente en conjunción con un renovado liderazgo de distintos actores desde varios ámbitos de acción social y que ha dado cuenta de nuevas redes de interacción pública en distintos ámbitos de políticas públicas como el medio ambiente y particularmente el cambio climático.²⁸

Adicionalmente, como parte de las reformas Estatales en América Latina, las organizaciones externas al ámbito de gobierno acrecentaron su aparición en la esfera pública, que a su vez estuvo conducido por una participación cada vez más activa de la ciudadanía en los asuntos públicos. Finalmente, en esta nueva era de la cooperación internacional destacaron nuevos temas de atención mundial, e.g. la aparición del término *desarrollo humano*, que sería promovido inicialmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como un proceso a través del cual una sociedad aumenta el bienestar de sus integrantes mediante la satisfacción de necesidades básicas, así como el aseguramiento de sus derechos humanos.²⁹

Bajo este escenario internacional que estuvo caracterizado por nuevas formas de cooperación entre países y que impactó cada vez más a nivel local mediante particulares mecanismos de coordinación multinivel, la aparición de nuevos actores en el espacio público comenzó a hacerse presente. En dicho contexto comenzó a sobresalir la labor de administraciones locales, empresas con responsabilidad social, ONG, universidades y centros de investigación.³⁰ De manera conjunta, estos actores fueron parte de las nuevas dinámicas de cooperación antes descritas, resaltando que, para este punto, los actores gubernamentales habían dejado de ser los únicos que formaban parte de estos procesos.

27 Esther Ponce “Cooperación Internacional para el Desarrollo Local en México”, <https://paradiplomacia.org/trabajo-academico/2082020125553> (consultado 2 de febrero de 2023).

28 José María Valenzuela, “Climate Change Agenda at Subnational Level in Mexico: Policy Coordination or Policy Competition?”, *Environmental Policy and Governance* 24, núm. 3 (2014).

29 Tassara, “Relaciones”.

30 Ponce, “Cooperación”.

Capital social

Los estudios vinculados con el concepto de capital social han demostrado particularmente una amplia cantidad de definiciones relacionadas con el fenómeno que pretende describir. Algunos enfoques³¹ han referido principalmente que dicho concepto se encuentra constituido por dos elementos principales. El primero es que finalmente es un tipo de capital y que, como tal, de él se espera que facilite la adquisición de beneficios futuros para un conjunto de individuos; el segundo es que finalmente dicho capital se encuentra inserto en las relaciones sociales.

No obstante, en este documento, se recupera una definición de capital social en función de reconocer y diferenciar semánticamente entre la sustancia, los recursos y los efectos que desarrolla, toda vez que con frecuencia en dichos aspectos es donde más se han centrado las críticas al mismo. Entonces, el capital social se define aquí como

la buena voluntad disponible para individuos o grupos. Su fuente se encuentra en la estructura y el contenido de las relaciones sociales del actor. Sus efectos se derivan de la información, la influencia y la solidaridad que se ponen a disposición del actor.³²

En esta definición, la buena voluntad es sinónimo de confianza, atributo principal del término de capital social que retoma esta investigación. Asimismo, esta definición encuadra las variables de las cuales surge la confianza y que toman lugar en las relaciones sociales de una comunidad, por ejemplo: la estructura social (redes), el contenido de las relaciones de los actores (reglas) y los niveles de confiabilidad que existe entre ellos.³³ Derivado de lo anterior, al capital social se le asocia en su estudio con la confianza que se ha generalizado a partir de las interacciones que surgen entre individuos, al albergarse en estructuras sociales, así como en particulares propiedades colectivas (reglas de comportamiento colectivo y confiabilidad individual).

31 Juan Enrique Huerta Wong, “¿Es el capital social un tipo de capital? Un análisis desde el proceso de estratificación”, *Revista del Colegio de San Luis*, núm. 13 (2017).

32 Pablo Adler y Seok-Woo Kwon, “Social capital: Prospects for a New Concept”, *Academy of Management Review* 27, núm. 1 (2002): 23.

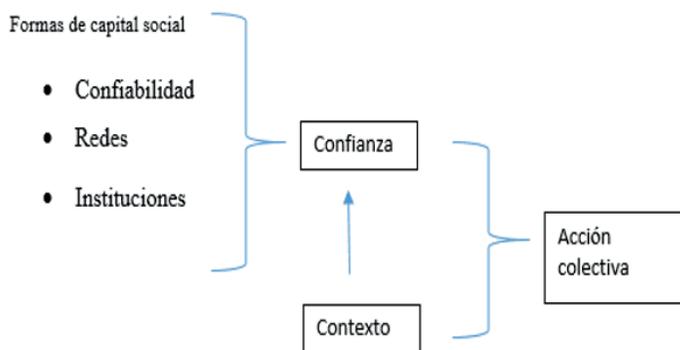
33 Elinor Ostrom y Toh Ahn (eds.), “Introduction”, en *Foundations of social capital* (California: Edward Elgar, 2003).

Por ello, se considera que el capital social es tanto resultado de determinadas estructuras sociales como de reglas de comportamiento colectivo y confiabilidad individual que son alimentadas por determinados valores y actitudes. Dicha propuesta analítica se ha resumido por Ostrom y Ahn³⁴ (figura 2), en el que estas variables, i) estructura social/redes, ii) confiabilidad, iii) instituciones, han sido expuestas como formas en que se proyecta el capital social, de manera que, con base en el planteamiento previo, dichas variables son analizadas como sus causas e indicadores más importantes.

Al analizar estos indicadores, se logra un acercamiento a los niveles de confianza presentes entre los actores que integran una comunidad, los cuales posteriormente y condicionados por su contexto social más inmediato, pueden desembocar en eventos de acción colectiva. En suma, en este trabajo la confianza es considerada un elemento base que permite identificar el capital social perteneciente a una comunidad, y por ello, desde este momento esta será la característica a la que se hará referencia al utilizar este concepto. Esta manera de operacionalizar el concepto en este documento permite dos cosas: en primer lugar, anular un estudio paralelo del concepto de redes en dos ámbitos distintos, esto es: redes como indicador de capital social como causante de redes de gobernanza y, por otra parte, una medición más precisa de los atributos del concepto respecto al objetivo de este documento.

34 Ostrom y Ahn, "Introduction".

Figura 2. Formas de capital social



Fuente: Ostrom y Ahn, "Introduction".

Es importante remarcar, como antes se ha dicho, que la variable de capital social se recupera para los efectos de este trabajo, debido a que en investigaciones previas³⁵ se ha identificado que las pautas de comportamiento en una comunidad (estructuras, reglas, etc.) desarrollan un tipo de *capital institucional* que influye en variables como el desempeño institucional y la generación de redes de acción colectiva.³⁶ De esta manera, se ha identificado que una consecuencia del capital social son redes horizontales de gobernación al interior de una comunidad.

Así, se arguye que, a mayor capital social mayor probabilidad de hallar redes horizontales de coordinación entre los actores que integran una comunidad e inclusive un mayor desempeño institucional,³⁷ además de impactar en una mayor cohesión de la comunidad misma.

Apartado metodológico

A través de un análisis comparado, esta investigación consideró dos espacios de estudio, los cuales se ubican en la entidad de Chiapas, México: 1) Tzisco, una comunidad del municipio de La Trinitaria y su relación con el Área Natural Protegida (ANP en lo sucesivo) Lagunas de Montebello considerado Parque Nacional; 2) Chiapa de Corzo, localidad del municipio que guarda el mismo nombre y su vinculación con el Parque Nacional El Cañón del Sumidero. Las ANP que se han sido nombradas *parques nacionales* permiten prácticas ecológicamente sustentables al interior de los polígonos de conservación, por ejemplo, el ecoturismo, de acuerdo con la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en Diario Oficial de la Federación.³⁸

La elección de ambos casos de estudio responde al principio de máxima similitud entre ellos.³⁹ En este aspecto destacan como variables de control intracasos que ambas localidades se encuentran en la misma entidad subnacional en un contexto institucional federal como lo es el caso mexicano, lo cual aminora las discrepancias de carácter institucional o social entre casos de estudio.⁴⁰ Dicho mecanismo de comparación, a su vez, disminuye la varianza en las variables de control y, por tanto, permite identificar con

35 Elinor Ostrom, *El gobierno de los comunes; la evolución de las instituciones de acción colectiva* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1990); Robert Putnam, *Making democracy work: Civic traditions in Modern Italy* (Princeton University Press, 1993).

36 Ostrom, *El gobierno*.

37 Putnam, *Making*.

38 “Ley general de equilibrio ecológico y la protección al ambiente”, *Diario Oficial de la Federación* (Ciudad de México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 26 de enero de 1988 [última reforma: 01/04/2024]) <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf> (consultado en septiembre de 2016).

39 Todd Landman, *Política comparada una introducción a su objeto y métodos de investigación* (Madrid: Alianza, 2011).

40 Guy Peters, *Strategies for Comparative Research in Political Science: Theory and Methods* (Nueva York y Houndmills: Palgrave Macmillan, 2013).

mayor claridad el impacto de los factores de análisis que explican el cambio en la variable dependiente.⁴¹

Adicionalmente, las dos localidades basan sus actividades económicas en el turismo que proporcionan los recursos naturales de las ANP con las que se relacionan espacialmente. Además, vale la pena destacar que ambos casos ostentan el mismo marco de regulación para el uso de los recursos naturales que mantienen. Finalmente, las localidades participan en un programa de desarrollo local que impulsa la participación social para la conservación de los recursos naturales que ostenta cada una y que les permite desarrollar sus actividades económicas.⁴²

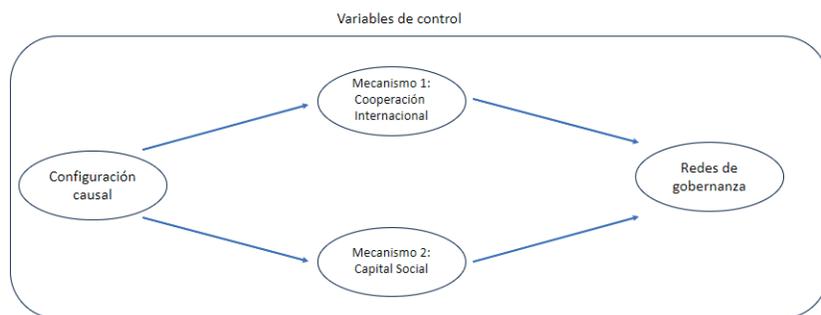
Sin embargo, es importante mencionar que solo en uno de los dos lugares se encuentran las variables: cooperación internacional en conjunto con mayores niveles de capital social. Me refiero a la comunidad de Tzisco. Mientras tanto, en el caso de Chiapa de Corzo, dichas condiciones se encuentran ausentes. Con ello me refiero a que no existe en esta localidad la configuración causal propuesta en este trabajo que radica en el impacto conjunto de las variables antes mencionadas⁴³ (véase figura 3). Así, se espera que dichas variables de manera conjunta desemboquen en el caso de Tzisco en una red descentralizada de toma de decisiones de políticas públicas que se asemeje al término de redes de gobernanza (plural e interdependiente con un rol menos protagónico de actores gubernamentales) y que en Chiapa de Corzo suceda lo contrario.

41 Scott Mainwaring y Anibal Pérez-Liñán, *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival and Fall* (Nueva York: Cambridge University Press, 2013).

42 Eduardo Alva Rivera, “Redes, actores e instituciones: gestión de recursos naturales en dos áreas naturales protegidas en Chiapas” (Tesis de maestría, El Colegio de San Luis, 2019).

43 Alva Rivera, “Redes, actores e instituciones”.

Figura 3. Configuración causal de análisis



Fuente: Elaboración propia.

44 Landman, *Política comparada*.

45 Gary King, Robert Keohane y Sidney Verba, *Designing social inquiry. Scientific inference in qualitative research* (Nueva Jersey: Princeton University Press, 1994).

46 Landman, *Política*.

Es necesario ultimar, como parte de las bondades del análisis comparado utilizado en este estudio, que la comparación de pocos casos si bien enfrenta la limitación de hacer inferencias más generales, asume posturas más intensivas que extensivas.⁴⁴ Con este quiero decir que se aboca más por los casos que por las variables, situación que accede a un conocimiento más profundo de los casos de estudio. En otras palabras, este tipo de análisis reducen el número de casos, pero aumentan las observaciones,⁴⁵ al mismo tiempo que permiten una operacionalización de conceptos más clara, al tomar como base características coincidentes en los casos de estudio, situación que logra que los conceptos a estudiar “viajen” más consistentemente.⁴⁶

En resumen, este método de comparación, en conjunto con las variables de control antes expuestas, reduce el nivel de abstracción respecto a las peculiaridades contextuales de cada caso, lo que permite otorgarles mayor peso a nuestras variables de observación (cooperación internacional en conjunto con capital social).

Puntos de comparación y análisis entre casos de estudio

Los puntos de interés a comparar en ambas localidades y con los que se operacionalizará el término de redes de gobernanza son las redes de actores estructuradas alrededor de prácticas de conservación de los recursos naturales que mantiene cada sitio de estudio. En ese aspecto, trabajos recientes respecto al estudio de dicho concepto han situado su atención en la metodología de análisis de redes sociales (ARS),⁴⁷ que a través de teoría de grafos y álgebra matricial, identifica los vínculos que unen a un conjunto de actores, los cuales pueden integrar al menos una red o más.

Dicha metodología hace uso de una amplia cantidad de técnicas de recolección de datos, e.g. diarios de campo, grupos focales, entrevistas, etcétera, con los cuales se identifican medidas relacionadas con la estructura de la red, específicamente, para los objetivos de este trabajo, medidas de centralidad. En este aspecto sobresalen los estudios de Freeman,⁴⁸ quien señaló tres medidas que deben considerarse: i) rango, que describe el

47 Eva Sorensen y Jacob Torfing (eds.), “The second generation of governance network theory and beyond”, en *Theories of democratic networks governance* (Nueva York: Palgrave, 2007).

48 Linton Freeman, “La centralidad en las redes sociales. Clarificación conceptual”, *Política y Sociedad* 33 (2000).

porcentaje de vínculos que tiene un actor al interior de la red o su grado de popularidad; ii) cercanía, que proyecta la vecindad de un actor respecto a otros o su nivel de influencia; iii) intermediación, que describe la recurrencia en la que un actor se sitúa entre al menos dos actores que no se vinculan directamente entre sí o su nivel para ejercer un monopolio para que se den determinadas relaciones entre otros actores que le circundan.

Por lo anterior, a partir de un enfoque cualitativo, se proyecta un análisis de redes sociales (ARS) que se basó en los datos recopilados de 10 entrevistas semiestructuradas realizadas a agentes clave vinculados al manejo de recursos naturales en Chiapa de Corzo y Tziscão.⁴⁹ Dichos actores fueron identificados a partir de un análisis hemerográfico y bibliográfico, lo cual permitió nutrir el análisis antes descrito y los perfiles de actores identificados, así como sus objetivos estratégicos. En suma, estos elementos nos permitieron trazar las interacciones entre agentes para conocer la forma en que se generan las lógicas de cooperación en relación con el uso de los recursos naturales que ostentan.⁵⁰

El ARS tuvo los siguientes objetivos: en primer lugar, realizar un análisis estructural de las relaciones entre actores presentes en ambas comunidades y, en segundo lugar, realizar un análisis del tipo de relaciones entre los actores con mayor capacidad de vinculación en la red, con lo cual atenderíamos el objetivo de este documento, que es comprender las relaciones de interacción y cooperación que se dieron entre los principales actores alrededor de ambos casos de estudio.

Para el análisis estructural de la red se utilizó el software GEPHI, que permite la sistematización de los datos en dicha dimensión, así como la obtención de distintas medidas estructurales de la red. Para este caso de estudio, se analizó concretamente la medida de intermediación, que en estudios previos, han dado cuenta de su utilidad para analizar jerarquías horizontales, en el sentido de la capacidad de un actor para monopolizar las relaciones que existen en una red.⁵¹ Con lo anterior, se buscó identificar a los actores con mayor capacidad de vinculación en tanto capacidad de monopolizar las relaciones en cada caso analizado, además de estudiar las consecuencias de la posición que ocupa cada uno en dicha estructura.

49 Alva Rivera, “Redes, actores e instituciones”.

50 Alva Rivera, “Redes, actores e instituciones”.

51 Gisela Zaremborg (coord.), “Fuerza, proyecto, palabra y pueblo: circuitos de representación en consejos de desarrollo municipal en América Latina (Nicaragua, México, Venezuela y Brasil)”, en *Redes y jerarquías* (Ciudad de México: FLACSO México, 2012).

Por otra parte, para el ARS, como relaciones, destaca que estas son vistas como un resultado por sí mismo, de modo que en este enfoque prevalece el interés por estudiar la manera en que interactúan los actores identificados, considerando que estas pueden guardar ciertas propiedades como ser relaciones de cooperación, conflicto, etc. Para analizar estas interacciones se integraron perfiles de cada actor en relación con su razón de ser y principales objetivos y el análisis de contenido de las entrevistas realizadas para la identificación de conceptos predominantes al interior de la comunidad, que permitió posteriormente dar cuenta de la racionalidad preponderante en cada grupo estudiado y el tipo de relaciones que de ello surge entre tales actores.

Resultados

En Tzisco, donde se implementó un proyecto de cooperación internacional llamado Sistemas Productivos Sostenibles y Biodiversidad (SPSB) entre 2013 y 2018, que estuvo financiado por distintos organismos internacionales,⁵² se identificaron un total de ocho actores predominantes vinculados a la gestión de recursos naturales, los cuales son descritos en la tabla 1. Vale decir que dichos actores no se limitan a la implementación del Proyecto SPSB, sino que incorporan a todos aquellos actores que de algún modo se vinculan con el tema de gestión de recursos en este territorio específico. Esta situación guarda especial relevancia porque permite comprender los alcances que guarda cada actor en relación con el tema analizado y la importancia que mantiene cada uno en un análisis estructural de la red.

52 Alva Rivera, “Redes, actores e instituciones”.

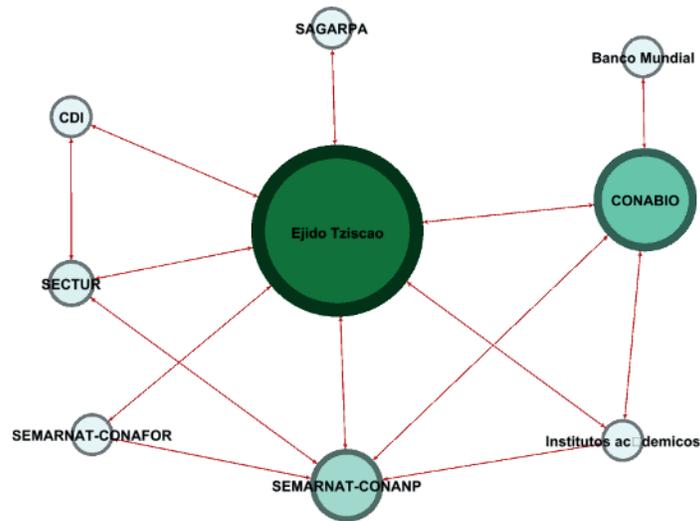
Tabla 1. Actores identificados en Tzisco

Actor	Descripción	Recursos movilizados	Tipo de recursos
Banco Mundial*	Actor internacional financiador y promotor de proyectos productivos	Monetarios y técnicos vía Conabio	Económicos y materiales
Conabio**	Actor nacional de coordinación y ejecución (gestor de financiamiento)	Monetarios, técnicos y administrativos	Comunicación y organizativos
Conanp Montebello **	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	Respaldo institucional	Recursos políticos/jurídicos
Conafor**	Comisión Nacional Forestal	Respaldo institucional	Recursos políticos/jurídicos
Sagarpa**	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Social	Gestión de recursos y financiamiento	Materiales
CDI**	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Gestión de recursos y financiamiento	Materiales
Sectur***	Secretaría de Turismo de Chiapas	Gestión de recursos y financiamiento	Materiales
Institutos académicos***	Centros de investigación especializados en temas socioambientales	Asesoría técnica a las ONG	Humanos
Ejido Tzisco***	Sociedad civil	Capital humano	Morales y humanos
*Actor Internacional			
**Actor nacional			
***Actor local			

Fuente: Elaboración propia.

En la figura 4, se exponen los actores que integran la red estructurada alrededor de la gestión de recursos naturales en Tzisco. En este sentido, la red indica la capacidad de intermediación de un actor en la red en la cual se encuentra inserto, así a mayor tamaño del nodo y mayor intensidad en la paleta de color utilizada, mayor es la capacidad de un actor para ser un puente entre dos o más actores. Entonces, considerando la capacidad de intermediación de cada actor y la estructura general de la red, ésta puede explicarse en dos dimensiones.

Figura 4. Red de actores en Tzisco



Fuente: Elaboración propia en GEPHI con base en trabajo de campo.

En primer lugar, destaca las posiciones de los actores en la red (enfoque estructural) y el tipo de relaciones que predominan entre ellos (enfoque relacional). En conjunto, ambos enfoques nos permiten comprender que en consecuencia de la autonomía y capacidades locales que guarda el ejido de Tzisco, respecto a la gestión del área de la que es propietario al interior del ANP Lagunas de Montebello, los actores de la comunidad mantienen un rol prioritario en su gestión. Dicho aspecto se fortalece, en razón de la cohesión social existente en ella, consecuencia de la confianza interpersonal y la naturaleza de las relaciones que guardan sus pobladores.

En ese sentido, conviene subrayar las prácticas de gestión y conservación de recursos naturales que lleva a cabo la comunidad de Tzisco, así como la organización que guarda en relación con ello. Al respecto, se identificó que la comunidad atravesó por un proceso de cambio institucional en la última década, a partir del cual hubo un cambio en la racionalidad con que explotaban los recursos naturales que ostentan. De este modo, tradicionalmente predominaba un uso descontrolado de los mismos, lo cual tuvo como consecuencia un proceso de deforestación acentuado, el uso intensivo

del turismo en detrimento de la conservación de sus recursos madereros y lacustres, así como una sobre explotación de la tierra para cultivo.

Antes no era así. La gente no cuidaba tanto la tierra, la laguna. [...] Apenas hace unos 7 años se comenzó a tratar de cuidar lo que tenemos, poniendo multas a quien tiraba basura, o sí no entendían, poniendo el nombre de quien lo hacía a la entrada del pueblo pa' que todos se enteraran de lo que hizo.⁵³

Esta situación cambió en razón de una nueva organización comunitaria que permitió una distribución de la riqueza generada por los recursos naturales más equitativa entre la población, lo cual incentivó a su vez un cambio en las prácticas del uso y la explotación de los recursos naturales del sitio, particularmente, al margen de las autoridades municipales formalmente instituidas.

El presidente municipal casi no interviene mucho en el ejido. Hay conflictos de interés con las autoridades, y eso también incentiva que trabajemos el sitio ejidalmente [...]. Como centro turístico nos hemos dividido en tres grupos y una comisión ejidal de turismo que se elige cada 6 años, ya que son 192 ejidatarios y 190 hijos de ejidatarios que tienen derecho a los recursos de la comunidad; sin embargo, si las casi 400 personas trabajaran al mismo tiempo explotando el lugar pues poco ganaríamos. De nada nos va a beneficiar. Entonces, al dividirnos en tres grupos, cada grupo se rota cada dos años para volver a trabajar, a la par de la comisión ejidal que se queda 6 años para trabajar con los tres grupos formados, capacitarlos y darle continuidad a los proyectos realizados [además, se reconoce un comité de administración, un comité de gestión de proyectos que junto a la comisión ejidal de turismo se elige por la asamblea ejidataria en donde todos los ejidatarios votan para integrarlas]. Entonces, de los ingresos que se obtiene cada año se aparta un 40 % para construir cabañas, adecuar sitios, infraestructura en general; caminos, baños, etcétera. El 60 % restante se reparte en partes iguales entre todos los ejidatarios, pues todos llevamos el trabajo de cuidar el agua, el bosque, la naturaleza.

53 Oriunda del ejido de Tzisco, en entrevista personal, citado en Alva Rivera, "Redes, actores e instituciones", 209.

54 Comisionado de turismo en Tzisco, en entrevista personal, citado en Alva Rivera, “Redes, actores e instituciones”, 209-210.

Entonces, si se prohíbe la destrucción del lugar, pues claro, debemos retribuir algo, pues de algo se tiene que vivir. Entonces, con la ganancia del turismo que otorga el sitio, con eso vivimos todos, con el compromiso de cuidar este lugar que nos da para vivir.

En los años que no trabajas, tienes el derecho de trabajar como guía de turismo, o lanchero o algún otro negocio que no destruya el lugar. [...] Por ejemplo, puedes poner un negocio, eso sí, cumpliendo las normas que nos exige la CONANP como el uso de bio-gestores y fosas de filtración para no contaminar el suelo y las lagunas. Está muy organizado. Está muy bien la forma de trabajo que tenemos. La hemos llevado muy bien. Todos estamos contentos.⁵⁴

En su relación con actores externos, la comunidad de Tzisco ha logrado generar acuerdos de cooperación con distintos organismos de gobierno, así como centros de investigación y universidades, quienes a partir de los recursos institucionales que mantienen abonan a la conservación del territorio de dicha comunidad. Un ejemplo de lo anterior es la actuación del Banco Mundial mediante Conabio en el otorgamiento de recursos materiales y técnicos para el proyecto SPSB. De esta manera, los indicadores de intermediación en la red señalan un patente papel del ejido de Tzisco como actor puente entre los actores que la integran.

55 Comisionado de gestión de proyectos en Tzisco, en entrevista personal, citado en Alva Rivera, “Redes, actores e instituciones”, 211.

Tenemos a la mano los números de CONANP y CONAFOR por si se llega a dar un incendio. Aunque hace algún tiempo nuestra relación con ellos era un tanto conflictiva, ahora tenemos una relación cordial de cooperación [...]. Lo mismo pasa con SECTUR y CDI, que son organizaciones que nos ayudan en aspectos básicos como en la gestión de infraestructura turística, por ejemplo, con el equipamiento de cabañas o la compra de material para su construcción sustentable.⁵⁵

Lo antes mencionado se ve identificado al realizar un análisis de la red en su generalidad, puesto que destaca que alrededor del ejido de Tzisco se encuentran el resto de los actores, quienes le aportan distintos recursos a la comunidad a fin de que se conserven los recursos que ostentan. Así, por

ejemplo, Conabio lo realiza a través del programa SPSB; CONANP y Conafor lo hacen con el seguimiento de actividades de conservación forestal, o Sagarpa, mediante programas de desarrollo agrícola “sustentable”. Adicionalmente, actores como CDI y Sectur Chiapas efectúan tareas de gestión de infraestructura turística para el beneficio de la localidad, y actores tales como El Colegio de la Frontera Sur realizan proyectos de conservación en varios aspectos, e.g. en relación con la flora y la fauna del lugar.

Entonces, la red de actores para el caso de Tzisco responde a una red de gobernanza en donde la sociedad funge como crucial para el desarrollo de las actividades que se realizan en torno a la conservación del sitio. Al respecto, algunas ventajas de este tipo de gestión de asuntos de interés público y social pueden ser la legitimidad con que las comunidades se apropian de los recursos que les rodean y que tiene como consecuencia la generación de acciones y prácticas de gestión autónomas, que en casos exitosos, terminan por ahorrar al gobierno distintos recursos para una regulación institucional efectiva en determinados territorios.

Con relación a Chiapa de Corzo, esta localidad es beneficiaria del programa de turismo federal Pueblos Mágicos en México, que fomenta el desarrollo local sustentable de localidades que poseen particulares atributos representativos que los hacen competitivos turísticamente. Al igual que para el caso anterior, a continuación se presentan los actores que fueron identificados como predominantes alrededor de la gestión de recursos naturales que mantiene la localidad (tabla 2).

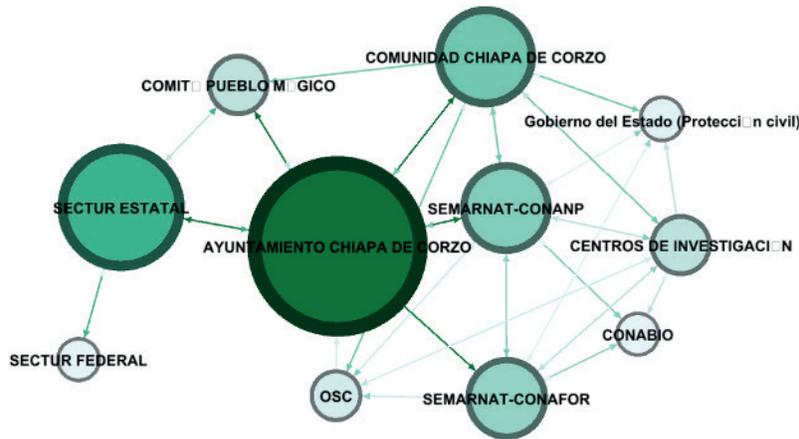
Tabla 2. Actores identificados en Chiapa de Corzo vinculados a la gestión de recursos naturales

Actor	Descripción	Recursos movilizados	Tipo de recursos
*Sectur Federal	Secretaría de Turismo (ámbito federal)	Monetarios	Materiales
*Conafor	Comisión Nacional Forestal	Respaldo institucional	Recursos políticos/jurídicos y organizativos
*Conabio	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad	Dinero, capital humano y asesoría administrativa	Organizativos
*CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	Respaldo institucional	Organizativos
**Centros de Investigación y Universidades	Centros de investigación en temas socioambientales	Expertise, asesoría técnica a ONGS	Humanos/sociales y materiales
**Sectur Estatal	Secretaría de Turismo Estatal	Dinero y asesoría administrativa	Comunicación y organizativos
**Gobierno del Estado de Chiapas y Protección civil	Gobierno estatal	Capital humano, respaldo institucional	Humanos y materiales
***Ayuntamiento de Chiapa de Corzo	Gobierno municipal	Respaldo institucional	Recursos políticos
***OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada	Gestión de recursos	Morales, humanos/sociales
***Comité Pueblo Mágico	Órgano intersectorial de coordinación y toma de decisiones del Programa Pueblos Mágicos	Gestión de recursos	Materiales, políticos
***Comunidad Chiapa de Corzo	Sociedad en general	Capital humano	Morales y humanos
*Actor federal			
**Actor estatal			
***Actor local/municipal			

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se expone la red de actores antes señalados, según las relaciones que guardan respecto a la gestión del ANP El Cañón del Sumidero.

Figura 5. Red Chiapa de Corzo



Fuente: Elaboración propia en GEPHI con base en trabajo de campo.

Se reitera al respecto que a mayor tamaño del nodo y mayor intensidad en la paleta de color utilizada, mayor es el indicador de intermediación para cada actor que integra la red. Así, el Ayuntamiento de Chiapa de Corzo es quien guarda una capacidad de vinculación en la red más alta, es decir, tiene mayor posibilidad de vincular a uno o más actores en ella, lo anterior dada su incursión como actor en el marco del PPM y en la generación de planes de conservación del ANP con que se vincula, en conjunto con actores como la Conanp o la Conafor.

De hecho, entre los hallazgos derivados del estudio de la red, llama la atención la identificación de dos grupos en ella: en primer lugar, la que integra a los actores relacionados con la implementación del Programa Pueblos Mágicos (PPM), que se posicionan en el lado izquierdo de la red, y por otra parte, al grupo de autoridades vinculadas a la gestión del ANP posicionadas en el lado derecho. Sobre este último grupo, destaca que existen relaciones de cooperación entre la comunidad de Chiapa de Corzo y las autoridades gubernamentales vinculadas con la gestión del sitio para implementar prácticas de conservación, particularmente, en torno al río

Grijalva. Asimismo, vale la pena subrayar la apertura que mantiene Conanp respecto a generar lazos de coordinación y colaboración con otras instancias de gobierno presentes en el territorio, tales como Conafor y Conabio.

Respecto a la posición que guarda la comunidad en esta red, se percibe como un actor con posibilidades de figurar como puente a fin de relacionar las actividades implementadas en el marco del PPM con las acciones de conservación por parte de las autoridades competentes. No obstante, dicho escenario encuentra límites en consecuencia de la representación que la comunidad tiene en el Comité Pueblo Mágico (CPM), que es el órgano que funge como decisor de las propuestas que se consideran para la implementación del programa y que al parecer de manera permanente es cooptado por grupos de interés que aprovechan la desarticulación social de la comunidad para tomar decisiones en función de sus intereses.⁵⁶

56 Exmiembro de CPM en entrevista anónima, citado en Alva Rivera, “Redes, actores e instituciones”.

En este aspecto, la actitud adoptada por el CPM contrasta con las acciones realizadas por algunos de los gremios de lancheros que existen en la comunidad, quienes en diversas ocasiones realizan en coordinación con las autoridades que gestionan el ANP, jornadas de limpieza y recolección de la basura al interior del Parque Nacional. Lo anterior tiende a desanimar a la población local, ya que aunque se encuentran conscientes de la importancia de la conservación del sitio y se ven desalentados por diversas prácticas que se realizan en torno a él.

57 Miembro de la asociación de lancheros Albino Corzo en entrevista personal, citado en Alva Rivera, “Redes, actores e instituciones”, 204.

Somos algunos pocos los que con Conanp trabajamos para limpiar el río, pero el problema es que somos muchos los que entramos al río, vivimos de él y no le cuidamos.⁵⁷

En suma, hay quien dice en la comunidad que la etiqueta *pueblo mágico* que ostenta el lugar no ha servido sino para acrecentar el derroche del presupuesto público y la mala planeación de obras públicas, que claramente no están asignados a la conservación de sus sitios turísticos como el río Grijalva, canal de agua que es el medio para entrar al Parque Nacional Cañón del Sumidero.⁵⁸

58 Exmiembro de CPM en entrevista anónima, citado en Alva Rivera, “Redes, actores e instituciones”.

Entonces, vale la pena enmarcar que la relación entre la comunidad de Chiapa de Corzo y el grupo de autoridades que tiene como objetivo la

conservación de los recursos naturales de la localidad. Por ejemplo, Conanp se da al margen del PPM y se lleva a cabo en torno a temas como la educación ambiental y la concientización de la comunidad respecto a los beneficios que se obtienen del Parque.⁵⁹ De este modo, el hallazgo de dos grupos en la red distingue dos lógicas de acción distintas: por un lado, la lógica que persiguen los actores vinculados con el PPM y aquella que arroja el grupo de actores gubernamentales en conjunto con una parte de la población que vela por la conservación del ANP.

Por lo anterior, se considera que la red de actores en el caso de Chiapa de Corzo y el Cañón del Sumidero si bien es plural en cuanto a sus miembros y, a la vez, existen en ella relaciones de cooperación entre ellos, no guarda una estructura semejante a la caracterizada como una red de gobernanza. Lo anterior, debido a la ausencia de interdependencia entre quienes la integran, ya que en esta red existe un marcado rol predominante por agentes estatales en la gestión de sus recursos naturales, así como algunas acciones de coordinación con una parte de la población local, pero que no se ha institucionalizado en el resto de la comunidad.

Discusión

Previamente, se ha argumentado que las políticas públicas se implementan y cobran sentido en contextos institucionales particulares. Bajo esa premisa, si bien dicho contexto no condiciona el contenido o encuadre de la política, sí da cuenta acerca de las condiciones reales en que finalmente son operadas por las autoridades públicas que existen en los niveles más cercanos a su implementación y da mayor luz sobre el impacto real por parte de quien se beneficia de ellas.

Por lo anterior, las variables institucionales del contexto en que se implementan las acciones de políticas son coyunturales para comprender el buen funcionamiento de estas, o bien para entender por qué no fue así. En atención a lo anterior, en este documento se ha recurrido a proponer un modelo de análisis institucional con la finalidad de tener un acercamiento

59 Lic. Jiménez Díaz en entrevista personal, citado en Alva Rivera, “Redes, actores e instituciones”.

más preciso a la manera en que actúa el gobierno con otro tipo de actores en distintos niveles institucionales, a fin de intervenir sobre los asuntos públicos y de políticas públicas.

En dicho modelo se ha priorizado la necesidad de identificar a los actores que toman lugar a lo largo del llamado ciclo de políticas públicas desde instancias formales de gestión y toma de decisiones (nivel constitucional) hasta su diseño (nivel de elección colectiva) e implementación (nivel operativo). Con especial énfasis en comprender las características de cada uno de ellos y tener un mejor acercamiento a los incentivos que los motivan a actuar de una y no de otra manera ante determinados escenarios, por ejemplo, de cooperación o conflicto. Finalmente, hay que recalcar el análisis de una estructura en red de actores que se encuentran vinculados a un tema o problemática en particular, así como conocer el entorno institucional que lo constriñe.

De manera específica, en este trabajo se ha motivado el análisis por los instrumentos de cooperación internacional que han tomado gran relevancia en México y América Latina, particularmente, porque intervienen territorialmente para incentivar el desarrollo local, sin embargo, poco se ha profundizado en la relación que estos instrumentos tienen con la gestión e implementación de políticas y particularmente con el concepto de *redes de gobernanza*.

En este documento se aborda tal cometido, pues se entiende que la naturaleza ontológica de este enfoque (*redes de gobernanza*) permite hilar las relaciones causales del proceso de políticas públicas en diversos niveles institucionales en que toman lugar una amplia diversidad de actores pertenecientes a distintos ámbitos y áreas institucionales. De acuerdo con lo anterior, se apunta que los instrumentos de cooperación internacional tienen un impacto en la estructura decisional debido a que facilitan la fragmentación del poder político hacia arriba con organismos de carácter internacional y hacia abajo con las comunidades receptoras de estos instrumentos. Los resultados del análisis comparado descrito a lo largo de este texto señalan algunas consideraciones que valen la pena reflexionarse:

En primer lugar destaca que sí existe una diferencia notable en la estructura que guardan ambas redes en relación con las prácticas de gestión

que realizan de sus recursos naturales, situación que en principio puede atribuirse a las variables de cooperación internacional y características comunitarias de cada población (capital social). Sin embargo, en un análisis más profundo de la red de Tzisco parece ser que la variable de cooperación internacional no termina por ser determinante al momento de explicar la estructura general de la red. En este sentido, es necesario subrayar –como se ha hecho anteriormente– que la red en Tzisco abarca a todos los actores que toman lugar en torno a la gestión de recursos naturales en la comunidad, por lo cual esta deja ver que al margen del proyecto de cooperación del que Tzisco es objeto, esta comunidad tiene a través de su capital institucional los recursos comunitarios como lo es la cohesión social y la acción colectiva, que le permiten aprovechar recursos que otros actores le proporcionan para sus particulares objetivos de gestión de recursos naturales.⁶⁰

Esta situación, más allá de poner a discusión la capacidad de los instrumentos de cooperación para descentralizar la toma de decisiones de políticas enmarca que –probablemente– tanto para el éxito de redes de gobernanza en general como para los proyectos de cooperación internacional en particular, son variables de carácter operativo, es decir las variables institucionales que caracterizan a las comunidades objetos de estudio, en este caso el capital social, la que podría explicar en mayor medida la estructura y los resultados que surgen de esta alrededor de un tema de políticas. Lo anterior, a pesar de que la variable institucional que proporciona un proyecto de cooperación internacional influye de manera directa en los niveles institucionales: constitucional y de elección colectiva, toda vez que definen el encuadre del problema público que pretenden intervenir, así como las reglas operativas para hacerlo.

Conclusiones

En la introducción de este documento se apuntó a discutir la relación que guarda el concepto *redes de gobernanza* con los procesos de cooperación internacional en conjunto con la variable de capital social, esto a partir

60 Alva Rivera, “Redes actores e instituciones”.

del entorno institucional que constriñen estos procesos en la realización de acciones de políticas públicas entre diversos actores respecto a un tema transversal como lo es la gestión de recursos naturales. Vale decir que estas variables han sido consideradas de manera conjunta para dicha discusión analítica por la relación que guarda con acciones públicas locales y por la relación que incentiva entre distintos actores en estos espacios.

Al respecto, a través de un análisis comparado y a partir de la metodología de ARS se han identificado una estructura de red de actores distinta para cada caso. Esta distinción tiene que ver con el rol que juega el gobierno y sociedad en cada localidad analizada.

En Chiapa de Corzo, donde no existe un programa de cooperación internacional y donde tiene un menor indicador de capital social, son actores gubernamentales quienes coordinan las acciones que se realizan en el marco de la conservación de sus recursos naturales y ocupan los puestos más relevantes de la red en términos estructurales de acuerdo con dicho objetivo. En el caso de Tziscaco –en que ambas variables se encuentran presentes– la red es protagonizada por la población local, la cual dicta las reglas de conservación del sitio con base en las normas que han colectivizado e institucionalizado a lo largo del tiempo, por lo cual es considerada una red de acción pública más cercana a la que en este trabajo se ha definido como *red de gobernanza*.

Sin embargo, en un análisis más fino de la combinación causal de ambas variables se ha identificado que si bien la variable de cooperación internacional impacta sobre las instituciones de orden constitucional y de elección colectiva, no incentivan la generación de *redes de gobernanza per se*, aunque sí logra pluralizar la red en cuanto a los actores que la integran. A su vez, se ha hallado que el capital social impacta de manera relevante en el protagonismo que un actor colectivo pueda tener en la discusión y gestión de asuntos públicos de carácter local, toda vez que las cualidades y herramientas que provee a la comunidad que la ostenta son cruciales para el compartimento de intereses colectivos, así como para la movilización de otros actores en favor de esos intereses.

En razón de lo anterior, se propone analizar con mayor atención las capacidades institucionales que gobierno y sociedad guardan en relación con un problema público o tema de política pública, pues se considera que a partir de estas capacidades se constituye el tipo de estructura en que tomarán lugar gobierno y sociedad para la deliberación de asuntos públicos. Así, a mayores capacidades institucionales de la sociedad mayor capacidad de protagonizar las redes de actores que surgen alrededor de un problema, situación contraria al escenario en que las capacidades de la sociedad son limitadas y en contraste las capacidades del gobierno son considerables.

Identificar las capacidades que cada actor tiene, así como el tipo de relaciones que establece cada actor con otro, permitirá comprender ante qué tipo de red se está, y con ello, ahondar en diversas reflexiones vinculadas con el estudio y análisis de políticas públicas, por ejemplo, cuestionarnos sobre qué tanta intervención gubernamental de estilo jerárquico realmente es necesario en la gestión de asuntos públicos locales según el capital institucional que guarda cada comunidad para colaborar conjuntamente y, en consecuencia, obtener resultados de interés común para quienes la integran al margen de la intervención de actores estatales.