



Universidad Michoacana San Nicolás de Hidalgo

Instituto de Investigaciones Económicas y
Empresariales.

Doctorado en Políticas Públicas

**Redes de gobernanza para la promoción de la
cultura cívica a nivel local en el marco de la
ENCCÍVICA 2017-2023.**

Tesis

Que para obtener el grado de
Doctor en Políticas Públicas

Presenta:

Mtro. Miguel Ángel Ramírez Hernández

Director de tesis:

Dr. Félix Chamú Nicanor

Morelia, Michoacán, mayo de 2024.

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la ciudad de Morelia, Michoacán, el día 15 de abril de 2024, los miembros de la mesa de sinodales designada por el H. Consejo Técnico del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, aprobaron para presentar en examen de grado la tesis titulada:

*Redes de gobernanza para la promoción de la cultura cívica a nivel local en el marco de la ENCCÍVICA
2017-2023.*

Presentada por el alumno:

Miguel Ángel Ramírez Hernández

Aspirante al grado de **Doctor en Políticas Públicas**. Después de haber efectuado las revisiones necesarias, los miembros de la mesa de sinodales manifestaron SU APROBACIÓN DE LA TESIS en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

MESA DE SINODALES

Director de la tesis

Dr. Félix Chamú Nicanor

Secretario

Dr. Casimiro Leco Tomas

Primer vocal

Dr. Jerjes Izcóatl Aguirre Ochoa

Segundo vocal

Dr. Hugo Amador Herrera Torres

Tercer vocal

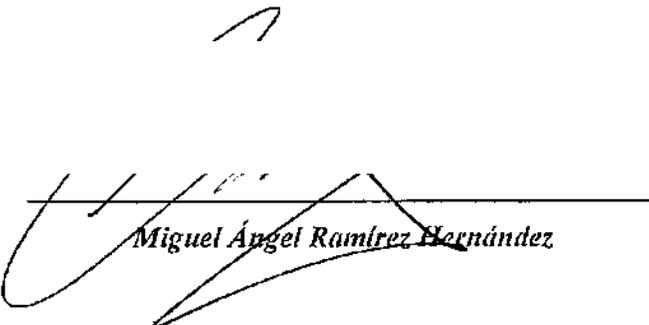
Dr. Carlos Francisco Ortiz Paniagua

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

CARTA DE CESIÓN DE DERECHOS

En la ciudad de Morelia, Michoacán, el día 15 de abril de 2024, el que suscribe, *Miguel Ángel Ramírez Hernández*, alumno del programa de Doctorado en Políticas Públicas del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, manifiesto ser la autor intelectual del presente trabajo de tesis desarrollado bajo la dirección del Dr. Félix Chamú Nicanor y cedo los derechos del trabajo titulado: *Redes de gobernanza para la promoción de la cultura cívica a nivel local en el marco de la ENCCÍVICA 2017-2023*, a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo para su difusión con fines estrictamente académicos.

No está permitida la reproducción total o parcial de este trabajo de tesis, ni su tratamiento o transmisión por cualquier medio sin la autorización escrita de la autora y/o del director del mismo. Cualquier uso académico que se haga de este trabajo deberá realizarse conforme las prácticas legales establecidas para este fin.



Miguel Ángel Ramírez Hernández

Índice

Relación de tablas, gráficas y figuras.	5
Siglas y abreviaturas	7
Resumen	8
Abstract	9
Introducción	10
Capítulo 1. Fundamentos de la Investigación	15
1.1 Planteamiento del problema	15
1.2 Preguntas de investigación	22
1.3 Objetivos de investigación	23
1.4 Justificación	24
1.5 Horizonte temporal y espacial	26
1.6 Viabilidad de la investigación.	27
1.7 Tipo de investigación	27
1.8 Resumen crítico	28
1.9 Diagrama de variables (X) (Y).....	31
1.10 Hipótesis de estudio	32
1.12 Alcances y limitaciones de la investigación.....	33
Capítulo 2. Marco contextual. Los problemas perversos y las redes de gobernanza. El caso de la ENCCÍVICA 2017-2023	35
2.1 Los problemas perversos en la sociedad actual	35
2.2 Transición del gobierno a la gobernanza para tratar problemas perversos .	36
2.3 La Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023.....	43
2.4 La elección del desempeño de los OPLES a nivel local	53
Capítulo 3. Las políticas públicas y los factores determinantes del proceso de implementación.	58
3.1 La definición de las políticas públicas desde la perspectiva organizacional	58
3.2 La implementación de políticas públicas	61
3.3 Las perspectivas top-down y bottom-up de implementación.....	66
3.3.1 El enfoque Top-down.....	66
3.3.2 El enfoque Bottom-up	68
3.3.3 El enfoque de síntesis.	69
3.4 Las variables clave del proceso de implementación de políticas públicas. ...	70

3.4.1 El desempeño del proceso de implementación.....	70
3.4.2 Contenido de la Política.....	71
3.4.3 Contexto de relaciones interorganizacionales	77
3.4.4 Capacidad organizacional.....	82
Capítulo 4. Marco teórico. La conceptualización del desempeño de las redes de gobernanza.	89
4.1 Conceptualización de las redes de gobernanza	89
4.2 Las estrategias de gestión de red	92
4.3 El desempeño democrático de las redes de gobernanza, la articulación de la gestión conectiva, la legitimidad democrática y el desempeño de la red.	95
4.4 Operacionalización de las variables de desempeño democrático de la red de gobernanza: gestión conectiva, legitimidad democrática y desempeño de red.	100
4.4.1 Las Estrategias de gestión de red.	100
4.4.2 Legitimidad democrática del rendimiento.	103
4.4.3 Desempeño de la red de gobernanza.....	104
4.4 Relaciones hipotéticas a probar.....	105
Capítulo 5. Marco metodológico. El análisis del desempeño de las redes de gobernanza a través de los modelos de ecuaciones estructurales de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM).	107
5.1 Los modelos de ecuaciones estructurales (SEM).	107
5.2 El proceso de estimación del PLS-SEM a través de SmartPLS para la medición del desempeño de las redes de gobernanza.....	110
5.3 Definición de muestra para un modelo PLS-SEM en gestión de redes.....	118
5.4 Diseño y aplicación de un cuestionario para medir el desempeño de las redes de gobernanza.	121
5.5 Entrevista semiestructurada.....	124
5.6 Síntesis de instrumentos de investigación	125
Capítulo 6. Análisis y discusión de resultados.	126
6.1 Análisis descriptivo de los participantes.....	126
6.2 Determinación del modelo PLS-SEM para el desempeño de las redes de gobernanza.	139
6.3 Validación de resultados de los modelos de medida	142
6.4 Validación de resultados del modelo estructural.....	149
6.5 Discusión de los resultados del modelo estructural original.....	155

6.6	Discusión de los resultados del modelo estructural ajustado.....	157
6.6.1	Estrategias de exploración de percepciones.....	159
6.6.2	Estrategia de acuerdos institucionales.....	160
6.6.3	Estrategia de Legitimidad Democrática.....	161
6.6.4	Desempeño de red.....	163
Capítulo 7. Propuesta de Política Pública para la promoción de la cultura cívica a nivel local por los Organismos Públicos Locales.....		165
7.1	La teoría del cambio para la promoción de la cultura cívica a nivel local... ..	166
7.1.1	El Problema.....	169
7.1.2	Los recursos y actividades.....	172
7.1.3	Resultados de implementación.....	176
7.1.4	Mecanismos de cambio y resultados finales.....	177
7.2	Propuesta de Planeación Estratégica para la Colaboración.....	180
Conclusiones y recomendaciones.....		190
Futuras líneas de investigación.....		199
Referencias.....		201
Anexos.....		210
	Anexo 1. Matriz de congruencias (Operacionalización de variables).....	210
	Anexo 2. Cronograma de actividades.....	212
	Anexo 3. Cuestionario sobre el desempeño de redes de actores para la promoción de proyectos de cultura cívica en la ciudadanía mexicana.....	213
	Anexo 4. Guía de entrevista semi-estructurada para redes de actores que implementan proyectos de cultura cívica a nivel estatal en el contexto de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023.....	223

Relación de tablas, gráficas y figuras.

Tablas

Tabla 2.1	Las tres perspectivas dominantes en la administración pública.....	41
Tabla 2.2	Índice de Desarrollo Democrático (IDD) de los estados muestra.....	56
Tabla 5.1	Estadísticos de bondad de ajuste con criterio de referencia.....	117
Tabla 5.2	Constructos e ítems para el desempeño de las redes de gobernanza.....	122
Tabla 5.3	Respuestas en escala de Likert para ítems.....	124
Tabla 6.1	Participación de encuestados de OPLES por entidad federativa	127
Tabla 6.2	Promedio de calificación en cuestionar de escala Likert.....	137
Tabla 6.3	Cargas externas de ítems por constructo.....	143
Tabla 6.4	Varianza Extraída Media (AVE) de los constructos.....	144
Tabla 6.5	Cargas cruzadas para validez discriminante.....	145
Tabla 6.6	Proporción de Heterotrait Monotrait (HTMT).....	146
Tabla 6.7	Fiabilidad y consistencia interna de cada constructo.....	146
Tabla 6.8	Resumen de evaluación de los modelos de medida reflectivos.....	148
Tabla 6.9	Estadísticos de colinealidad VIF.....	149
Tabla 6.10	Coeficientes beta de las relaciones causales.....	150
Tabla 6.11	Significancia estadística de los coeficientes beta.....	151
Tabla 6.12	Valores R^2 ajustada de las variables endógenas.....	153
Tabla 6.13	Valores f^2 de las variables exógenas.....	153
Tabla 6.14	Síntesis de evaluación de modelo estructural (I).....	154
Tabla 6.15	Síntesis de evaluación de modelo estructural (II).....	154

Gráficos

Gráfico 6.1 Género de los encuestados.....	128
Gráfico 6.2 Rango de edad de los encuestados.....	129
Gráfico 6.3 Grado académico de encuestados.....	130
Gráfico 6.4 Profesión de los encuestados.....	131
Gráfico 6.5 Función de los encuestados.....	132
Gráfico 6.6 Años de experiencia del encuestado en proyectos de cultura cívica	133
Gráfico 6.7 Distribución de género de encuestados por función.....	134
Gráfico 6.8 Edad y experiencia promedio por funcionario.....	135
Gráfico 6.9 Puntaje promedio por funcionario.....	136

Figuras

Figura 1.1 Diagrama de variables de desempeño de la red de gobernanza.....	31
Figura 2.1 El proyecto de la ENCCÍVICA 2017-2023 como política pública.....	44
Figura 5.1 Modelo estructural de desempeño de la red de gobernanza.....	111
Figura 6.1 Nomograma estructural de la hipótesis original.....	139
Figura 6.2 Nomograma estructural de la hipótesis ajustada.....	141
Figura 6.3 Nomograma de significancia estadística de hipótesis ajustada.....	152
Figura 7.1 Diagrama causal de la ENCCÍVICA 2017-2023.....	168
Figura 7.2 Proyectos Estratégicos, Líneas de Acción y Actividades del PECyPC (2019) del IEEBC.....	173
Figura 7.3 Diagrama causal de la actividad de Planeación Estratégica para la Colaboración.....	182
Figura 7.4 Diagrama de Planeación Estratégica para la Colaboración.....	184

Siglas y abreviaturas

AVE: Average Variance Extracted

CB-SEM: Covariance Based- Structural Equation Modeling

CG-INE: Consejo General del Instituto Nacional Electoral

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CTS-ENCCÍVICA: Comité Técnico de Seguimiento de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica

DECEYEC: Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

ENCCÍVICA: Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023

HTMT: Heterotrait-Monotrait

IDD-MEX: Índice de Desarrollo Democrático de México

IEEBC: Instituto Estatal Electoral de Baja California

INE: Instituto Nacional Electoral

LEGIPE: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

OPLES: Organismos Públicos Locales

PDI: Plan de Desarrollo Institucional

PE: Planeación Estratégica

PECyPC: Programa de Educación Cívica y Participación Ciudadana

PLS-SEM: Partial Least Squares- Structural Equation Modeling

SMS&E: Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación

TOC: Theory of Change

VIF: Variance Inflation Factor

Resumen

El presente trabajo tiene el objetivo de analizar el alcance del uso de enfoque de redes de gobernanza para la promoción de la cultura cívica en México. Se analiza el desempeño de las redes de gobernanza desarrolladas por los Organismos Públicos Locales (OPLS) a nivel local. Estos organismos implementan proyectos de promoción de la cultura cívica en el marco de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023. Con base en la literatura de gestión de redes se plantea que el desempeño de las redes de gobernanza es impactado por las estrategias de exploración de percepciones, conexión de actores, arreglos de red y acuerdos de red, así como la mediación de la legitimidad democrática. Para probar este supuesto se plantea un modelo de ecuaciones estructurales de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM). Los datos sobre las variables se obtienen a partir de las percepciones de los funcionarios locales sobre el uso de estrategias de gestión de redes. Los resultados muestran que las estrategias que impactan en el desempeño de las redes de gobernanza locales para la promoción de la cultura cívica son la exploración de percepciones y los acuerdos de red, mediados por la transparencia como medio de legitimidad democrática.

Palabras clave: Gestión, Redes, Gobernanza, México, Cultura cívica.

Abstract

The objective of this work is to analyze the scope of the use of the governance network approach for the promotion of civic culture in Mexico. The performance of governance networks developed by Local Public Bodies (OPLES) at the local level is analyzed. These organizations implement projects to promote civic culture within the framework of the National Civic Culture Strategy (ENCCÍVICA) 2017-2023. Based on the network management literature, it is proposed that the performance of governance networks is impacted by the strategies of exploring perceptions, connecting actors, network arrangements and network agreements, as well as the mediation of democratic legitimacy. To test this assumption, a partial least squares structural equation model (PLS-SEM) is proposed. Data on the variables are obtained from local officials' perceptions of the use of network management strategies. The results show that the strategies that impact the performance of local governance networks for the promotion of civic culture are the exploration of perceptions and network agreements, mediated by transparency as a means of democratic legitimacy.

Keywords: Management, Networks, Governance, Mexico, Civic culture.

Introducción

En Europa y América Latina las redes de gobernanza han surgido como una alternativa para gestionar las políticas públicas que atienden los problemas complejos de la sociedad (Zurbruggen, 2011; Klijn y Koppenjan, 2016). La creación y funcionamiento de redes en la etapa de implementación de políticas públicas implica una serie de dificultades que no pueden ser enfrentadas mediante el cálculo racional del enfoque tradicional de políticas públicas. El enfoque de redes implica la coordinación de dos o más actores públicos, pero la propuesta de gobernanza en red implica la colaboración de diversos actores públicos, privados y sociales (Klijn y Koppenjan, 2020). Esta investigación busca conocer cuáles son las complejidades inherentes a las redes de gobernanza derivada de este tipo de vinculación multisectorial. Ante esto es necesario no solo analizar las complejidades sino sobre todo las estrategias de gestión más adecuadas para mejorar el desempeño de la red. Este trabajo explora la experiencia del uso de esquema de redes de gobernanza para la implementación de las políticas de promoción de cultura cívica en México.

En México se ha desarrollado el uso de las redes de gobernanza para la implementación de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local. Para analizar el desempeño de las redes de gobernanza se proponen desarrollar una perspectiva teórica basada en la literatura de gestión de redes de gobernanza desarrollada en países bajos (Klijn *et al.*, 2010; Van Meerkerk *et al.*, 2015; Klijn *et al.*, 2015; Klijn y Koppenjan, 2016; Klijn *et al.*, 2020). De acuerdo a esta perspectiva el funcionamiento de una red de gobernanza enfrenta

complejidades sustantivas, estratégicas e institucionales que deben ser abordadas mediante estrategias de gestión que pueden lograr impactar positivamente el desempeño de la red. Para probar este supuesto teórico se plantea un modelo de ecuaciones estructurales mediante el método de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM) que permite determinar el grado de impacto de cada variable explicativa sobre el desempeño (Hair *et al.*, 2019). La información que nutre el modelo se obtiene de las percepciones de los funcionarios de los Organismos Públicos Locales (OPLES) sobre el uso de las estrategias y el desempeño general de la red. Esto se complementa con entrevistas a profundidad con informantes clave.

El enfoque de gestión de redes de gobernanza postula que el buen (Y_1) desempeño de la red de gobernanza, se logra a partir de una buena instrumentación de las estrategias de gestión de red de: (X_1) conexión de actores, (X_2) exploración de percepciones, (X_3) arreglos de procesos de red, (X_4) acuerdos de red, así como una adecuada (X_5) legitimidad democrática de los procesos de red. Para probar este supuesto teórico se plantea el desarrollo de los argumentos en los siguientes siete capítulos.

En el capítulo 1 se plantean todos los fundamentos de la investigación bajo los criterios de las Ciencias Sociales. Aquí se enuncia el problema general de la investigación centrado en el desempeño de las redes de gobernanza para la implementación de políticas como la ENCCÍVICA 2017-2023 en el ámbito local. Se plantean la pregunta, objetivos e hipótesis generales y específicas de la investigación derivadas de las variables para la medición del desempeño de las redes de gobernanza. Se presenta un diagrama sagital con las variables claves de investigación. Se hace un resumen crítico de la literatura teórica que sustenta la investigación. Por último, se define el espacio y la temporalidad del caso estudiado, así como los instrumentos de recolección de información.

En el capítulo 2 se presenta el marco contextual de la investigación, donde se habla de los problemas complejos, la complejidad de las redes de gobernanza como

nuevo paradigma de gestión pública y su aplicación al caso de la ENCCÍVICA 2017-2023. Se analiza primero la ubicuidad de los problemas públicos complejos en nuestra sociedad. Se destaca que la promoción de la cultura democrática es un problema complejo, pues implica una gran complicación técnica y una gran concurrencia de actores. En ese tenor, se explora la gobernanza en red como una nueva forma de gestión pública que busca abordar problemas complejos mediante la participación de actores públicos, privados y sociales. Después se habla de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023, una política formulada, implementada y evaluada bajo un esquema de gobernanza por el Instituto Nacional Electoral para atender el problema de la débil cultura democrática en México. Finalmente se justifica espacial y temporalmente la investigación sobre la medición del desempeño de las redes de gobernanza que implementan proyectos a nivel local en el contexto de la ENCCÍVICA 2017-2023.

En el capítulo 3 se desarrolla el marco teórico sobre las políticas públicas. Primero se desarrolla un concepto de políticas públicas desde la perspectiva organizacional. Después se define un concepto de implementación de políticas públicas destacando su condición de proceso político-administrativo complejo. Se destacan las múltiples perspectivas analíticas para el estudio de la implementación de políticas: a) la top-down (de arriba hacia abajo), b) la bottom-up (de abajo hacia arriba). Finalmente se exponen las variables clave del proceso de implementación adoptadas en este estudio, las cuales se basan en la perspectiva de tres niveles de acción institucional dentro de las políticas públicas: 1) contenido de la política (nivel constitucional); 2) contexto de relaciones interorganizacionales (nivel de acción colectiva); 3) capacidad organizacional (nivel de acción operativa).

En el capítulo 4 se desarrolla el marco teórico para el análisis del desempeño de redes de gobernanza. En primer lugar, se establece el concepto de redes de gobernanza que da cuerpo al estudio. En segundo lugar, se establece la importancia e impacto de la gestión de red sobre el desempeño de las redes de gobernanza. Se propone que el (Y_1) desempeño de las redes de gobernanza se explica a partir de

las estrategias de gestión de red de (X_1) conexión, (X_2) exploración, (X_3) arreglos de proceso y (X_4) acuerdos de red, así como por la (X_5) la legitimidad democrática de la red. Se plantea la relación esperada a probar entre estas variables dentro de los modelos de ecuaciones estructurales a través del método de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM).

En el capítulo 5 se plantea el marco metodológico para medir el desempeño de la red de gobernanza a partir de los modelos de ecuaciones estructurales a través del método de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM) [Partial Least Squares-Structural Equation Models]. En primer lugar, se establecen los conceptos básicos de los modelos de ecuaciones estructurales (SEM) y se especifican los pasos para aplicar el método de mínimos cuadrados parciales (PLS). Después se precisa el cuestionario de escala ordinal como instrumento de recolección de información para el modelo PLS-SEM. En segundo lugar, se indica la forma de los instrumentos de investigación para recabar los datos de corte cualitativo que complementarán la información: entrevista semi estructurada sobre la política.

En el Capítulo 6 se presentan los resultados sobre el desempeño de las redes de gobernanza de los OPLES con la aplicación del modelo PLS-SEM. Se determina la pertinencia de la muestra para conocer el desempeño de las redes de gobernanza. Después se muestran los resultados descriptivos sobre la muestra. Después se analiza el contraste entre el modelo original y el ajustado. Se evalúa la validez del modelo PLS-SEM ajustado en dos etapas, primero en los modelos de medida y después en el modelo estructural. Después en cuanto al modelo original se comenta por qué los resultados no son válidos y la implicación teórica que tiene. En cuanto al modelo ajustado se comenta porque las relaciones planteadas son válidas y la implicación teórica. Se observa que las variables de exploración, arreglos de red y legitimidad democrática muestran resultados estadísticamente significativos dentro del modelo.

En el Capítulo 7 se propone una política pública de promoción de la cultura cívica para los Organismos Públicos Locales (OPLE) bajo el enfoque de la teoría del cambio y con el uso de estrategias de gestión de red. En primer lugar, se define la forma y elementos principales para diseñar una política bajo el esquema de la teoría del cambio. Se hace una propuesta de diagrama causal para atender el problema de la débil cultura democrática a nivel local basada en la teoría de la ciudadanía activa. Se plantean cada una de las etapas y se hacen recomendaciones de mejora al diseño actual de la política para el ámbito local. En segundo lugar, para profundizar el uso del esquema de gobernanza en red se recomienda el diseño de un plan estratégico que establezca los pasos para promover la colaboración a nivel local. Se menciona como cada uno de los pasos implica el uso de estrategias de gestión de red que el estudio comprueba que tienen un impacto efectivo en la política.

Finalmente se formulan las conclusiones. Primero se realiza una reflexión profunda sobre el surgimiento de las redes de gobernanza en la sociedad y su uso como instrumento para el control político de la sociedad. Después, se retoma la hipótesis de investigación considerando las complejidades de red (sustantiva, estratégica e institucional) y las estrategias para su gestión (exploración, conexión y acuerdos). Se hace una consideración de cada variable a la luz de los resultados del modelo PLS-SEM y de las entrevistas a profundidad. Enseguida se asienta la hipótesis final de este trabajo que se encuentra respaldada teórica y empíricamente. Finalmente se hacen algunos comentarios sobre las futuras líneas de investigación para profundizar sobre el funcionamiento de las redes de gobernanza de la ENCCÍVICA 2017-2023 a nivel local.

Capítulo 1. Fundamentos de la Investigación.

1.1 Planteamiento del problema

La Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 es una política pública diseñada, implementada y evaluada bajo el esquema de gobernanza en red (ENCCÍVICA, 2016). Las políticas bajo este esquema representan una expresión más de los procesos de descentralización político-administrativa que se están experimentando alrededor del mundo para atender problemas públicos complejos (Peters y Pierre , 2005). Los ejercicios de gobernanza en red buscan vincular a actores públicos, privados y sociales para realizar acciones colectivas encaminadas a atender problemas que rebasan las fronteras organizacionales, jurisdiccionales, geográficas y funcionales de la administración pública tradicional (Duran y Thoenig, 1996; Vázquez, 2013). La ENCCÍVICA 2017-2023 es un ejemplo de política pública diseñada e implementada desde un organismo público central para todo el país bajo un esquema de gobernanza red con el fin de atender el complejo problema público de la baja cultura democrática en la ciudadanía mexicana.

Las políticas públicas diseñadas e implementadas bajo un esquema de gobernanza en red han alterado las dinámicas de interacción entre actores públicos, privados y de la sociedad civil. Esta nueva forma de acción gubernamental es más interactiva al plantear formalmente una intervención pública en colaboración con múltiples actores (Vázquez, 2013). El tipo de actores que se pueden encontrar en una red de

gobernanza que implementa la ENCCÍVICA 2017-2023 pueden ser públicos-gubernamentales, público-sociales y privados:

- 1) Los actores públicos-gubernamentales hacen referencia a los organismos públicos autónomos que coordinan los esfuerzos públicos de implementación de la ENCCÍVICA como el Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Autónomos Locales (OPLES);
- 2) Los actores de la sociedad civil hacen referencia a los actores que no cuentan con la autoridad pública, pero inciden en el diseño, implementación y evaluación de la ENCCÍVICA como universidades y asociaciones civiles.
- 3) Los actores privados se refieren a los actores que participan complementariamente en la provisión de los servicios de la ENCCÍVICA escuelas particulares de los diferentes niveles educativos o centros educativos de música, danza, etc.

El principal problema que se presenta dentro de las redes de gobernanza es el de la complejidad. La complejidad es inherente al funcionamiento de las redes de gobernanza que generan políticas y servicios para atender problemas públicos complejos. Para comprender qué es la complejidad se debe partir de la noción de complicación. La complicación se aplica a fenómenos o sistemas técnicos y sociales que consta de muchos componentes que interactúan de manera complicada entre ellos. La complicación se puede resolver mediante la descomposición y recopilación de información analizando por separado los componentes del sistema. Las interacciones complicadas pueden ser calculadas y se puede predecir estados futuros del sistema (Kooiman, 1993; Kooiman, 2005; Klijn y Koppenjan, 2016).

La complejidad va más allá de la complicación, pues se refiere al aspecto dinámico dentro de los sistemas. Dentro de los sistemas complejos los componentes no sólo interactúan de formas impredecibles y cambiantes, sino que también las características de los componentes en sí son difíciles de conocer y están sujetas a cambios. Dentro de los sistemas sociales, la complejidad es el resultado de la naturaleza reflexiva de los agentes que los integran. Los actores dentro de los

sistemas sociales se comportan de manera impredecible y pueden tomar decisiones conscientes que pueden alterar los resultados esperados del sistema. En ese sentido, es imposible predecir completamente la complejidad y dominarla mediante cálculos (Kooiman, 1993; Kooiman, 2005; Klijn y Koppenjan, 2016).

De acuerdo con Klijn y Koppenjan, (2016) se pueden distinguir tres tipos de complejidad en las redes de gobernanza: 1) la complejidad sustantiva, 2) la complejidad estratégica y 3) la complejidad institucional.

La complejidad sustantiva dentro de las redes de gobernanza se refiere a la divergencia de percepciones entre los actores de red, lo que provoca la falta de consenso de los actores de la red con respecto a la naturaleza de los problemas, sus causas y sus soluciones. Dentro de las redes de gobernanza los actores tienen diferentes percepciones de la situación y también interpretan la información disponible de manera diferente. En este sentido, la complejidad sustantiva no puede ser resuelta mediante la recopilación de más información y la generación de más conocimiento sobre los problemas perversos (wicked problems) pues la percepción de los actores sobre dicha información tenderá a ser divergente.

La complejidad estratégica de las redes de gobernanza se refiere a las potenciales decisiones estratégicas que los actores pueden tomar con respecto a los problemas, políticas o servicios. En el contexto de una sociedad compleja caracterizada por la formación de redes horizontales, los actores tienen un amplio margen de discrecionalidad para tomar sus propias decisiones. En las redes pueden surgir una gran variedad de estrategias por parte de los actores, debido a que hay una divergencia de percepciones. Por lo tanto, la complejidad estratégica se refiere a la naturaleza fundamentalmente impredecible de los procesos de interacción entre actores dentro de las redes de gobernanza. Esta complejidad estratégica no es fácil de reducir y nunca podrá eliminarse por completo

Finalmente las redes de gobernanza se caracterizan por la complejidad institucional. En tanto que el tratamiento de problemas, políticas y servicios complejos requiere de la participación de diversos actores, es indispensable reconocer que cada uno de estos actores participan desde diferentes contextos institucionales. Los problemas, políticas y servicios complejos rebasan las demarcaciones existentes entre las organizaciones y los niveles administrativos. Ante esta situación, es evidente ver que las redes de gobernanza se caracterizan por tener choques entre fronteras institucionales a través de sus actores. En consecuencia, existe un alto grado de incertidumbre entre los actores por saber cómo se debería manejar el proceso de acción y qué reglas deberían guiar la interacción entre actores. La complejidad institucional no puede resolverse de manera simple, pues las características institucionales formales e informales de los actores están fuertemente arraigadas en ellos

La implementación de la ENCCÍVICA 2017-2023 bajo el esquema de gobernanza en red enfrenta diversos problemas de complejidad sustantiva, estratégica e institucional a nivel local. El objetivo de las redes de gobernanza es que el conjunto de actores públicos, privados y sociales que la integran se coordinen entre sí para lograr un objetivo. En el caso de la ENCCÍVICA 2017-2023 el objetivo es implementar proyectos de educación cívica y participación ciudadana desde el nivel nacional hasta el local; esto implica una serie de problemáticas de adecuación entre actores en cuanto a: a) sus visiones (complejidad sustantiva), b) sus acciones (complejidad estratégica) y c) sus fronteras institucionales (complejidad institucional).

El concepto de redes de gobernanza es el punto de partida para analizar el desempeño de las políticas públicas diseñadas bajo un esquema de gobernanza. Considerando la perspectiva de gestión de redes de Klijn y Koppenjan (2016) se puede afirmar que el desempeño de una red de gobernanza se puede medir analizando su capacidad para gestionar las complejidades sustantivas, estratégicas e institucionales de las redes. Bajo esta perspectiva se busca analizar las

estrategias de gestión de redes que impactan finalmente en los resultados 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 las estrategias y sus resultados a través de modelo probabilísticos (Hair *et al.*, 2019; Kline, 2016; Rhodes, 2006). Lo anterior implica transitar de la mera descripción de las redes, al análisis sobre su gestión y el impacto de ésta en el resultado de las políticas.

Para que el potencial de las redes de gobernanza se manifieste es necesario que los administradores de red trabajen activamente en establecer estrategias que permitan superar las complejidades sustantivas, estratégicas e institucionales inherentes a las redes de gobernanza. Los administradores pueden explorar las perspectivas de los actores para atender las complejidades sustantivas, promover interacciones y construir relaciones entre actores para atender las complejidades estratégicas, y finalmente establecer reglas que permitan consolidar la cooperación entre actores para así para atender las complejidades institucionales. Los administradores de red 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, las estrategias de gestión de red 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 el debate informal imperante entre las redes de gobernanza a través de estructuras y procesos que promuevan la conexión, la exploración y los acuerdos. Las partes interesadas verán con agrado estas estrategias pues siempre resulta atractivo que sus aportes sean considerados en la toma de decisiones (Klijn *et al.*, 2010; Van Meerkerk *et al.*, 2015).

La gestión de red es capaz de mejorar sustancialmente el desempeño de las redes de gobernanza, en otras palabras, un proceso de conexión, exploración y

adecuación institucional cualitativamente bueno conducirá a un mejor desempeño de la red. Concretamente 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 formal y superficial. 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 de red puede hacer surgir soluciones innovadoras, aceptables y duraderas para las partes interesadas (Van Meerkerk *et al.*, 2015). En este tenor, la gestión de red a través de estrategias conectivas permite que las redes de gobernanza atiendan de una manera más efectiva los problemas complejos. En ese sentido, los administradores de redes son capaces de liberar el

potencial de las redes de gobernanza que en última instancia puede mejorar su desempeño general de las políticas públicas.

De acuerdo con Van Meerkerk *et al.* (2015) los administradores efectivos son aquellos capaces de generar una amplia variedad de contactos con los actores de la red. Así, las actividades de gestión 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 de la red debe ser ampliar el abanico de actores que aporten el capital social necesario para que la red cumpla los fines para los que fue creada.

El estudio sobre el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la ENCCÍVICA 2017-2023 a nivel local parte de la perspectiva de la gestión de redes de gobernanza para reconocer su potencial de transformación a través de la gestión. Para evaluar el desempeño de las redes locales de implementación de proyectos de cultura cívica en el contexto del a ENCCÍVICA 2017-2023 se plantea la realización de un modelo causal que establece que las estrategias de gestión de red de: (X₁) conexión, (X₂) exploración, (X₃) arreglos de proceso y (X₄) acuerdos de red, así como (X₅) legitimidad democrática de red impactan (Y₁) el desempeño de las redes de gobernanza.

1.2 Preguntas de investigación

Pregunta General

¿En qué medida las estrategias de conexión, exploración, arreglos de proceso y acuerdos de red, así como la legitimidad democrática de la red impactan el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local?

Pregunta específica 1

¿En qué medida la estrategia de conexión impacta el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local?

Pregunta específica 2

¿En qué medida la estrategia de exploración impacta el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local?

Pregunta específica 3

¿En qué medida la estrategia de arreglos de proceso impacta el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local?

Pregunta específica 4

¿En qué medida la estrategia de acuerdos de red impacta el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local?

Pregunta específica 5

¿En qué medida la legitimidad democrática impactó el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local?

1.3 Objetivos de investigación

Objetivo general

Evaluar en qué medida las estrategias de conexión, exploración, arreglos de proceso y acuerdos de red, así como la legitimidad democrática de la red impactan el desempeño de la de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.

Objetivo específico 1

Evaluar en qué medida la estrategia de conexión impacta el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.

Objetivo específico 2

Evaluar en qué medida la estrategia de exploración impacta el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.

Objetivo específico 3

Evaluar en qué medida la estrategia de arreglos de proceso impacta el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.

Objetivo específico 4

Evaluar en qué medida la estrategia de acuerdos de red impacta el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.

Pregunta específica 5

Evaluar en qué medida la legitimidad democrática impacta el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local

1.4 Justificación

En este apartado planteamos la trascendencia, así como horizontes temporales y espaciales de la investigación sobre el estudio sobre el desempeño de la red de gobernanza que implementa programas, proyectos y actividades de promoción de la cultura cívica a nivel local en el contexto de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023.

En cuanto a la conveniencia o el para qué sirve, este estudio pretende contribuir al reconocimiento de las problemáticas de colaboración y cooperación inherentes al proceso de implementación de una política de cambio político-cultural dado el contexto mexicano bajo un esquema de gobernanza en red. El aporte concreto consiste en la obtención de datos cuantitativos y cualitativos sobre el desempeño de la red de gobernanza que implementa proyectos de cultura cívica en el ámbito local, en el contexto de la ENCCÍVICA 2017-2023.

En cuanto a la relevancia social, o quién se beneficia, esta investigación creará un insumo de información relevante para que los funcionarios que gestionan proyectos de cultura cívica en el contexto de la ENCCÍVICA 2017-2023 a tanto a nivel federal como local puedan instrumentar acciones que mejoren el desempeño de la política. En cuanto a los funcionarios administrativos federales que gestionan la política, la investigación constituirá un insumo de información relevante para que éstos reconozcan cuales son los principales factores que impactan el funcionamiento de la política a nivel estatal y local, y así instrumenten las adecuaciones pertinentes para mejorar su diseño.

En cuanto a los funcionarios administrativos estatales y locales que implementan la política, la investigación constituye una fuente de información para que éstos reconozcan la dinámica de funcionamiento operativo de la política y reconozcan las áreas de oportunidad para implementar mejoras pertinentes en su gestión, y así mejorar su desempeño en la prestación de los servicios de la política para el cliente-ciudadano.

En cuanto a las implicaciones prácticas, o que problema ayuda a resolver, la investigación busca generar una mejora de la política desde su diseño, su puesta en práctica y, por último, la solución del problema público. En términos de diseño de la política, la investigación establece un marco de análisis para la evaluación del desempeño de la red de gobernanza que permite reconocer factores problemáticos y áreas de oportunidad para mejorar el diseño general de la política en cuanto a la gestión de redes. En términos de la puesta en práctica, la investigación permitirá conocer las estrategias de red que tienen que ser consideradas por los funcionarios para mejorar el impacto de los proyectos de la política. En términos del problema público que se atiende, la investigación busca conocer si la mejora del desempeño de la red de gobernanza puede impactar positivamente en la solución del problema público de la baja cultura democrática de la ciudadanía en el contexto mexicano.

En cuanto al valor teórico o hueco de conocimiento que se llena, esta investigación pretende explorar cuáles son las aproximaciones teóricas adecuadas para analizar el desempeño de las redes que implementan políticas públicas de cambio político-cultural en el contexto mexicano. Se parte de la exploración de diversos marcos de análisis de la implementación de políticas públicas, y se enfatiza el enfoque bottom-up (de abajo hacia arriba), como constructo de acción colectiva para tratar problemas complejos. Se explora la posibilidad de realizar una evaluación del desempeño de la red de gobernanza que implementa la política a partir de marcos de análisis adecuados a cada nivel de acción de la política. Se explora cómo la perspectiva de la gestión de redes es el marco teórico más adecuado para evaluar el desempeño de una política bajo un esquema de gobernanza en su fase de implementación.

En cuanto a la utilidad metodológica, la investigación busca explorar la pertinencia de la aplicación de los modelos de ecuaciones estructurales mediante el método de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM) para la evaluación del desempeño de las redes en procesos de implementación de políticas bajo un esquema de gobernanza

en red. En cuanto al desempeño de la red de gobernanza se busca obtener datos de auto-evaluación de los diversos funcionarios públicos sobre las estrategias de gestión de red y resultados previstas en el modelo. Para la obtención de datos en este marco de análisis se adapta un cuestionario con ítems de escala ordinal de siete puntos que mide los constructos fundamentales sobre el desempeño de las redes de gobernanza. Estos datos son sometidos probados en el modelo probabilístico de modelos de ecuaciones estructurales de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM) que permite determinar el impacto de las relaciones causales propuesto a través de coeficientes de ruta.

1.5 Horizonte temporal y espacial

En cuanto al horizonte temporal de la investigación se toma el periodo de implementación de la ENCCÍVICA, es decir, del año 2017 al 2023. El amplio periodo de implementación de esta política permite obtener datos cuantitativos y cualitativos. Para la obtención de datos cuantitativos se prevé la aplicación de un cuestionario sobre la percepción que los actores tienen sobre el desempeño de la red de gobernanza durante este periodo de tiempo. Para la obtención de datos cualitativos se prevé un recuento histórico-documental y entrevista semiestructurada a los principales actores que gestionan las redes de gobernanza a nivel local durante este periodo de tiempo.

En cuanto al horizonte espacial de la investigación, este se extiende preventivamente a todos los estados de la República. Concretamente se analiza al conjunto de actores públicos, privados y sociales que forman parte de las redes de gobernanza construidas en torno a los Organismos Públicos Locales (OPLES) que implementan la ENCCÍVICA 2017-2023 en este espacio territorial estatal. La elección de este espacio viene determinada por la necesidad de reducir el espacio de acción de las redes de gobernanza a un contexto local donde se puedan mapear los actores y analizar las particularidades de la complejidad sustantiva, estratégica e institucional que impactan su desempeño.

1.6 Viabilidad de la investigación.

En cuanto al acceso a la información, la presente investigación considera que la generación y acceso a los datos es viable. Se considera que, al tratarse de una investigación de corte académico sobre el funcionamiento de las redes de gobernanza que implementa proyectos de cultura cívica a nivel local en el contexto de la ENCCÍVICA 2017-2023 se tendrá accesibilidad de los actores públicos y sociales requeridos para el estudio. En cuanto a la obtención de los datos cuantitativos a través de cuestionario se espera que los funcionarios de los Organismos Públicos Locales (OPLES) estén en disposición de compartir su percepción sobre el desempeño de sus respectivas redes y así obtener retroalimentación sobre las estrategias que podrían mejorar dicho desempeño. En cuanto a la obtención de datos cualitativos a través de la entrevista semiestructurada se espera que los actores clave provean narraciones sobre el funcionamiento de la política y los principales factores que han impactado en su desempeño.

1.7 Tipo de investigación

En este apartado establecemos los potenciales alcances exploratorios, descriptivos, correlacionales y explicativos que tendrá la investigación de la evaluación del desempeño de las redes de gobernanza que implementan proyectos de cultura cívica en el contexto de la ENCCÍVICA 2017-2023.

El alcance de esta investigación es exploratorio, en tanto que no existen investigaciones sobre el desempeño de la red de gobernanza a nivel local en el contexto de la implementación de la ENCCÍVICA 2017-2023. Ante esta situación, esta investigación pretende explorar y conocer el alcance explicativo de la perspectiva de redes para conocer el funcionamiento y desempeño de una política de promoción de la cultura democrática en la ciudadanía mexicana como la ENCCÍVICA 2017-2023.

El alcance de esta investigación es descriptivo puesto que pretende mostrar cuales son los principales factores que afectan un proceso de implementación de políticas bajo un esquema de redes de gobernanza como la ENCCÍVICA 2017-2023. Se pretende mostrar a través de la información obtenida en los cuestionarios y entrevistas en qué grado se manifiestan estos factores relevantes y a partir de ellos plantear alternativas para mejorar el desempeño de la política en su fase de implementación.

El alcance de esta investigación sobre el desempeño de las redes de gobernanza es correlacional en tanto que buscará mostrar la relación entre las variables dependientes e independientes dentro de los modelos teóricos propuestos. Se buscará obtener coeficientes de correlación y determinación a través del cruce de datos que nos permitan reconocer el grado de relación entre cada una de las variables involucradas en el desempeño de las redes de gobernanza.

El alcance de esta investigación es explicativo en tanto que busca reconocer cuál es el nivel de impacto de las variables independientes sobre las dependientes dentro de los modelos de ecuaciones estructurales propuestos para explicar el desempeño de las redes de gobernanza que implementa la ENCCÍVICA 2017-2023. Se buscará activamente comprobar el grado de incidencia de las variables independientes sobre las dependientes a partir de los coeficientes de ruta dentro de los modelos de ecuaciones estructurales.

1.8 Resumen crítico

En este apartado presentamos las tres perspectivas teóricas que nos ayudan a establecer el marco de análisis para el estudio sobre el desempeño de las redes de gobernanza que implementan proyectos de cultura cívica a nivel local en el contexto de la ENCCÍVICA 2017-2023. Las tres perspectivas desarrolladas son: 1) La teoría general de las políticas públicas (perspectiva organizacional); 2) de implementación de políticas públicas (perspectiva top-down) que establece que (Y1) el desempeño de la implementación se explica a partir de (X1) los objetivos de la política, (X2) las

relaciones inter-organizacionales y (X3) las capacidades organizacionales. 3) Los elementos teóricos del enfoque de gestión de redes de gobernanza (perspectiva de gestión democrática). A partir de este enfoque teórico se establece que (Y_1) el buen desempeño de las redes de gobernanza depende de un alto desempeño de las estrategias de gestión de red de (X_1) conexión, (X_2) exploración, (X_3) arreglos de proceso, (X_4) acuerdos de red y (X_5) legitimidad democrática de los procesos de red. Estas variables son presentadas en un diagrama sagital (ver Figura 1.1) que nos muestran la causalidad de las variables propuestas.

El primer cuerpo de literatura es la concepción de las políticas públicas desde la perspectiva organizacional (Hecló, 1972; Etzioni, 1986; Simon, 1988; Subirats *et al.*, 2008; Lipsky, 2010). Esta literatura permite definir a las políticas públicas como cursos de acción gubernamental que tienden la realización de objetivos que pretende la solución de problemas públicos. Estos cursos de acción son operados por diversas organizaciones (públicas, privadas y sociales) que son configurados y configuran un determinado marco institucional para la acción. Esta perspectiva teórica constituye el campo general de la investigación de las políticas públicas donde se desarrolla concretamente la etapa de implementación de políticas.

El segundo cuerpo lo constituye, la literatura sobre la implementación de políticas públicas (Smith, 1973; Pressman y Wildavsky, 1984; Van Meter y Van Horn, 1993; Mazmanian y Sabatier, 1989/1993; Subirats, 1992; Najam, 1995; Winter, 2003). Este cuerpo de literatura permite definir la implementación de políticas públicas como un complejo proceso político-administrativo de negociación entre actores organizacionales (públicos, privados y sociales) para la realización de acciones públicas encaminadas a resolver un problema. Las diferentes perspectivas de análisis de la implementación, la top-down (de arriba hacia abajo) y la bottom-up (de abajo hacia arriba) explican una dimensión del proceso de implementación y postulan variables para su explicación. Se adopta que existen tres variables explicativas del proceso de implementación basado en los tres niveles de acción institucional: 1) contenido de la política (nivel constitucional); 2) contexto de

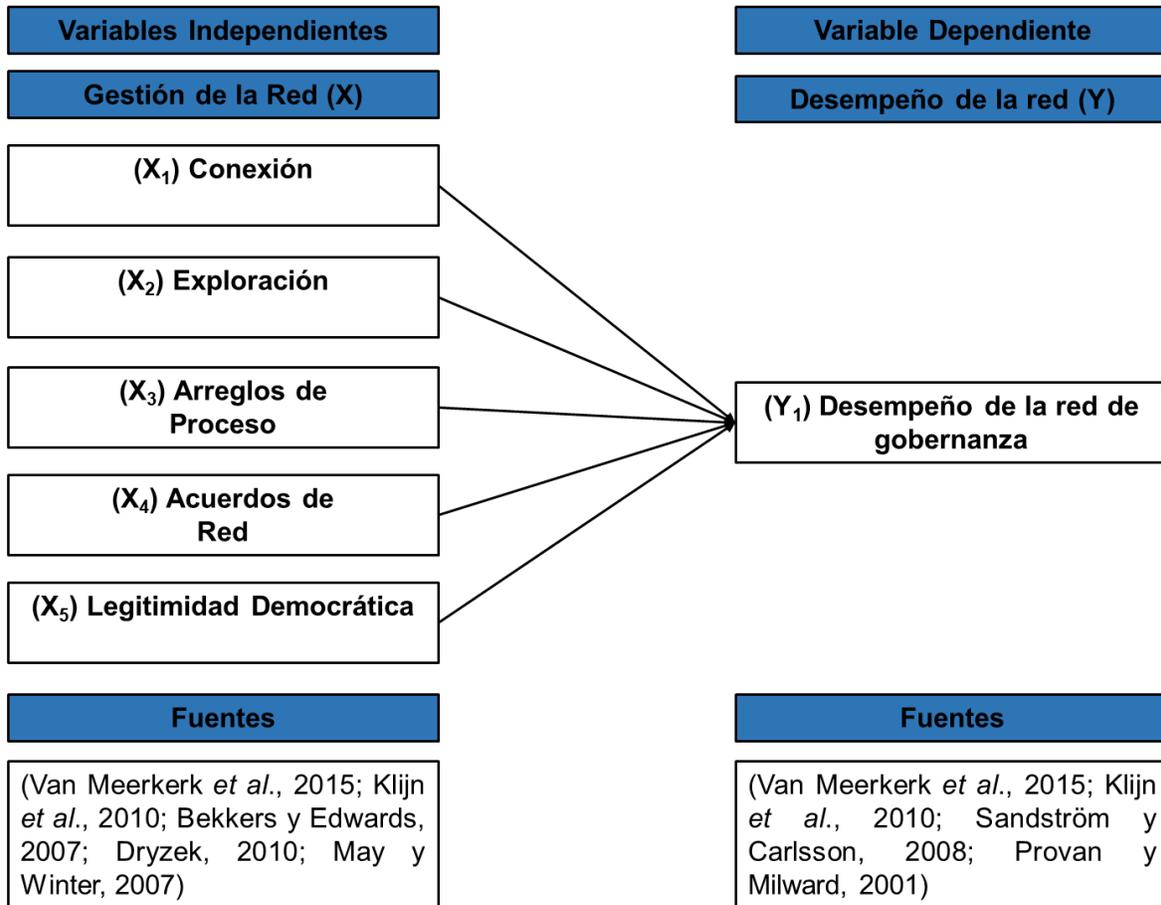
relaciones interorganizacionales (nivel de acción colectiva); 3) capacidad organizacional (nivel operativo).

El tercer cuerpo de literatura se refiere a la gestión y desempeño de redes de gobernanza (Klijn y Koppenjan, 2016; Van Meerkerk *et al.*, 2015; Vázquez, 2013; Klijn *et al.*, 2010; Sandström y Carlsson , 2008; Bekkers y Edwards , 2007; Burt, 2000). La perspectiva de redes de gobernanza se desarrolla como un paradigma de gestión pública novedoso que sirve para atender problemas públicos complejos en los cuales están implicadas dificultades técnicas del problema y de divergencia entre múltiples actores. Se muestra que ante tales dificultades, la gestión de las redes produce mejores resultados, al establecer mecanismos de vinculación y coordinación entre múltiples actores para lograr un objetivo definido. Basados en la literatura sobre las redes de gobernanza se establece que un alto (Y_1) desempeño de las redes de gobernanza depende de un alto desempeño de las estrategias de gestión de red de (X_1) conexión, (X_2) exploración, (X_3) arreglos de proceso, (X_4) acuerdos de red, así como de la (X_5) legitimidad democrática de la red.

1.9 Diagrama de variables (X) (Y)

Figura 1.1

Diagrama de variables de desempeño de la red de gobernanza.



Nota. Esta figura muestra de manera visual la relación causal planteada entre nuestras variables independientes y dependiente. El gráfico distingue, además, las fuentes bibliográficas asociadas a cada grupo de variables. Elaboración propia.

1.10 Hipótesis de estudio

Hipótesis general

Las estrategias de conexión, exploración, arreglos de proceso y acuerdos de red, así como la legitimidad democrática de la red impactan positivamente el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.

Hipótesis específica 1

La estrategia de conexión impacta positivamente el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.

Hipótesis específica 2

La estrategia de exploración impacta positivamente el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.

Hipótesis específica 3

La estrategia de arreglos de proceso impacta positivamente el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.

Hipótesis específica 4

La estrategia de acuerdos de red impacta positivamente el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.

Hipótesis específica 5

La legitimidad democrática impacta positivamente el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.

1.11 Instrumentos cuantitativos y cualitativos

Esta investigación se desarrolla mediante una metodología mixta por lo que se utiliza un instrumento cuantitativo y uno cualitativo para el análisis.

En cuanto al instrumento de análisis cuantitativo se emplea una encuesta de autoevaluación a funcionarios públicos que dirigen la red para medir el desempeño de las redes de gobernanza que implementan proyectos de cultura cívica a nivel local en el contexto de la ENCCÍVICA 2017-2023. La percepción sobre los constructos se mide a través de ítems de escala tipo Likert de 7 puntos. Los datos obtenidos de este instrumento serán vaciados en bases de datos susceptibles de utilizarse en el programa estadístico especializado como SmartPLS que se usa para diseñar y probar modelos de ecuaciones estructurales mediante el método de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM).

En cuanto al instrumento cualitativo de análisis complementario se utiliza la entrevista semiestructurada. La entrevista plantea preguntas sobre la perspectiva del funcionario sobre los objetivos de la política y sus conceptos centrales, sobre los orígenes de la política, sobre los proyectos más relevantes, su opinión sobre la perspectiva de la gobernanza en red de la política, los aliados estratégicos con los que cuentan y finalmente los recursos que estos les proveen. Los datos obtenidos en la entrevista se utilizan para complementar los resultados de desempeño de la red obtenidos en los modelos de ecuaciones estructurales (SEM).

1.12 Alcances y limitaciones de la investigación

En cuanto a los alcances de la presente investigación se busca analizar el desempeño de las redes de gobernanza que implementan proyectos de cultura cívica a nivel local en el contexto de la ENCCÍVICA 2017-2023. Esto se complementa con narrativas cualitativas que permitan complementar los resultados del modelo. Será importante contar con estos datos en tanto que es relevante conocer el desempeño de una red de gobernanza que implementa una política en el ámbito sub-nacional. El nivel operativo de acción de la política, donde interactúan

los diversos actores públicos, privados y sociales a nivel operativo para la provisión de los servicios públicos, es el espacio que revela el funcionamiento efectivo de la política pública.

Los resultados de este estudio constituirán información clave para reconocer cuáles son los factores que afectan el funcionamiento de una política de cambio político cultural en el ámbito sub-nacional. Sobre todo, se trata de reconocer cuáles son los puntos fuertes y los puntos débiles dentro del desempeño de la red de gobernanza que implementa la ENCCÍVICA 2017-2023 a las divergentes realidades políticas, económicas, sociales y culturales de los estados de la República. De ser posible contar con el tiempo y los recursos necesarios se pretende abarcar las experiencias de los funcionarios locales de todas las realidades estatales para así hacer comparaciones que permitan explicar los caminos de mejora del desempeño de las redes de gobernanza que operan la política.

En cuanto a las limitaciones de la investigación, el estudio se reduce en términos de muestra, pues sólo aborda a la medición del desempeño gubernamental de la ENCCÍVICA 2017-2023 desde la perspectiva de los funcionarios públicos que implementan los proyectos. Será necesario ampliarse a la perspectiva de otros participantes no gubernamentales para obtener más información sobre el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la política de promoción de la cultura cívica. Sin embargo, exploratoriamente se busca ver si la medición de la percepción de funcionarios es suficiente para evaluar el desempeño de las redes de actores que implementan proyectos.

Capítulo 2. Marco contextual. Los problemas perversos y las redes de gobernanza. El caso de la ENCCÍVICA 2017-2023.

2.1 Los problemas perversos en la sociedad actual

Los principales actores de nuestras sociedades contemporáneas (los gobiernos, las empresas y la sociedad civil) se enfrentan a problemas públicos cada vez más complejos. Para tratar estos problemas complejos es necesario emprender procesos duraderos de diseño, implementación de políticas que se encarguen de proveer servicios públicos que los atenúen significativamente. Sin embargo, resulta difícil que la provisión de estos servicios públicos sea solamente administrada por los actores gubernamentales. Ante esto, se ha experimentado con el diseño e implementación de políticas bajo un esquema de gobernanza en red, es decir políticas que se realizan de manera colaborativa entre actores públicos, privados y sociales (Peters y Pierre, 1998; Kooiman, 2005; Klijn y Koppenjan, 2016).

Existen múltiples ejemplos de problemas complejos en la sociedad como: 1) las políticas para la realización, operación y mantenimiento de obras públicas de infraestructura; 2) las políticas para la reestructuración del centro de las ciudades; 3) las políticas para luchar contra el crimen y mejorar la seguridad social; 4) las políticas para provisión de servicios públicos integrales. En este trabajo consideramos que un quinto ejemplo agregado a los anteriores. 5) las políticas para la promoción de la cultura democrática entre los ciudadanos (Klijn y Koppenjan, 2016; Daviter, 2017).

Estos problemas complejos o los denominados problemas perversos o malditos (wicked problems) dentro de la literatura de políticas públicas, tiene en común tres características principales: 1) En primer lugar, se tratan de problemas cuya complejidad requiere un conocimiento profundo sobre su naturaleza y sus posibles soluciones. Es decir que hay una ausencia total o participar de información o conocimiento sobre la naturaleza tecnológicamente avanzada del problema. 2) En segundo lugar, se tratan de problemas que involucran a múltiples actores para su surgimiento y solución. Es decir, que manifiestan la presencia de diversos actores con intereses y percepciones divergentes, incluso conflictivas. 3) En tercer lugar, tratan de problemas que atraviesan las jurisdicciones tradicionales de las organizaciones en los diversos niveles gubernamentales (federal, estatal y local) así como entre sus jurisdicciones (pública, privada o social). Estas tres características pueden afectar considerablemente los intentos públicos por darles solución a dichos problemas, resultando en procesos caóticos con resultados inesperados o no deseados (Kooiman, 1993; Kooiman, 2005; Klijn y Koppenjan, 2016).

Los gobiernos, las empresas y la sociedad civil ya no son capaces de abordar por sí mismos y de manera aislada estos problemas públicos complejos debido a que: 1) individualmente los actores carecen de los recursos o capacidad necesaria para atender los problemas; 2) los actores carecen del conocimiento técnico u operativo sobre las variables determinantes de los problemas sociales que se abordan; 3) existe una interdependencia de los actores que se involucran en la producción del problema, así como en su solución (Klijn y Koppenjan, 2016; Daviter, 2017).

2.2 Transición del gobierno a la gobernanza para tratar problemas perversos

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 de: 1) un enfoque top-down (de arriba hacia abajo); 2) a un 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 (Kooiman, 1993; Winter , 2003; O´Toole, 1997; Klijn y 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 prácticamente 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 (Jessop, 1997; Klijn y Koppenjan, 2016).

El modelo tradicional de la administración pública requiere que la integración y coordinación de las acciones se da mediante un mando y control central de corte burocrático. Este modelo, el mando central o autoridades políticas electas asigna las diferentes tareas y procedimientos a funcionarios públicos operativos. En ese sentido, bajo este modelo, 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; Klijn y Koppenjan, 2016).

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 deconstruyendolos 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 y 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: el control presupuestario; la motivación de los funcionarios; la coordinación de las unidades administrativas desde el centro político; y la entrega de políticas y servicios integrales que satisfagan las necesidades pluralistas y dinámicas de los clientes-ciudadanos (Levi-Faur, 2012; Klijn y Koppenjan, 2016).

En ese contexto de problemáticas del gobierno tradicional, la gobernanza surgió como una nueva forma de resolución de problemas, formulación de políticas y prestación de servicios (Klijn y Koppenjan, 2016; Rhodes, 2007). 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 para la solución de problemas públicos complejos (Klijn *et al.*, 2010; Klijn *et al.*, 2015; Klijn y Koppenjan, 2016; Klijn y Koppenjan, 2020).

De acuerdo con Peters y Pierre (1998) 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 a) un enfoque de gubernamental tradicional implica el uso de la posición jerárquica formal para imponer soluciones unilaterales a b) un enfoque de gobernanza que enfatiza el proceso a través del cual se logran los resultados deseados para el tratamiento del problema (Klijin y Koppenjan, 2016).

De acuerdo con Klijin y Koppenjan (2016) la falta de claridad en torno al término de gobernanza se debe a la existencia de cuatro malentendidos que confunden el debate sobre la gobernanza.

1. La gobernanza está en todas partes. El uso exagerado del término de gobernanza genera un malentendido de que es un fenómeno ubicuo. En la práctica cotidiana del gobierno aún existen muchos servicios públicos que se realizan en un entorno burocrático y bajo un esquema jerárquico, lo que hace que se adhieran a la teoría clásica de la administración pública como: a) recaudación de impuestos, b) derecho justicia penal, c) servicio militar. En este sentido, la gobernanza como buen gobierno, no tiene mucho que ver con la gobernanza como tal, pues simplemente se trata de principios clásicos de buena organización del servicio público.
2. La gobernanza es una nueva gestión pública. Este malentendido se debe a que no se reconoce la diferencia significativa entre la nueva gestión pública y la gobernanza. La nueva gestión pública apunta a resolver ineficiencias e incontrolabilidad en las organizaciones gubernamentales tradicionales. La nueva gestión pública es un paradigma opuesto a la gobernanza debido a que enfatiza una dirección central. Por su parte la gobernanza enfatiza las relaciones horizontales entre organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales.
3. La gobernanza es a-política o tecnocrática. Este malentendido se debe a que en algunos contextos se enfatiza el carácter del desempeño de la

gobernanza como una disposición técnica. En cuanto al aspecto a-político, los procesos de gobernanza son inherentemente políticos, pues tratan de conciliar diferentes actores con valores divergentes. Y es esta condición inherentemente política que trata la gobernanza hace que sea difícil resolver los problemas complejos con los instrumentos y habilidades de gestión pública clásicas.

4. La gobernanza se compone de redes autónomas. El último malentendido tiene que ver con que las redes de gobernanza se gobiernan a sí mismas sin la intervención de los actores públicos. Sin embargo, es común encontrar intentos de los actores gubernamentales por influir a las redes auto-dirigidas mediante diversos mecanismos: a) reglas de red, b) legislación, c) mecanismos de mercado. A menudo el gobierno debe intervenir en situaciones de bloqueo de los procesos de autogobierno de las redes de gobernanza autónomas debido a barreras por cuestiones de: a) intereses, b) estrategias e c) instituciones.

En el presente trabajo se adopta una definición de gobernanza como redes de gobernanza. En la tabla 2.1 se pueden apreciar las características generales de las tres perspectivas dominantes de la administración pública. Dentro de estas tres este trabajo enfatiza la perspectiva de redes de gobernanza. Las características de del enfoque de redes de gobernanza es el siguiente: 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 el control central y la necesidad de buscar otros actores para que complementen con sus recursos; c) El enfoque de redes reconoce que las políticas públicas implican un complejo proceso político administrativo que se debe gestionar activamente; d) por último, el enfoque considera que para tratar los problemas complejos es necesario crear estas redes de interdependencia con actores no-gubernamentales y gestionar su funcionamiento (Rhodes, 2007; Klijn y Koppenjan, 2016).

Tabla 2.1

Las tres perspectivas dominantes en la administración pública.

	Administración Pública Tradicional	Nueva Gestión Pública	Perspectiva de Redes de Gobernanza
Foco de Atención	Diferenciación y coordinación dentro de la burocracia.	Funcionamiento interno de órganos gubernamentales y relaciones contractuales.	Relaciones entre gobiernos y con otros actores (enfoque inter-organizacional).
Objetivos	Elaboración de políticas y servicios efectivos y uniformes de acuerdo con los principios de igualdad, legitimidad y legalidad.	Mejorar la eficacia y la eficiencia de la prestación de servicios públicos y las organizaciones públicas.	Mejorar la coordinación inter-organizacional y la calidad de la formulación de políticas y la prestación de servicios.
Ideas Centrales/ Técnicas de Gestión	Usar jerarquía y mando y control; manejo de línea; basarse en el seguimiento de las normas, la lealtad y la orientación de servicio público de los funcionarios públicos; ciclo de políticas como mecanismo de control.	Utilizar instrumentos comerciales y de mercado (técnicas modernas de gestión, mecanismos de mercado, indicadores de desempeño, juntas de consumidores) para mejorar la prestación de servicios.	Utilizar la gestión de redes: activar actores, organizar la investigación y recopilación de información (búsqueda conjunta de hechos), exploración de contenido, organización, reglas de proceso, etc.
Política	Los políticos establecen metas que son implementadas por el ejecutivo de manera neutral. Tanto los funcionarios públicos como los administradores electos deben rendir cuentas ante los órganos representativos de los políticos electos.	Los políticos establecen metas. La implementación de políticas y la prestación de servicios son realizadas por agencias independientes o mecanismos de mercado sobre la base de indicadores de desempeño claros.	Las metas se desarrollan y negocian durante los procesos de interacción, sin distinción clara entre formación, implementación y entrega de políticas y servicios. Los políticos son parte de estos procesos o facilitan estos procesos
Complejidad en la Sociedad	La complejidad se aborda mediante la deconstrucción y la asignación de tareas a unidades especializadas; tratado como un proceso de diseño intelectual con aportaciones de analistas de políticas, profesionales y conocimiento científico.	La complejidad requiere el establecimiento de objetivos claros y permitir a los implementadores un espacio discrecional para lograr los resultados. Manténgase alejado de las complejas interacciones con la sociedad. Utilice incentivos de mercado para gobernar las unidades de implementación.	La complejidad requiere interacción y relaciones de red dadas las interdependencias. Participar en la complejidad interactuando con los actores de la sociedad es inevitable y / o necesario para alcanzar resultados efectivos y respaldados.

Nota. La tabla muestra las características de tres perspectivas de administración pública. En las columnas se mencionan las tres perspectivas: 1) Administración Pública Tradicional; 2) Nueva Gestión Pública y 3) Redes de Gobernanza. En la columna de la izquierda se indica cada una de los aspectos fundamentales de cada enfoque para comprenderlos. Elaborado con base en Klijn y Koppenjan (2016).

La gobernanza es un proceso que tiene lugar dentro de las redes. De acuerdo con Klijn y 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 interdependencias altas entre actores, porque los recursos necesarios para atender los problemas complejos dependen de diferentes actores.
3. Las redes con interdependencias altas 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. Por último, 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 y Koppenjan (2016) de acuerdo con el cual, el término redes de gobernanza sirve 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 establecidos 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.

Con base en lo anterior se adopta el concepto de redes de gobernanza 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.

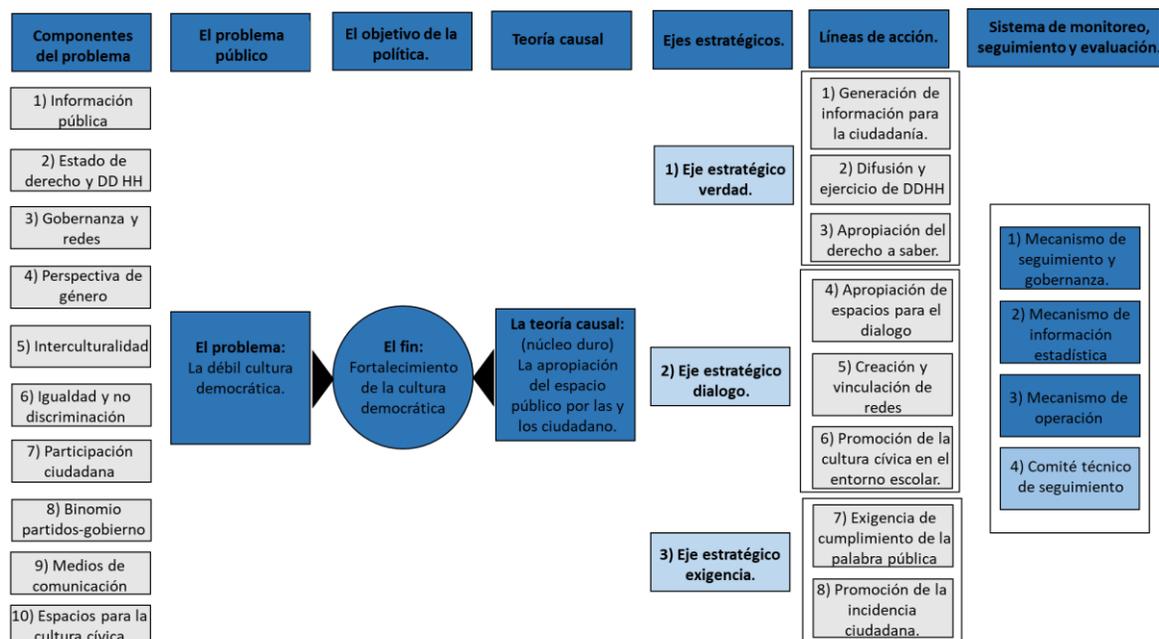
2.3 La Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023

La Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 es un ejemplo de una política pública diseñada bajo el esquema de gobernanza en red para atender problemas complejos. De manera sintética se puede decir que la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 (2016) fue concebida por el Instituto Nacional Electoral (INE) como una política pública de cambio político-cultural democrática. Esta política constituye las directrices generales del Estado mexicano para atender el problema público relacionado con la cultura política de los ciudadanos. Esta política está siendo actualmente implementada por el INE, los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) y una red de actores públicos, privados y civiles a nivel nacional y local (ENCCÍVICA, 2016; Reynoso, 2017).

En la figura 2.1 se puede ver de manera sintética el diseño general de la ENCCÍVICA (2016) como una política pública de cambio político-cultural que parte del reconocimiento de un problema público de débil cultura democrática entre los mexicanos, el cual se expresa en diez componentes clave. Para este problema se plantea el objetivo general de política de: fortalecimiento de la cultura democrática. Para atender este problema la ENCCÍVICA plantea una teoría causal o núcleo duro de la política pública que generará la apropiación del espacio público por parte de los ciudadanos a través de tres ejes estratégicos: 1) verdad, 2) diálogo y 3) exigencia. De estos ejes se desprenden ocho líneas de acción que buscan impactar directamente los diez componentes del problema. Por último se postula un sistema de monitoreo seguimiento y evaluación de las acciones de la política.

Figura 2.1.

El proyecto de la ENCCÍVICA 2017-2023 como política pública.



Nota. Aquí se muestra el diseño de la ENCCÍVICA 2017-2023 como política pública con todos sus elementos centrales. Su dirección de izquierda a derecha de los elementos indica la lógica causal de la política. Tomado de la ENCCÍVICA (2016).

Como se puede ver en la Figura 2.1 la ENCCÍVICA es una política pública que reconoce la existencia de un problema público complejo: la débil cultura democrática de los ciudadanos mexicanos. De acuerdo con José Reynoso (2017) uno de los aspectos destacados de la ENCCÍVICA 2017-2023 es el cambio conceptual de educación cívica a cultura cívica. Además cuenta con una fuerte orientación hacia la participación ciudadana como sinónimo de cultura cívica. Esta orientación es adecuada sí, y sólo sí, se considera que la cultura cívica no solo debe ser promovida entre los ciudadanos sino también entre los representantes políticos.

En la presentación de la ENCCÍVICA (2016) Lorenzo Córdova destaca que diversos estudios indican el amplio malestar de la ciudadanía con respecto a los resultados de la democracia y la democracia misma como régimen de gobierno en México. El desencanto de los ciudadanos con la democracia y sus resultados en México tiene

como trasfondo un amplio abanico de factores causales. Esto significa que, no existen las condiciones sociales para el surgimiento de una cultura política democrática entre los ciudadanos que los incline a participar activamente en los procesos de toma de decisiones políticas.

En el contexto de la transición democrática que experimentó México se logró perfeccionar los procesos electorales, sin embargo, se desatendió el desarrollo de la cultura cívica que sustentará el propio régimen democrático. Por lo tanto, la participación ciudadana quedó ceñida a los procesos electorales cada tres y seis años, abandonando con ello sus posibilidades de incidencia y control de las decisiones públicas de manera continua. Esta tendencia se arraigó, dejando un gran vacío en cuanto al papel del ciudadano en la formulación, evaluación e implementación de las decisiones gubernamentales.

Visto de esta manera, el desarrollo procedimental-electoral de la democracia debe ir acompañado y complementado por el desarrollo de una cultura democrática en la ciudadanía que respalde el cumplimiento efectivo de las reglas formales e informales del juego democrático. Son precisamente los ciudadanos socializados en una serie de valores y prácticas de orientación democrática, el fundamento que asegurará el cauce adecuado del régimen democrático. Una cultura democrática de la ciudadanía, será aquella que encamine a los ciudadanos a ser activos en los asuntos públicos y las decisiones gubernamentales mediante la exigencia de verdad, diálogo y resultados a las autoridades políticas (Putnam, 1993; Somuano y Nieto, 2014).

El comité de expertos que diseñó la ENCCÍVICA 2017-2023 (2016) estuvo conformado por: Dr. Roberto Javier Gutiérrez López, Dr. Mauricio Merido Huerta, Dra. Lourdes Morales Canales, Dra. María Fernanda Somuano Ventura, Dr. Francisco Valdés Ugalde. De acuerdo con el comité de expertos, la débil cultura democrática en la ciudadanía mexicana se expresa más claramente en la desvinculación del ciudadano con la posibilidad de participar en la toma de

decisiones respecto a la vida pública. Y ha sido precisamente esta desvinculación de la participación democrática lo que ha aumentado la brecha de desconfianza de la ciudadanía con respecto a las instituciones públicas. Esta situación de desvinculación ciudadana con las decisiones, es lo que ha impedido la consolidación del régimen democrático como sistema de vida en México y ha generado una serie de efectos negativos sobre la sociedad en su conjunto.

De acuerdo con la ENCCÍVICA (2016) algunos de los efectos más evidentes de la baja cultura democrática imperante en México, son los siguientes: 1) vulnerabilidad de los derechos humanos; 2) captura de puestos públicos; 3) ausencia de medios suficientes para exigir la rendición de cuentas de la autoridad; 4) múltiples expresiones de discriminación y marginación de grupos vulnerables; 5) resultados desiguales entregados por los poderes públicos. Ante esta serie de efectos negativos sobre la sociedad es imperativo que la democracia mexicana complemente su dimensión electoral con su dimensión de cultura democrática de la ciudadanía, para así atenuar los efectos perniciosos de la baja cultura democrática sobre la sociedad en su conjunto.

El documento de la ENCCÍVICA (2016) establece que el problema de la débil cultura democrática en México responde a múltiples causas. Debido a esto, no se puede establecer una relación lineal ni automática entre los efectos visibles del problema y los medios disponibles para modificarlos. Teniendo esto en cuenta, plantear la solución del problema público bajo la forma de una política pública constituye la alternativa de solución más competente. La política pública busca atender las causas de los problemas públicos tomando en cuenta las capacidades institucionales con las que cuentan los organismos gubernamentales para resolverlos. Por lo tanto, se trata de un enfoque holístico que considera la articulación más efectiva entre las causas del problema y los medios para atender el problema.

En este tenor la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 reconoce que ante el problema público de la débil cultura democrática se debe plantear la siguiente solución: la promoción de una activa cultura democrática en la ciudadanía. Para lograr esto la ENCCÍVICA (2016) plantea la necesidad de que los ciudadanos desarrollen su cultura democrática a través de una apropiación extensiva del espacio público. Esta apropiación del espacio público les permitirá ser socializados en los valores y prácticas de participación activa en las decisiones públicas. Para lograr esta apropiación del espacio público la ENCCÍVICA plantea una teoría causal que se despliega en tres ejes estratégicos: 1) eje verdad; 2) eje diálogo; 3) eje exigencia.

La ENCCÍVICA (2016) reconoce que las causas centrales de la débil cultura democrática tienen su raíz en una falta de verdad, diálogo y exigencia en la esfera pública. En este sentido, la cultura democrática no podrá consolidarse si no se diseña una política que promueva el mejoramiento de estas áreas. Como se puede ver en el documento de la ENCCÍVICA (2016), los tres ejes estratégicos de 1) verdad, 2) diálogo y 3) exigencia, constituyen el núcleo duro de la política, es decir su teoría causal para promover un efecto positivo y correctivo sobre el problema público de la débil cultura democrática. El objetivo es que los ciudadanos se apropien del espacio público existente, pero promuevan la creación de nuevos espacios para vigilar, dialogar y exigir al poder público.

El eje estratégico verdad se refiere a promover que el ciudadano tenga acceso conocimiento e información objetiva para el ejercicio de sus derechos. Se trata de la apropiación del derecho a la información por cada uno de los ciudadanos. Respecto al eje de verdad, la cultura democrática en México no podrá consolidarse si se le niega al ciudadano el acceso a la información pública con la mayor cantidad y la mejor calidad posible de datos y documentos que le permitan conocer el estado que guardan los asuntos públicos que le atañen (ENCCÍVICA, 2016).

El eje estratégico diálogo se refiere a la maximización de los espacios para el debate ciudadano sobre los asuntos públicos. Se refiere también al establecimiento de redes interpersonales e institucionales que favorezcan las prácticas democráticas y la promoción de la cultura cívica en los distintos ámbitos sociales. Respecto al eje de diálogo, se considera que la cultura democrática en México no podrá consolidarse si no se generan espacios para ensanchar el diálogo y la deliberación entre personas y organizaciones de toda índole (ENCCÍVICA, 2016).

El eje estratégico exigencia hace referencia a la generación de nuevos contextos para que la sociedad pueda canalizar sus demandas hacia las autoridades e instituciones. Estos contextos de exigencia permitirán que exista una presión para el cumplimiento de la palabra pública empeñada y el involucramiento ciudadano para la solución de los problemas públicos. Respecto al eje de exigencia, la cultura democrática en México no se consolidará si no se emplean herramientas y mecanismos que hagan posible una mayor exigencia sobre los resultados que entregan las instituciones públicas (ENCCÍVICA, 2016).

Los tres ejes estratégicos de la ENCCÍVICA (2016) constituyen los mecanismos de acción transversal para atender el problema público de la baja cultura democrática. Mediante la articulación de esta política que pugna por 1) más verdad, 2) más diálogo y 3) más exigencia, los ciudadanos comenzarán a apropiarse del espacio público de manera práctica, impactando así positivamente en los diferentes componentes causales del problema. En otras palabras, los tres ejes estratégicos constituyen los instrumentos de política que impactan transversalmente los diez componentes del diagnóstico del problema. Así los tres ejes estratégicos y sus ocho líneas de acción derivadas en conjunto constituyen los mecanismos causales que buscan configurar un comportamiento democrático en los ciudadanos, lo cual contribuirá a impactar los componentes que generan el problema público.

Los instrumentos de política de la ENCCÍVICA (2016): 1) verdad, 2) diálogo, 3) exigencia, pretenden consolidar una cultura democrática sin imponer contenidos

valorativos en la ciudadanía de manera autoritaria. Esto quiere decir que, al estar planteada como una política pública no se trata de un tradicional programa de formación cívica que impone contenidos de arriba hacia abajo. Los ejes estratégicos son instrumentos genéricos de política que bajo un principio de subsidiariedad buscan aportar los espacios y las herramientas para que la ciudadanía se apropie por sí misma del espacio público y genere sus propios contenidos valorativos. Lo que buscan es, sobre todo, generar una cultura de participación activa que propicie el buen funcionamiento del régimen democrático en su conjunto a través de la dimensión de su ciudadanía.

Una vez reconocido el problema público de la baja cultura democrática y una teoría causal para atender el problema, la ENCCÍVICA (2016) diseña su propio Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación (SMS&E) para asegurarse de que los instrumentos de la política estén cumpliendo los objetivos previstos. Este sistema está conformado por cuatro elementos fundamentales: 1) el mecanismo de seguimiento; 2) mecanismo de información estadística; 3) el mecanismo de operaciones; y 4) un comité técnico de seguimiento.

El mecanismo de seguimiento y gobernanza es una instancia de seguimiento y gobernanza donde participan los actores principales que intervienen en la implementación de la política pública: el INE, los OPLES y los partidos políticos, así como especialistas externos. Este mecanismo pretende crear un espacio de diálogo entre los principales actores involucrados en la política para debatir y decidir sobre el curso de las acciones realizadas por la política. En otras palabras, el objetivo de este grupo de actores consiste en garantizar la coherencia entre las acciones emprendidas y el núcleo duro de la política propuesta (ENCCÍVICA, 2016).

El mecanismo de seguimiento e información estadística es el instrumento que recupera y procesa estadísticamente la información cualitativa sobre el impacto de las acciones de la política en los componentes del problema. Este mecanismo está dedicado al desarrollo de indicadores de desempeño para los tres ejes estratégicos

de la política. Esto permitirá medir el impacto de la política sobre la cultura democrática de los ciudadanos en México. Este mecanismo genera su propia información y retoma información de otras instancias. El objetivo de este mecanismo es reconocer el impacto de la política en la cultura democrática en la ciudadanía mexicana, para a partir de ello adecuar o corregir las líneas de acción de la política (ENCCÍVICA, 2016).

El mecanismo de operaciones es un instrumento que consiste en la creación de bases de datos sobre la operación cotidiana de la política para cada uno de los ejes estratégicos y líneas de acción. Para sintetizar la información sobre la operación de la política se desarrolla un sistema de informático basado en dos tipos de matrices: i) una matriz de características detalladas sobre cada actividad de la política y ii) una matriz de actividades realizadas dentro de cada eje estratégico y línea de acción para monitorear el impacto de cada componente de la política. El objetivo de este mecanismo es retroalimentar de manera continua a las y los tomadores de decisiones, así como los operadores prácticos sobre el avance de las acciones emprendidas (ENCCÍVICA, 2016).

El comité técnico de seguimiento es el cuerpo de especialistas en gestión y políticas públicas que asegura la coherencia de los instrumentos de la política. El comité técnico es un cuerpo de acompañamiento técnico que sintetiza y analiza la información sobre el desempeño de la política para ser transmitida al instrumento de seguimiento y gobernanza. Su papel permite que las decisiones sobre la política sean informadas. El objetivo del comité técnico es asegurarse de que la ENCCÍVICA tenga coherencia política administrativa y de que mantenga su perspectiva de política pública (ENCCÍVICA, 2016). Hasta la fecha este comité ha emitido dos informes (CTS-ENCÍVICA, 2021 y 2022).

Es necesario reconocer que la ENCCÍVICA 2017-2023 es la primera política pública de su clase en México. Se trata de una política pública que pretende darle un nuevo tratamiento al problema, abandonado el viejo esquema de programas de educación

cívica que tradicionalmente venía realizando el INE. En tanto que se trata de un proyecto con una nueva forma de coordinación de la estructura gubernamental para atender el problema público reconocido como débil cultura democrática es de esperar la existencia de ciertas dificultades para consolidarse como forma definitiva de tratamiento del problema público de la cultura democrática en México. A partir de esto es pertinente considerar la posibilidad de que la política pública y la estructura gubernamental que la implementa tenga numerosas dificultades para atender el problema y lograr los objetivos de la política.

Una de las principales problemáticas que presenta el proyecto de la ENCCÍVICA (2016), es que reconoce que las facultades de autoridad político-administrativas del INE son limitadas en lo que se refiere al tratamiento del problema de la débil cultura democrática de los mexicanos. En su diseño, la ENCCÍVICA parte del reconocimiento de que el INE no puede actuar directamente sobre los diez componentes que constituyen la raíz del problema de la débil cultura democrática. Por lo tanto, la teoría causal de la ENCCÍVICA articulada en tres ejes estratégicos y ocho líneas de acción no pretende, ni podría influir directamente los componentes del problema. Lo que la política en realidad busca es, que el ciudadano consolide una cultura democrática a través de la cual se puedan reconocer esos problemas y que el ciudadano activo en la esfera pública contribuya a resolverlos.

Otras de las problemáticas de la ENCCÍVICA (2016), tiene que ver con la generalidad de su diagnóstico y la especificidad de su teoría causal. Por un lado, el diagnóstico del problema público es bastante completo, pues pretende abarcar las múltiples dimensiones políticas, sociales, económicas y culturales de la realidad mexicana que originan el problema de la débil cultura democrática. En contraste se tiene una política pública que plantea una teoría causal de manera general que impacta transversalmente los componentes del problema, esto quiere decir que su impacto puede ser difuso y su medición se puede llegar a dificultar. Debido a que el alcance causal de la política se presenta de manera más global y de manera transversal sobre los componentes del problema, los resultados efectivos de la

política pueden no ser mensurables en los términos que originalmente fueron planteados por la ENCCÍVICA.

Recapitulando, la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 es una política pública diseñada por el Instituto Nacional Electoral (INE) bajo un esquema de gobernanza en red para la promoción de cultura democrática entre la ciudadanía mexicana. En tanto que la ENCCÍVICA está diseñada bajo un esquema de política pública se puede concebir su desarrollo bajo el modelo del ciclo de políticas en cuatro momentos: 1) problema, 2) solución, 3) implementación y 4) evaluación.

En cuanto al problema, la política generó un extenso diagnóstico sobre el problema público de la baja cultura democrática entre la ciudadanía mexicana que ha impedido la consolidación y buen desempeño de la democracia como sistema de vida. Este diagnóstico se expresa a partir de diez componentes que deberán ser atendidos por la política de manera transversal.

En cuanto a la solución, la política plantea una teoría causal para la solución del problema de la baja cultura democrática a partir de la generación de condiciones para que el ciudadano se apropie del espacio público. Esta teoría causal se desarrolla a partir de tres ejes estratégicos, i) verdad, ii) diálogo y iii) exigencia, que tienen como objetivo impactar transversalmente los componentes del problema.

En cuanto a la implementación, la política plantea una serie de actividades que serán realizadas bajo un esquema de gobernanza por diversos actores públicos, privados y civiles a nivel nacional, estatal y distrital. La política pública plantea ocho líneas de acción dentro de las cuáles se desarrollan diversos proyectos a cargo de diversos actores que buscan impactar transversalmente los componentes del problema.

En cuanto a la evaluación, la política plantea su propio Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación que tendrá por objetivo asegurarse de que la política pública cumpla el objetivo de aportar a la solución del problema. La política plantea un sistema de evaluación compuesto por cuatro elementos: i) mecanismo de seguimiento y gobernanza, ii) mecanismo de información estadística, iii) mecanismo de seguimiento operativo y un vi) comité técnico de seguimiento, que monitorea y evalúa la política.

2.4 La elección del desempeño de los OPLES a nivel local

La elección temporal especial sobre el desempeño de la red de gobernanza que implementa la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 en el ámbito local a través de los OPLES de los diversos estados de la República está justificada porque es el espacio y temporalidad en el que se puede observar la complejidad institucional de la política de promoción de la cultura cívica a nivel nacional.

Los problemas de cultura democrática en la ciudadanía nacional tienen su génesis en un proceso más grande de modernización y globalización de las sociedades occidentales que han provocado una fragmentación de las identidades compartidas y una crisis de la cohesión social. Esta crisis constituye una mayor carga para los acuerdos de gobernanza entre los actores públicos y privados de las zonas urbanas. Las ciudades son ahora responsables de abordar una serie de cambios sociales que son resultado de fuerzas socio-económicas y políticas fuera de su control. La promoción de la cultura democrática a nivel urbano se ha vuelto a favor la participación ciudadana en redes de gobernanza (Andrews *et al.*, 2011).

De acuerdo con Andrews *et al.* (2011) la cultura democrática se debe concebir como una cultura de participación política. Para que los procesos de las democracias se desarrollen adecuadamente, debe interactuar con una cultura democrática correspondiente. En un contexto democrático es posible que los gobiernos locales promuevan mediante acciones públicas actitudes y comportamientos positivos en la

ciudadanía hacia la democracia. Se argumenta que los gobiernos locales pueden generar un bien público mediante la creación de programas que vuelvan a los ciudadanos más activos e influyentes en los asuntos públicos. Tanto los académicos como los formuladores de políticas están interesados en diseñar políticas que revitalicen el compromiso político y el espíritu comunitario.

En el caso mexicano la participación ciudadana es uno de los componentes clave del diseño de la política de promoción de la cultura democrática denominada ENCCÍVICA 2017-2023. El principal objetivo de la ENCCÍVICA es desarrollar una ciudadanía activa. Sin embargo, existe un vacío importante en cuanto a la profundización de las implicaciones de la apropiación del término teórico de participación y los requisitos prácticos para su implementación. Los proyectos implementados a nivel local en el marco de la ENCCÍVICA manifiestan una importante desconexión entre lo que se prevé como participación ciudadana y lo que se aplica concretamente (Reynoso, 2017; González, 2018).

En su tesis González (2018) analiza las implicaciones prácticas de la construcción conceptual de la participación ciudadana en el marco de la ENCCÍVICA 2017-2023. La autora sostiene que la mayoría de los OPLES mantiene la visión tradicional de participación ciudadana como participación política, dejando de lado otras formas de participación ciudadana en la esfera pública. Una de las dificultades prácticas con las que se encuentran los funcionarios que implementan actividades de la ENCCÍVICA a nivel local es motivar a los ciudadanos a participar en ellas y salir de la inercia de los proyectos implementados antes de la ENCCÍVICA (2016). Desde el inicio de la implementación de la política muchos ciudadanos mantienen sus reservas para participar, pues consideran que ésta no tiene un impacto directo en la esfera pública.

De acuerdo con González (2018) la ENCCÍVICA se caracteriza por una transición de la difusión de valores de la democracia hacia un enfoque de desarrollo de capacidades y reconocimiento de derechos para la activación ciudadana. Sin

embargo, muchas de las actividades desarrolladas a nivel local se mantienen en la línea de promoción de valores y son predominantemente realizadas en la población de los jóvenes en los ámbitos escolares. Aunque esta población es un adecuado punto de partida, los ejes estratégicos de verdad, diálogo y exigencia deben superar estos espacios para promover una cultura de participación en una población más amplia. En ese sentido, conservar las prácticas actuales por los OPLES para la promoción de las actividades de educación cívica y participación ciudadano desarrolladas por los OPLES a nivel local puedan promover la inclusión de nuevos actores y desarrollar la ciudadanía activa pretendida.

En este tenor, partimos del reconocimiento de que el gobierno nacional y local tiene un papel central en la promoción de la cultura democrática. El mecanismo principal para la promoción de la cultura democrática es a través de una participación activa de la ciudadanía en asuntos públicos. En el caso de México el INE y los OPLES en tanto organismos públicos autónomos tienen la atribución de la promoción de la cultura cívica sin embargo no han logrado romper las inercias pasadas. La adaptación del esquema de gobernanza en red constituye una nueva forma de articular colaboraciones a nivel local para promover e impulsar la participación ciudadana mediante su involucramiento en la propia red. Así las redes de gobernanza locales no solo se crean, sino que también se gestionan para lograr los objetivos de política por los cuales fueron articuladas. Aquí se puede ver la justificación temporal y espacial del estudio de las redes de gobernanza a nivel local.

1. En cuanto a la temporalidad, se destaca que una evaluación sobre el estado actual del desempeño de la red de gobernanza que implementa la ENCCÍVICA a nivel es relevante porque se puede obtener información de primera mano entre los funcionarios de los OPLES sobre el funcionamiento de la política. Este análisis sincrónico de la política puede darnos cuenta del estado de las complejidades de red a las que se enfrentan cotidianamente la administración de la red para la implementación de proyectos y actividades. Así el modelo probabilístico (PLS-SEM) que se plantea y las entrevistas abiertas darán un cuerpo de información que

permitirá nutrir los futuros esfuerzos de evaluación sobre el funcionamiento de la ENCCÍVICA.

2. En cuanto a la elección espacial de la investigación por conveniencia se eligen diversos estados de la República de acuerdo a su disposición de participación. Esta elección viene determinada por el deseo de ampliar el alcance para conocer cómo funciona la política en Estados con particularidades de desarrollo democrático diferentes. En la tabla 2.2 podemos apreciar los resultados del Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-MEX, 2022) para cada uno de los estados que se toman como muestra.

Tabla 2.2

Índice de Desarrollo Democrático (IDD) de los estados muestra.

Estado	IDD-2022	Nivel de Desarrollo	Posición en Ranking
Colima	7.157	Alto	3°
Nayarit	6.293	Medio	5°
Querétaro	5.633	Medio	8°
Baja California Sur	5.203	Medio	10°
Campeche	4.452	Bajo	14°
Baja California	3.805	Bajo	19°
Oaxaca	2.531	Mínimo	27°
Michoacán	2.342	Mínimo	28°
Guerrero	1.830	Mínimo	30°
Promedio Muestra	4.361		
Promedio General	4.264		

Nota. Esta tabla muestra los estados que se utilizan en la muestra de estudio. Se reproduce su Índice de Desarrollo Democrático (IDD) para el año 2022. Así como su nivel de desarrollo y posición en el ranking. Tomado del IDD-MEX (2022).

En este sentido, de acuerdo a los datos del IDD-MEX (2022) no revela que exista una diferencia sustancial en cuanto al puntaje promedio entre la muestra y la población de los estados. Entre estos estados existe un contraste de desarrollo democrático interesante sobre el cual se quiere profundizar dentro del estudio. Reconocer si de acuerdo a diferentes niveles de desarrollo democrático encontramos funcionamientos divergentes de la ENCCÍVICA a nivel local. Sobre todo nos interesa ver qué tipo de complejidades se manifiestan en estos estados en función del desarrollo democrático que manifiestan.

En síntesis, este capítulo muestra las ventajas que ofrece la implementación de las políticas bajo el esquema de redes de gobernanza para atender problemas complejos como el de la promoción de la cultura cívica en México. Las políticas públicas para la democracia planteadas a nivel nacional, como la ENCCÍVICA 2017-2023 tienen como objetivo promover una cultura democrática entre los ciudadanos, de tal manera que éstos se involucren activamente en asuntos públicos de la comunidad y mejoren el funcionamiento del régimen democrático en su conjunto. Sin embargo, este objetivo planteado a nivel nacional puede encontrar múltiples dificultades para su realización en el ámbito local, sobre todo debido a las configuraciones institucionales distintivas de las organizaciones administrativas estatales y los contextos políticos, económicos, sociales y culturales de cada estado. En ese sentido, efectuar una evaluación de desempeño a partir de los datos sobre las propiedades estructurales de los actores es indispensable para determinar el funcionamiento real y desempeño de la red de gobernanza que implementa la política pública a nivel local.

Capítulo 3. Las políticas públicas y los factores determinantes del proceso de implementación.

3.1 La definición de las políticas públicas desde la perspectiva organizacional

Para los fines de esta investigación, las políticas públicas deben entenderse como un curso de acción interorganizacional que tiende a la solución de un problema público mediante la realización de un fin específico a través del tiempo (Hecló, 1972). Esto implica que las políticas públicas no son decisiones aisladas sino una secuencia agregada de decisiones gubernamentales y eventos que parten desde la cúpula de la dirección política y llegan hasta el nivel de acción administrativa operativa. La política pública como curso de acción inicia en el nivel constitucional cuando los líderes políticos definen una ley con fines, objetivos y normatividad específica sobre un tema o problema público; después pasa por el nivel de acción colectiva de configuración interorganizacional donde los directivos de las diferentes agencias implementadoras coordinan las acciones y administran los programas y acciones de la política; por último, el curso de acción llega a su aplicación concreta a través de los servicios o decisiones provistas por los burócratas de nivel calle sobre la población objetivo. Este curso de acción de la política pública deriva de la agregación de decisiones configuradas institucionalmente en diferentes niveles con el objetivo de lograr un fin constitucionalmente prescrito.

En el ámbito académico el concepto de políticas públicas es utilizado como una categoría de análisis para comprender fenómenos de acción gubernamental

organizada a nivel meso. Esto quiere decir que las políticas públicas no son fenómenos globales ni fenómenos operativos, aunque se vinculen con ellos en cierto sentido (Hecló, 1972). Entendido de esta manera, la política pública no es una simple pieza de legislación o una acción administrativa, sino que se trata de una categoría analítica cuyos contenidos son definidos por el analista o formulador de políticas. Esta noción es útil pues para los propósitos de esta investigación se busca operacionalizar un concepto de política pública útil para la comprensión del fenómeno de la implementación desde el punto de vista organizacional e institucional.

En concordancia con lo anterior Subirats *et al.* (2008) argumenta que la política pública es una categoría de análisis que permite explicar el funcionamiento político-administrativo de la acción pública. El camino adoptado en este trabajo para comprender esta acción pública, es la perspectiva estructural de las políticas, la cual implica un análisis de los componentes organizacional e institucional de la acción gubernamental. Esta perspectiva buscará clarificar cuales son las reglas formales e informales que estructuran el comportamiento de los actores organizacionales que participan en la acción junta desde el plano constitucional, pasando por el de acción colectiva, hasta llegar al plano de funcionamiento operativo de la política.

La definición de política pública más acorde a la perspectiva estructural es la dada por el propio Subirats *et al.* (2008) quien entiende a la política como una serie de decisiones (curso de acción) intencionalmente coherente que es tomado por diferentes actores organizacionales públicos, privados y sociales a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones dan lugar a actos formales (institucionales) que exigen un grado de obligatoriedad tendiente a modificar la conducta de los grupos sociales (población objetivo) que originan el problema colectivo a resolver, en el interés de los grupos sociales (beneficiarios finales) que sufren los efectos negativos del problema en cuestión.

En este sentido, Subirats *et al.* (2008) incorpora dentro del concepto de políticas públicas al conjunto de actividades administrativas y normativas que buscan mejorar o solventar problemas reales. La emisión de leyes para atender problemas sólo puede producir efectos cuando los actores políticos, administrativos y sociales toman una acción concreta. Los efectos reales de una política dependen de ese conjunto de decisiones complejas que configuran un curso de acción desde el centro hasta la periferia. Así las políticas públicas se definen como conjuntos de decisiones y acciones que emergen de los actores públicos para orientar la conducta de la población objetivo a fin de que un problema público pueda resolverse a través de un esfuerzo colectivo. Las políticas públicas incorporan todas las decisiones tomadas desde el plano constitucional, pasando por el de acción colectiva con los órganos administrativos hasta el plano operativo de los burócratas de nivel-calle.

Las políticas públicas son programas de acción pública implementados por una o varias autoridades gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad y sobre un territorio dado (Thoening, 1985, como se citó en Subirats *et al.*, 2008). De ahí que, la unidad de análisis básica de análisis de un proceso de política pública bajo la perspectiva estructural debe ser la organización. El curso de acción de la política pública es configurado por actores organizacionales gubernamentales y no-gubernamentales que de manera agregada toman decisiones para lograr los objetivos de una política. Estos actores organizacionales provienen de diferentes posiciones y cuentan con intereses, recursos y capacidades institucionales particulares a través de los cuales buscan incidir efectivamente sobre el proceso de formulación e implementación de las políticas. La coordinación de estos actores organizacionales es necesaria para articular las decisiones de políticas públicas en los diferentes contextos político-sociales locales.

Se debe destacar que el objetivo de las políticas públicas es resolver problemas que han adquirido la categoría de “públicos”. Para resolver estos problemas se hace una planificación de acciones tendientes a la realización de ciertos fines y objetivos, que una vez cumplidos a través de acciones administrativas y operativas se lograría la

atenuación o resolución del problema. En este sentido, las políticas públicas configuran una acción inter-organizacional y asignan capacidades institucionales a organizaciones estatales y locales a fin de que se realicen las actividades tendientes a resolver el problema público. Así, las políticas públicas pueden ser vistas como respuestas institucionales del gobierno a estados sociales que son juzgados como problemáticos (Subirats *et al.*, 2008).

Ahora bien, una vez reconocido el campo de acción de las políticas públicas es tarea del análisis de las políticas públicas buscar problemas dentro del curso de acción de la política que vale la pena analizar y resolver. El análisis de políticas implica buscar problemas que se pueden solucionar por una organización gubernamental específica en un área de acción específica (Wildavsky, 2018). En este estudio se pretende un análisis de políticas de la etapa de implementación de la política denominada ENCCÍVICA 2017-2023, la cual se ubica en el sub-sistema de las políticas de promoción de la cultura cívica y es implementada por una organización no-gubernamental denominada Instituto Nacional Electoral (INE). El análisis de esta política se debe centrar en que tan bien están funcionando las organizaciones federales, estatales y locales que implementan la política. El reconocimiento de las problemáticas organizacionales de la política se debe derivar no solo de los resultados del programa, sino sobre todo del conocimiento del desempeño organizacional de las agencias implementadoras de la política.

3.2 La implementación de políticas públicas

La implementación de políticas públicas fue reconocida por primera vez como una etapa fundamental y problemática del proceso de desarrollo de las políticas públicas en la obra *Implementación* de Pressman y Wildavsky (1984). En esta obra los autores analizan las causas del fracaso de un programa de inversión pública para la creación de puestos de trabajo en la ciudad de Oakland, California. Los autores argumentan que el fracaso de la implementación de la política no se debió a una situación económica deficiente, sino a la gran cantidad de actores administrativos, económicos y políticos que estaban implicados en el proceso de implementación.

Los autores concluyen que al aumentar el número de actores e inevitablemente la cadena de acuerdos necesarios para realizar las acciones generó un retraso para alcanzar los objetivos deseados.

El estudio pionero de carácter exploratorio de Pressman y Wildavsky (1984) muestra la importancia de realizar un análisis de implementación que permita identificar e individualizar los potenciales factores que pueden afectar la puesta en práctica de una política. En el caso abordado, los órganos administrativos actuaron de manera consistente con los objetivos establecidos de la política, sin embargo desembocó en un fracaso, debido a que se ignoraban los factores y actores que impactan el proceso de implementación. El fin último de este tipo de análisis, debe ser generar propuestas de mejora del proceso de implementación desde los órganos administrativos centrales para así aumentar las probabilidades de éxito de una política pública o programa en un contexto local específico.

De acuerdo con Subirats (1992) los estudios de implementación se deben distinguir de los estudios de evaluación. Por un lado, los estudios de implementación se centran en la búsqueda de los factores causales de los éxitos o fracasos de un proceso de puesta en práctica de las políticas públicas. Por su parte, los estudios de evaluación buscan juzgar la efectividad de las políticas, programas o proyectos durante su funcionamiento y sobre todo en su terminación a través de evidencia de corte cuantitativo. En ese sentido, el estudio de implementación es un campo con un mayor margen de desarrollo analítico en tanto que pretende clarificar el desempeño político administrativo de la cadena de actores organizacionales que implementan una política pública.

Aunque los estudios de implementación surgieron hace más de cuarenta años, siguen presentando múltiples dificultades analíticas que es indispensable mencionar. Los estudios de implementación no siempre son emprendidos debido a las siguientes dificultades: a) los problemas de implementación son complejos y por lo tanto difíciles de analizar debido a las divergentes perspectivas teóricas,

estrategias de investigación y metodologías; b) la identificación y acceso a los actores relevantes y la información que poseen usualmente resulta difícil; 3) las variables empleadas en los diversos marcos de análisis son de difícil medición; 4) es difícil aislar para un estudio las decisiones que se toman en el contexto administrativo; 5) estudiar adecuadamente la implementación requeriría poner atención a una multiplicidad de acciones por un periodo de tiempo prolongado, lo cual requeriría un gran despliegue de recursos.

El principal foco de interés de los estudios de implementación es la complejidad de la acción conjunta que se ve reflejada en la existencia de una gran cantidad de órganos administrativos, niveles de gobierno y grupos afectados (Subirats, 1992). Los actores organizacionales a diferentes niveles conforman la cadena de decisiones encaminadas a poner en práctica de una política pública, sus programas y actividades concretas. Es indispensable que exista un cierto grado de coordinación y colaboración activa entre todos estos actores a fin de alcanzar los objetivos previstos por la política. En ese sentido el estudio de la implementación tiene que poner atención a un amplio espectro de factores que van desde el alcance del diseño de la política pública, la dinámica de las relaciones interorganizacionales, las capacidades de las organizaciones implementadoras y la configuración de los contextos locales.

La implementación de políticas públicas no es una simple ejecución de los programas de la política (Subirats, 1992; Najam, 1995). La perspectiva weberiana de la burocracia racional-legal parte de la suposición errónea de que una vez que la política ha sido emitida se decide adoptar, ésta será llevada a cabo y sus resultados coincidirá en gran medida con las expectativas de quienes la elaboraron (Van Meter y Van Horn, 1993). Esta perspectiva tiende a considerar que los fallos de las políticas públicas se deben sobre todo a errores en el diseño de la política y no dificultades en el proceso gubernamental de implementación. En términos teóricos esta visión puede restringir la comprensión real de los procesos de políticas públicas y en términos prácticos condenar a fracasos políticas públicas bien diseñadas.

Ahora se procede a enunciar una serie de conceptos del proceso de implementación de políticas públicas. De acuerdo con Pressman y Wildavsky (1973, como se citó en Subirats, 1992) la implementación de políticas públicas se puede definir como un proceso de interacción entre los objetivos establecidos y las acciones emprendidas para alcanzarlos. Para Pressman y Wildavsky (1973, como se citó en Subirats, 1992) la implementación es un proceso a través del cual se identifican los objetivos (programas) y los medios (recursos) para alcanzarlos. Para Pressman y Wildavsky (1973, como se citó en Najam, 1995) la implementación de política significa, hacer: llevar a cabo, lograr, cumplir, producir, completar las teorías implícitas en las políticas públicas. La implementación implicaría entonces contar con la capacidad para forjar los eslabones necesarios de la cadena para obtener los resultados deseados de la política.

Para Thoening (1985, como se citó en Subirats, 1992) por su parte señala que la implementación es el proceso de puesta en práctica de un programa de acción a un problema planteado. Para Van Meter y Van Horn (1993) la implementación de políticas públicas abarca aquellas acciones efectuadas por los individuos o grupos (públicos y privados) con miras a la realización de objetivos previamente decididos. Más adelante Van Meter y Van Horn (1993) destacan que la implementación es el proceso mediante el cual el sistema político logra convertir los grandes objetivos generales de las políticas en servicios públicos concretos que tienen un impacto significativo sobre un problema público dado. Para Merilee Grindle (1980 citada por Najam, 1995) la implementación de políticas es un proceso continuo de toma de decisiones por parte de una variedad de actores, cuyo resultado final es determinado por el contenido del programa que se está llevando a cabo y por la interacción de los tomadores de decisiones dentro de un contexto político administrativo.

Para Najamura y Smallwood (1980, como se citó en Najam, 1995) la implementación es un proceso de llevar a cabo una decisión autorizada, es decir,

una elección de política pública. Para Mazmanian y Sabatier (1983, como se citó en Najam, 1995) la implementación de políticas es el conjunto de actividades que ocurren después de la emisión de directivas de políticas públicas autorizadas, que incluyen tanto el esfuerzo por administrar como los impactos sustantivos sobre las personas y los eventos. Para Googon, Bowman, Lester y O'Toole (1990, como se citó en Najam, 1995) la implementación es una serie de decisiones y acciones dirigidas a poner en práctica un mandato ya decidido.

Como se puede ver las definiciones de implementación destacan su condición como un proceso. Esta noción se explica por la distinción que realiza Pressman y Wildavsky (1973, como se citó en Najam, 1995) sobre las dos acepciones de la palabra implementación, una como sustantivo y otra como verbo. Como sustantivo la implementación hace referencia al estado de haber alcanzado los resultados planteados por una política pública. Como verbo la implementación es un proceso continuo de realización de las acciones para lograr los objetivos de una política pública. Por lo tanto, existen muchas situaciones en las que, aunque no se logra la implementación plena de los objetivos de la política (sustantivo), no significa que el proceso de la implementación no ocurra (verbo). Esta investigación se centra en la implementación como verbo, es decir en el proceso de lo que sucede después de que se promulga una política.

Es importante reconocer que el proceso de implementación de políticas tienen un componente de gestión y administración, pero también conlleva un proceso político de negociación (Najam, 1995). El proceso de implementación se asemeja a un proceso político, en tanto que trata de quién obtiene qué, cuándo, cómo, dónde y de quién. La formulación e implementación de políticas públicas conlleva la interacción de una pluralidad de actores (públicos, privados y sociales) que cuentan con intereses objetivos y estrategias divergentes. Es poco probable que una política pueda realizar sus actividades y alcanzar sus objetivos si no genera una vinculación y coordinación con otros actores organizacionales.

Es fundamental adoptar a los actores organizacionales como unidad de análisis para comprender los procesos de implementación de políticas públicas (Najam, 1995). Esto debido a que la implementación involucra un flujo constante de situaciones de decisión para los diferentes actores (públicos, privados y sociales). Estas situaciones de decisiones se dan en tres niveles institucionales que van desde constreñimientos institucionales generales (constitucional), pasando por los acuerdos de relaciones interorganizacionales (acción colectiva) y que concluyen en los constreñimientos operativos intraorganizacional (operativo). Aunque sólo los actores públicos están capacitados constitucionalmente para regular la vida pública, las situaciones de implementación los actores privados y sociales logran incidir en el proceso de implementación a través de arreglos institucionales. La incidencia de múltiples actores en el proceso de implementación genera situaciones de complejidad que no se pueden analizar únicamente con la literatura de gestión pública sino con el análisis de las políticas públicas.

3.3 Las perspectivas top-down y bottom-up de implementación

En el campo de estudios de implementación de políticas públicas existen dos enfoques de investigación principales: 1) el enfoque top-down (de arriba hacia abajo) y 2) el enfoque bottom-up (de abajo hacia arriba).

3.3.1 El enfoque Top-down

Los estudios de implementación con orientación top-down (de arriba hacia abajo) se basan en una lógica deductiva y buscan elaborar marcos de análisis capaces de recomponer todos los factores susceptibles de influir en el desempeño político administrativo de un subsistema de políticas públicas dado (Subirats, 1992). Esta primera aproximación analítica a la implementación bajo la forma de marco de análisis permitió distinguir analíticamente con mayor claridad los factores causales de un fracaso o un éxito en un proceso de implementación de políticas. Permitted conocer con mayor claridad si los factores que afectan la implementación se encontraban en: 1) el diseño de la política; 2) las relaciones intergubernamentales;

3) la gestión administrativa de las agencias; o 4) la propia sociedad donde se aplicaba la política (Dente, 1984, como se citó en Subirats, 1992)

Los marcos de análisis de orientación top-down (de arriba hacia abajo) tienen sus fuentes teóricas básicas en la literatura sobre: 1) procesos decisionales (consecuencias de cambios institucionales); 2) teoría organizacional (trabajos sobre control y cambio organizacional); 3) teoría de relaciones intergubernamentales (trabajos sobre redes de políticas públicas). A partir de esta literatura se buscaba explicar de manera general los fracasos en el curso de acción organizacional de una política pública (Subirats, 1992). Estos tres cuerpos teóricos constituyen los fundamentos teóricos de las variables adoptadas en este estudio para la comprensión del fenómeno de implementación de las políticas públicas.

El enfoque Top-down (de arriba hacia abajo) ha sido caracterizado como un modelo “administrativo” o “racional weberiano”. El enfoque Top-down (de arriba hacia abajo) presenta diversas ventajas. En tanto que establece categorías analíticas de aplicación general a diversas circunstancias de implementación y hace comprensible el estudio de estas variables claves para cada caso concreto. En tanto que prescribe variables clave del proceso de implementación, permite la acumulación de evidencia empírica. Por último, la identificación de variables clave permite postular relaciones causales entre las mismas (Subirats, 1992).

Los marcos de análisis top-down (de arriba hacia abajo) del proceso de implementación no están diseñados para conocer el impacto real de las políticas públicas; tal estimación del impacto de la política es tarea de la evaluación. Lo que los marcos de análisis del proceso de implementación aportan es exponer una serie de variables clave que permiten explicar el desempeño de la política, es decir, el grado de realización de los objetivos previstos en el diseño de la política en la práctica efectiva. Aunque se reconoce que el buen desempeño de la política pública no es sinónimo de resultados positivos, se destaca que es una condición necesaria para alcanzarlos.

3.3.2 El enfoque Bottom-up

El enfoque Bottom-up (de abajo hacia arriba) de implementación se basa en una lógica inductiva y busca recomponer el proceso de implementación desde su funcionamiento efectivo hasta su diseño constitucional, en una lógica de mapeo hacia atrás. Este enfoque considera que la formulación e implementación de las políticas es un proceso en el que múltiples actores gubernamentales y no-gubernamentales que desde diferentes posiciones organizacionales y niveles gubernamentales buscan incidir en el desarrollo de la política. Derivado de esto, se señala que la implementación es un proceso de compromiso y negociación entre todos estos actores involucrados con la política. Este proceso dinámico de interacción entre actores es lo que determinará el funcionamiento efectivo de la política en su fase de implementación.

La unidad de análisis del enfoque bottom-up (de abajo hacia arriba) son las redes de actores que intervienen en el proceso de implementación de las políticas públicas. Las redes de políticas públicas es una categoría de análisis que permite identificar bajo un entramado común al conjunto de los actores (públicos, privados y sociales) involucrados en la política. Estos actores configuran una red interorganizacional donde se comparten recursos, información y autoridad para atender un problema público. La configuración institucional y las interacciones dinámicas entre los actores de las redes de políticas públicas influye de manera determinante en el desempeño de la política de la política, es decir en su grado de efectividad para ponerse en práctica y lograr sus objetivos (Subirats, 1992).

La noción de las redes de políticas del enfoque bottom-up contraviene la noción clásica racional burocrática que sustenta el enfoque top-down. Tomar a la red de políticas públicas como unidad de análisis resulta contradictoria con la tradición administrativa que tiende a identificar las decisiones de políticas bajo grandes organizaciones gubernamentales caracterizadas por ser uniformes y jerárquicas (Subirats, 1992). La noción de redes de políticas conlleva una visión de centro

decisor de políticas más abierta, comprendiendo que los actores locales tienen capacidad de incidencia sobre las políticas nacionales. En este sentido se revitaliza el papel de las organizaciones involucradas en la implementación de políticas no solo a nivel federal, sino sobre todo a nivel regional y local (Subirats, 1992).

Cada política pública genera su propia red o entramado de organizaciones que intervienen en la implementación de la política. Este es precisamente el trabajo empírico que se tiene que realizar dentro del enfoque bottom-up, el mapear a los actores clave dentro de la implementación a fin de determinar su afiliación, intereses e interdependencias. Su afiliación puede ser a organizaciones del sector público, privado o civil, que pueden variar igualmente según su naturaleza como grupos de élite político-administrativas, profesionales, sindicales o de ciudadanos. Su interés puede variar en función de sus afiliaciones organizacionales, su territorio o sus funciones institucionales. Su independencia puede ser de tipo horizontal (áreas o ámbitos de acción) o vertical (niveles gubernamentales).

El enfoque Bottom-up parte del reconocimiento de que la fuerza del gobierno central dependerá de las diferentes instancias ubicadas en los gobiernos regionales y locales (Subirats, 1992). Toda organización depende de los recursos y cooperación de otras para alcanzar los fines de una acción pública. El mapeo hacia atrás del enfoque bottom-up (de abajo hacia arriba) permite identificar a los actores principales que inciden en el proceso de implementación desde el ámbito operativo hasta el directivo. (Subirats, 1992). Existen factores en todas las etapas del proceso de la política que pueden afectar su configuración y funcionamiento.

3.3.3 El enfoque de síntesis.

Es importante destacar que de acuerdo con Najam (1995) la mejor alternativa de enfoques de investigación para el estudio de la implementación es la adopción de un enfoque de síntesis que integre elementos ambos enfoques, tanto el top-down (de arriba hacia abajo) y bottom-up (de abajo hacia arriba). Ambos enfoques explican una parte de la realidad del complejo fenómeno de implementación de

políticas públicas que debe ser considerado por el analista. El criterio clave o filtro para elegir los elementos relevantes de ambos enfoques deben ser las características o condiciones específicas del caso de implementación que se está estudiando.

En tanto que no existe consenso teórico dentro de los estudios de implementación, el enfoque de síntesis no pretende generar una teoría general. Puesto que no es posible desarrollar una única teoría predictiva universalmente aceptable, lo mejor es aceptar la diversidad teórica (Najam, 1995). El propósito del enfoque de síntesis es identificar el conjunto de variables explicativas que permitan una mejor comprensión del fenómeno de implementación que se aborda.

El enfoque de síntesis reconoce que, en el campo de la implementación, el consenso sobre una única teoría causal no es probable ni deseable. Los estudios de implementación deben aceptar la complejidad de la acción conjunta y la diversidad de situaciones de implementación que pueden entrar dentro de los marcos de análisis y modelos de implementación. La alternativa de síntesis postula que se deben encontrar el conjunto de variables críticas que puedan aplicarse por igual a una diversidad de: a) cuestiones de política (sea seguridad, medio ambiente o educación); 2) tipos de políticas (regulatorias, distributivas y redistributivas); 3) sistemas políticos (federal o unitario); 4) niveles gubernamentales (federal, estatal o local) (Najam, 1995).

3.4 Las variables clave del proceso de implementación de políticas públicas.

3.4.1 El desempeño del proceso de implementación.

Aquí se propone un marco de análisis para estudiar la implementación de políticas públicas entendida como complejo proceso político-administrativo de negociación entre actores (públicos, privados y sociales) para la realización de acciones públicas que tienden hacia la atención de un problema colectivo. Tal como señala Winter (2003) la variable dependiente fundamental de los fenómenos de implementación

debe ser el desempeño político-administrativo de la política pública; es decir, determinar su capacidad organizacional e interorganizacional para realizar los objetivos de la política. En ese sentido, se establece un marco de análisis que considera como variable dependiente, el desempeño de la política pública y como variables independientes: 1) el contenido de la política (nivel constitucional); 2) el contexto de relaciones inter-organizacionales (nivel de acción colectiva); y 3) la capacidad de acción intra-organizacional (nivel operativo).

3.4.2 Contenido de la Política

El contenido de la política hace referencia a los objetivos (lo que la política se propone hacer), teoría causal (como se plantea la solución general) y medios (cómo pretende resolver el problema percibido de manera concreta) que la política establece oficialmente para atender un problema público específico. Todos estos elementos establecen una configuración institucional de nivel constitucional que prescribe cuáles son los fines últimos y las normativas que se necesitan seguir para alcanzar los fines de la política. El grado de cambio establecido en el contenido de la política y el grado de consenso interorganizacional necesario para darle validez de dicho contenido es determinante en el proceso de implementación de políticas. El estudio de esta variable debe ser realizado mediante un análisis documental y entrevista. El objetivo de estudiar esta variable es determinar el potencial impacto de los constreñimientos institucionales a nivel constitucional sobre el comportamiento interorganizacional e intraorganizacional en los niveles más bajos.

El punto de partida para la existencia de una política pública es el establecimiento del contenido de la política, es decir, sus fines u objetivos últimos. Los objetivos de la política funcionan como los referentes normativos con respecto a los cuales se pondera el éxito o fracaso de un proceso de implementación de políticas. Se establece que cuando más claros sean los objetivos de una política será más fácil ponerlos en práctica durante un proceso de implementación (Subirats, 1992).

De acuerdo con Najam (1995) se tiene que reconocer que el contenido de la política puede ser identificado con la teoría causal general de la política (sea esta explícita o no). Las políticas son diseñadas como teorías causales que se tiene que cumplir para resolver un problema público. Una vez puesta en marcha una política pública, los implementadores se deben asegurar de que se generen las actividades necesarias para que se cumpla la teoría causal proyectada por la política.

El establecimiento del contenido de la política incluyendo objetivos, teoría causal y medios, constituye el punto de inicio del proceso de implementación de las políticas públicas. El contenido o diseño de la política establece, no solos los fines y objetivos de la política, sino que también todos los elementos necesarios para realizar la implementación y producir los servicios de la política. El contenido de la política prescribe también una asignación diferenciada de: a) autoridad; b) información; 3) recursos financieros; y 4) recursos humanos; a las diferentes agencias implementadoras (Van Meter y Van Horn, 1993).

Es indispensable reconocer que el contenido de la política tiene un peso significativo para explicar el proceso de implementación de la política. Cuando la política pública define el contenido de la política se da inicio al proceso de implementación. El contenido de la política determina institucionalmente la orientación que tendrá el proceso de implementación de la política. Sobre todo, porque el contenido de la política define los procesos, estructuras y relaciones que se buscará materializar durante el proceso de implementación (Van Meter y Van Horn, 1993).

El contenido de la política puede clasificarse de acuerdo a tres tipos generales de políticas postuladas por Theodore Lowi (1964, como se citó en Najam, 1995). Existen tres tipos de políticas: a) políticas distributivas, b) políticas reguladoras; y c) políticas redistributivas. Las políticas distributivas crean bienes públicos para generar un bienestar general –Las políticas regulatorias especifican reglas de conducta con sanciones por incumplimiento. Las políticas redistributivas intentan cambiar las asignaciones de riqueza o poder de algunos grupos a expensas de

otros. Puesto que cada una de estas políticas implica un nivel de coacción estatal diferente, es de esperar que en el proceso de implementación se tengan resultados dispares en función de si se implementa un tipo u otro.

De acuerdo con Van Meter y Van Horn (1993) el contenido de las políticas se debe clasificar de acuerdo a dos criterios: a) la magnitud de cambio requerido; y b) el grado de consenso de los actores en torno a las metas. En cuanto a la magnitud de cambio requerido en las organizaciones, se puede esperar que las políticas que planteen cambios graduales y acumulativos tengan mayor posibilidad de producir respuestas positivas de apoyo que los cambios drásticos. Los grandes fracasos de políticas se pueden precipitar si se plantean grandes demandas de cambio a las estructuras y procedimientos administrativos vigentes. Es más difícil poner en práctica objetivos de políticas que plantean cambios profundos que aquellas que demandan únicamente cambios marginales.

En cuanto al grado de consenso en torno a los objetivos de las políticas Van Meter y Van Horn (1993) señalan que el grado de conformidad o consenso de los funcionarios y líderes con los objetivos de la política puede determinar el éxito o fracaso de la política en su etapa de implementación. Una de las estrategias para mejorar el consenso de los funcionarios en torno a las metas de la política es hacerlos participar en el proceso de elaboración de las decisiones de política. Esta participación permite que haya un mayor compromiso, que se comprenda las razones de la innovación dada y por ende reducirá la resistencia inicial. El consenso en torno a las metas es condición necesaria aunque no suficiente para asegurar un buen proceso de implementación de políticas.

Basado en lo que señalan Van Meter y Van Horn (1993) en torno a que los criterios para clasificar el contenido de la política de acuerdo a: a) el grado de cambio demandado; y b) el grado de consenso requerido, se puede hacer una tipología de situaciones esperadas. En los casos donde el contenido de la política plantea grandes cambios y cuentan con un consenso bajo entre los funcionarios

implementadores se espera que haya dificultades para lograr los objetivos de la política. En los casos donde el contenido de la política busca cambios menores y cuenta con un consenso alto entre los funcionarios se espera tener éxito en los procesos de implementación. Sin embargo, Van Meter y Van Horn (1993) destacan que el consenso en torno a las metas de la política por parte de los funcionarios y la población es el factor determinante para el éxito de una implementación de políticas públicas, más que el grado de cambio requerido. Lo anterior queda evidenciado en los grandes cambios con consenso alto que representaba el esfuerzo de la segunda guerra mundial el impulso del programa espacial en Estados Unidos.

El contenido de la política puede repercutir en el desempeño de la implementación dependiendo del grado de respuesta que genera en los funcionarios. De acuerdo con Van Meter y Van Horn (1993) existen tres condiciones del comportamiento de los encargados de la implementación que pueden afectar su capacidad y voluntad para ejecutar la política: a) su conocimiento sobre la política (comprensión, discernimiento; b) la orientación de su respuesta hacia la política (aceptación, rechazo o neutralidad); c) la intensidad de su respuesta (desafío o evasión).

a) En cuanto al conocimiento sobre la política, se debe determinar si el funcionario ha interiorizado la intención general de la política, así como sus objetivos específicos y normatividad para las actividades. El peligro más grande en este rubro es tener un caso de disonancia cognitiva, donde el funcionario no comprende completamente la política y opta por generar su propia interpretación de lo que deberían ser los objetivos.

b) En cuanto a la disposición de los funcionarios hacia las normas y objetivos los funcionarios pueden hacer fracasar la política cuando rechazan los objetivos. A la inversa los funcionarios pueden hacer triunfar la política cuando aceptan los objetivos de la política y con ello aumentan el potencial de su ejecución.

c) En cuanto a la intensidad de la actitud de los encargados se puede encontrar actitudes de desafío o evasión de la política. Ambas son actitudes negativas respecto a los objetivos de la política, pero identificarlas resulta necesario para plantear estrategias que permitan subsanarlos.

De acuerdo con Van Meter y Van Horn (1993) el contenido de la política pública debe ser analizada en cuanto a su nivel de acatamiento por las agencias implementadoras. En el paradigma clásico de implementación considera que los líderes políticos o administrativos superiores prescriben instituciones para los funcionarios operativos subordinados. Para lograr el acatamiento de los objetivos los líderes emplean un amplio abanico de incentivos. El apego a los objetivos se puede facilitar si: a) representa una ventaja personal para los actores; b) las sanciones son severas; y c) la autoridad cuenta con mucha legitimidad. Por otro lado, puede haber poco incentivo para seguir los objetivos si: a) no existen ventajas personales para los actores; b) las sanciones son indulgentes; y c) la legitimidad de la autoridad está en duda.

Bajo la perspectiva top-down (de arriba hacia abajo) los objetivos de la política deben ser racionales, esto quiere decir, que se conciben como: a) estadios finales que se desea alcanzar; b) con directivas de acción claras para su realización; c) objetivos operativos factibles y legalmente establecidos. En este sentido, los objetivos de las políticas pretenden ser claros y unívocos a fin de que los actores a nivel inter-organizacional y organizacional puedan seguirlos para lograr los fines últimos de la política. Este es el fundamento de un modelo racionalista top-down (de arriba hacia abajo) que se sigue en todo proceso de formulación e implementación de políticas públicas (Subirats, 1992).

El contenido de la política puede constituir un punto problemático para el proceso de implementación de políticas públicas. Esto se debe a que los objetivos establecidos por los formuladores de la política no necesariamente son compatibles

con los objetivos de los implementadores que tratan concretamente el problema público. En este sentido se debe reconocer que los objetivos son: a) múltiples (diferentes actores organizacionales quieren cosas distintas); 2) contradictorios (los actores buscan realizar cosas opuestas); 3) ambiguos (los actores organizacionales pueden no conocer bien los objetivos o aprovechar los huecos comprensivos para no realizarlos) (Subirats, 1992).

Se puede considerar que el contenido de la política es limitado en cuanto a la explicación de los resultados que se pueden esperar del proceso de implementación. Sin embargo, es un punto crucial donde se prescribe lo que ocurrirá, quienes serán los implementadores y finalmente quienes serán los afectados por lo que ocurrirá (Van Meter y Van Horn, 1993). La perspectiva institucional (Kiser y Ostrom, 2000; March y Olsen, 2006) nos permite argumentar que de hecho los constreñimientos institucionales a nivel constitucional son fuertes configuradores de la acción que pueden realizar los actores a nivel de acción colectiva y operativo. Esto se debe a que las reglas institucionales permiten o prohíben el abanico de comportamiento posible para los actores que participan en un proceso de implementación de políticas.

El contenido de la política está reflejado en los objetivos, estándares, teoría causal y medios establecidos de manera oficial por la agencia que impulsa la política. Estos elementos de contenido de la política pueden determinarse de la siguiente manera: a) recurriendo a la revisión de documentos oficiales de la política, donde se establecen claramente sus orientaciones generales; o b) cuando están ausentes las bases documentales, las orientaciones generales tienen que ser reconstruidas por el investigador a partir de testimonios de los funcionarios y las poblaciones objetivo.

De acuerdo con Van Meter y Van Horn (1993) el contenido de la política ejerce un efecto significativo sobre el desempeño de la política pública. Sin embargo, dicho efecto del contenido sobre el desempeño está mediado por el factor inter-organizacional e intra-organizacional durante la implementación. Es decir que, el

impacto del contenido de la política está determinado por el grado en el que los funcionarios los conocen y están de acuerdo con él. Un conocimiento y consenso en torno al contenido de la política puede repercutir positivamente en cómo las organizaciones finalmente entregan los servicios.

En síntesis, el contenido de la política es el constreñimiento institucional que se establece formalmente a nivel constitucional para conducir el desarrollo general de las actividades. El contenido de la política en tanto constreñimiento institucional marca los potenciales caminos de acción de los actores que participan en el esfuerzo de implementación. Esta dimensión se tiene que ser estudiada mediante un análisis institucional que busque determinar la forma específica de las reglas institucionales y sus potenciales consecuencias para el proceso de implementación de la política. Un análisis más profundo tendría que venir de un análisis de las coaliciones promotoras que definieron los objetivos, teorías causales y medios de la política, para intentar comprender quiénes son los actores, cuál es el contexto o proceso que los llevó a tal definición.

3.4.3 Contexto de relaciones interorganizacionales

El contexto de las relaciones interorganizacionales hace referencia a la red de actores que se encargan de la implementación de las políticas públicas. La configuración general de la red de políticas públicas, así como sus dinámicas de interacción entre actores es un factor determinante para explicar el desempeño de una política pública en su fase de implementación (Subirats, 1992). En los procesos de implementación de políticas, la creación de redes interorganizacionales es la regla. La red interorganizacional de las políticas está conformada por organizaciones con una diferenciación territorial y funcional que produce sistemas de decisión particulares. En esta red se crea un subsistema de políticas en el que existen: a) tareas; b) competencias y c) recursos limitados. Además, cada actor posee: a) intereses, b) información, c) recursos y d) cursos de acción diferenciados (Najam, 1995).

De acuerdo con Najam (1995) a nivel nacional el Estado que formula e implementa las políticas públicas no es nunca un actor unitario ni racional. La realidad de los Estados actuales, es una de desintegración en un conjunto de; a) agencias; b) organizaciones y c) actores que persiguen intereses y estrategias diferentes, a menudo en conflicto. Es precisamente en esta red de interacción entre actores (públicos, privados y sociales) donde se define la eficacia final de cualquier proceso de implementación. En cada proceso de implementación de políticas se genera esta red de actores clave que configuran el funcionamiento real de la política desde el plano federal hasta el local.

De acuerdo con Najam (1995) el tratamiento gubernamental de los problemas públicos requiere de la configuración de relaciones interorganizacionales. La solución de los problemas públicos requiere de la participación de diferentes unidades organizacionales funcionalmente especializadas que actúan a diferentes niveles gubernamentales para atender los problemas públicos. La solución de los problemas públicos no sólo depende de las decisiones y acciones de las diferentes unidades organizacionales sino de un conjunto de organizaciones.

De acuerdo con Najam (1995) las redes inter-organizacionales generan diferentes tipos de relaciones: a) cooperativas; b) competitivas; y c) coercitivas. El tipo de relaciones que se estable entre los actores organizacionales de la red inter-organizacional determinará el desempeño de la política en su fase de implementación. Para forjar relaciones efectivas entre los actores de la red de implementación es deseable forjarlas a través de interacciones humanas en vez de determinaciones jerárquicas.

De acuerdo con Najam (1995) la red interorganizacional de implementación se crea a partir del establecimiento de una estructura institucional. Este contexto institucional se deriva de la adaptación mutua entre la red de agencias implementadoras y el contenido de la política que se pretende implementar. Lo destacable es que las redes de implementación no sólo ponen en práctica una

política pública, sino que también están involucradas directa o indirectamente en la puesta en práctica de muchas políticas y programas diferentes (Winter , 2003).

El paradigma institucional permite comprender que el proceso de implementación de políticas públicas a nivel interorganizacional llegará a un punto de institucionalización de procedimientos operativos estándar para la entrega de servicios. Para que una política pública produzca un flujo continuo de servicios y resultados es indispensable que se institucionalice una rutina de entrega. Se institucionaliza un sistema de entregas locales de la política que está fuertemente determinado por los arreglos institucionales establecidos entre las organizaciones gubernamentales a diferentes niveles.

La noción de los contextos institucionales no solo se refiere a los arreglos institucionales a nivel administrativo, sino también a nivel político, entre los actores clave. El análisis de la implementación no sólo debe considerar el contexto administrativo, sino que también el contexto político. El contexto institucional constituye un corredor institucional restrictivo a través del cual debe pasar la implementación. Lo característico de los contextos institucionales de naturaleza política es que son múltiples, cambiantes y difíciles de predecir no sólo antes, sino también durante el proceso de la implementación.

De acuerdo con Subirats, (1992) uno de los principales problemas de la fase de implementación es el control de las relaciones interorganizacionales. De hecho, el autor sostiene que los problemas de implementación están mucho más ligados a problemas de comunicación inter-organizativa que a problemas de gestión intra-organizacional. Para esta situación propone que la mejor manera de gestionar las redes inter-gubernamentales es mediante la mejora de los canales de comunicación entre una organización y otra.

De acuerdo con Van Meter y Van Horn (1993) las organizaciones públicas presentan interdependencias en todos los niveles de gobierno (federales, estatales y locales).

Ante la realidad de interdependencia, es inevitable que los actores gubernamentales lleguen a situaciones conflictivas que requieren ser gestionadas. Cada uno de los actores organizacionales individuales cuenta con el manejo de una zona de incertidumbre que le permite negociar su posición dentro de la red de actores inter-organizacionales para promover sus intereses. El mapeo de actores de esta red y la clarificación sobre sus intereses y dinámica de interacción es el camino para superar las barreras de comunicación inter-organizacional.

De acuerdo con Van Meter y Van Horn (1993) para asegurar un buen desempeño de la política en cuanto a sus relaciones inter-organizacionales, el contenido de la política debe ser plenamente comprendido y aceptado por el conjunto de actores de la red de políticas públicas. Debido a esto, para obtener un buen resultado en el nivel inter-organizacional, es necesario contar con: a) claridad en cuanto a los estándares y objetivos; b) exactitud con la que los estándares y objetivos son comunicados; y c) uniformidad de las fuentes de información que comunican los estándares y objetivos. Los estándares y objetivos no pueden ponerse en práctica a menos que se les exprese con claridad suficiente de modo que los actores organizacionales tengan claridad sobre lo que se espera de ellos.

Para asegurar el buen desempeño de la redes para la implementación de políticas, se deben prever mecanismos y procedimiento institucionales que permitan configurar las relaciones inter-organizacionales. Este constreñimiento institucional de arriba hacia abajo es indispensable para que los actores organizacionales individuales adapten su comportamiento y establezcan los vínculos necesarios con otras organizaciones para lograr los objetivos de la política.

El control de las redes inter-organizacionales es más complicado que el de una sola organización (intra-organizacional). En el caso de una sola organización la dirección cuenta con un amplio margen de herramientas para asegurar el control del factor humano y el cumplimiento de los objetivos de la política mediante: a) reclutamientos, selección, asignación, reubicación, ascenso, promoción o despido. Así, aunque no

se pueda obligar a la obediencia estricta dentro de la organización se cuenta con una gran abanico de instrumentos de influencia sobre el comportamiento humano individual (Van Meter y Van Horn, 1993).

En el caso de las redes inter-organizacionales de implementación entre funcionarios de diferentes niveles gubernamentales (federales, estatales y locales) los mecanismos de control están ausentes. En las relaciones inter-organizacionales: a) no se puede ordenar la ejecución de las acciones ni contar con un control estricto para asegurar su cumplimiento; b) no existe una jerarquía de funcionarios que pueda impulsar la acción en todas las organizaciones para alcanzar el conjunto de objetivos determinados. En ese sentido, el diseño del contenido de la política pública sea como acción inter-gubernamental o en esquema de gobernanza con actores públicos, privados y sociales, no es una condición suficiente para asegurar el éxito de la política. La configuración de las redes inter-organizacionales de implementación es la etapa de una importante negociación político-administrativa que repercutirá en el desempeño (Van Meter y Van Horn, 1993).

De acuerdo Van Meter y Van Horn (1993) para controlar las relaciones inter-organizacionales en los procesos de implementación los directivos deben realizar las siguientes actividades: a) inducción (asesoría y asistencia técnica) y seguimiento (sanción). En primer lugar, los funcionarios directivos pueden brindar actividades de asesoría y asistencia técnica, a fin aumentar las probabilidades de éxito de la implementación. Las actividades concretas de asesoría pueden ser: a) auxiliar a los subordinados en la interpretación de los reglamentos y lineamientos generales de la política; b) estructurar respuestas genéricas para las presiones políticas; y c) obtener los recursos físicos y técnicos necesarios para poner en práctica una política. En segundo lugar, los funcionarios directivos de la política pueden respaldarse en sanciones positivas o negativas para incentivar la acción de los funcionarios en niveles más bajos. En concreto se pueden usar poderes normativos y poderes remunerativos para aplicar sanciones.

De acuerdo con Van Meter y Van Horn (1993) otra técnica de control de los funcionarios directivos federales sobre los estatales y locales dentro de las redes inter-organizacionales, es mediante la asignación de recompensas simbólicas y materiales. Una de las técnicas más importantes para el ejercicio de la influencia federal es la: a) socialización, b) persuasión, y c) cooperación de funcionarios estatales y locales. Los funcionarios federales buscan activamente generar alianzas profesionales en torno a sus organizaciones y cargos. Los funcionarios federales tratan de cultivar aliados dispuestos a implementar voluntariamente sus políticas en el ámbito estatal y local. El establecimiento de estas alianzas es clave para los procesos de implementación de políticas en los sistemas federales donde no se puede asegurar la supervisión.

Otro mecanismo de control señalado por Van Meter y Van Horn (1993) es un tipo de poder coactivo mediante la asignación condicionada de recursos. Una práctica común de los funcionarios federales consiste en exigir a los funcionarios estatales y municipales la presentación de proyectos con un diseño detallado para poder acceder a los recursos financieros. Este mecanismo de control es un acatamiento por adelantado que después exige informes contables detallados sobre los gastos proyectados.

Sin embargo, como los propios Van Meter y Van Horn (1993) señalan, este grado de rigor en los contenidos de la política pública desde el plano federal puede impedir las necesarias adaptaciones de la política en las realidades de las relaciones inter-organizacionales a nivel estatal y local. Exigencias reglamentarias estrictas obligarían a funcionarios estatales y locales a invertir recursos y tiempo en satisfacer las exigencias de programación, presentación de informes contables y de resultados que podrían dejar de lado la realización de los objetivos centrales del programa.

3.4.4 Capacidad organizacional

De acuerdo con Najam (1995) ninguna otra variable tiene mayor unanimidad en la literatura sobre implementación de políticas públicas como la de capacidad

organizacional para puesta en práctica. De acuerdo con el autor, es intuitivamente evidente que una condición mínima para la implementación exitosa de una política es que exista una capacidad organizacional administrativa requerida. Sin embargo, cabe reconocer que la capacidad organizacional debe ser combinada con un buen contenido de política pública y una buena configuración inte-organizacional si se quiere lograr resultados positivos en la política.

De acuerdo con Subirats (1992) la capacidad organizacional es la variable que filtra en última instancia las variables de contenido y relaciones interorganizacionales que impactan sobre el desempeño de la política pública. El factor organizacional que implementa operativamente la política tiene que ser analizado sobre todo a través del comportamiento de sus funcionarios directivos y los funcionarios operativos de nivel-calle. Se debe reconocer cuál es la postura y comportamiento institucionalizado de los funcionarios que operan cotidianamente las actividades y servicios de la política pública. Conocer la dinámica de decisión a nivel operativo de la política puede prevenir a los funcionarios directivos de llegar a situaciones de bloqueos administrativos por luchas políticas dentro de la burocracia.

De acuerdo con Subirats (1992) los problemas de implementación siempre estarán más ligados a los problemas de coordinación interorganizacional y de control intra-organizacional. Tal como señala Najam (1995), los gobiernos pueden diseñar la política pública más lógica, bajo un buen análisis costo/beneficio y puede contar con una buena estructura burocrática, pero si a nivel organizacional los funcionarios responsables a nivel operativo no están dispuestos o son incapaces de realizar las actividades de la política, poco se puede hacer para lograr los objetivos. En ese sentido, el factor organizacional es un aspecto crítico del funcionamiento de una política pública y por lo tanto tiene que analizarse con detalle.

Dentro del campo de la implementación de políticas públicas se espera que la capacidad organizacional tenga la disposición y los elementos necesarios para actuar en concordancia con los objetivos y procedimientos de la política pública.

Dentro de la implementación de políticas la organización debe actuar conforme a las reglas preestablecidas y rendir cuentas sobre la actuación realizada. La organización es el factor clave de la implementación pues con diversos recursos de autoridad, información, humano y financiero se encarga de operacionalizar la acción pública. La organización es el agente que logra entregar los servicios de la política pública a un ámbito de acción específico sobre un territorio y población dados.

De acuerdo con Van Meter y Van Horn (1993) el estudio sobre la capacidad de la organización dentro de la implementación debe determinar: a) si una organización es capaz de conjuntar recursos humanos y materiales de manera coherente para realizar las actividades de la política; b) si la organización es capaz de motivar a los funcionarios operativos para que lleven a cabo los objetivos de la política pública.

De acuerdo con Subirats (1992) la cantidad y calidad de los recursos de la organización es capaz de explicar directa o indirectamente el resultado final del proceso de implementación. En el proceso de diseño del contenido de la política usualmente se considera la cantidad de recursos que la organización puede movilizar para realizar las actividades de la política pública. Aquí se contemplan recursos imprescindibles como: a) personal (adecuado y capacitado); b) información (de calidad y continua); autoridad (necesaria); d) presupuesto (suficiente).

De acuerdo con Subirats (1992) la concepción clásica de la organización que implementa políticas públicas es la de la burocracia maquinal de Mintzberg y la burocracia legal-racional de Weber. La concepción de la burocracia maquinal establece que la organización pública es un conjunto de personas que están organizadas de manera jerárquica para realizar actividades de naturaleza rutinaria y repetitiva, y que, por lo tanto, tienden a generar pautas de trabajo fijas y normalizadas. A lo anterior se agrega lo que la concepción weberiana reconoce que las ventajas de la organización burocrática son: a) precisión; b) falta de ambigüedad; c) unidad; d) estricta subordinación; e) continuidad, la cual evitaría tensiones políticas y costes por distorsiones.

Las caracterizaciones de la burocracia tradicional resultan significativas para entender el papel de la organización en el proceso de implementación. De acuerdo con Van Meter y Van Horn(1993), así como Subirats (1992) la estructura burocrática tradicional establece una clara distinción entre: a) la cúpula decisional y b) el núcleo de las operaciones. Se asume que las decisiones de la burocracia se transmitirán desde: a) los funcionarios directivos hacia b) los funcionarios operativos. Son precisamente los funcionarios operativos quienes realizan las decisiones de manera ciega e indiferente a través de procedimientos formalizados que tenderán al cumplir los objetivos fijados por la línea de mando. Así, dentro del esquema burocrático tradicional: a) la formulación de la estrategia está claramente diferenciada de, b) la aplicación de la estrategia. Se adoptan dos supuestos sobre los decisores: i) cuentan con la información completa y ii) su comportamiento se establece a través del tiempo.

De acuerdo con Subirats (1992) el esquema tradicional de la burocracia maquina tiene: a) poca capacidad de adaptarse al cambio; b) poca capacidad de adaptarse a los nuevos compromisos del Estado burocrático; y c) poca capacidad para resistir a la dinámica de fragmentación de intereses y mutación tecnológica. El autor destaca que esta incapacidad del Estado se manifiesta sobre todo en la provisión de los servicios públicos.

Mucha de la literatura administrativa sobre el papel de la organización en la implementación de políticas públicas reconoce el papel de la discrecionalidad organizacional. La discrecionalidad organizacional de la burocracia existe cuando los funcionarios públicos tienen un ámbito de poder que les permite escoger entre diferentes alternativas de acción o in-acción. La discrecionalidad burocrática se manifiesta concretamente como: a) arbitrariedades o personalismos de los directivos de la administración pública; b) exceso de libertad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones; c) potencial discrecionalidad de los funcionarios que pertenecen a las organizacionales administrativas periféricas. Sin embargo, en el

análisis de políticas y el análisis de los procesos de implementación se debe asumir la existencia de cierto grado de discrecionalidad a nivel organizacional (Subirats, 1992).

Sin embargo, se reconoce que la postura de estricto control sobre la discrecionalidad organizacional a nivel operativo puede traer consecuencias negativas sobre el desempeño de la política en su fase de implementación. Una concepción completamente negativa de la discrecionalidad organizacional tenderá a ver a los funcionarios como sospechosos y se buscará establecer una normativa rígida para controlar sus actividades. Este tipo de acciones puede desembocar en una actitud del funcionario poco comprometida con la realización de los objetivos de la política y tenderá a refugiarse en la jungla normativa y la existente discrecionalidad que le quede (Subirats, 1992).

Ante el fenómeno de la discrecionalidad en el ámbito organizacional, el análisis de políticas debe reflexionar sobre el control. El control es el factor clave para asegurar la realización de las actividades de la política pública por las diferentes organizaciones públicas que implementan la política. El control de la organización durante la implementación consiste en lograr que se realicen las actividades de la política y se asegure el cumplimiento de las reglas de operación del programa y del funcionamiento de la propia organización. El control de la organización también implica el proceso de obtención de los recursos necesarios (de autoridad, información, organización y presupuesto) para realizar las actividades, además de asegurar su empleo de manera efectiva y eficiente a favor del cumplimiento de los objetivos de la organización (Van Meter y Van Horn, 1993).

De acuerdo con Van Meter y Van Horn (1993) el control intra-organizacional dentro del proceso de implementación de políticas públicas puede ser abordado desde diferentes perspectivas para orquestar la institucionalización de las actividades de la política. El control puede ser abordado desde las perspectiva del: 1) liderazgo; 2) coordinación; 3) jerarquía; 4) relaciones humanas; 5) democracia; 6) incentivos; y

7) acatamiento. En la perspectiva institucional general que se adopta aquí, se reconoce que lo que se debe buscar es una articulación de las directrices institucionales desde el ámbito constitucional, de acción colectiva y operativo. Sin embargo, se considera que todas las otras perspectivas como el liderazgo, la coordinación, incentivos y relaciones humanas son indispensables para institucionalizar los comportamientos requeridos por la política a nivel operativo.

Así, el análisis de la capacidad organizacional requiere un análisis y control del comportamiento de la burocracia a nivel-calle. Los burócratas de nivel-calle constituye el último eslabón de la cadena de acciones de la política pública. El burócrata de nivel-calle es el verdadero enlace entre el Estado y la sociedad en un proceso de acción pública. El distintivo de estos burócratas operativos es que, a pesar de que están constreñidos por un estricto control normativo desde el ámbito superior, cuentan con un margen de discrecionalidad significativo en la provisión de servicios públicos a la población (Van Meter y Van Horn, 1993; Subirats, 1992; Najam, 1995). Se ha llegado a afirmar que los burócratas son los verdaderos hacedores de la política pública y factores para la medición de su desempeño, pues son quienes la entregan finalmente a los ciudadanos clientes a través de los servicios (Lipsky, 2010).

En todo proceso de puesta en práctica de una política pública se plantea un cierto grado de exigencia de cambio en la dinámica de funcionamiento de las organizaciones. La organización puede interferir en el desempeño general de la política cuando tiene impedimentos hacia las innovaciones en su estructura y acción. La organización puede impedir la innovación cuando hay situaciones de limitación de recursos o falta de disposición del personal para el cambio (Van Meter y Van Horn, 1993). Una situación que se puede presentar en el proceso de implementación es que la organización no se adapte a las nuevas exigencias de la política pública sino que se mantenga realizando las actividades que tradicionalmente venía realizando. La mayoría de las organizaciones tienden a la continuidad de sus acciones más que al cambio, es por ello que debe plantearse el

diseño institucional adecuado para corregir esta tendencia negativa para cada situación de implementación

En síntesis, la capacidad organizacional hace referencia al ámbito donde las directrices de la política se institucionalizan a nivel operativo. Es precisamente en la organización donde se encuentra el nivel operativo de la acción institucional de una política pública que efectivamente se realiza. En el nivel organizacional se puede encontrar el funcionamiento real de la política pública a partir de la combinación de diferentes recursos de autoridad, información, organización y presupuesto para la realización de las actividades de la política. Se trata de acciones que adaptan finalmente procedimientos operativos estándar de la política para la provisión de servicios públicos en un contexto local dado. No se puede hablar de la práctica de la implementación de la política, hasta que se establezca una rutina, es decir un flujo continuo de actividades y servicios que llevan a la producción de los resultados deseados de la política pública (Najam, 1995).

Derivado de esto se puede establecer que la implementación es un complejo proceso político administrativo que pretende poner en práctica los contenidos de una política pública a través de la configuración de red de actores organizacionales que a través de sus divergentes capacidades lograrán realizar las actividades de la política y producir los servicios hacia los clientes-ciudadanos. Las variables clave del proceso de implementación de políticas se despliegan en tres niveles de acción institucional: 1) contenido de la política (nivel constitucional); 2) contexto de relaciones inter-organizacionales (nivel de acción colectiva); y 3) capacidad organizacional (nivel de acción operativa). La implementación es la etapa fundamental del curso de acción de la política pública en tanto que constituye la etapa de la institucionalización efectiva de las actividades de la política en los diferentes contextos locales. La teoría de la implementación de políticas constituye el marco general en el que se inserta el estudio sobre el desempeño de redes de gobernanza.

Capítulo 4. Marco teórico. La conceptualización del desempeño de las redes de gobernanza.

4.1 Conceptualización de las redes de gobernanza

Para analizar el desempeño de las redes de gobernanza se parte del supuesto de que su gestión adecuada puede conllevar a mejores resultados en la implementación 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 (Vázquez, 2013).

Aquí se retoma la definición inicial del concepto de redes de gobernanza desarrollado por Klijn y 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 establecidos 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.

Por su parte Rhodes (2006) 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 resultados de política dependen de la interacción y negociación entre actores interdependientes. De acuerdo con Rhodes (2006) el término de redes de políticas públicas se utiliza de tres formas principales en la literatura: 1) Cómo descripción del gobierno en acción; 2) Cómo teoría para analizar la formulación de políticas gubernamentales y; 3) Cómo una receta para reformular la gestión pública. Para los fines de este trabajo se adopta el concepto de redes de gobernanza como una categoría de análisis para describir y analizar el desempeño de las políticas públicas.

Existe una multiplicidad de etiquetas que se asemejan al término empleado aquí como redes de gobernanza (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 (Vázquez, 2013).

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 (Vázquez, 2013).

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 (Vázquez, 2013).

La categoría de redes de políticas públicas se puede utilizar para el análisis inter-organizacional de las políticas públicas. Bajo esta perspectiva se busca analizar los factores de gestión que impactan en el desempeño de las políticas públicas. Para analizar el desempeño de las redes de gobernanza se utiliza la técnica de los modelos de ecuaciones estructurales y se complementa con las herramientas teóricas y metodológicas del Análisis de Redes Sociales (Rhodes, 2006). 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.

4.2 Las estrategias de gestión de red

Esta investigación se adopta la perspectiva teórica de gestión de redes de gobernanza de acuerdo con la cual las estrategias de gestión de red impactan positivamente los resultados de las redes (Klijn *et al.*, 2010; Van Meerkerk *et al.*, 2015). La perspectiva de gestión de redes fue desarrollada para la gestión de proyectos ambientales en Holanda. Este mismo supuesto teórico es adaptado a las políticas de promoción de la cultura cívica en México. En este contexto mexicano las redes de gobernanza se articulan en torno a los Organismos Públicos Locales (OPLES) para la realización de proyectos de cultura cívica a nivel local. Se tratan de redes de gobernanza incipientes donde las estrategias de gestión de red cumplen un papel clave para consolidar la red a lo largo del tiempo y para mejorar los resultados de las políticas en el ámbito local.

En el contexto de atención a problemas complejos, es factible encontrar situaciones en las que los actores públicos se organizan en conjunto con redes de actores para: la formulación de políticas, la prestación de servicios y la implementación de políticas. Como resultado de interacciones complejas entre los actores de la red, no es sencillo lograr resultados mutuamente aceptables. Las interacciones dentro de la red pueden dar por resultado agudos conflictos debido a diferentes percepciones de los actores en torno a la naturaleza de los problemas, las mejores soluciones y los mejores arreglos organizacionales para asegurar la cooperación que asegure resultados significativos para todos los involucrados.

Debido a que en los procesos de redes de gobernanza la cooperación y coordinación de objetivos e intereses no ocurre por sí solas., es necesario dirigir las interacciones en el juego político dentro de las redes. El intento deliberado de gobernar los procesos de las redes de gobernanza se denomina gestión de redes. Para que existan resultados satisfactorios en la red es indispensable recurrir a la gestión de redes. La gestión de redes tiene por objetivo: X₁) iniciar y facilitar proceso de interacción entre actores (conexión), X₂) crear nuevos contenidos mediante la exploración de nuevas ideas (exploración) X₃) crear reglas para guiar las

interacciones (arreglos de proceso), X_4) crear y cambiar arreglos institucionales para mejorar la coordinación de red (acuerdos de red) (Klijn *et al.*, 2010).

Las estrategias de gestión de red se incluyen dentro de dos tipos generales de categorías: a) Estrategias de gestión de procesos (conexión y exploración). Estas estrategias intentan facilitar las interacciones entre los actores que participan en los juegos políticos dentro de la red considerando la estructura de la red (las reglas, las posiciones de los actores y las divisiones de recursos). Son estrategias dirigidas a las interacciones de actores. b) Estrategias de diseño institucional (arreglos de proceso y acuerdos de red). Son estrategias dirigidas a alterar las características institucionales de la red (cambiar las posiciones de los actores, cambiar las reglas de entrada). Son estrategias de diseño institucional (Klijn *et al.*, 2010).

Las estrategias de gestión de red son necesarias para lograr que los actuales procesos de formulación de políticas y prestación de servicios logren resultados adecuados. Los buenos resultados de políticas requieren conectar una amplia variedad de actores posicionados en diferentes niveles y campos de acción. En los procesos de políticas no existe un sólo grupo de vínculos que administrar, sino varios grupos de vínculos (horizontales y verticales) que es necesario administrar en el contexto de implementación de un solo proyecto o programa (Klijn *et al.*, 2010). En el contexto de la implementación de proyectos de cultura cívica a nivel local en México se espera que la promoción de redes de actores grandes y su adecuada gestión impacte positivamente en los resultados generales de la red.

La estrategia de conexión (X_1) se refiere a la vinculación entre actores y recursos para lograr los objetivos de las políticas en un contexto de redes de gobernanza. La perspectiva de la gestión de redes enfatiza que el administrador de la red tiene que identificar a los actores necesarios para concretar un proyecto o un servicio y crear una situación en la que se interese en invertir sus recursos. La conexión es una estrategia de activación selectiva de actores de red. Para realizar adecuadamente las políticas inter-organizaciones esta estrategia consiste en realizar una

identificación correcta de los participantes necesarios y sus recursos asociados. El administrador debe gestionar las interacciones entre actores y procurar desactivar a aquellos actores cuya participación no es productiva.

La estrategia de exploración (X_2) se refiere a la exploración de contenido y percepción para aclarar las metas y percepciones de los actores que forman parte de la red. Esta estrategia consiste en que el administrador genere condiciones para el desarrollo de la participación extendida de los actores de la red en las alternativas de solución. En los contextos de atención a problemas complejos, es necesario generar soluciones creativas que satisfagan a los diferentes actores involucrados. Se requiere que el administrador de red haga converger a diferentes expertos dentro de la red para generar soluciones adecuadas al contexto que se enfrenta.

La estrategia de acuerdos de proceso (X_3) son conjuntos temporales de reglas que permiten proteger los valores fundamentales de cada actor dentro de la red. Esta estrategia consiste en que el administrador de red establezca reglas básicas de comportamiento que deben seguir cada actor para así asegurar interacciones adecuadas dentro de la red. Esta regla es esencial, pues todo proceso de red donde intervienen actores con diferentes perspectivas, estrategias y contextos institucionales deben contar con reglas que aseguren su permanencia en la interacción.

La estrategia de acuerdos de red (X_4) se refiere al establecimiento de estructuras institucionales que permitan la consulta, interacción y deliberación adecuada entre los actores de la red por un tiempo prolongado. El administrador de red debe procurar que los costos de transacción dentro de la red se mantengan lo más bajo posible. Los costos de transacción deben ser bajos, de tal manera que sean aceptables para todos los involucrados por un largo periodo de tiempo. La perdurabilidad temporal de los acuerdos permitirá que la red se institucionalice como una estructura de implementación para la provisión de los servicios.

De acuerdo con Klijn *et al.* (2010), estas cuatro estrategias de gestión de red tienen un impacto significativo en los resultados de las redes de gobernanza. La administración pública moderna reconoce que muchos procesos de toma de decisiones se desarrollan dentro de complejas redes de actores que es necesario conducir. Las redes de actores en el ámbito público surgen muchas veces como resultado de ejercicios deliberados iniciados y dirigidos desde el gobierno. El objetivo del gobierno es conducir las interacciones entre los actores y sus respectivos recursos a fin de lograr los objetivos colectivos establecidos por una política pública.

4.3 El desempeño democrático de las redes de gobernanza, la articulación de la gestión conectiva, la legitimidad democrática y el desempeño de la red.

El objetivo de los gestores públicos en el contexto de la gestión de redes de gobernanza que atienden problemas públicos complejos es alcanzar soluciones efectivas y legítimas (Van Meerkerk *et al.*, 2015). Este objetivo constituye un desafío, pues las redes de gobernanza se caracterizan por vincular una multiplicidad de actores públicos, privados y sociales, con intereses y objetivos divergentes. Ante esta situación surge el debate sobre quiénes son los actores que realmente impactan en los resultados de las políticas implementadas por la red, estos pueden ser: los gestores públicos, las partes interesadas o los funcionarios de nivel calle. Ante este debate, esta investigación pretende reivindicar el papel activo que los gestores públicos pueden tener en la mejora del desempeño de las redes de gobernanza.

El Instituto Nacional Electoral (INE) ha establecido en su diseño de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 que el problema público de la baja cultura democrática en la ciudadanía mexicana es un problema complejo que no puede ser atendido por un solo actor. De acuerdo con Van Meerkerk *et al.* (2015) los problemas complejos rebasan diversos límites, entre ellos: a) límites espaciales (para este caso, las prácticas políticas cotidianas de los mexicanos se despliegan en diferentes ámbitos territoriales y con contextos particulares); b) límites

administrativos e institucionales (para este caso, la promoción de las prácticas democráticas en la ciudadanía mexicana no pueden ser resueltas por un solo actor: escuelas de educación básica, universidades, institutos electorales, partidos o asociaciones civiles); c) límites técnicos (ningún actor cuenta por sí sólo con todos los recursos e información necesarios para diseñar e implementar proyectos que contribuyan a elevar la cultura democrática de los ciudadanos).

Ante la magnitud del problema de la baja cultura democrática en México la ENCCÍVICA 2017-2023 plantea el desarrollo de proyectos que requieren de la participación de actores interdependientes bajo un esquema de red de gobernanza. Dentro de esta red de actores interdependientes es usual que existan procesos dinámicos de interacción y negociación donde no hay relaciones claras de dominación y subordinación de un actor con respecto a otro (como las que sí existen dentro de una organización de la administración pública tradicional diseñada bajo un sistema de jerarquía burocrática). Ante un contexto de interacción entre actores con valores e intereses divergentes y sin una autoridad reconocida, la obtención de soluciones efectivas y legítimas se vuelve un asunto problemático.

En el tema del desempeño de las redes de gobernanza, el problema de la legitimidad democrática de las decisiones tomadas dentro de la red ha sido un tema ausente. De acuerdo con Van Meerkerk et al. (2015) las redes de gobernanza tienen un potencial democrático que sólo puede ser activado por los gestores a través de un papel más activo en la generación de conectividad entre los actores de la red. Los gestores son los únicos capacitados para desarrollar un proceso de gobernabilidad democrática dentro de una red de gobernanza. De hecho, la calidad democrática de la interacción entre las partes interesadas puede estar directamente condicionada por el desempeño de los gestores.

De acuerdo con Van Meerkerk *et al.* (2015) no existe un consenso sobre qué significa la legitimidad democrática en el contexto de las redes de gobernanza. Sin embargo, el tema de la legitimidad democrática de las decisiones es relevante para

el contexto de las sociedades occidentales de nuestro tiempo. La visión pesimista prescribe que las redes son constructos interorganizacionales para la acción colectiva que no encaja en los modelos tradicionales de la acción pública democrática, pues no existen reglas constitucionales que determinan lo que es una decisión legítima dentro de ellas. La visión optimista por su parte afirma que las redes tienen un potencial democrático, en tanto que permite que diversos actores públicos, privados y sociales participen de manera directa en la toma de decisiones públicas.

Van Meerkerk *et al.* (2015) destacan que la calidad democrática de las decisiones no ha sido analizada suficientemente en los estudios sobre desempeño de las redes de gobernanza (ver: Klijn *et al.*, 2010). Estos estudios se ciñen a observar el efecto de (X_1) la gestión conectiva de redes sobre (Y_1) el desempeño de la red, pero sin la mediación de (X_2) la legitimidad democrática. Dejar de lado el componente de la legitimidad democrática en los procesos de toma de decisiones dentro de la red de gobernanza puede privarnos de una comprensión cabal sobre su funcionamiento. Reconocer el carácter político administrativo de la implementación de políticas lleva a reconocer el beneficio de articular procesos democráticos dentro de las redes donde se despliegan interacciones políticas entre actores para así mejorar la calidad de los procesos de toma de decisiones de la red.

Las redes de gobernanza son así estructuradas para atender los denominados problemas perversos (*wicked problems*) de la sociedad. Estos problemas perversos son multifacéticos, pues involucran a muchas partes interesadas que tienen preferencias y valores en conflicto con respecto al tema. Al inicio del proceso de gobernanza es común la falta de comprensión mutua entre las partes interesadas, ante lo cual es necesario estructurar un espacio de diálogo y deliberación que les permita entenderse mutuamente. Aunque las redes rara vez son diseñadas para la deliberación, sin sitios potenciales para ella. Las redes de gobernanza tienen un mayor potencial para promover el diálogo que las alternativas burocráticas de corte

más jerárquico, pues el actor puede promover acciones dentro de la red al persuadir otros actores (Van Meerkerk *et al.*, 2015).

De acuerdo con Van Meerkerk *et al.* (2015) la teoría contemporánea de la administración pública reconoce que redes de gobernanza son espacios donde actores interdependientes aportan información que nutre y mejora el proceso de toma de decisiones. Las redes de gobernanza han surgido como una alternativa administrativa para atender problemas públicos complejos que atraviesan fronteras organizacionales, jurisdiccionales, geográficas, sociales y funcionales. Así, las redes de gobernanza logran vinculan a los actores de manera perdurable en torno a un problema público y los vuelve relativamente interdependientes. Sin embargo, la convergencia entre actores en términos de percepciones y objetivos nunca llega a ser completa e incluso a veces puede llegar a ser conflictiva. Ante esta situación, la promoción de la interacción democrática se vuelve indispensable para lograr resultados en redes de gobernanza de múltiples actores.

La legitimidad democrática de la red es problemática con respecto a las perspectivas tradicionales de la democracia, pero tiene consecuencias importantes para el funcionamiento de la red. La construcción organizacional de las redes de gobernanza no responde a la tradicional estructura institucional de la democracia representativa, pues son policéntricas (actores con poder de decisión en función de sus recursos) y no existe un “demos” relevante (es decir, un cuerpo soberano de toma de decisiones reconocible dentro de la organización). La legitimidad de la democracia electoral no puede ser trasladada a las redes de gobernanza organizadas en torno a problemas complejos. Las redes no hacen elecciones, no hay un electorado o opositores políticos, sino disparidades de recursos que dan más influencia dentro de las relaciones (Van Meerkerk *et al.*, 2015).

Las redes de gobernanza son una respuesta organizacional a los límites de la formulación e implementación de políticas públicas jerárquico-instrumental de las democracias representativas. El análisis del desempeño democrático de las redes

de gobernanza es un tema problemático, pues si se evaluará bajo los criterios de la democracia liberal constitucionalmente establecidas, una red no cumple con los estándares democráticos. Sin embargo, las redes de gobernanza no son una amenaza a la democracia, sino que como argumenta Van Meerkerk *et al.*, (2015) tienen un potencial democrático.

Para que el potencial democrático de las redes de gobernanza se manifieste es necesario que los administradores de 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 conexión 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 (Van Meerkerk *et al.*, 2015).

Considerando lo anterior, las estrategias de gestión de red de (X₁) conexión, (X₂) exploración, (X₃) arreglos de proceso y (X₄) acuerdos de red son fundamentales para aumentar el desempeño de las redes de gobernanza. El administrador de red debe asumir la responsabilidad de implementar estrategias que permitan mejorar la coordinación entre los actores de la red. Las partes interesadas verán con agrado esta alternativa pues siempre quieren que sus aportes sean considerados en la toma de decisiones (Van Meerkerk *et al.*, 2015).

Las (X₁) estrategias de gestión de red son capaces de mejorar sustancialmente el (Y₁) desempeño de las redes de gobernanza. Independientemente del énfasis que se le dé dentro de la red, un buen proceso de conexión, exploración y generación de acuerdos conducirá a un mejor desempeño de la red. La vinculación estrecha 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 que 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 (Van Meerkerk *et al.*, 2015).

Tomando en cuenta estos argumentos este trabajo toma los aportes de Van Meerkerk *et al.* (2015), Klijn *et al.* (2010), Bekkers y Edwards (2007), Dryzek (2010) para medir y analizar el impacto que tienen (X_1) las actividades de gestión conectiva y (X_2) de promoción de la legitimidad democrática sobre (Y_1) 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 en el estado de Michoacán. A continuación, se describe el contenido de cada variable inmersa en la relación causal propuesta por esta investigación.

4.4 Operacionalización de las variables de desempeño democrático de la red de gobernanza: gestión conectiva, legitimidad democrática y desempeño de red.

4.4.1 Las Estrategias de gestión de red.

Las estrategias de gestión de red son consideradas un factor importante para lograr un buen desempeño en las redes de gobernanza (Van Meerkerk *et al.*, 2015; Klijn *et al.*, 2010). Las estrategias de red 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). 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. La

gestión conectiva no sólo impacta desempeño, sino que también impacta la legitimidad democrática de la red. En ese sentido, los administradores de redes a través de la gestión conectiva son capaces de liberar el potencial democrático de las redes de gobernanza que en última instancia puede mejorar su desempeño general.

De acuerdo con Van Meerkerk *et al.*, (2015) los administradores de red 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 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.

Las estrategias de gestión conectiva de las redes se puede reflejar en cuatro variables o dimensiones que se derivan de cuatro bloques de estrategias que el administrador de la red puede emplear para mejorar el desempeño de la red (Klijn *et al.*, 2010; Klijn *et al.*, 2015; Van Meerkerk *et al.*, 2015):

X₁) Conexión. Es el conjunto de estrategias encaminadas a controlar las complejidades estratégicas de las redes de gobernanza. Consisten en acciones de activación o desactivación selectivamente a los diferentes actores para la construcción de interacciones o coaliciones benéficas al desarrollo de los proyectos y el logro de los objetivos. Se encarga de promover la cooperación y remover barreras en función de los fines de la red. Las estrategias de conexión consisten en:

a) activación y desactivación selectiva de actores; b) movilización de recursos; c) iniciación de nuevas interacciones dentro de la red; d) formación de coaliciones; e) mediación en negociaciones entre actores; f) designación de gestores de proceso de red; g) eliminación de obstáculos para la cooperación entre actores; h) creación de incentivos para la cooperación dentro de la red.

X2) Exploración. Es el conjunto de estrategias encaminadas a controlar las complejidades sustantivas de la red. Consisten en acciones para explorar e influir en la percepción de los diferentes actores para lograr una congruencia en torno a las metas. Las estrategias de exploración consisten en: a) buscar congruencia entre los objetivos de los actores; b) crea variaciones en las soluciones de acuerdo a las circunstancias o contextos; c) explicar las percepciones de los actores y trata de influir en ellas; d) administrar y recopilar información; e) investigación para promover la creatividad en la red.

X3) Arreglos de procesos. Es el conjunto de estrategias encaminadas a controlar las complejidades estratégicas e institucionales de la red. Consisten en acciones de diseño e implementación de reglas que regulen los procesos, la resolución de conflictos y las posibilidades de veto para resguardar los intereses de los actores. Las estrategias de arreglos de proceso consisten en: a) establecer reglas de entrada o de salida del proceso de red; b) reglas de regulación del conflicto; c) reglas que especifiquen los intereses de los actores o posibilidades de veto; d) reglas que informan a los actores sobre la disponibilidad de información en los momentos de la toma de decisiones.

X4) Acuerdos de red. Es el conjunto de estrategias encaminadas a controlar las complejidades institucionales de las redes. Consisten en acciones de creación nuevos y adecuados arreglos inter-organizacionales que aseguren la interacción duradera de los actores dentro de la red. Las estrategias consisten en: a) crear espacios para la negociación e interacción entre actores públicos privados y

sociales; b) crear acuerdos formales e informales en torno proyectos con otros actores: públicos, privados y sociales.

4.4.2 Legitimidad democrática del rendimiento.

Para evaluar la legitimidad democrática de las redes de gobernanza es indispensable apelar a los modelos deliberativos de la democracia. En el contexto de redes de gobernanza se debe procurar aumentar la (X_5) legitimidad del rendimiento (aumento de convergencia de los intereses, ideas y planes de todas las partes interesadas) a través de un proceso de deliberación inclusivo y transparente. Se argumenta que un proceso de deliberación debidamente estructurado entre las partes interesadas puede ayudar a generar soluciones más efectivas y eficientes para los problemas complejos. En este sentido, la gestión conectiva de las redes resulta de gran importancia para aumentar la legitimidad del rendimiento y el efecto conjunto de ambas genera un mejor desempeño en la red de gobernanza (Van Meerkerk *et al.*, 2015).

La medición de (X_5) legitimidad democrática del rendimiento se basa en la democracia deliberativa, la cual no es una alternativa a la democracia representativa, sino una expansión. La democracia deliberativa se basa en los procesos comunicativos de formación de opinión y voluntad que precede a la decisión. La democracia deliberativa se basa en el supuesto de que las preferencias de los individuos no son fijas, sino que pueden cambiar en el proceso de debate y diálogo político. Los actores que se involucran en procesos deliberativos sobre asuntos políticos no tienen la certeza de lo que quieren, pues cuentan con preferencias e información incompleta en torno al tema. En ese punto el proceso de deliberación permite la confrontación de varios puntos de vista que ayudan a clarificar la información, afinar las preferencias e incluso modificar los objetivos (Van Meerkerk *et al.*, 2015).

Para evaluar la legitimidad democrática de los procesos de la red de gobernanza se puede utilizar el concepto de (X₅) legitimidad democrática del rendimiento (Van Meerkerk, *et al.*, 2015; Bekkers y Edwards, 2007).

X₅) La legitimidad democrática del rendimiento. Consiste en la calidad democrática de los procesos de decisión. Se trata de cómo se procesan los aportes (en término de ideas, planes e intereses) a lo largo del proceso de formulación de políticas. Es precisamente el proceso de deliberación por sí mismo y las condiciones del procesos lo que es importante para generar la legitimidad democrática en la red. Para que el proceso de deliberación sea exitoso, la comunicación entre los miembros de la red debe ser abierta y transparente (Van Meerkerk *et al.*, 2015). Para operacionalizar una medición de la variable (X₅) legitimidad del rendimiento se realiza a partir de tres dimensiones derivados de la literatura: 1) La voz (se refiere a la forma en que se involucran las partes interesadas); 2) La transparencia (se refiere al grado de transparencia de la toma de decisiones para las partes interesadas); 3) La debida deliberación (se refiere a la forma en que se organizan los procesos de argumentación (Van Meerkerk *et al.*, 2015; Bekkers y Edwards, 2007).

4.4.3 Desempeño de la red de gobernanza.

Y₁) El desempeño de la red. 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 resolución de problemas del proyecto, la capacidad para innovar, así como el grado de impacto de la participación de las partes interesadas en los resultados del proyecto. La operacionalización del (Y₁) desempeño de la red de gobernanza se hace a nivel de red (nivel de análisis meso) (Provan y Milward, 2001). En tanto que dentro de las redes de gobernanza se pueden prescribir objetivos generales, los actores que la integran tienden a tener objetivos diferentes y no existe un único parámetro para medir el desempeño de la red. Para medir el desempeño de la red se utilizan los criterios de desempeño de red contruidos por Klijn *et al.* (2010). Estos criterios

formulan una pregunta por cada uno de los siguientes componentes: a) carácter innovador de los resultados del proyecto; b) carácter integral de las soluciones; c) involucramiento de los actores; d) efectividad de las soluciones; f) efectividad de las soluciones para el futuro.

4.4 Relaciones hipotéticas a probar.

De acuerdo con Van Meerkerk *et al.* (2015) se pueden formular tres hipótesis de trabajo a partir de la interacción entre: las (X_1, X_2, X_3, X_4) estrategias de gestión conectiva, la (X_5) legitimidad democrática y el (Y_1) desempeño de la red de gobernanza. Como punto de partida, los autores reconocen que existe una relación causal directa y positiva entre estas variables. Para los fines de esta investigación, buscamos probar estas mismas hipótesis que originalmente fueron aplicadas al caso de la red de gobernanza para la gestión del agua en Holanda, ahora las importamos al caso de la red de gobernanza que atiende el problema público de la baja cultura democrática en México a través de la ENCCÍVICA 2017-2023. Las relaciones causales a analizar se pueden sintetizar en las siguientes tres hipótesis:

1. (H_1) Se postula que un mayor nivel de estrategias de (X_1, X_2, X_3, X_4) gestión conectiva conducirán a un mayor nivel de (Y_1) desempeño en términos de resultado de la red de gobernanza.
2. (H_2) Se postula que un mayor nivel de (X_5) legitimidad del rendimiento conducirá a un mayor nivel de (Y_1) desempeño en términos de resultados de la red de gobernanza.
3. (H_3) Se postula que la (X_5) legitimidad del rendimiento medía parcialmente la relación entre las (X_1, X_2, X_3, X_4) estrategias de gestión conectiva y el (Y_1) desempeño en términos de resultado de la red de gobernanza.

El apartado metodológico de esta investigación describe en detalle el instrumento de encuesta que se utiliza para medir los constructos o variables de estudio de: (X_1) gestión conectiva, (X_2) legitimidad democrática y (Y_1) desempeño de la red de gobernanza. Además, se describe cómo se tratarán los datos de los constructos

para desarrollar un modelo de ecuaciones estructurales que permita medir y validar la causalidad propuesta entre las variables de estudio.

Capítulo 5. Marco metodológico. El análisis del desempeño de las redes de gobernanza a través de los modelos de ecuaciones estructurales de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM).

5.1 Los modelos de ecuaciones estructurales (SEM).

Para probar las hipótesis de esta investigación se utilizan los modelos de ecuaciones estructurales a través del método de mínimos cuadrados parciales [Partial Least Squares-Structural Equation Models] (PLS-SEM) para evaluar el impacto que tienen las estrategias de (X_1) conexión, la (X_2) exploración, los (X_3) arreglos de proceso y los (X_4) acuerdos de red, así como la (X_5) legitimidad democrática de red en los (Y_1) resultados de las redes de gobernanza que desarrollan proyectos de cultura cívica a nivel local en el contexto de la implementación de la ENCCÍVICA 2017-2023.

Los modelos de ecuaciones estructurales (SEM) son un conjunto de técnicas de análisis estadístico multivariante de segunda generación que permite estimar el efecto y las relaciones entre múltiples variables latentes. Los modelos de ecuaciones estructurales surgen como una necesidad de encontrar flexibilidad para el análisis de las relaciones causales más allá de los tradicionales modelos de regresión lineal. Puede pensarse en los SEM como modelos de análisis factorial confirmatorio que permite confirmar efectos directos e indirectos entre los factores. Estos modelos permiten proponer el tipo y dirección de las relaciones que se espera

encontrar entre las variables. Posteriormente se estiman los parámetros que vienen especificados por las relaciones propuestas a nivel teórico (Hair *et al.*, 2012; Hair *et al.*, 2017).

Los modelos de ecuaciones estructurales (SEM) tienen la posibilidad de representar el efecto causal entre las variables latentes. Esto significa representar de manera gráfica las relaciones causales de una variable sobre otra y estimar un parámetro correspondiente a ese efecto. Sin embargo, la estimación del parámetro no demuestra la causalidad entre las variables. La relación causal establecida entre las variables dentro de los modelos SEM debe venir sustentada por una base teórica y no por los propios datos. La lógica de estos modelos es que basándose en la teoría que fundamenta el modelo será posible derivar las medidas de covariación esperadas entre las variables a partir de los efectos causales del modelo. Las medidas de covariación derivadas del modelo teórico y las medidas de covariación obtenidas a partir de los datos deberán ser iguales (Hair *et al.*, 2012; Hair *et al.*, 2017).

Los modelos de ecuaciones estructurales (SEM) son conocidos por muchos nombres: análisis de estructura de covarianzas, análisis de variables latentes o análisis factorial confirmatorio. Los modelos de ecuaciones estructurales tienen su origen en dos tradiciones de investigación: a) la predicción estadística y b) el enfoque de medición psicométrico. Los modelos de ecuaciones estructurales utilizan múltiples medidas observadas (variables manifiestas) para estimar o medir ciertos constructos no observados (variables latentes). Los modelos emplean varias técnicas multivariantes de regresión múltiple: a) el análisis factorial y b) el análisis de senderos (Escobedo *et al.*, 2016).

Los modelos de ecuaciones estructurales (SEM) son una forma de análisis factorial confirmatorio más que exploratorio. Esto quiere decir que combinan y confrontan conocimiento a priori e hipótesis con datos empíricos. En este sentido, los SEM son más modelos de error de medida en tanto que permiten comprobar el grado en que

las variables se pueden medir y explicar unas a otras. Los SEM modelan las relaciones causales establecidas a nivel teórico entre variables independientes (variables exógenas) y variables dependientes (variables endógenas). Cabe señalar que en los SEM la relación causal entre variables tiene que venir dada por el sustento teórico que fundamenta el modelo.

Hay dos tipos de SEM: 1) SEM basado en covarianza (CB-SEM) y 2) SEM de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM; también llamado modelo de ruta PLS). 1) CB-SEM se utiliza principalmente para confirmar (o rechazar) teorías (es decir, un conjunto de relaciones sistemáticas entre múltiples variables que pueden probarse empíricamente). Lo hace determinando qué tan bien un modelo teórico propuesto puede estimar la matriz de covarianza para un conjunto de datos de muestra. 2) Por el contrario, PLS-SEM se utiliza principalmente para desarrollar teorías en la investigación exploratoria. Lo hace enfocándose en explicar la varianza en las variables dependientes al examinar el modelo (Hair *et al.*, 2017).

El modelo de ecuaciones estructurales basado en el método de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM) se conoce más como un modelo de ecuaciones estructurales basado en la varianza, ya que utiliza la varianza total para estimar los parámetros del modelo. El hecho de que PLS-SEM use varianza total significa que el error de medición de los indicadores se ignora en la estimación del modelo por lo cual PLS-SEM produce parámetros sesgados en comparación con CB-SEM. El método PLS-SEM está más orientado a optimizar las predicciones (la varianza explicada) que a la precisión estadística de las estimaciones (Mehmetoglu y Venturini, 2021).

Se considera que el método PLS-SEM debe usarse con fines exploratorios y así obtener un mejor ajuste del modelo a diferencia del método CB-SEM. Debido a la naturaleza de su algoritmo PLS-SEM, éste es capaz de evitar soluciones inadecuadas y no convergentes que a menudo ocurren en CB-SEM. Se sugiere utilizar PLS-SEM para evaluar modelos causales que: a) trabajan con muestras pequeñas (menos de 250 observaciones); b) incluyen una gran cantidad de

indicadores, variables latentes, así como una gran cantidad de relaciones estructurales entre variables latentes; y c) requiere pocos indicadores por variable latente (Mehmetoglu y Venturini, 2021).

La diferencia crítica entre el método CB-SEM y PLS-SEM se refiere a cómo los dos métodos conciben la noción de variables latentes. El método CB-SEM considera que los constructos (variables latentes) como factores comunes que explican la asociación entre los indicadores correspondientes. El método PLS-SEM considera que los constructos (variables latentes) son representados como compuestos, es decir, como sumas ponderadas de los indicadores. Por lo tanto, el método CB-SEM se basa en factores y el método PLS-SEM es un método basado en compuestos (Mehmetoglu y Venturini, 2021).

Por lo tanto, el método de mínimos cuadrados parciales (PLS) permite evaluar los modelos causales que involucran múltiples variables latentes que son medidas a través de ítems observables. Las ventajas de este método de estimación es que no requiere necesariamente de una fuerte base teórica, por lo que es bueno para fines exploratorios como confirmatorios. No requiere muestras demasiado grandes para las estimaciones, aunque no por ello pierde su robustez. Además, es capaz de tratar con las desviaciones de la normalidad en los datos de naturaleza ordinal.

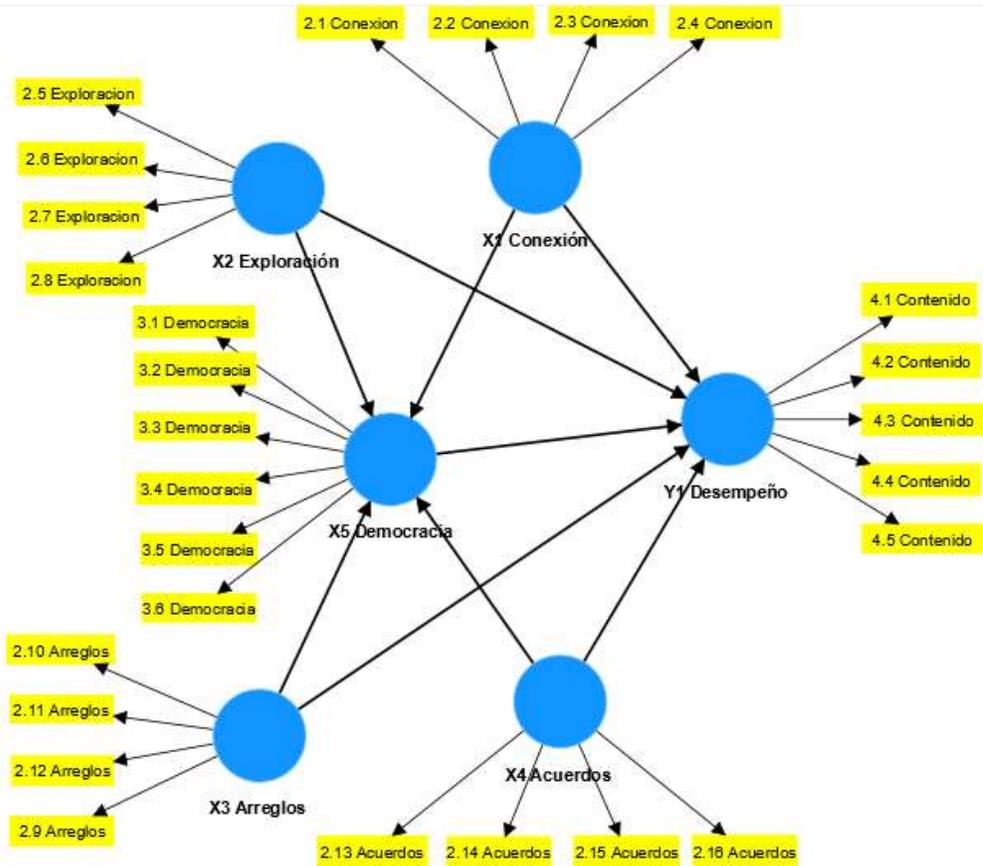
5.2 El proceso de estimación del PLS-SEM a través de SmartPLS para la medición del desempeño de las redes de gobernanza.

En la figura 5.1 se puede observar el modelo estructural propuesto para esta investigación con sus respectivas relaciones causales. El modelo es definido con ayuda del programa estadístico SmartPLS, el cual se usa para la aplicación de modelos de ecuaciones estructurales a través de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM). El modelo indica 6 variables latentes que están indicadas por círculos; las cuatro variables latentes exógenas de (X_1) conexión, (X_2) exploración, (X_3) arreglos de proceso y (X_4) acuerdos de red, así como la variable mediadora de (X_5)

legitimidad democrática de la red y finalmente la variable latente endógena de (Y₁) desempeño de la red de gobernanza en términos de contenido.

Figura 5.1

Modelo estructural de desempeño de la red de gobernanza



Nota. La figura muestra las variables latentes asociadas a sus respectivas medidas. Además muestra las relaciones causales entre variables latentes que reflejan las hipótesis de investigación. Elaboración propia con SmartPLS4.

El modelo establece 27 indicadores observados que son representadas por rectángulos y constituyen los ítems de medición del cuestionario: X₁ conexión (4 ítems), X₂ exploración (4 ítems), X₃ arreglos de proceso (4 ítems) y X₄ acuerdos de red (4 ítems), así como la X₅ legitimidad democrática de la red (6 ítems) explican la variable latente endógena de (Y₁) desempeño de la red en términos de contenido (5 ítems).

El modelo indicará a demás, 9 caminos estructurales: 4 caminos que van de las 4 estrategias de gestión de red (X_1 , X_2 , X_3 , X_4) hacia el desempeño de la red (Y_1), 4 caminos que van de las estrategias de gestión de red (X_1 , X_2 , X_3 , X_4) hacia la variable mediadora de legitimidad democrática (X_5); y finalmente un camino que va desde la legitimidad democrática (X_5) hacia el desempeño de la red (Y_1).

El modelo de ecuaciones estructurales de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM) propuesto muestra visualmente las relaciones causales propuestas para este estudio a través de los senderos o flechas entre las variables latentes, las cuales indica la hipótesis general de trabajo señaladas en el apartado teórico, de acuerdo con la cual:

(H₁) Las estrategias de (X_1) conexión, (X_2) exploración, (X_3) arreglos de proceso y (X_4) acuerdos de red, así como la (X_5) legitimidad democrática de la red impactaron positivamente el (Y_1) desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.

Como se puede ver en nuestro modelo estructural propuesto, los PLS-SEM tienden a presentarse bajo una forma de diagramas de flujo. Los diagramas de los PLS-SEM son diagramas causales o diagramas de rutas estructurales. Los elementos convencionales que se esperan para comprender los gráficos estructurales son los siguientes:

- a) variables no observadas o latentes (círculos);
- b) variables observables (rectángulos);
- c) flecha que van desde la variable latente (círculo) a las indicadoras (rectángulos) indican modelos de medida reflectivos, las flechas que de las indicadoras (rectángulos) a la latente (círculo) indican modelos de medida formativos;

- d) coeficiente sobre las flechas reflectivas o formativas (indica el porcentaje de varianza explicada de la variable indicadora con respecto a la variable latente);
- e) flecha de efecto estructural que va de una variable independiente exógena a una variable dependiente endógena (flecha recta con una punta de dirección en un extremo que indica la dirección de la causalidad);
- f) coeficiente de ruta (coeficiente posicionado sobre la flecha de efecto estructural correspondiente a la causalidad de que va de las variables exógenas hacia las variables endógenas);
- g) coeficiente de correlación R^2 dentro de las variables latentes endógenas (coeficiente que indica el porcentaje de varianza explicada de las variables exógenas sobre la o las variables endógenas)

Los modelos de ecuaciones estructurales a través de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM) trabajan con variables observables o medibles que tienen un valor de entrada (rectángulos) y una o varias variables latentes no observadas que no tienen valor como tal, pero pueden utilizarse como un concepto (círculos). Los modelos estructurales completos constan de dos partes:

- 1) modelo de medición: en este nivel las variables latentes (círculos) son relacionadas y medidas a través de variables observables (rectángulos);
- 2) modelo estructural: en este nivel las variables latentes (círculos) son relacionadas entre sí a través de caminos estructurales. Este es el nivel de relaciones estructurales que realmente se desean estimar. Precisamente a nivel estructural uno de los datos más relevantes a estimar es el coeficiente de ruta entre variables latentes. El coeficiente de ruta es un indicador numérico que aparece sobre las flechas con dirección entre variables latentes, sus valores van de del 0 al 1; mientras el valor sea más alto indicará un impacto mayor de una variable con respecto a otra.

De acuerdo con la literatura (Kwong y Wong, 2013; Ramirez *et al.*, 2014) las tres etapas de construcción de los modelos de ecuaciones estructurales a través del método de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM) son las siguientes:

1) Descripción del modelo

- a) Construcción del modelo estructural.
- b) Construcción de los modelos de medida (reflectivo o formativo)

2) Validez y fiabilidad del modelo de medida

- a) Validez interna
- b) Fiabilidad individual
- c) Fiabilidad de constructo
- d) Validez convergente
- e) Validez discriminante

3) Valoración del modelo estructural.

- a) Validez endógena
- b) Coeficientes de camino
- c) Análisis Bootstrapping

1) Descripción del modelo.

El primer paso en la aplicación del PLS-SEM es la definición gráfica del modelo estructural y modelos de medida tal como se indica en la figura 5.1.

- a) Definición del modelo estructural. Consiste en establecer las relaciones causales entre las variables latentes exógenas y las variables latentes endógenas del modelo.
- b) Definición del modelo de medida. Después, se debe especificar los modelos de medida, es decir, asociar las variables latentes (constructos) tanto exógenas como endógenas con sus respectivos indicadores de medida. Los modelos de medida de las variables latentes pueden construirse de manera reflectiva o de manera formativa. i) las variables latentes reflectivas se forman a partir de indicadores que se asumen son manifestaciones del constructo. ii) las variables latentes formativas se forman a partir de indicadores que se asumen son una función de estos indicadores. Para los fines de esta

investigación se construyen las variables latentes a través de indicadores reflectivos (esto implica que las flechas van de la variable latente a las indicadores).

2) Validez y fiabilidad del modelo de medida.

Es necesario asegurar la validez y fiabilidad de las medidas de todos los ítems y constructos.

- a) Fiabilidad de los ítems. La fiabilidad individual de cada uno de los ítems se valora examinando las cargas (λ , loadings) o correlaciones simples de los indicadores con respecto a su constructo. Aquí se deben buscar que los indicadores tengan valores mayores a 0.70. o en algunos casos mayores a 0.55 cuando se trata de investigaciones con fines exploratorios.
- b) Fiabilidad de los constructos. Para analizar la fiabilidad del constructo se debe analizar los coeficientes de Alfa de Cronbach (CA) y la Fiabilidad Compuesta (CR); ambas medidas de consistencia interna del constructo. Para ambos índices de fiabilidad del constructo se deben buscar valores mayores a 0.70 para una fiabilidad modesta y valores mayores a 0.80 en la investigación básica.
- c) Validez convergente. Para analizar la consistencia interna del modelo se debe analizar la validez convergente y la validez discriminante. Primero se observa la validez convergente del modelo, donde se considera la Varianza Extraída Media (AVE), esta medida es sólo aplicable a variables latentes conformadas de indicadores reflectivos. Se busca obtener valores AVE mayores a 0.50 que señala que más del 50% de la varianza del constructo es debida a sus indicadores. De esta manera se comprobaría que el ajuste de los indicadores será significativo y están altamente correlacionados.
- d) Validez discriminante. Para conocer el grado de relevancia de cada variable latente con respecto a las otras variables latentes del modelo, se debe medir la validez discriminante. El modelo posee validez discriminante si el valor de la raíz cuadrada de la Varianza Media Extraída (AVE) de cada variable

latente evaluado es mayor a las correlaciones (r de Pearson) del resto de las variables latentes del modelo.

3) Valoración del modelo estructural.

La valoración del modelo estructural consiste en conocer si la cantidad de varianza de las variables latentes endógenas se explica por las variables latentes exógenas que la predicen.

- a) Validez endógena. Para valorar la validez endógena del modelo estructural se considera la varianza explicada a través del valor r^2 . Para que la varianza sea suficientemente explicada por las variables latentes exógenas el valor r^2 de las variables latentes endógenas debe ser > 0.10 .
- b) Coeficiente de camino. Las hipótesis establecidas en el estudio deben ser contrastadas en el modelo a través de los valores de los coeficientes de camino y los valores resultantes del proceso de Bootstrapping. El análisis de los coeficientes de camino (path analysis) permite conocer el grado de impacto de las variables latentes exógenas (predictoras) sobre las variables latentes endógenas (explicadas). El valor beta (β) representa los pesos de regresión estandarizados. Se busca obtener valores beta (β) mayores a 0.20, aunque también se puede esperar idealmente encontrar valores mayores a 0.30, lo cual indicaría un impacto significativo de una variable latente sobre otra.
- c) Análisis Bootstrapping. El análisis Bootstrapping permite examinar la estabilidad de las estimaciones del análisis PLS-SEM. El Bootstrapping es un análisis realizado a través de un procedimiento de remuestreo que considera los datos de la investigación como si se tratara de una población. El Bootstrapping calcula un valor T de Student que debemos buscar que sea mayor a 1.96 para ser estadísticamente significativo. En función del valor obtenido en la prueba T de Student se pueden obtener diferentes niveles de significancia para cada uno de los caminos estructurales: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$. Con estos datos se puede determinar si el valor del coeficiente de camino (β) es significativo.

Tabla 5.1

Estadísticos de bondad de ajuste con criterio de referencia

Estadísticos de bondad de ajuste y criterios de referencia		
Estadístico	Abreviatura	Criterio
A) Validez y fiabilidad del modelo de medida		
a) Fiabilidad individual		
Fiabilidad de indicadores (Cargas Factoriales)	λ	Los indicadores asociados a cada variable latente deben tener un valor ≥ 0.70
b) Fiabilidad de constructo		
Fiabilidad de constructo (Alfa de Cronbach)	CA	Cada latente debe tener un valor ≥ 0.70
Fiabilidad de constructo (Fiabilidad Compuesta de Constructo)	CR	Cada latente debe tener un valor ≥ 0.70
c) Validez Convergente		
Varianza Extraída Media (Validez Convergente)	AVE	Cada latente debe tener un valor ≥ 0.50
d) Validez Discriminante		
Varianza Extraída Media (λ^2) (Validez Discriminante)	AVE(λ^2)	Resultado del constructo debe ser $>$ correlaciones (r Pearson) de resto de las variables lantes del modelo.
B) Valoración del modelo estructural		
a) Validez endógena		
Coefficiente de correlación	r^2	El coeficiente de correlación sobre las variables latentes endogenas debe ser > 0.10
b) Coeficiente de camino		
Coefficiente de Ruta	β	El coeficiente de ruta sobre las flechas que van de las variables exogenas a la endógenas debe ser ≥ 0.20
c) Análisis Bootstraping		
Bootstraping (t de Student)	t	Para que los cofiecientes de ruta sean significativos el valor t debe ser > 1.96
Bootstraping (Significancia)	p-value	Los cofiecientes de ruta pueden tener lo siguientes niveles de significancia: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Nota. La tabla muestra el estadístico a analizar en los modelos PLS-SEM y su criterio de referencia para establecer resultados válidos. Elaborado con base en Kwong y Wong (2013); Ramirez , Mariano y Salazar (2014).

5.3 Definición de muestra para un modelo PLS-SEM en gestión de redes

Para determinar la población y la muestra de estudio se analiza primero a nivel teórico cuál es el grupo de individuos que permite evaluar el desempeño de la gestión de redes de gobernanza (Provan y Milward, 2001). Después se especifica el número de casos necesario para correr el algoritmo PLS-SEM y obtener resultados válidos (Hair *et al.*, 2012; Hair *et al.*, 2019).

De acuerdo con Provan y Milward (2001) la evaluación de desempeño de una red es más complejo que el de una sólo organización. Las redes de gobernanza que implementan políticas puede ser evaluada en tres diferentes niveles de análisis:

1. Principales. Es el conjunto de directivos que supervisan y financian la red y sus actividades;
2. Red de actores. Este nivel se refiere al conjunto de agentes administrativos y profesionales que intervienen en la implementación práctica de la política;
3. Comunidad. Este nivel está conformado por el conjunto de clientes-ciudadanos que reciben los servicios de la política.

Aunque los tres niveles están interrelacionados, cada uno de ellos tiene criterios de desempeño diferentes.

Los estudios de gestión de redes de gobernanza hídricas en países bajos se basan en la percepción de los directivos de red; los denominados principales (Klijn *et al.*, 2010; Klijn *et al.*, 2015; Van Meerkerk *et al.*, 2015). Estos estudios utilizan explícitamente los modelos CB-SEM y emplean muestras de 200 casos. Estos estudios buscan evaluar el desempeño a partir de la percepción de los directivos (principales) sobre el grado de uso de las estrategias de gestión de red. En el caso de las redes de gobernanza locales que implementan la ENCCÍVICA 2017-2023 se busca alcanzar este nivel de muestra. Sin embargo, aplicar el cuestionario

simplemente a los directivos no sería suficiente para obtener resultados válidos, pues el máximo número de casos sería de 32 directivos, uno por cada OPLES de cada estado. En ese sentido, no es factible alcanzar una muestra de la magnitud que requieren los CB-SEM y que conserve una homogeneidad en torno al conocimiento sobre el uso de estrategias de gestión de red.

Para obtener una muestra homogénea que permita evaluar adecuadamente el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la ENCCÍVICA 2017-2023 a nivel local, es necesario centrarse en la percepción de no sólo de los directivos, sino de todos los funcionarios que forman parte de los OPLES. Son precisamente este conjunto de actores involucrados en funciones de dirección, coordinación y operación de las actividades los que pueden dar cuenta del uso de las estrategias de gestión de red. Dada naturaleza de las redes locales desarrolladas en el marco de la ENCCÍVICA, se puede afirmar que el conjunto de los denominados “aliados estratégicos” (escuelas, asociaciones civiles, gobiernos municipales, entre otros) no cuentan con el conocimiento adecuado sobre el uso de estas estrategias, dado que su nivel de involucramiento se ciñe a la coordinación temporal para realizar actividades y no a la colaboración duradera para diseñar e implementar proyectos. En otras palabras, los “aliados estratégicos” no cuentan con el expertise adecuado para evaluar el desempeño de la red en términos del uso de estrategias de gestión de red.

El uso de los modelos PLS-SEM en los estudios de gestión es adecuado en situaciones de investigación con datos que no cuentan con normalidad o tamaños de muestra pequeños. Los PLS-SEM se usan sobre todo en aquellas áreas donde existen teorías iniciales. Este tipo de modelos probabilísticos permiten la exploración de diferentes combinaciones causales entre variables latentes para desarrollar la teoría. El uso de un modelo PLS-SEM en el caso de la ENCCÍVICA tiene el objetivo de desarrollar la teoría sobre cuáles son las estrategias que mejoran el desempeño de las redes de gobernanza para promover la cultura democrática a nivel local (Hair *et al.*, 2012).

Aunque una de las ventajas de los PLS-SEM es que puede utilizar muestras pequeñas, no por ello deja de ser problemático determinar una muestra adecuada para obtener resultados válidos. La mayoría de los estudios de gestión con PLS-SEM que cuentan con resultados válidos emplean muestras entre 150 y 200 casos. Sin embargo, es aceptable emplear muestras más pequeñas con fines exploratorios siempre y cuando se cumpla la regla de emplear 10 casos por cada camino estructural planteado en el modelo. Como se verá más adelante tanto el modelo original como el ajustado consideran cinco caminos estructurales lo que nos indica que la muestra debe ser superior a 50 casos; situación que se cumple más adelante con una muestra de 66 casos (Hair *et al.*, 2012; Hair *et al.* 2019).

El objetivo de determinar la muestra es conocer el impacto que el uso de estrategias de gestión de red tiene sobre el desempeño de las redes de gobernanza para la implementación de la ENCCÍVICA 2017-2023 a nivel local. El universo de estudio está conformado por todos los miembros que forman parte de la red de proyectos de promoción de la cultura cívica a nivel local en México. El énfasis para medir el desempeño se puede poner tanto en los patrocinadores que financian, dirigen y determinan las metas de la red; así como en los administradores y aliados estratégicos que implementan los servicios de la red, o finalmente en los clientes-ciudadanos que reciben los servicios de la red. Dada la naturaleza de las redes de gobernanza no-institucionalizada para la implementación de la ENCCÍVICA 2017-2023, sólo los principales que dirigen la red y administradores que implementan los servicios de la red conocen el grado de uso de las estrategias de red y su impacto sobre el desempeño.

Con base en lo anterior el universo de investigación estará constituido por el total de directivos y funcionarios que forman parte de las Direcciones de Cultura Cívica y Participación Ciudadana de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES). Para determinar la muestra se debe considerar que el número de funcionarios en cada dirección cambia en función del diseño orgánico y presupuesto

de cada OPLE. Aunado a esto se tiene que no todos los funcionarios dentro de los Institutos tiene la disposición de participación en el estudio. Es por ello que se plantea una técnica de muestreo por conveniencia; se trata de una técnica de muestreo no probabilístico y no aleatoria orientada a crear muestras en función del acceso y disponibilidad de los encuestados.

Una vez determinada la técnica de muestreo por conveniencia se procedió a enviar correos de invitación para participar en la investigación a los encargados de las Direcciones Ejecutivas de Cultura Cívica y Participación Ciudadana de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) de las 31 entidades federativas y la Ciudad de México. Una vez aceptada la invitación se les remitió un formulario de Google-Forms donde se les solicitaban datos personales básicos y su percepción sobre el uso de las estrategias de gestión de red y resultados de las mismas.

5.4 Diseño y aplicación de un cuestionario para medir el desempeño de las redes de gobernanza.

Esta es una investigación inductiva que busca medir cualitativamente el desempeño a partir de variables latentes independientes y dependientes a partir de ítems de cuestionario que explican el desempeño de la gestión de las redes de gobernanza. Para el estudio de estas variables de desempeño de las redes de gobernanza se diseña y adapta un cuestionario en una revisión de literatura teórica sobre desempeño de redes de gobernanza y el papel de la legitimidad democrática dentro de ellas (Bekkers *et al.*, 2007; Klijn *et al.*, 2010; Van Meerkerk *et al.*, 2015; Klijn *et al.*, 2015). Se trata de un marco teórico de evaluación del desempeño de los procesos de decisión bajo un esquema de redes de gobernanza. De acuerdo con este marco teórico el (Y_1) desempeño de la red de gobernanza se explica a partir de (X_1, X_2, X_3, X_4) las estrategias de gestión de red y (X_2) la legitimidad democrática que promueven los administradores a cargo de la red. El detalle de estas variables, sus componentes y sus ítems asociados para medir se en el cuestionario se encuentra en el cuadro 5.2.

Tabla 5.2

Los constructos e ítems para el desempeño de las redes de gobernanza.

Variable	Item	Medición
(X1) Conexión	1.1 Los líderes de proyecto tiene como objetivo conectar actores con intereses diferentes tanto como se pueda.	Escala Likert de 7 puntos.
	1.2 Los líderes de proyecto consultan a las personas que lo llevan a cabo, procurando así una toma de decisiones conjunta.	Escala Likert de 7 puntos.
	1.3 Los líderes de proyecto toma en cuenta las relaciones interpersonales existentes entre los actores como bases para la generación y desarrollo de nuevos vínculos.	Escala Likert de 7 puntos.
	1.4 Cuando surgen problemas en el proyecto, los líderes tratan de encontrar puntos en común entre los intereses en conflicto de los actores.	Escala Likert de 7 puntos.
(X2) Exploración	1.5 Los líderes de proyecto tratan de hacer que la diversidad de percepciones se manifieste y sea incluida en el proceso de toma de decisiones.	Escala Likert de 7 puntos.
	1.6 Los líderes de proyecto presta especial atención a la puesta en común de diversos puntos de vista	Escala Likert de 7 puntos.
	1.7 El liderazgo del proyecto presta suficiente atención a la participación de organizaciones externas que pueden aportar nuevas ideas y soluciones.	Escala Likert de 7 puntos.
	1.8 Los líderes de proyecto recolecta información entre los actores y pone énfasis en establecer puntos de partida y necesidades de información comunes.	Escala Likert de 7 puntos.
(X3) Arreglo de Procesos	1.9 El liderazgo pretende conectar las diferentes funciones y recursos de los actores para el desarrollo de los proyectos	Escala Likert de 7 puntos.
	1.10 El liderazgo llega a acuerdos explícitos sobre la organización de la cooperación dentro de los proyectos.	Escala Likert de 7 puntos.
	1.11 Los acuerdos para realizar los proyectos previenen la posibilidad de desviarse del plan, en caso de que resultara ventajoso hacerlo.	Escala Likert de 7 puntos.
	1.12 Se permite a las partes interesadas abandonar el proyecto si fuera necesario para proteger sus intereses.	Escala Likert de 7 puntos.
(X4) Acuerdos	1.13 El liderazgo crea suficientes oportunidades para que los representantes de partes interesadas den retroalimentación a los proyectos.	Escala Likert de 7 puntos.
	1.14 El liderazgo procura la integración de actores públicos a los proyectos a través de espacios de negociación y debate	Escala Likert de 7 puntos.
	1.15 El liderazgo procura la integración de actores privados a los proyectos a través de espacios de negociación y debate	Escala Likert de 7 puntos.
	1.16 El liderazgo del proyecto procura la integración de actores de la sociedad civil a los proyectos a través de espacios de negociación y debate	Escala Likert de 7 puntos.
(X5) Legitimidad	2.1 Hay muchas partes interesadas involucradas en los proyectos [voz]	Escala Likert de 7 puntos.
	2.2 Los procesos de realización de los proyectos es accesible para las partes interesadas [voz]	Escala Likert de 7 puntos.
	2.3 El flujo de información sobre los proyecto está bien organizado [transparencia]	Escala Likert de 7 puntos.
	2.4 El proceso de toma de decisiones relacionado con los proyectos se caracteriza por una alta transparencia (visión de decisiones concretas) [transparencia]	Escala Likert de 7 puntos.
	2.5 El proceso en torno a los proyectos incluye muchas oportunidades para el debate y la discusión [debida deliberación]	Escala Likert de 7 puntos.
	2.6 La argumentación en torno a los proyectos es cuidadosa y buena en términos de contenido [debida deliberación]	Escala Likert de 7 puntos.

Variable	Item	Medición
(Y1) Contenido	3.1 Se han desarrollado ideas innovadoras entre la red de actores que implementa los proyectos	Escala Likert de 7 puntos.
	3.2 Las diferentes funciones y recursos de la red de actores se han conectado lo suficiente para lograr los objetivos de los proyectos	Escala Likert de 7 puntos.
	3.3 La red de actores involucrados en la organización de los proyectos han hecho una contribución reconocible al desarrollo de los resultados	Escala Likert de 7 puntos.
	3.4 Las soluciones que se han desarrollado en la red de actores realmente se ocupan de los problemas que atiende los proyectos	Escala Likert de 7 puntos.
	3.5 Las soluciones desarrolladas en los proyectos, son soluciones duraderas para el futuro	Escala Likert de 7 puntos.
(Y2) Proceso	3.6 Los actores involucrados han contribuido sustancialmente a la gestión del proyecto	Escala Likert de 7 puntos.
	3.7 Los conflictos y las diferencias de opinión se han resuelto adecuadamente durante el proyecto	Escala Likert de 7 puntos.
	3.8 Fue testigo de la superación de algún punto muerto durante la gestión del proyecto	Escala Likert de 7 puntos.
	3.9 Los actores involucrados han hecho uso de las diferentes perspectivas y visiones existentes entre los actores de la red con respecto a las soluciones y problemas del proyecto	Escala Likert de 7 puntos.
	3.10 Los actores involucrados tuvieron contacto frecuente entre ellos durante el proyecto	Escala Likert de 7 puntos.
	3.11 Los resultados del proyecto pueden contar con el apoyo de los actores involucrados	Escala Likert de 7 puntos.

Nota. Esta tabla muestra las variables latentes dependientes e independientes del modelo PLS-SEM y los ítems de cuestionario que se utilizan para medirlas. Elaborado con base en Bekkers y Edwards (2007); Klijn *et al.* (2010); Van Meerkerk *et al.* (2015); Klijn *et al.* (2015)

Para medir los ítems de cada componente de las variables del modelo se utiliza la escala de Likert. La escala de Likert es una medición ordinal que emplea ítems que se presentan como afirmaciones ante las cuáles se espera que los entrevistados asignen una calificación. Aquí adoptamos una escala de siete posibilidades de respuesta basado en la experiencia de estudios de aplicación de modelos de ecuaciones estructurales basado en covarianza (CB-SEM) en tanto que se acerca a la condición de normalidad a diferencia de la escala de cinco puntos (Wilson y Collier, 2000). A la respuesta se le asigna un valor numérico que va del 1 al 7 (ver: Cuadro 5.3). Así, el sujeto asigna una puntuación o calificación para cada afirmación.

Tabla 5.3

Respuestas en escala de Likert para ítems.

Total Desacuerdo	Desacuerdo	Algo Desacuerdo	Neutral	Algo Acuerdo	Acuerdo	Total Acuerdo
1	2	3	4	5	6	7
0	0	0	0	0	0	0

Nota. Elaboración propia.

El cuestionario construido con las variables teóricas para medir el desempeño de redes de gobernanza (Bekkers *et al.*, 2007; Klijn *et al.*, 2010; Van Meerkerk *et al.*, 2015) será aplicado a los funcionarios estatales que pertenecen a los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES). Una vez obtenidos los datos en escala de Likert se cuenta con datos que indican la direccionalidad e intensidad de uso de la estrategia de gestión. Este tipo de datos permiten inspeccionar el grado de intensidad de cada ítem. Utilizándolos de manera aditiva también podemos per el grado de intensidad de uso de cada bloque de estrategias planteado en el apartado teórico.

A fin de asegurar la confiabilidad y consistencia interna del instrumento de medición se utiliza la prueba de Alfa de Cronbach y de confiabilidad compuesta. Ambas pruebas arrojan resultados que van del 0 al 1. Se considerarán confiables los constructos de variables latentes que superen en ambas pruebas los valores de 0.70.

5.5 Entrevista semiestructurada

Como instrumento para recabar información cualitativa se emplea una entrevista semiestructurada (ver Anexo 4) para los actores que están involucrados en la implementación de la ENCCÍVICA 2017-2023. La guía de entrevista contiene 20 preguntas abiertas que buscan generar narrativas a partir de las experiencias de los actores que complementen los datos reticulares del cuestionario y así fortalecer las hipótesis de este trabajo. Las preguntas abarcan los siguientes temas: a)

conocimiento sobre los orígenes de la política; b) experiencia de involucramiento en la política; c) incidencia del actor en las decisiones y proyectos priorizados; d) el reconocimiento de los recursos críticos y los actores involucrados; e) relación del actor con los actores centrales e influyentes; f) reglas de acción y mecanismos de control que existen en la política; g) propuesta del actor en la mejora de la participación en la política; h) la evaluación del actor sobre las acciones y proyectos implementados.

5.6 Síntesis de instrumentos de investigación

Los instrumentos de investigación más que enfocarse en alguna fase del ciclo de políticas públicas (puesta en agenda, formulación, implementación, evaluación) se orientan hacia el reconocimiento del desempeño de la red de gobernanza que hace funcionar la política en un largo plazo. El corte temporal 2017-2023 busca visualizar cuál ha sido la estructura temporal de largo alcance, desde las primeras formulaciones de la política en 2016 hasta el momento de la obtención de los datos en 2023. Tanto el cuestionario como la entrevista semiestructurada buscan captar la experiencia de los funcionarios en la gestión de las redes de colaboración con actores públicos, privados y sociales desde la implementación de la ENCCÍVICA 2017-2023.

Capítulo 6. Análisis y discusión de resultados.

6.1 Análisis descriptivo de los participantes.

De enero a diciembre de 2023 se obtuvieron las respuestas al cuestionario de desempeño de las redes de gobernanza de 66 funcionarios de 9 Organismos Públicos Locales (OPLES). Esta investigación incluyó estos 9 OPLES debido a que fueron los únicos de los que se logró obtener información. En la tabla 6.1 se proporciona un desglose detallado de los encuestados por estado. El orden de los OPLES se da conforme fueron participando en el estudio. Cabe mencionar que la denominación de cada una de las direcciones encargadas de la participación ciudadana y cultura cívica cambia en cada estado, sin embargo todas se encargan de impulsar proyectos de educación cívica en el marco de la ENCCÍVICA 2017-2023. Se puede apreciar que el número de integrantes de cada dirección cambia sustancialmente en cada estado debido al presupuesto que cada OPLE asigna a las áreas de capacitación electoral, participación ciudadana y educación cívica.

Tabla 6.1*Participación de encuestados de OPLES por entidad federativa.*

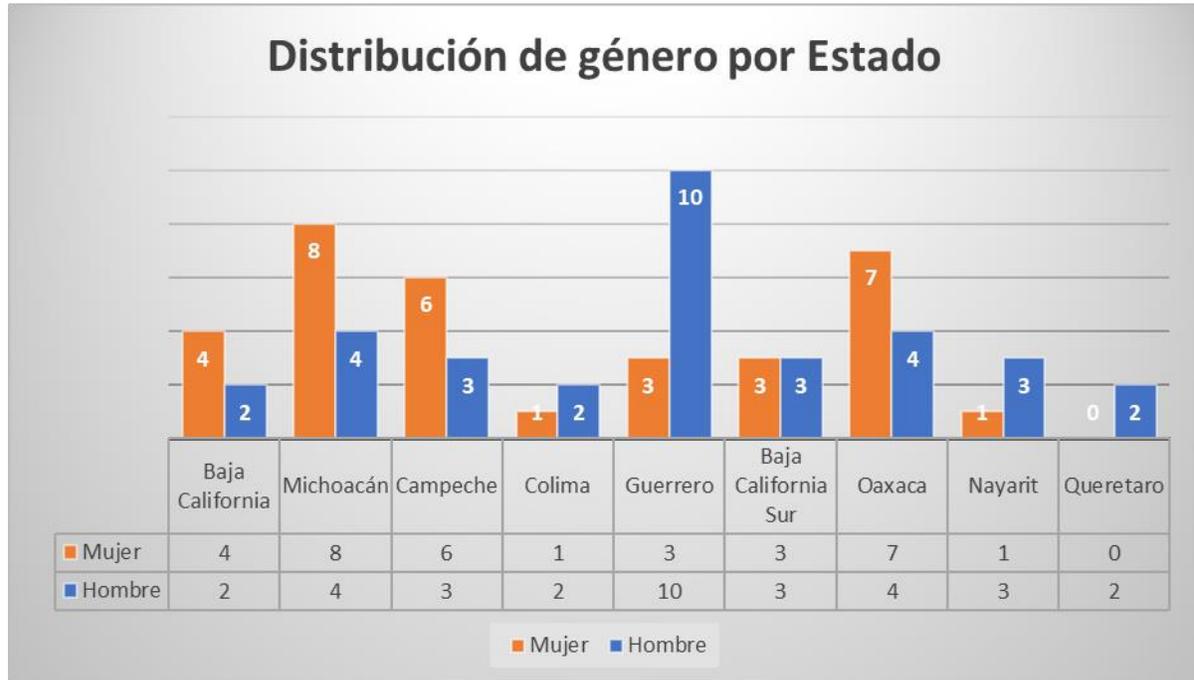
Estado	Instituto	Hombre	Mujer	Encuestados	Porcentaje
Baja California	Instituto Estatal Electoral de Baja California	2	4	6	9.10%
Michoacán	Instituto Electoral de Michoacán	4	8	12	18.20%
Campeche	Instituto Electoral del Estado de Campeche	3	6	9	13.60%
Colima	Instituto Electoral del Estado de Colima	2	1	3	4.50%
Guerrero	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero	10	3	13	19.70%
Baja California Sur	Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur	3	3	6	9.10%
Oaxaca	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca	4	7	11	16.70%
Nayarit	Instituto Estatal Electoral de Nayarit	3	1	4	6.10%
Querétaro	Instituto Electoral del Estado de Querétaro	2	0	2	3.00%
TOTAL		33	33	66	100.0%

Nota. Elaboración Propia.

En el gráfico 6.1 se puede observar la distribución de los encuestados por sexo. A pesar de que la muestra final indica que se cuenta con una distribución equitativa de 33 mujeres (50%) y 33 hombres (50%) hay disparidades por Estado. Se puede observar que la representación del género en cada dirección no es siempre 50-50, pues hay direcciones donde hay más hombres y otras donde hay más mujeres. Cabe señalar que en aquellos casos donde existe una mayoría de mujeres el puesto de director de Dirección de Promoción de Cultura Cívica y Participación Ciudadana es ocupado por una mujer.

Gráfico 6.1

Género de los encuestados.

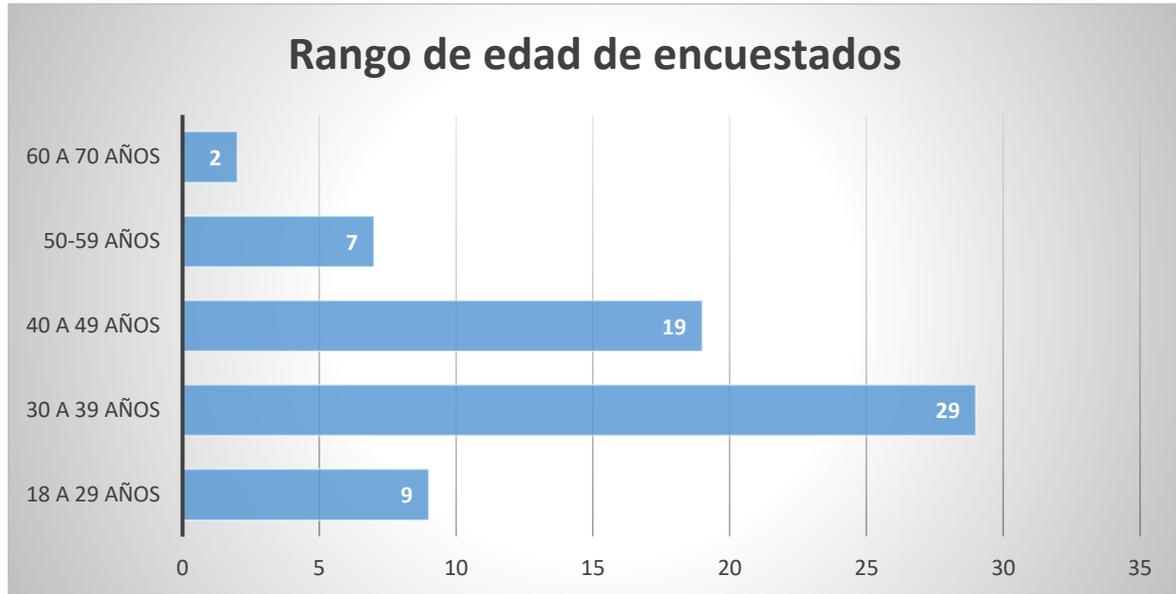


Nota. Elaboración propia.

En el Gráfico 6.2 se puede observar el rango de edad de los encuestados. La edad mínima registrada fue de 22 años y la máxima de 68 años. La edad promedio de los encuestados fue de 39 años con una desviación estándar de 9.5 lo cual indica que los rangos de edad están muy dispersos. De hecho, en el gráfico se puede observar que el rango de edad de 30 a 39 años es el que cuenta con un mayor número de encuestados (43.9%), seguido del rango de edad de 40 a 49 años (28.8%). Esto refleja que en los OPLES la mayoría de los funcionarios tienen entre 30 y 49 años (72.7%). Esto indica un rango de edad elevado entre la mayoría de los funcionarios.

Gráfico 6.2

Rango de edad de los encuestados

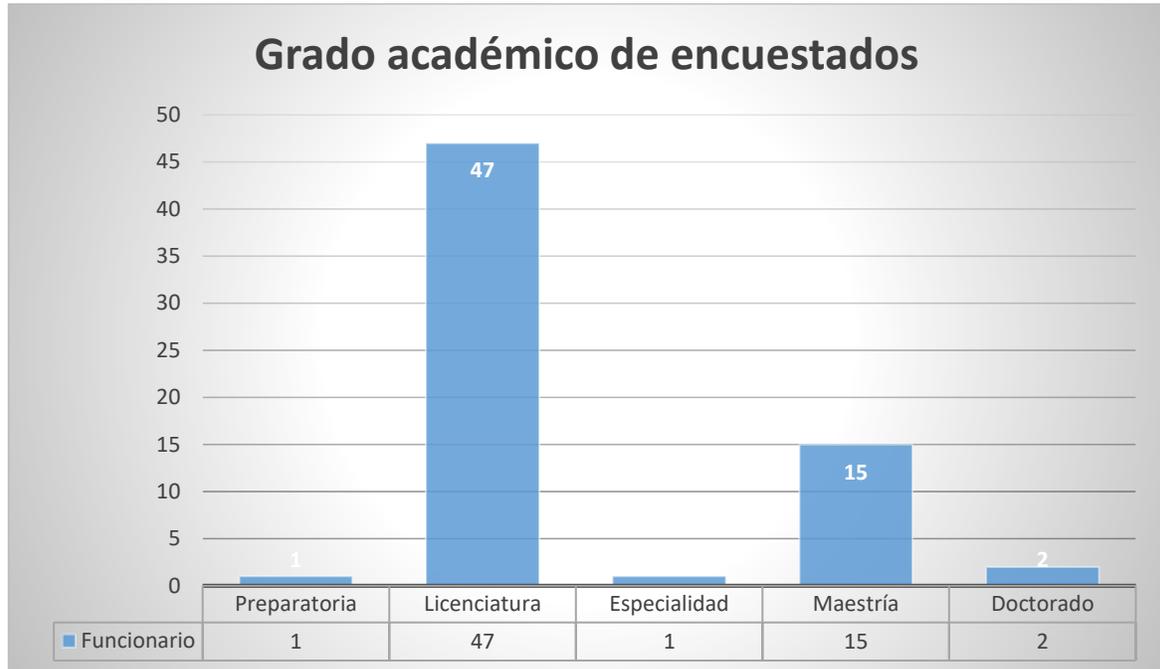


Nota. Elaboración propia.

En el gráfico 6.3 se puede apreciar el grado académico de los encuestados. Se cuenta con una persona con el grado de preparatoria (1.5%), 47 con el grado de licenciatura (71.2%), uno con especialidad (1.5%), 15 con el grado de maestría (22.7%) y 2 con el grado de doctorado (3%). La distribución de hombres y mujeres en cada grado académico es relativamente equitativa. De 47 encuestados con el grado de licenciatura 23 son mujeres y 24 son hombres. De 15 encuestados con el grado de maestría, 6 son mujeres y 9 son hombres. Finalmente, los dos encuestados con grado de doctorado son mujeres.

Gráfico 6.3

Grado académico de los encuestados

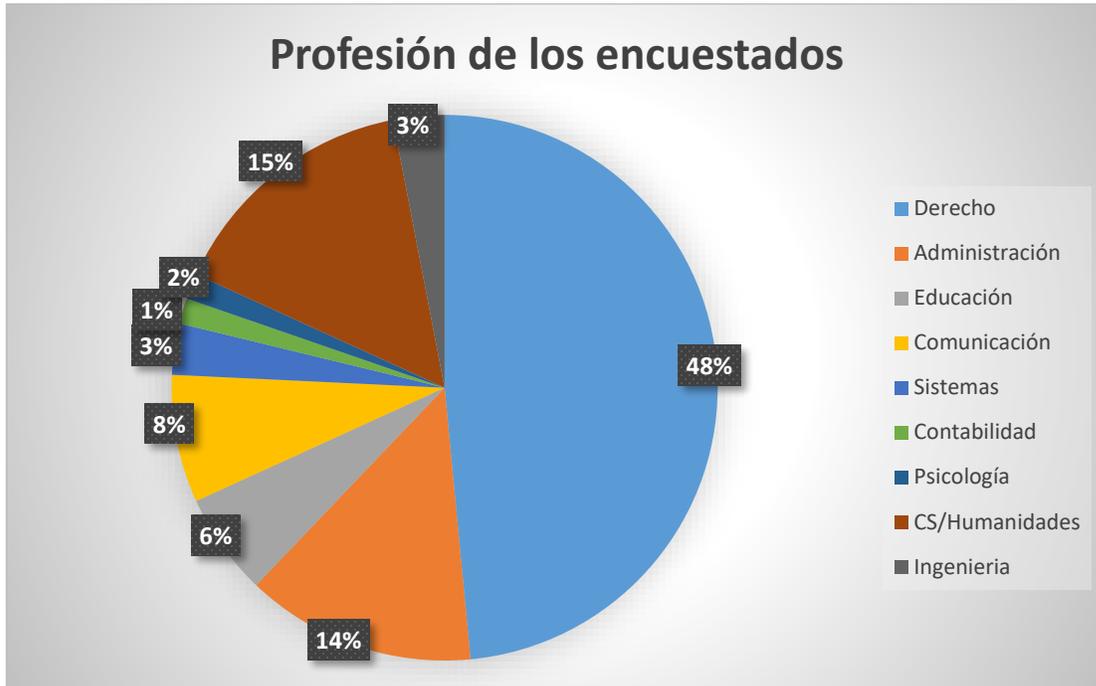


Nota. Elaboración propia.

En el gráfico 6.4 se puede apreciar la distribución de los encuestados por profesión. Se puede observar que las profesiones que tiene una mayor representación son derecho con 32 (48.5%), administración con 9 (13.6%), educación con 4 (6.1%), comunicación con 5 (7.6%), Ciencias Sociales (Literatura, Historia o Ciencia Política) con 10 (15.2%). Visto de esta manera se aprecia que la profesión de derecho es la que más predomina en las direcciones que diseñan e implementan proyectos de promoción de participación ciudadana y cultura cívica.

Gráfico 6.4

Profesión de los encuestados.

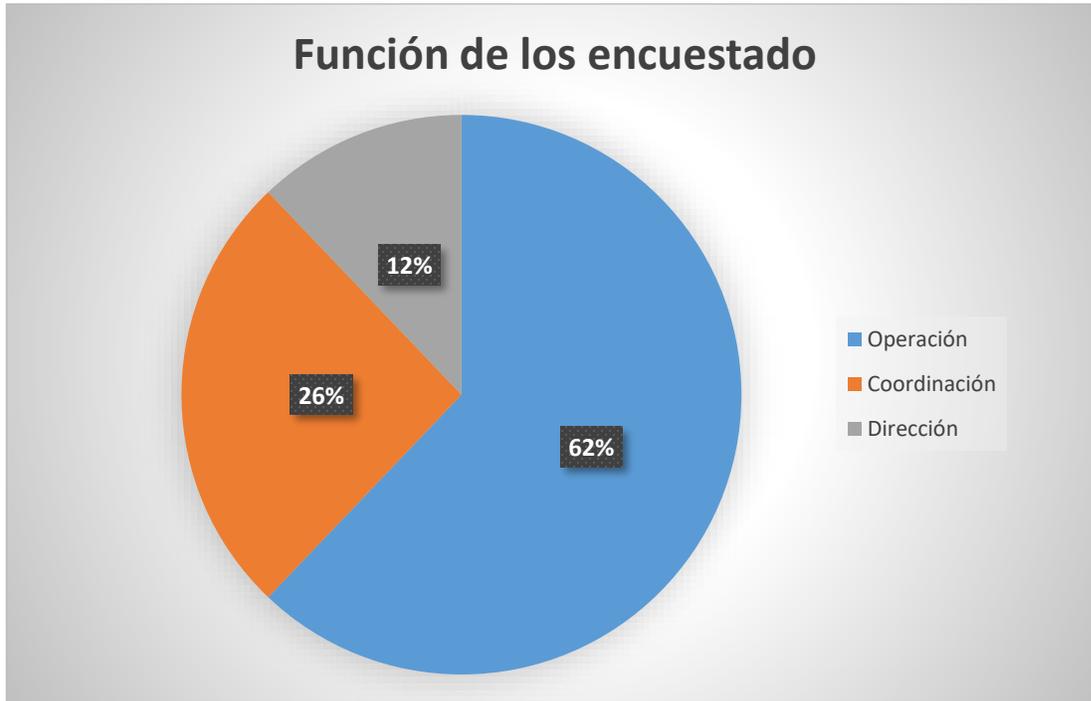


Nota. Elaboración propia.

En el gráfico 6.5 muestra la función de los encuestados dentro de la organización. De los cuales 41 trabajan en operación (62.1%), 17 en coordinación (25.8%) y 8 en dirección (12.1%).

Gráfico 6.5

Función de los encuestados en la dirección.



Nota. Elaboración propia.

El gráfico 6.6 muestra los rangos de experiencia de los encuestados en programas y proyectos de promoción de la cultura cívica. Se puede observar que 44 de los encuestados tiene de 1 a 5 años de experiencia (63.6%), 14 de los encuestados tiene de 6 a 10 años de experiencia (21.2%), 4 de los encuestados tienen de 11 a 15 años de experiencia (6.1%) y 6 de los encuestados cuentan con experiencia de 16 años o más (9.1%).

Gráfico 6.6

Años de experiencia del encuestado en proyectos de cultura cívica.

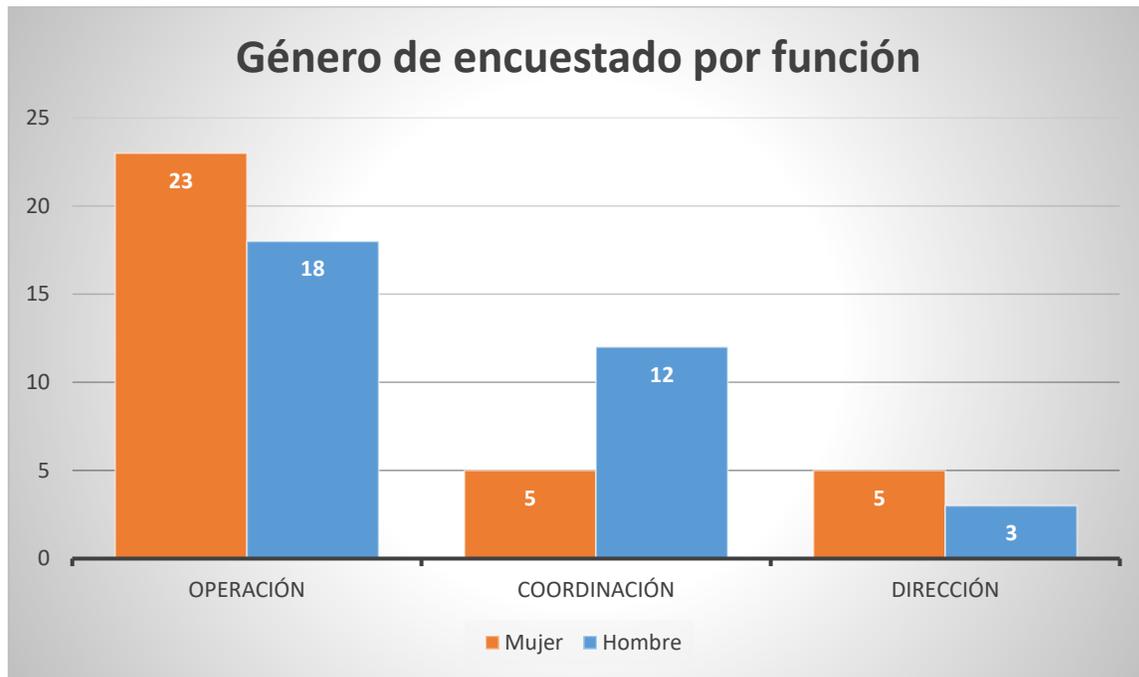


Nota. Elaboración propia.

En el gráfico 6.7 se puede apreciar la distribución de hombres y mujeres dentro de las diferentes funciones de la organización. Se cuentan con más mujeres en el área de operación y dirección. Mientras que en el área de coordinación se cuenta con más hombres. Es interesante la tendencia incremental de mujeres que ocupan el puesto de mando en las direcciones de promoción de la cultura cívica y participación ciudadana de los diferentes OPLES.

Gráfico 6.7

Distribución de género del encuestado por función.

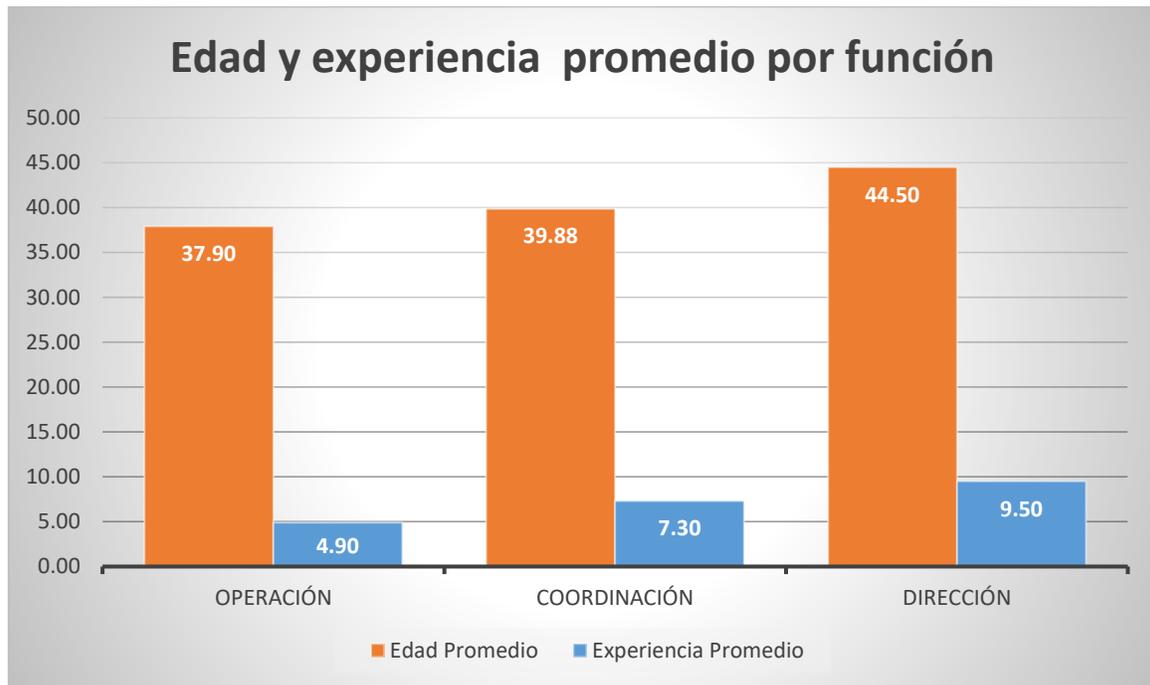


Nota. Elaboración propia.

En la gráfica 6.8 se puede apreciar que conforme aumenta el rango o función (operación, coordinación, dirección) en el escalafón dentro de la dirección del OPLE va paralelamente en aumento la edad del funcionario y los años de experiencia en proyectos de promoción de la cultura cívica. Es evidente que las funciones de dirección requieren una considerable experiencia en la formulación e implementación de proyectos de promoción de cultura cívica. Esto queda evidenciado en el elevado promedio de experiencia que tienen los funcionarios directivos de nueve años y medio de experiencia en proyectos.

Gráfico 6.8

Edad y experiencia promedio por función.

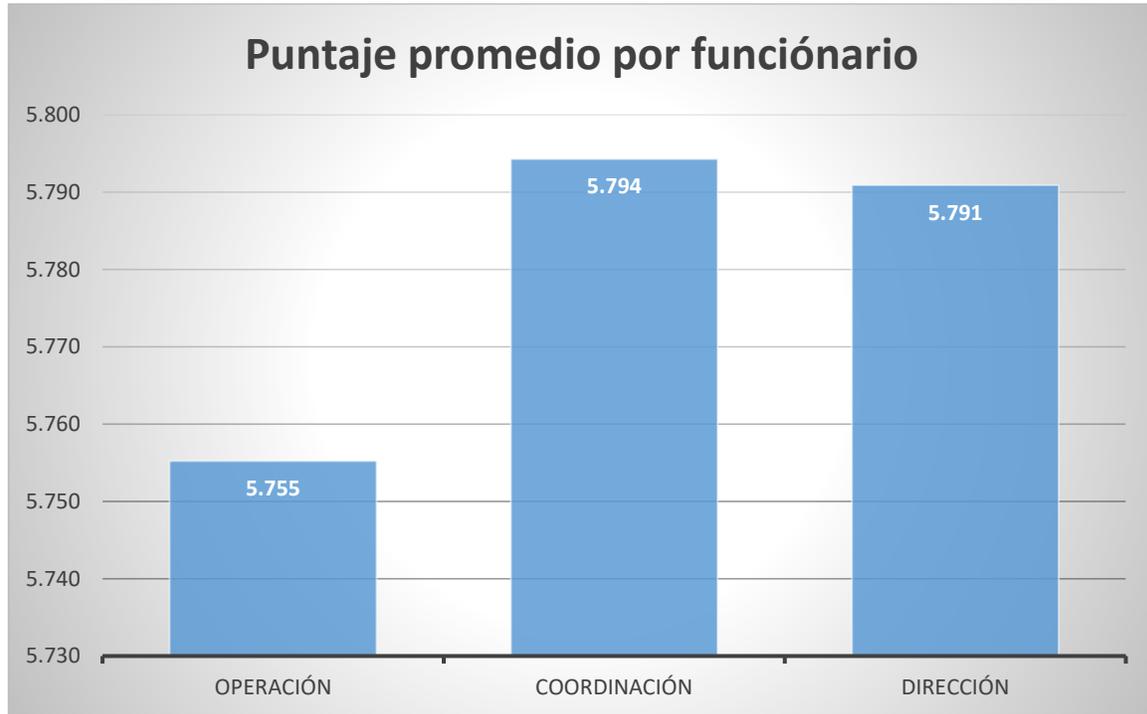


Nota. Elaboración propia.

En la gráfica 6.9 se puede apreciar que conforme aumenta el rango o función (operación, coordinación, dirección) en el escalafón dentro del OPLE va en aumento el puntaje promedio sobre uso de estrategias en una escala ordinal de siete puntos. Se aprecia que los funcionarios a nivel de dirección y coordinación califican relativamente mejor el uso de estrategias de red por parte del OPLE y los funcionarios de operación en menor medida.

Gráfico 6.9

Puntaje promedio por funcionario.



Nota. Elaboración propia.

La tabla 6.2 muestra el puntaje promedio y desviación estándar atribuido a cada ítem del cuestionario. Se aprecia una tendencia positiva en la calificación de los ítems de escala ordinal con respecto al uso de estrategias de gestión. Estos puntajes empleados en el marco de los modelos PLS-SEM permiten establecer relaciones probabilísticas significativas como se verá más adelante. Es por eso que a pesar de los puntajes positivos y desviaciones estándar relativamente similares se pueden correr modelos causales probabilísticos basados en la varianza total de los constructos sin problemas de colinealidad.

Tabla 6.2

Promedio de calificación a ítems de cuestionario con escala Likert de 7 puntos.

X1 Conexión	Media	Desviación estándar
1.1 Los líderes conectan a los actores con interés diferentes	6.303	0.797
1.2 Los líderes procuran una toma de decisiones conjunta	5.879	1.600
1.3 Los líderes del proyecto desarrollan nuevos vínculos	5.652	1.591
1.4 Los líderes encuentran puntos en común en los intereses en conflicto	6.136	1.113
X2 Exploración	Media	Desviación estándar
1.5 Los líderes procuran que la diversidad de percepciones se manifieste	6.061	1.071
1.6 Los líderes ponen en común los diversos puntos de vista	6.000	1.181
1.7 Los líderes de proyecto permiten la participación de organizaciones externas	5.909	1.433
1.8 Los líderes de proyecto recolectan información entre los actores	5.939	1.266
X3 Arreglos de Proceso	Media	Desviación estándar
1.9 Los líderes establecen acuerdos para conectar funciones y recursos	5.909	1.368
1.10 Los líderes llegan a acuerdos para organizar la cooperación	5.955	1.236
1.11 Los líderes de proyecto prevén acuerdos para desviarse del plan original	5.394	1.536
1.12 Los líderes establecen acuerdos que permiten abandonar los proyectos	4.939	1.849
X4 Acuerdos de Red	Media	Desviación estándar
1.13 Los líderes crean oportunidades para la retroalimentación de los proyectos	5.682	1.597
1.14 Los líderes de proyecto procuran la integración de actores públicos	5.848	1.351
1.15 Los líderes de proyecto procuran la integración de actores privados	5.47	1.448
1.16 Los líderes de proyecto procuran la integración de actores de la sociedad civil	5.924	1.374
X5 Legitimidad Democrática	Media	Desviación estándar
2.1 Hay muchos representantes de actores relevantes en los proyectos	5.561	1.232
2.2 Los procesos de realización de los proyectos es accesible a actores relevantes	5.803	1.033
2.3 El flujo de información de los proyectos está bien organizado	5.591	1.425
2.4 El proceso de toma de decisiones es altamente transparente	5.712	1.422

2.5 El proceso de desarrollo de los proyectos brinda oportunidades para el debate	5.606	1.424
2.6 La argumentación en torno a los proyectos es buena en términos de contenido	5.924	1.259
Y1 Desempeño	Media	Desviación estándar
3.1 Se han desarrollado ideas innovadoras en la red de actores	6.045	1.093
3.2 Las diferentes funciones y recursos de los proyectos se conectan	5.848	1.145
3.3 La red de actores hace una contribución reconocible a los resultados	5.773	1.203
3.4 Las soluciones de la red se ocupan realmente de los problemas que atienden	5.667	1.133
3.5 Las soluciones desarrolladas son duraderas para el futuro	5.47	1.395

Nota. Elaboración propia.

A continuación, hacemos una descripción sintética de cada uno de los grupos de funcionarios que forman parte de los OPLES.

- 1) De los 41 funcionarios en el área de operación (62.1% de la muestra) 18 son hombres (43.90%) y 23 son mujeres (56.10%). La edad promedio de este grupo es 37.90 este es el grupo de funcionarios con menor promedio de años. Este grupo tiene además 4.9 años de experiencia en proyectos de promoción de la cultura cívica.
- 2) De los 17 funcionarios en coordinación (25.8% de la muestra) 12 son hombres (70.58%) y 5 son mujeres (29.42%). La edad promedio de este grupo aumenta a 39.88 años en promedio. En promedio los funcionarios de coordinación tienen 7.3 años de experiencia en proyectos de promoción de la cultura cívica.
- 3) De los 8 funcionarios en dirección (12.1% de la muestra) sólo 3 son hombres (37.5%) y 5 son mujeres (62.5%). La edad promedio aumenta a 44.50 para este grupo. En promedio los funcionarios de dirección tienen 9.5 años de experiencia en proyectos de promoción de la cultura cívica.

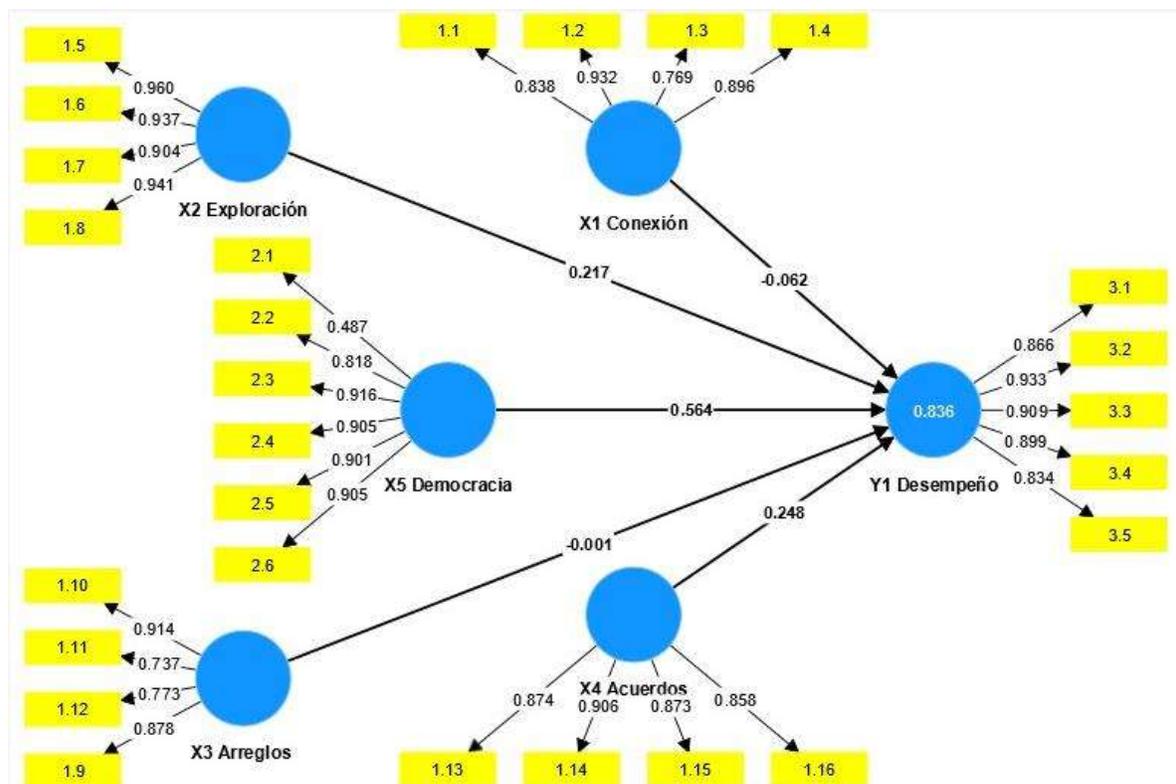
6.2 Determinación del modelo PLS-SEM para el desempeño de las redes de gobernanza.

La figura 6.1 muestra el nomograma estructural diseñado en programa estadístico SmartPLS4 que representa el modelo PLS-SEM planteado originalmente para probar la hipótesis general de esta investigación que se enuncia de la siguiente manera:

(H1) Las estrategias de (X₁) conexión, (X₂) exploración, (X₃) arreglos de proceso y (X₄) acuerdos de red, así como la (X₅) legitimidad democrática de la red impactaron positivamente el (Y₁) desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.

Figura 6.1

Nomograma estructural de la hipótesis original



Nota. La gráfica muestra el modelo estructural PLS-SEM que representa las relaciones causales originales entre las variables independientes y la dependiente. Elaboración propia.

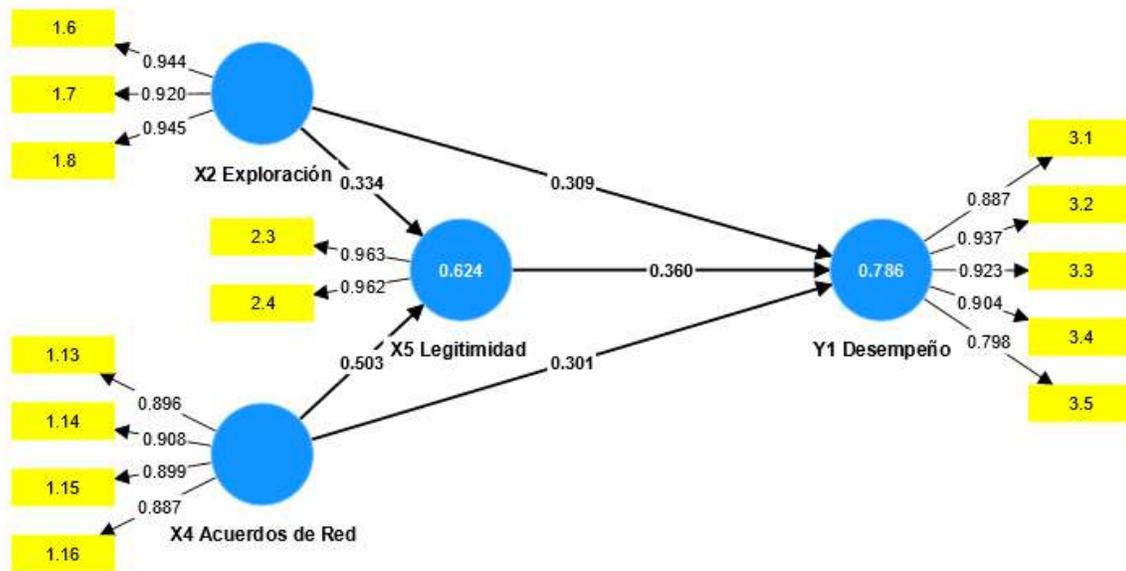
Con base en la muestra de 65 encuestados se corre el modelo con el algoritmo PLS-SEM y se observa preliminarmente que antes de probar el modelo será necesario descartar dos variables que no llegan a tener un impacto significativo en los coeficientes de ruta, pues las probabilidades de impacto no son mayores a 0.20. Se opta por descartar inicialmente las variables de (X₁) conexión y (X₃) arreglos de proceso. Se puede adelantar que el descarte de ambas variables se explica por la naturaleza de la política y tiene un amplio impacto para el análisis.

La figura 6.2 muestra el nomograma estructural y ajustado que se validó finalmente para probar las hipótesis a través del algoritmo PLS. Este nuevo modelo con diversos ajustes de los cuales se dará detalle es el que finalmente se prueba y tiene resultados válidos, pero reconfigura nuestra hipótesis original quedando de la siguiente manera:

(H₂) Las estrategias de (X₂) exploración, (X₄) acuerdos de red, así como la mediación de la (X₅) legitimidad democrática de la red impactaron positivamente el (Y₁) desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.

Figura 6.2

Nomograma estructural de la hipótesis ajustada.



Nota. La figura muestra el modelo estructural PLS-SEM ajustado que refleja la nueva relación causal entre las variables independientes y la dependiente. Elaboración propia.

Para proceder a la evaluación de los datos del modelo PLS-SEM en el programa SmartPLS4 se lleva a cabo un proceso de dos etapas que se mencionan en el capítulo anterior en la tabla 5.1. En esta tabla se indican los criterios que el modelo debe ir cumpliendo para ser válido. El primer paso consiste en validar el modelo de medida, es decir analizar la validez de los indicadores y constructos de manera individual. Después viene la validez del modelo estructural, es decir la validez de las relaciones causales entre los constructos, esto implica ver los coeficientes de ruta (path coefficient), el coeficiente de determinación (r^2) y la validez estadística con un procedimiento de remuestreo (Bootstrapping).

Se debe recordar que el objetivo del algoritmo PLS-SEM es maximizar la varianza explicada (valor R^2) de las variables latentes endógenas del modelo. Así el conjunto de estadísticos que se analizan en los modelos de medida y modelo estructural tienen el objetivo de conocer la capacidad predictiva del modelo. En el modelo de

medida, los índices más importantes son la fiabilidad de los indicadores, así como la validez convergente y discriminante de los constructos. En el modelo estructural, las métricas más importantes son la varianza explicada R^2 de las variables latentes endógenas y el tamaño del efecto F^2 , así como la magnitud y la significación estadística de los coeficientes de ruta que van de las variables exógenas a las endógenas (Hair *et al.*, 2019).

6.3 Validación de resultados de los modelos de medida

La primera etapa para valorar el modelo PLS-SEM es la validación del modelo de medida de cada uno de los constructos. Esto quiere decir, determinar la validez de la principal variable latente endógena (Y_1 Resultados) y las variables exógenas (X_2 Exploración, X_4 Acuerdos, X_5 Legitimidad). Se debe determinar la validez de los constructos y de sus respectivos indicadores.

La evaluación del modelo de medida reflectivo implica la: 1) Validez Convergente. (Aquí se observa la fiabilidad del indicador individual y la varianza extraída media AVE [Average Variance Extracted]; 2) Validez Discriminante. (Aquí se observan las cargas cruzadas y la proporción heterotrain-monotrain (HTMT); 3) Validez de Consistencia Interna de los constructos (Aquí se observa Alpha de Cronbach y Fiabilidad Compuesta).

La validez convergente es el grado en el que una medida se correlaciona positivamente con medidas alternativas del mismo constructo. Los ítems que son indicadores de un constructo reflectivo concreto deben converger o compartir una alta proporción de varianza. Para evaluar la validez Convergente se deben analizar las cargas externas de los indicadores y la varianza media extraída (AVE).

La tabla 6.3 muestra la tabla de cargas externas por constructo. Como lo indica nuestra tabla de evaluación, todas las cargas de los constructos reflectivos deben estar por encima del valor 0.70. Como se puede observar todos los indicadores del

modelo están por encima del valor 0.70 lo cual indica nivel suficiente de fiabilidad de los indicadores con respecto a su constructo. Únicamente el ítem 2.3 y 2.4 muestran cargas que superan el valor .95, lo cual indicaría una redundancia, sin embargo, no son modificados en el modelo porque tiene un aporte al constructo y al modelo estructural en su conjunto. Únicamente aquellos valores por debajo de 0.40 deben ser eliminados definitivamente de los modelos.

Tabla 6.3

Cargas externas de ítems por constructo.

Ítem	X2 Exploración	X4 Acuerdos	X5 Legitimidad	Y1 Desempeño
1.6 Exploración	0.944			
1.7 Exploración	0.920			
1.8 Exploración	0.945			
1.13 Acuerdos		0.896		
1.14 Acuerdos		0.908		
1.15 Acuerdos		0.899		
1.16 Acuerdos		0.887		
2.3 Legitimidad			0.963	
2.4 Legitimidad			0.962	
3.1 Resultados				0.887
3.2 Resultados				0.937
3.3 Resultados				0.923
3.4 Resultados				0.904
3.5 Resultados				0.798

Nota. La tabla muestra los resultados de las cargas externas de cada medida. Elaboración propia.

La tabla 6.4 indica la varianza extraída media (AVE) para evaluar la validez convergente. La varianza extraída media (AVE) se obtiene de la suma de las cargas al cuadrado divididas por el número de indicadores pertenecientes a un determinado constructo. Por lo tanto, el AVE es equivalente a la comunalidad de constructo, una alta comunalidad del constructo indica que una variable está bien representada por los factores que la forman. Aquí se esperan valores AVE mayores a .50 para hablar de una alta comunalidad del constructor. Se puede observar.

Tabla 6.4

Varianza Extraída Media (AVE) de los constructos

Constructo	Varianza Media Extraída (AVE)
X2 Exploración	0.877
X4 Acuerdos	0.806
X5 Legitimidad	0.927
Y1 Desempeño	0.794

Nota. La tabla muestra cada constructor y su valor de Varianza Media Extraída (AVE). Elaboración propia.

La validez discriminante nos informa sobre el grado en que un constructo es verdaderamente distinto de otros constructos siguiendo los estándares empíricos. La existencia de validez discriminante implica que un constructo es único y captura los fenómenos que no están representados por otros constructos del modelo.

En la tabla 6.5 se observa las cargas cruzadas de cada indicador con los constructos del modelo para así evaluar la validez discriminante de cada constructo. La validez discriminante se obtiene cuando las cargas de los indicadores unidos a cada constructo son mayores a las cargas cruzadas con el resto de constructos. Se puede observar que las cargas respectivas de cada constructo son superiores a las que se verifican con otros constructos.

Tabla 6.5*Cargas cruzadas para validez discriminante.*

Ítem	X2 Exploración	X4 Acuerdos	X5 Legitimidad	Y1 Desempeño
1.6 Exploración	0.944	0.739	0.740	0.773
1.7 Exploración	0.920	0.688	0.597	0.689
1.8 Exploración	0.945	0.736	0.682	0.776
1.13 Acuerdos	0.673	0.896	0.725	0.734
1.14 Acuerdos	0.624	0.908	0.548	0.680
1.15 Acuerdos	0.646	0.899	0.697	0.698
1.16 Acuerdos	0.806	0.887	0.738	0.796
2.3 Legitimidad	0.717	0.743	0.959	0.780
2.4 Legitimidad	0.674	0.723	0.957	0.785
3.1 Resultados	0.637	0.764	0.708	0.887
3.2 Resultados	0.772	0.798	0.758	0.937
3.3 Resultados	0.714	0.756	0.714	0.923
3.4 Resultados	0.777	0.659	0.789	0.904
3.5 Resultados	0.667	0.645	0.644	0.798

Nota. La tabla muestra las cargas externas cruzadas de cada constructor con sus respectivas medidas e indica en verde aquellas que tienen una mayor carga externa. Elaboración propia.

En la tabla 6.6 se puede ver la proporción de Heterotrait Monotrait (HTMT) que sirve para observar la validez discriminante del constructo. Para que exista validez discriminante entre los constructos los valores deben estar por debajo de .85 bajo un criterio rígido y conservador, sin embargo, los valores por debajo de .90 son aceptables. Se puede observar que si bien no todos los constructos pasan bajo el criterio de rígido de .85 todos los constructos son menores a .90 lo cual nos indica que existe validez discriminante y los constructos son conceptualmente diferentes bajo un criterio flexible.

La tabla 6.6

Proporción de Heterotrait Monotrait (HTMT)

Ítem	X2 Exploración	X4 Acuerdos	X5 Legitimidad	Y1 Resultado
X2 Exploración				
X4 Acuerdos	0.826			
X5 Legitimidad	0.777	0.819		
Y1 Resultado	0.858	0.873	0.875	

Nota. La tabla muestra los valores cruzados HTMT entre las variables latentes para indicar el grado de diferenciación entre un constructo y otro. Elaboración propia.

La fiabilidad de la consistencia interna de los modelos de medida se analiza considerando el Alpha de Cronbach y la Confiabilidad Compuesta. Estas dos medidas permiten observar si los ítems realmente miden el constructo. Se calcula observando la correlación entre los elementos de los ítems inherentes al constructo. Una correlación alta indica que los elementos miden lo mismo, mientras que una correlación baja indica que los elementos miden cosas diferentes.

La tabla 6.7 muestra los indicadores de fiabilidad de la consistencia interna de cada constructo. De acuerdo a los criterios de nuestra tabla los valores de alfa de Cronbach, Confiabilidad Compuesta deben ser mayores a 0.70. Se puede apreciar que en los constructos que conforman los modelos de medida todos los valores son superiores a 0.70.

Tabla 6.7

Fiabilidad y consistencia interna de cada constructo.

Constructo	Alpha de Cronbach	Confiabilidad Compuesta
X2 Exploración	0.930	0.935
X4 Acuerdos	0.920	0.924
X5 Legitimidad	0.921	0.921
Y1 Resultados	0.934	0.938

Nota. Aquí se analiza el Alpha de Cronbach y la Confiabilidad Compuesta de cada uno de los constructos. Elaboración propia.

La tabla 6.8 muestra la síntesis de la evaluación de los modelos de medida a partir de los cuales se forma el modelo estructural. Aquí se puede observar de manera sintética las tres etapas de validación del modelo de medida: la validez convergente, validez discriminante y la fiabilidad de constructo. A grandes rasgos se puede observar que todos los valores son aceptables bajo los criterios establecidos.

Tabla 6.8

Resumen de evaluación de los modelos de medida reflectivos.

Variable Latente	Indicadores	Validez Convergente		Validez Discriminante		Fiabilidad de Consistencia Interna	
		Cargas	AVE	Carga Cruzada	HTMT	Alpha de Cronbach	Fiabilidad Compuesta
		>.70	>.50	Carga de Ítem > en su constructo	Valores Cruzados <.90	.60-.95	.60-.95
X2 Exploración	1.6 Exploración	0.944	0.877	Sí.	Sí	0.930	0.935
	1.7 Exploración	0.920					
	1.8 Exploración	0.945					
X4 Acuerdos	1.13 Acuerdos	0.896	0.806	Sí.	Sí	0.920	0.924
	1.14 Acuerdos	0.908					
	1.15 Acuerdos	0.899					
	1.16 Acuerdos	0.887					
X5 Legitimidad	2.3 Legitimidad	0.963	0.927	Sí.	Sí	0.921	0.921
	2.4 Legitimidad	0.962					
Y1 Resultados	3.1 Resultados	0.887	0.794	Sí.	Sí	0.934	0.938
	3.2 Resultados	0.937					
	3.3 Resultados	0.923					
	3.4 Resultados	0.904					
	3.5 Resultados	0.798					

Nota. La tabla muestra una síntesis de los resultados de los modelos de medida. En ella se comprueba la validez de cada una de las variables latentes. Elaboración propia.

6.4 Validación de resultados del modelo estructural

Una vez confirmado que los modelos de medida son fiables y válidos el siguiente paso es la valoración del modelo estructural. La evaluación del modelo estructural consiste en evaluar la validez teórica subyacente al nomograma. La valoración del modelo estructural permite determinar la capacidad predictiva del modelo y el impacto de las relaciones causales entre los constructos. Los criterios clave para evaluar el modelo estructural bajo el modelo PLS-SEM es la valoración de la colinealidad en las relaciones causales, los coeficientes de ruta que van de las variables exógenas a las endógenas, el nivel de los valores R^2 sobre las variables endógenas, así como los valores del efecto f de las variables exógenas.

En la tabla 6.9 se observan los estadísticos de colinealidad. Para analizar la colinealidad se analiza el conjunto de constructos predictores por separado para cada una de las subpartes del modelo estructural. Es necesario analizar si hay niveles críticos de colinealidad entre cada conjunto de variables predictivas. Para evitar problemas de colinealidad los valores VIF [Variance Inflation Factor] debe ser menores a 5, en el caso contrario, valores superiores indicarían problemas de colinealidad. Se puede observar que todos los valores VIF para las variables exógenas X2 Exploración (2.468 y 2.766), X4 Acuerdos (2.468 y 3.142) y X5 Legitimidad (2.663) tienen valores inferiores a 5, por lo cual se concluye que no hay problemas de colinealidad en el modelo.

Tabla 6.9

Estadísticos de colinealidad VIF.

Relación	VIF
X2 Exploración → X5 Legitimidad	2.468
X2 Exploración → Y1 Desempeño	2.766
X3 Acuerdos → X5 Legitimidad	2.468
X3 Acuerdos → Y1 Desempeño	3.142
X5 Legitimidad → Y1 Desempeño	2.663

Nota. La tabla muestra el estadístico de colinealidad (VIF) por cada camino estructural planteado en el modelo estructural. Elaboración propia.

En la tabla 6.10 se observan los coeficientes de ruta del modelo estructural. Los coeficientes de ruta son valores estandarizados entre -1 y +1 que representan el grado de impacto de las relaciones hipotéticas entre los constructos. Los coeficientes cercanos a +1 representan relaciones positivas fuertes y coeficientes cercanos a -1 indican relaciones negativas fuertes. Los coeficientes path significativos son aquellos superiores 0.20, lo cual indica un impacto positivo significativo. Se puede apreciar coeficientes significativos para las relaciones:

1. X2 Exploración → X5 Legitimidad (.334),
2. X2 Exploración → Y1 Desempeño (.309)
3. X4 Acuerdos → X5 Legitimidad (0.503)
4. X4 Acuerdos → Y1 Desempeño (0.301)
5. X5 Legitimidad → Y1 Desempeño (0.360)

Además, se tiene un coeficiente beta de efecto total considerando la relación mediadora de Legitimidad:

6. X2 Exploración → X5 Legitimidad → Y1 Desempeño (.430)
7. X4 Acuerdos → X5 Legitimidad → Y1 Desempeño (.482)

Tabla 6.10

Coefficientes beta de las relaciones causales.

Relación	Coefficiente β	Efecto Total
X2 Exploración → X5 Legitimidad	0.334	
X2 Exploración → Y1 Resultados	0.309	0.430
X3 Acuerdos → X5 Legitimidad	0.503	
X3 Acuerdos → Y1 Desempeño	0.301	0.482
X5 Legitimidad → Y1 Desempeño	0.360	

Nota. La tabla muestra el coeficiente beta directo y mediado por cada ruta establecida en el modelo estructural. Elaboración propia.

La tabla 6.11 muestra la significancia estadística de los coeficientes de ruta. La significación estadística de los coeficientes depende del error estándar obtenido a través del proceso bootstrapping (re-muestreo). El error estándar obtenido vía Bootstrap permite calcular los valores t empíricos y los valores p para todos los

coeficientes path estructurales. Para que un coeficiente sea estadísticamente significativo se debe obtener un valor t empírico mayor al valor crítico de 1.96 (nivel de significación del 5%) y un valor p menor a 0.05 (nivel de significación del 5%).

Se puede apreciar valores significativos para las relaciones:

1. X2 Exploración → X5 Legitimidad (.030)
2. X2 Exploración → Y1 Resultados (.039)
3. X4 Acuerdos → Y1 Resultados (.040)
4. X4 Acuerdos → Y1 Resultados (.012)
5. X5 Legitimidad → Y1 Resultados (.002)

Los resultados se pueden ver de manera gráfica en el **diagrama 6.3**

Tabla 6.11

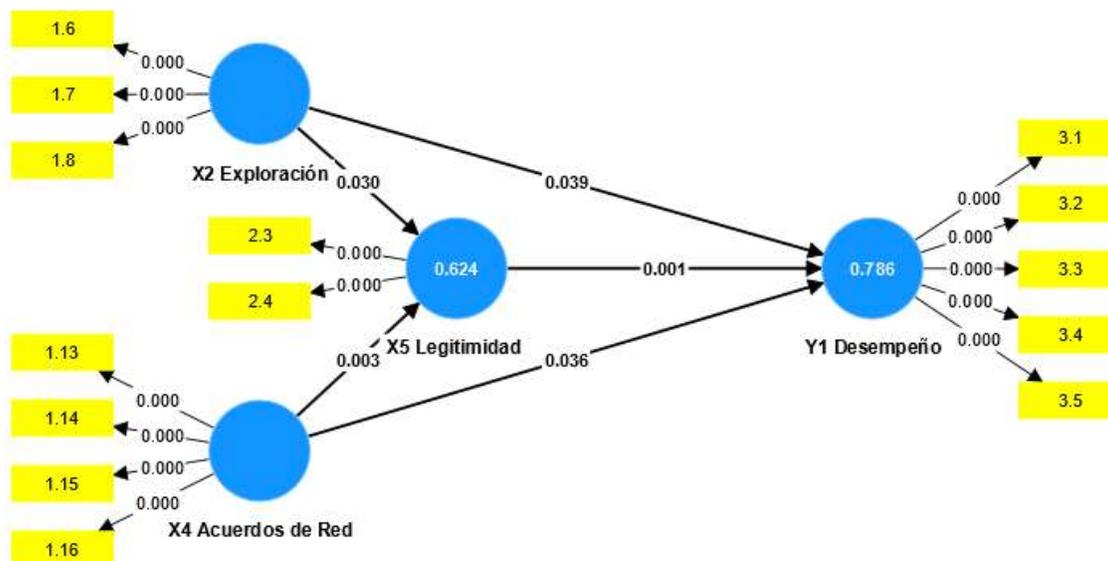
Significancia estadística de los coeficientes beta.

Relación	Estadístico t	P-value
X2 Exploración → X5 Legitimidad	2.167	0.030
X2 Exploración → Y1 Desempeño	2.062	0.039
X3 Acuerdos → X5 Legitimidad	3.007	0.003
X3 Acuerdos → Y1 Desempeño	2.098	0.036
X5 Legitimidad → Y1 Desempeño	3.227	0.001

Nota. La tabla muestra la significancia estadística de cada una de las rutas causales planteadas en el modelo estructural. Elaboración Propia.

Diagrama 6.3

Nomograma de significancia estadística de la hipótesis ajustada.



Nota. Este gráfico muestra la salida gráfica de la significancia estadística de cada una de las rutas causales planteadas en el modelo estructural. Elaboración Propia.

La tabla 6.12 muestra el valor R^2 para evaluar el modelo estructural. El coeficiente de determinación R^2 es una medida que expresa el poder predictivo del modelo, es decir, representa los efectos combinados de las variables latentes exógenas sobre las variables latentes endógenas. El valor R^2 se calcula como la correlación al cuadrado entre el valor real y el valor predicho de un constructo endógeno específico. El coeficiente representa la cantidad de varianza en un constructo dependiente que es explicada por todos los constructos antecedentes asociados al mismo. El valor R^2 va desde 0 a 1, de tal forma que cuando mayor sea el valor de precisión en la predicción. Se considera que los valores R^2 pueden reflejar efectos: importantes (.750), moderados (.500) o débiles (.250). Se obtienen valores significativos para las variables endógenas de: X5 Legitimidad (.561) y Y1 Resultados (.785).

Tabla 6.12

Valores R^2 ajustada de las variables endógenas.

Variable Latente	Valor R^2	Efecto
X5 Legitimidad	0.624	Moderado
Y1 Resultados	0.786	Importante

Nota. La tabla muestra el valor R^2 o varianza explica sobre cada variable latente endógena del modelo estructural. Elaboración propia.

La tabla 6.13 muestra el tamaño del efecto f^2 de las variables exógenas sobre las endógenas dentro del modelo. El efecto f^2 se estima considerando la diferencia de los valores R^2 de las variables exógenas si son incluidas en el modelo y los valores R^2 si la variable exógena no es incluida, todo esto se divide sobre la diferencia de 1 y el valor R^2 incluido. Se considera que los valores f^2 pueden representar efectos: pequeños (.02), moderados (.15) o grandes (.35). Se puede observar que tenemos efectos moderados para las tres variables exógenas de: X2 exploración (.197), X4 Acuerdos (.283), y X5 Legitimidad (.133)

Tabla 6.13

Valores f^2 de las variables exógenas.

Relación	Efecto f^2	Efecto
X2 Exploración → X5 Legitimidad	0.121	Moderado
X2 Exploración → Y1 Resultados	0.162	Moderado
X3 Acuerdos → X5 Legitimidad	0.273	Moderado
X3 Acuerdos → Y1 Resultados	0.135	Moderado
X5 Legitimidad → Y1 Resultados	0.227	Moderado

Nota. La tabla muestra el valor f^2 que indica el efecto individual que tiene cada variable exógena sobre las variables endógenas planteadas en el modelo estructural. Elaboración propia.

La tabla 6.14 muestra una síntesis de la evaluación del modelo estructural. Se puede observar que las relaciones causales planteadas en el modelo no presentan problemas de colinealidad pues todas están por debajo de 5. Los coeficientes de

ruta tienen valores que representan efectos moderados sobre la variable dependiente por encima de .20. En el mismo sentido los efectos totales de las relaciones son moderados elevándose considerablemente. Estos coeficientes de ruta son significativos al 95% de confiabilidad (0.05) de acuerdo a los estadísticos t y valor-p. En la tabla 6.15 podemos ver que los efectos f^2 son moderados superando el .15. Finalmente se obtiene un R^2 moderado para X5 Legitimidad (.567) e importante para Y1 Resultados (.807).

Tabla 6.14

Síntesis de evaluación de modelo estructural (I).

Relación	VIF (<5)	Coefficiente β (>.20)	Efecto Total	Estadístico t (>1.96)	P-value (<.05)	Significativo al ($p < 0.05$)
X2 Exploración → X5 Legitimidad	2.468	0.334		2.167	0.03	Sí
X3 Acuerdos → X5 Legitimidad	2.468	0.503		3.007	0.00	Sí
X2 Exploración → Y1 Desempeño	2.766	0.309	0.430	2.062	0.03	Sí
X3 Acuerdos → Y1 Desempeño	3.142	0.301	0.482	2.098	0.03	Sí
X5 Legitimidad → Y1 Desempeño	2.663	0.360		3.227	0.00	Sí

Nota. La tabla muestra los resultados y la validación estadística de cada una de las rutas causales planteadas dentro del modelo estructural. Elaboración propia.

Tabla 6.15

Síntesis de evaluación de modelo estructural (II).

Variable	Efecto f^2	Valor R^2	Efecto
X2 Exploración → X5 Legitimidad	0.121	0.624	Moderado
X3 Acuerdos → X5 Legitimidad	0.273		
X2 Exploración → Y1 Desempeño	0.162	0.786	Alto
X3 Acuerdos → Y1 Desempeño	0.135		
X5 Legitimidad → Y1 Desempeño	0.227		

Nota. La tabla muestra los resultados y la validación estadística de los efectos de las variables exógenas sobre las variables endógenas. Elaboración propia.

6.5 Discusión de los resultados del modelo estructural original.

El presente apartado tiene el objetivo de analizar las implicaciones teóricas del modelo estructural originalmente planteado. El replanteamiento de la hipótesis original a la hipótesis ajustada se debe a que no se obtuvieron resultados válidos. Cabe recordar que la interpretación adecuada de los modelos PLS-SEM debe estar sólidamente fundamentada en la literatura teórica, es por ello que se debe reformular la hipótesis original a la luz de los resultados del modelo. El modelo estructural original mostrado en la figura 6.1 y representa la hipótesis original de esta investigación de acuerdo con la cual:

(H1) Las estrategias de (X_1) conexión, (X_2) exploración, (X_3) arreglos de proceso y (X_4) acuerdos de red, así como la (X_5) legitimidad democrática de la red impactan positivamente el (Y_1) desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.

Cabe recordar que esta hipótesis se construye a partir de la literatura de gestión de redes de gobernanza (Klijn *et al.*, 2010; Klijn *et al.*, 2015; Van Meerkerk *et al.*, 2015; Klijn y Koppenjan, 2016) de acuerdo con la cual para obtener buenos resultados o desempeño de red se deben aplicar estrategias de gestión sobre los actores que la conforman. Esta postura teórica parte del supuesto de que las redes de gobernanza que se configuran para atender problemas públicos complejos manifiestan por sí mismas complejidades sustantivas, estratégicas e institucionales que pueden impedir que se logren los objetivos para los que la red fue constituida.

Para manejar las complejidades sustantivas, estratégicas e institucionales se deben emplear las siguientes estrategias de gestión de red:

- X1 Conexión (para atender complejidad estratégica),
- X2 Exploración (para atender la complejidad sustantiva),
- X3 Arreglos de Red (para atender complejidad estratégica e institucional),

- X4 Acuerdos de Red (para atender complejidad institucional) y finalmente
- X5 Legitimidad Democrática (para complementar el funcionamiento de la red de múltiples actores),

Se enuncia que en conjunto estas estrategias bien aplicada impactan positivamente el desempeño de la red que se conceptualiza como:

- Y1 Desempeño (desempeño en término de resultados positivos en la atención del problema gracias a la colaboración de red).

Una vez obtenido los datos sobre el uso de las estrategias de red a partir de los funcionarios que integran los Organismo Públicos Locales (OPLES) se puede afirmar que este modelo refleja en qué grado se emplean las estrategias de gestión de red y cuál es su impacto en los resultados de implementación de proyectos de educación cívica y participación ciudadana. Con base en esto se puede afirmar que el modelo refleja el funcionamiento de la red de acuerdo a los actores que la gestionan.

El modelo original indica que el impacto de la estrategia X¹ Conexión (.062) y X³ Arreglos de Proceso (.001) en el Y¹ desempeño está por debajo del nivel aceptable (.200). Este bajo efecto indica que este tipo de estrategias no son empleadas en los OPLES para la gestión de sus redes de aliados estratégicos locales. El hecho de que las estrategias de X¹ Conexión y X³ Arreglos de Proceso no tengan un impacto significativo en los resultados indican que no existe una complejidad estratégica en la red, es decir que no existe la necesidad de controlar las interacciones de los actores dentro de las redes locales de implementación. En otras palabras, no es necesario entablar negociaciones y arreglos con actores para que estos actúen conforme a los planes establecidos.

Usualmente, los aliados estratégicos que colaboran con los OPLES no tienen una interacción duradera en el tiempo, esto quiere decir que más allá de la realización de un proyecto de participación ciudadana o educación cívica anualmente. Esto amerita que no se requiera conectar actores o generar reglas para manejar dichas

interacciones, pues usualmente cuando los aliados estratégicos acuerdan participar lo hacen de acuerdo a un plan preestablecido por el OPLE. La gestión de los actores no manifiestan complejidad estratégica porque al tratarse de una política de proyectos de educación cívica y participación ciudadana no hay una gran disputa en torno a cuál es el curso de acción que es más pertinente tomar para realizar los proyectos.

Para la implementación de proyectos a nivel local los OPLES no enfrentan una complejidad estratégica porque en tanto organización pública directiva cuentan con todos los recursos económicos y administrativos necesarios para realizar los proyectos. Esto implica que no existe una fuerte interdependencia de recursos dentro de la red, sino una prominencia en términos de aporte de recursos por parte de los OPLES. En ese sentido, los proyectos de educación cívica y participación ciudadana pueden ser realizados por los OPLES sin requerir el aporte de recursos de otras organizaciones para realizarlos.

Por otro lado se observa el impacto significativo de las estrategias de X^2 Exploración (.217), X^4 Acuerdos de Red (.248) y X^5 Legitimidad (.564) sobre el Y^1 desempeño está por encima del nivel aceptable (.200). Esto indica que las estrategias de X^2 Exploración, X^4 Acuerdos son empleadas para atender las complejidades sustantivas e institucionales de la red. Aunado a esto la X^5 Legitimidad democrática tiene un impacto importante en el funcionamiento de las redes de actores. Con estos resultados es que se reformula la hipótesis y se ajusta a lo mostrado en los datos.

6.6 Discusión de los resultados del modelo estructural ajustado.

El presente apartado analiza el alcance teórico del modelo estructural ajustado y validado finalmente. Aquí se analiza a la luz de la evidencia empírica cuáles son las variables con mayor impacto dentro de la gestión de redes de gobernanza a nivel local en el campo de las políticas de promoción de la educación cívica y

participación ciudadana. El modelo estructural ajustado se muestra en la figura 6.2 y representa la hipótesis ajustada de esta investigación de acuerdo con la cual:

(H1) Las estrategias de (X_2) exploración y (X_4) acuerdos de red, así como el efecto mediador de la (X_5) legitimidad democrática de la red impactan positivamente el (Y_1) desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.

El primer elemento a considerar en el modelo estructural ajustado es que se tiene una coeficiente de determinación R^2 considerablemente elevado tanto para X^5 Legitimidad (.624) como para Y^1 Desempeño (.786). Esto quiere decir que las variables exógenas tienen un efecto moderado para el caso de la X^5 Legitimidad (.624) y un efecto importante para el caso de los Y^1 Desempeño (.786). Por lo tanto, las variables exógenas de X_2 exploración y X_4 acuerdos de red y X_5 legitimidad democrática explican en gran medida las variables endógenas sobre todo en lo que respecta a los Y^1 Desempeño. El contraste entre el valor R^2 de Y^1 Desempeño en el modelo original (.836) y el modelo ajustado (.786) no es significativamente diferente. Lo cual nos permite afirmar que las variables exógenas conservadas tienen una explicación significativa de la variable endógena.

En el modelo estructural ajustado las tres variables exógenas conservadas de X^2 Exploración (.309) , X^4 Acuerdos (.301) y X^5 Legitimidad (.360) tiene un impacto significativo sobre la variable endógena de Y^1 Desempeño. Se puede apreciar que las tres variables tienen un efecto moderado sobre la variable dependiente. En tanto que los valores de las tres variables oscilan entre .301 y .360 se puede argumentar que su impacto para explicar el desempeño es igualmente importante. El modelo demuestra que las estrategias de exploración y acuerdos, así como la legitimidad democrática tiene un papel fundamental en la gestión de redes de actores que promueven la cultura cívica a nivel local.

6.6.1 Estrategias de exploración de percepciones.

La variable exógena de X² Exploración tiene un coeficiente de ruta directo hacia Y¹ Desempeño con un valor de “.309”, se trata de un efecto débil con un p-value significativo al 95%. El efecto total de la variable X² Exploración sobre el Y¹ Desempeño mediados por la X⁵ Legitimidad es de “.430”, es un efecto moderado con un p-value significativo al 95%. Además, se debe considerar que la variable X² Exploración tiene un efecto f² de “.162” lo cual significa que es una variable con un efecto moderado dentro del modelo. Estos indicadores nos muestran la relevancia de las estrategias de X² Exploración para impactar positivamente el desempeño de las redes de gobernanza de promoción de la cultura cívica a nivel local.

La variable exógena de X² Exploración es un constructo que cuenta con una validez convergente, discriminante y además cuenta con consistencia interna. Se puede apreciar que en modelo ajustado se descarta el ítem 1.5¹ porque mostraba una carga superior a “.95” en las diferentes pruebas lo que hacía que fuera redundante para representar el constructo. Se mantiene el ítem 1.6², ítem 1.7³, e ítem 1.8⁴, que muestran cargas factoriales superiores a “.900”. Se puede apreciar que los OPLES locales implementan estrategias de exploración como: 1) (1.6) poner en común los diferentes puntos de vista de los actores de la red (carga=.944); 2) (1.7) permitir la participación de organizaciones externas para que aporten ideas y soluciones (carga=.920) y; 3) (1.8) recolectar información de actores externos y buscar puntos de vista y necesidades de información comunes (Carga=.945).

Se puede observar que en las redes locales desarrolladas por los OPLES para la implementación de proyectos de educación cívica y participación ciudadana se

¹ 1.5 Los líderes de proyecto tratan de hacer que la diversidad de percepciones se manifieste y sea incluida en el proceso de toma de decisiones.

² 1.6 Los líderes de proyecto presta especial atención a la puesta en común de diversos puntos de vista.

³ 1.7 Los líderes de proyecto prestan suficiente atención a la participación de organizaciones externas que puedan aportar ideas y soluciones nuevas.

⁴ 1.8 Los líderes de proyecto recolecta información entre los actores y pone énfasis en establecer puntos de partida y necesidades de información comunes.

emplean estrategias de exploración para atender la complejidad sustantiva de la red. Esto quiere decir que en las redes existe una complejidad sustantiva derivada de una diversidad de actores que tienen diferentes puntos de vista que deben ser considerados. Para lograr los objetivos de los proyectos la información es un recurso relevante y debe ser recopilada de manera fluida entre los participantes del proyecto. Si bien el objetivo de los proyectos es promover educación cívica y participación también es relevante la información que recopilan para lograr puntos de vista comunes. De hecho la red es una importante fuente de capital social que permite nutrir los proyectos y mejorarlos con nueva información.

6.6.2 Estrategia de acuerdos institucionales.

La variable exógena de X^4 Acuerdos tiene un coeficiente de ruta directo hacia Y^1 Desempeño con un valor de “.301”, se trata de un efecto débil con un p-value significativo al 95%. En cuanto al efecto total de la variable X^4 Acuerdos sobre los Y^1 Resultados mediados por la X^5 Legitimidad se tiene un valor de “.482”, el cual es un efecto moderado con un p-value significativo al 95%. Además, se debe considerar que la variable X^4 Acuerdos tiene un efecto f^2 de “.135” lo cual significa que es una variable con un efecto moderado dentro del modelo. Estos indicadores muestran la relevancia de los X^4 Acuerdos para impactar positivamente el desempeño de las redes de gobernanza de promoción de la cultura cívica a nivel local.

La variable exógena de X^4 Acuerdos de Red es un constructo que cuenta con una validez convergente, discriminante y además cuenta con consistencia interna. Se puede apreciar que en modelo ajustado se mantienen los cuatro ítems del modelo

original 1.13⁵, 1.14⁶, 1.15⁷ y 1.16⁸, con cargas factoriales divergentes pero superiores a “.850”. Se puede apreciar que los OPLES locales implementan estrategias de Acuerdos de Red como: 1) (1.13) crear oportunidades para que organizaciones interesadas den retroalimentación (carga=.896); 2) (1.14) integrar a actores públicos a través de negociación y debate (carga=.908); 3) (1.15) integrar a actores privados a través de negociación y debate (Carga=.899) y; 4) (1.16) integrar a actores de la sociedad civil a través de negociación y debate (Carga=.887).

Estos resultados nos indican que la complejidad institucional existe en la red debido a que los OPLES entablan relaciones con múltiples actores públicos, privados y sociales para promover la cultura cívica a nivel local. La complejidad institucional hace referencia al conjunto de arreglos formales e informales que se forjan en cada red local para implementar proyectos de cultura cívica. Las entrevistas con actores clave revelan que los acuerdos formales o informales son un factor determinante para facilitar el alcance del impacto de los proyectos. Se aprecia que el no tener acuerdos con un actor clave puede dificultar el alcance de los proyectos. Con base en los datos se puede apreciar que los acuerdos con el sector público se manifiestan como más relevantes que los que se hacen con los privados y los de la sociedad civil.

6.6.3 Estrategia de Legitimidad Democrática.

La variable exógena de X⁵ Legitimidad tiene un coeficiente de ruta directo hacia Y¹ Desempeño con un valor de “.360”, se trata de un efecto débil con un p-value significativo al 95%. Esta variable no presenta un efecto total pues no está mediada por otra variable. Además, se debe considerar que la variable X⁵ Legitimidad tiene

⁵ 1.13 Los líderes crean suficientes oportunidades para que los representantes de organizaciones interesadas den retroalimentación a los proyectos.

⁶ 1.14 Los líderes de proyecto procuran la integración de actores públicos a través de espacios de negociación y debate.

⁷ 1.15 Los líderes de proyecto procuran la integración de actores privados a través de espacios de negociación y debate.

⁸ 1.16 Los líderes de proyecto procuran la integración de actores de la sociedad civil a través de espacios de negociación y debate.

un efecto f^2 de “.227” lo cual significa que es una variable con un efecto moderado dentro del modelo. Estos indicadores muestran la relevancia de la legitimidad democrática para impactar positivamente el desempeño de las redes de gobernanza locales para la promoción de la cultura cívica.

La variable exógena de X^5 Legitimidad es un constructo que cuenta con una validez convergente, discriminante y además cuenta con consistencia interna. Se puede apreciar que en modelo ajustado se descartan cuatro ítems del constructo que hacen referencia a las características de voz “2.1”⁹ y “2.2”¹⁰ y de debida deliberación “2.5”¹¹ y “2.6”¹² que conforman la legitimidad democrática procedimental dentro de las redes. Esto se debe a que en los múltiples ajustes del modelo las cargas factoriales eran bajas y no permitían tener un modelo ajustado. Se asume que los ítems no son descartados por la mismas razones que las variables de X^1 Conexión y X^3 Arreglos, porque no hay una complejidad estratégica que manejar entre los actores.

Por otro lado, en el modelo ajustado en la variable X^5 Legitimidad se mantienen los dos ítems del modelo original “2.3”¹³ y “2.4”¹⁴ que hacen referencia a la característica de transparencia dentro del constructo de la legitimidad democrática procedimental dentro de las redes de gobernanza. Cabe mencionar que ambos ítems cuentan con cargas factoriales superiores a “.950”. Se puede apreciar que los OPLES locales aseguran acciones de X^5 Legitimidad democrática, como: 1) (2.3) asegurar una buena organización del flujo de la información (carga=.963); 2) (2.4) asegurar una alta transparencia sobre el proceso de toma de decisiones (carga=.962);

⁹ 2.1 Hay muchos representantes de actores relevantes involucrados en la realización de los proyectos.

¹⁰ 2.2 Los procesos de realización de los proyectos es accesible para los representantes de actores relevantes

¹¹ 2.5 El proceso en torno a los proyectos incluye muchas oportunidades para el debate y la discusión.

¹² 2.6 La argumentación en torno a los proyectos es cuidadosa y buena en términos de contenido.

¹³ 2.3 El flujo de información sobre los proyectos está bien organizado.

¹⁴ 2.4 El proceso de toma de decisiones relacionado con los proyectos se caracteriza por una alta transparencia (visibilidad de las decisiones).

Estos resultados nos indican que la X⁵ Legitimidad es una variable relevante en los procesos de gestión de la red de gobernanza. Si bien la naturaleza de los proyectos de promoción de la cultura cívica no implica una complejidad estratégica que sea necesario manejar, esto no quiere decir que no se conservan algunos elementos de la legitimidad democrática procedimental. El factor clave es aquel que tiene que ver con la transparencia de las decisiones y la buena organización del flujo de la información. Esta característica es una constante en las relaciones con otros actores públicos, privados y sociales para la implementación de proyectos de promoción de la cultura cívica.

6.6.4 Desempeño de red.

La variable Y¹ Desempeño es un constructo que cuenta con una validez convergente, discriminante y además cuenta con consistencia interna. Se puede apreciar que en modelo ajustado se mantiene todos los ítems del constructo de Y¹ Resultados de que hacen referencia a los resultados de contenido de las redes de gobernanza “3.1”¹⁵, “3.2”¹⁶, “3.3”¹⁷, “3.4”¹⁸ y “3.5”¹⁹. Se puede apreciar que los OPLES manifiestan Y¹ Resultados de contenido, como: 1) (3.1) desarrollo de ideas innovadores en la red (carga=.887); 2) (3.2) adecuada conexión de funciones y recursos para lograr los objetivos de los proyectos (carga=.937); 3) (3.3) contribución de la red a los resultados (carga=.923); 4) (3.4) las soluciones de la red se ocupan de los problemas que atienden los proyectos (carga=.904); 5) (3.5) las soluciones desarrolladas por la red son duraderas para el futuro (carga=.798).

Se puede ver que la variable endógena de Y¹ Desempeño de la red son explicados por las variables de X² Exploración, X⁴ Acuerdos y X⁵ Legitimidad con un coeficiente

¹⁵ 3.1 Se han desarrollado ideas innovadoras entre la red de actores que implementa los proyectos.

¹⁶ 3.2 Las diferentes funciones y recursos de la red de actores se han conectado lo suficiente para lograr los objetivos de los proyectos.

¹⁷ 3.3 La red de actores involucrados en la organización de los proyectos han hecho una contribución reconocible al desarrollo de los resultados.

¹⁸ 3.4 Las soluciones que se han desarrollado en la red de actores realmente se ocupan de los problemas que atienden los proyectos.

¹⁹ 3.5 Las soluciones desarrolladas en los proyectos, son soluciones duraderas para el futuro.

R^2 de “.786”. Se aprecia que en el aspecto que se tiene mejores resultados en cuanto a la adecuada conexión de funciones y recursos para el logro de los objetivos, así como la contribución de la red al logro de resultados. Esto quiere decir que hay una buena dinámica de funcionamiento de los proyectos gracias a los intercambios de recursos dentro de la red. Por otro lado se ve que en cuanto a los resultados la innovación y el impacto para el futuro tiene el menor impacto. Esto quiere decir que las redes aún tienen que reforzar su agenda en términos de innovación y búsqueda de soluciones de un impacto a más largo plazo.

Capítulo 7. Propuesta de Política Pública para la promoción de la cultura cívica a nivel local por los Organismos Públicos Locales.

El presente capítulo tiene el objetivo de desarrollar una propuesta de política pública para que los Organismos Públicos Locales (OPLES) profundicen en el uso de estrategias para la gestión de redes de gobernanza para promoción de la cultura cívica a nivel local. Con base en los resultados del capítulo anterior se observó que las estrategias de (X2) exploración de percepciones, (X4) acuerdos institucionales, así como (X5) legitimidad democrática tienen un impacto significativo en (Y1) los resultados de redes de gobernanza. A partir de esos resultados es indispensable plantear una planeación estratégica que permita la implementación plena de estas estrategias en los OPLES para la realización de actividades en colaboración con otros actores públicos privados o de la sociedad civil. El objetivo es que las estrategias de gestión de red se establezcan desde el nivel de reglas de operación del programa y funcionen efectivamente en las interacciones de colaboración entre actores.

La propuesta de política pública se desarrolla en dos etapas. El primer paso consiste en hacer una revisión del diseño de la política de promoción de cultura cívica a nivel local a la luz de un esquema de Teoría del Cambio (TOC por sus siglas en inglés). Este enfoque permitirá establecer de manera clara la teoría causal planteada por los OPLES para la promoción de la cultura cívica a nivel local retoma el propio diseño de la ENCCÍVICA (2016) desarrollada por el Instituto Nacional Electoral (INE) a nivel nacional, así como el Programa de Educación Cívica y Participación Ciudadana (2019) desarrollada por el Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC) a nivel local. El segundo paso consiste en el diseño de una planeación estratégica para la construcción y consolidación de la colaboración entre OPLES y

“aliados estratégicos” a nivel local. Con base en la literatura de gestión de redes de gobernanza se busca

7.1 La teoría del cambio para la promoción de la cultura cívica a nivel local.

La Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 tiene implícito un diseño causal semejante al de la teoría del cambio, sin embargo, dicho enfoque no es desarrollado plenamente a nivel local. En este capítulo se le da preferencia a la teoría del cambio sobre la metodología de marco lógico basado en hecho de que permite comprender de manera más sencilla y clara la lógica de funcionamiento de la política pública. A continuación, explicamos qué es la teoría del cambio y evaluamos bajo su lógica el diseño de una política pública de promoción de cultura cívica para el ámbito local; concretamente se analiza el Programa de Educación Cívica y Participación Ciudadana 2020-2023 (PECyPC) desarrollada por el Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC) a nivel local.

De acuerdo con Reisman y Gienapp (2004) toda organización que implementa acciones sobre una comunidad requiere de un mapa o ruta de cambio que define claramente los pasos que se debe seguir para lograr las transformaciones deseadas. La teoría del cambio o teoría de la acción es una lógica causal es una imagen del destino que se pretende alcanzar y los caminos posibles más adecuados. Sin una teoría del cambio bien clara, las acciones que una organización realizará sobre una comunidad pueden deambular sin rumbo fijo y en el peor de los casos no lograr ninguna transformación.

De acuerdo con Ghate (2018) la teoría del cambio se define como la articulación formal y explícita de los supuestos que sustentan la lógica de un programa de intervención y explica de manera razonable la forma en que el programa hará los cambios de comportamiento sobre los usuarios para lograr el objetivo del programa. La teoría del cambio establece la ruta para el cambio partiendo de las necesidades o problemas iniciales de los usuarios del servicio hasta llegar a los resultados finales

que el programa desea alcanzar. En el mismo sentido, para Anheier (2005) la teoría del cambio es una ruta planificada que prescribe la lógica, principios y supuestos subyacentes a la teoría causal del programa para producir cambios o mejoras deseados.

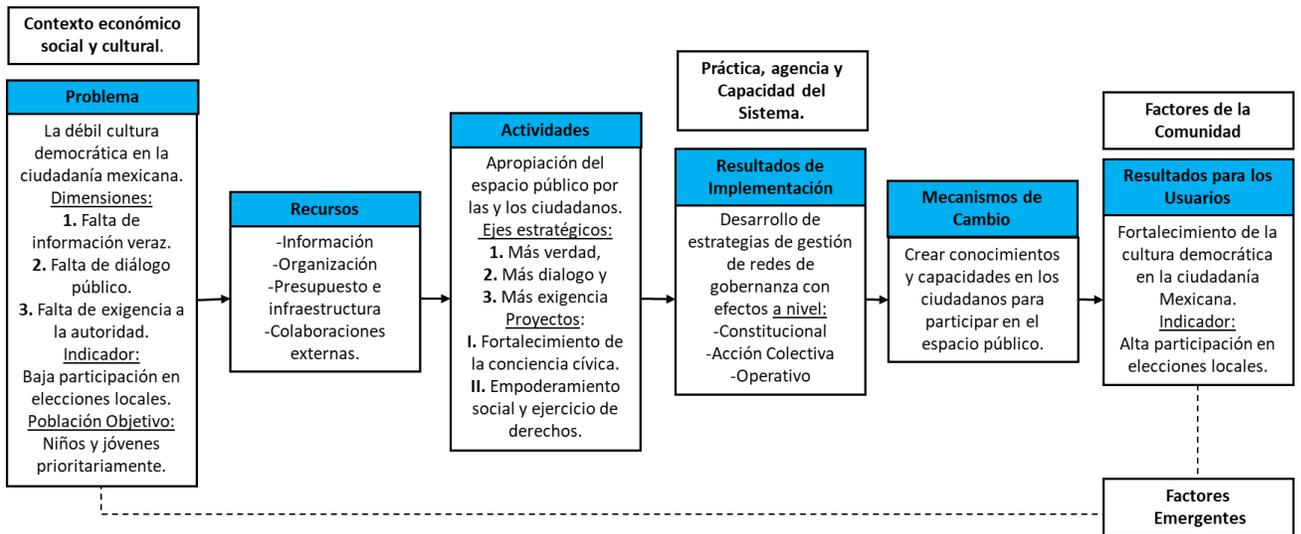
La forma más adecuada de representar la teoría del cambio es mediante un diagrama visual o mapa de resultados (Reisman y Gienapp, 2004; Ghate, 2018). Esta herramienta permite describir las relaciones causales establecidas entre las estrategias de la iniciativa y los resultados previstos. Los resultados previstos pueden especificar resultados a corto, mediano y largo plazo, así como cambios a diferentes niveles como individuos, organizaciones o sistemas. Este mapa de la teoría del cambio se debe adaptar a las necesidades de cada comunidad dependiendo de sus necesidades y preferencias.

La figura 7.1 muestra la relación causal implícita en los programas diseñados por los OPLES a nivel local para la promoción de la cultura cívica en el marco de la ENCCÍVICA 2017-2023. El diseño del diagrama causal se basa en la propuesta de Ghate (2018) quien considera que los elementos fundamentales de la teoría del cambio son:

1. Problema (necesidad o problema en la comunidad)
2. Insumos (recursos necesarios para realizar las actividades)
3. Productos (actividades previstas para resolver el problema)
4. Resultados de Implementación (cambios en las práctica, organización o sistema de implementación)
5. Mecanismos de Cambio (cambios a nivel individual)
6. Resultados Finales (cambios a nivel comunidad)

Figura 7.1

Diagrama causal de la ENCCÍVICA 2017-2023.



Nota. La figura muestra cada una de las etapas de la relación causal de la ENCCÍVICA 2017-2023 a nivel local. Elaboración propia.

Antes de especificar el problema vale la pena especificar el mandato constitucional y misión de la organización que atiende el problema. En el caso de la promoción de la cultura cívica por los OPLES a nivel local, esta responde a un mandato constitucional. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el artículo 41, fracción v, apartado C, numeral 2 de establece que en las entidades federativas, los OPLES ejercerán funciones en materia de educación cívica. En el Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), en el artículo 104, párrafo 1, incisos “d)” y “e)” se dispone que los OPLES tienen entre sus funciones desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad que corresponda y orientar al ciudadano para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales.

En cuanto al mandato organizacional de los OPLES, este se puede ver el caso de la misión y visión del Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC) prevista en su Plan de Desarrollo Institucional (PDI-IEEBC, 2019). De acuerdo con el Plan, la misión del Instituto no solo es ser un órgano que realiza elecciones periódicas,

pacíficas y transparentes sino también fomentar la participación ciudadana y la cultura cívica. Asegurar estas dos dimensiones permitirá que el Instituto contribuya al desarrollo de la vida democrática en el Estado de Baja California. En cuanto a la visión, el Instituto busca ser un organismo que contribuya a la consolidación de la cultura y convivencia democrática del Estado de Baja California como resultado del ejercicio de elecciones, participación ciudadana y cultura cívica. Cabe señalar que esta misión y visión es compartida por los OPLES de los demás estados del país.

7.1.1 El Problema

El primer elemento de la teoría del cambio son los problemas, necesidades o deficiencias que la intervención atenderá. La teoría del cambio debe analizar las causas fundamentales de la necesidad o problema fundamental que se pretende abordar. Aunque estas causas no se vayan a abordar por el programa en particular, son importantes para reconocer la naturaleza multifactorial de las necesidades o problemas. Las causas fundamentales son a menudo problemas perversos que no son capaces de resolverse con soluciones de un sólo factor o por soluciones más sofisticadas dado el arraigo del problema. Esto impedirá que se subestime la complejidad del problema y mantener expectativas realistas sobre los alcances del programa para generar una solución (Ghate, 2018).

A nivel local el caso del IEEBC al igual que otros OPLES adoptan el problema de la débil cultura democrática como el principal problema de sus programas de educación cívica y participación ciudadana tal como está enunciado en la ENCCÍVICA 2017-2023. Cabe señalar que la definición del problema y las soluciones en el campo de la cultura cívica fue promovido desde el propio grupo de especialistas y académicos en temas de democracia y ciudadanía en alianza con el INE. Fueron ellos lo que definieron que el problema en el caso mexicano está centrado en la débil cultura democrática y que la forma de solucionarlo es promoviendo una ciudadanía activa (Somuano y Nieto, 2014). Se adopta la teoría causal que prescribe que una cultura democrática fuerte se refleja en una

ciudadanía que: 1) se informa y apropia de sus derechos (verdad) ; 2) incide en las discusiones públicas (diálogo); 3) participa en contextos de exigencia a los poderes públicos (exigencia).

De acuerdo con el Programa de Educación Cívica y Participación Ciudadana (2019) del IEEBC el principal problema público que se enfrenta en el estado de Baja California es el de la baja participación de la ciudadanía en el ámbito público; concretamente en procesos electorales locales. La causa subyacente del problema de baja participación se encuentra en la débil cultura democrática de la ciudadanía que tiene sus raíces en: 1) la falta de acceso a información pública veraz (verdad); 2. la falta de involucramiento en procesos deliberativos sobre asuntos públicos (diálogo); así como 3) la ausencia de medios para exigir la rendición de cuentas a las autoridades públicas (exigencia).

Una vez enunciado el problema de la baja participación el Programa de Educación Cívica y Participación Ciudadana (2019) del IEEBC prosigue con determinar el alcance del problema, a través de la determinación de la población del estado y el grado de participación de la población en las elecciones. El principal hallazgo consiste en observar que en el estado de Baja California existe una baja participación en las elecciones locales, tanto completas (gobernador, presidentes municipales y diputados locales) como intermedias (presidentes municipales y diputados locales). Además, se observa que el rango de edad que menos participa en los procesos electorales completos como intermedios a nivel local son los jóvenes entre 18 y 35 años de edad.

Con base en lo anterior el Programa de Educación Cívica y Participación Ciudadana (2019) determina que la población objetivo de sus actividades de promoción de la cultura cívica es la siguiente es: las niñas, niños, adolescentes y jóvenes entre 15 y 34 años de edad de manera prioritaria en aquellos municipios que reportan menor participación electoral. Sin embargo, las actividades no son limitativas a estos grupos etarios, así como instituciones educativas o la ciudadanía en general. Como

los grupos de atención son principalmente niños, adolescentes y jóvenes, el Programa (2019) determina el número de escuelas y alumnos por cada nivel educativo (preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior) para conocer las dimensiones de la población objetivo sobre las que actuarán las actividades.

Se puede apreciar que la formulación del problema a nivel local centrada en la participación está bien construida. Sin embargo, bajo los criterios de la teoría del cambio, es pertinente integrar otros indicadores para determinar las causas profundas de la problemática de la baja cultura democrática a nivel local; como el grado de participación no electoral de la población. Este tipo de estudios pueden realizarse en el largo plazo en colaboración con agencias especializadas o centros universitarios especializados. Aunque ya existen estudios a nivel nacional como el Informe País 2020. El curso de la democracia en México (2022) es pertinente contar con indicadores a nivel local.

Otro punto importante a considerar después de definir la población objetivo consiste en enunciar de manera clara el impacto que se quiere lograr para la población con dichas características; es decir la imagen clara del futuro ideal de dicha población objetivo. En el caso específico de Baja California consistirá en enunciar claramente como las acciones sobre la población objetivo de jóvenes va a impactar en el aumento de la participación electoral de los jóvenes. Esta relación causal debe quedar establecida de manera explícita en el documento a fin de refinar esta teoría con el paso del tiempo y las experiencias. En complemento con lo anterior, será necesario especificar el nivel de profundidad al que llegarán las acciones del programa sobre la población objetivo. Es decir, determinar si las acciones del programa estarán encaminadas a la prestación de un servicio, la creación de un sistema de provisión servicios, el empoderamiento de las personas o la transformación social profunda de una comunidad.

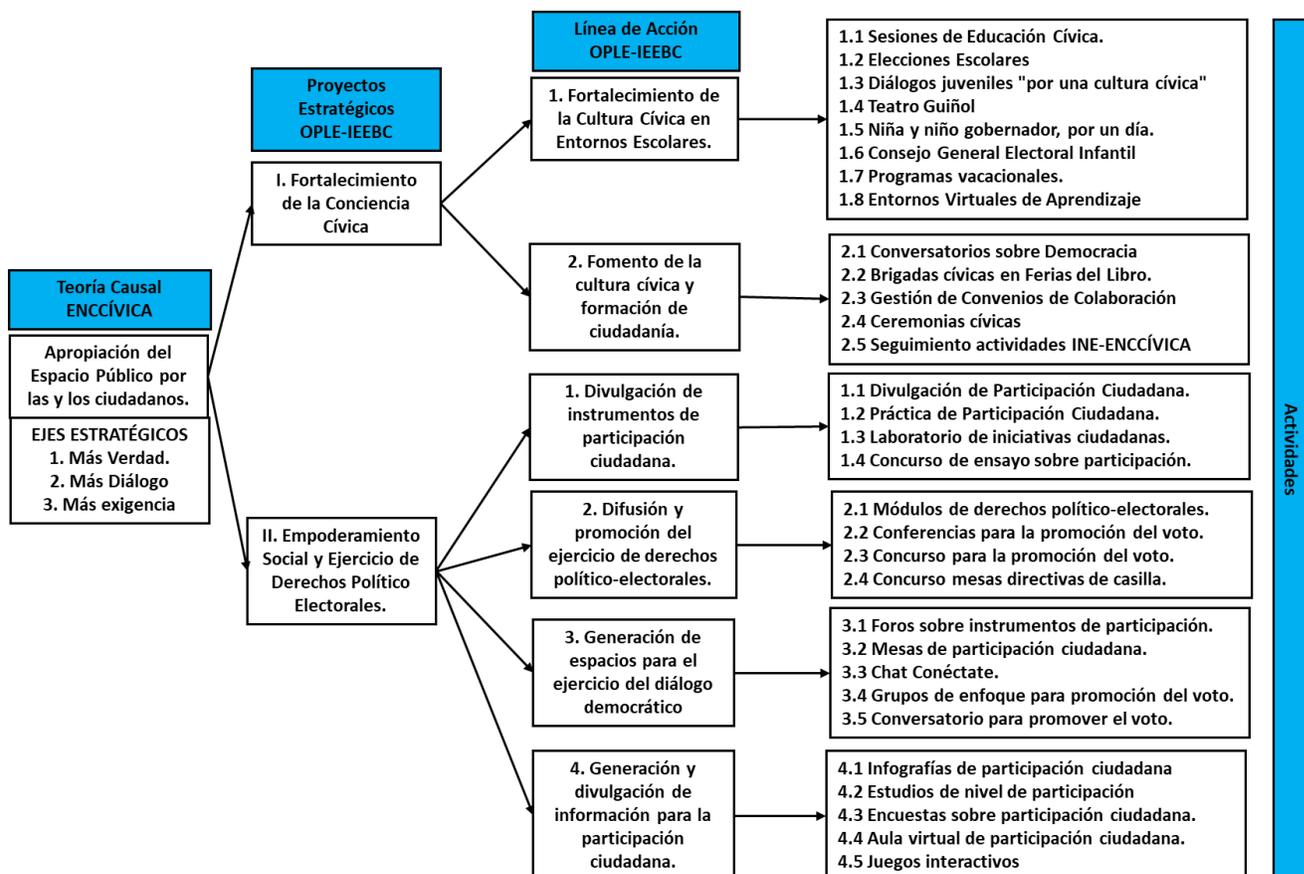
7.1.2 Los recursos y actividades

De acuerdo con la teoría del cambio se debe especificar cuidadosamente los recursos y actividades requeridos para lograr los objetivos del programa, pues a menudo constituyen el centro del modelo causal. La especificación de la forma operativa de la intervención es fundamental para tener una visión precisa de los resultados. Se debe considerar: 1) Los recursos, que son la infraestructura necesaria para producir las actividades como: a) número, tipos y competencia del personal; b) la información y capacitación indispensable para realizar las actividades; c) los edificios, instalaciones y equipos necesarios; d) así como la autoridad y legitimidad necesaria para realizar las actividades; 2) Las actividades se refiere al contenido específico de la intervención como: a) mensajes específicos que se transmiten; b) prácticas específicas que se enseñan; c) métodos específicos que se utilizan; d) orden de las sesiones; 3) La dosis se refiere a la proporción específica de recursos y actividades necesarios para producir los resultados esperados en el usuario promedio como: a) cuantas sesiones; b) durante cuánto tiempo; y c) durante que periodo (Ghate, 2018).

En la figura 7.2 se plantea la teoría causal, proyectos estratégicos, líneas de acción y actividades del Programa de Educación Cívica y Participación Ciudadana (PECyPC, 2019) del Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC). El punto de partida es enunciar la teoría causal, en el caso de la ENCCÍVICA (2016) la teoría causal establece que la solución a la débil cultura democrática se logrará mediante la apropiación del espacio público por las y los ciudadanos. Para lograr la apropiación del espacio público se deben desplegar acciones en tres ejes estratégicos, estos implican desarrollar ciudadanos con: 1) más acceso a información pública veraz; 2) más prácticas de involucramiento en diálogos sobre asuntos públicos; y 3) más capacidad para la exigencia a autoridades públicas. Estos tres ejes estratégicos atraviesan los diferentes proyectos, líneas de acción y actividades que realiza el IEEBC.

Figura 7.2

Proyectos Estratégicos, Líneas de Acción y Actividades del PECyPC (2019) del IEEBC



Nota. La figura muestra el detalle del despliegue de la teoría causal de la ENCCÍVICA en proyectos, líneas de acción y actividades para el ámbito local. Elaboración propia con base en PECyPC (2019).

El IEEBC plantea que para lograr el objetivo de aumentar la participación ciudadana en el estado de Baja California es necesario instrumentar dos proyectos estratégicos: I) El fortalecimiento de la conciencia cívica y II) el empoderamiento social y ejercicio de derechos político electorales.

I) El proyecto estratégico de fortalecimiento de la conciencia cívica, busca que la ciudadanía desarrolle una cultura democrática a través del desarrollo de

conocimientos, aptitudes, habilidades y competencias necesarias para el ejercicio de una ciudadanía activa. Este eje se desprende en dos líneas de acción:

1. Promoción de la cultura cívica en entornos escolares y en espacios de divulgación para la construcción de ciudadanía. Aquí se desarrollan proyectos centrados en la difusión de valores democráticos y conciencia de los derechos en los entornos escolares.
2. Fomento de la cultura cívica y formación cívica. Aquí se desarrollan actividades centradas en brindar información especializada a la ciudadanía en temáticas como: sistema político, democracia y elecciones.

II) El proyecto estratégico de empoderamiento social y ejercicio de derechos político electorales busca empoderar a la ciudadanía para participación en los asuntos públicos y exigir la rendición de cuentas a las autoridades públicas. Este eje despliega cuatro líneas de acción:

1. Divulgación de los instrumentos de participación para el empoderamiento de la ciudadanía. Aquí se implementan actividades centradas en la divulgación de conocimientos para la participación ciudadana en la población general.
2. Difusión y promoción del ejercicio de derechos político-electorales. Aquí se divulgan actividades de difusión de derechos político-electorales en la población general.
3. Generación de espacios para el ejercicio del diálogo democrático. Aquí se desarrollan foros, mesas de debate y conversatorios que promuevan el diálogo democrático para los jóvenes y la ciudadanía en general
4. Generación y divulgación de información para fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos. Aquí se desarrollan actividades para generar y divulgar información como infografías, estudios, encuestas y espacios virtuales para fomentar la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

El diseño de los proyectos estratégicos del PECyPC (2019) del IEEBC es pertinente para alcanzar el objetivo de aumentar los niveles de participación política de la

población objetivo a nivel local. Sin embargo, se recomienda que cada proyecto estratégico, línea de acción y actividad tenga enunciado al inicio de su descripción la causalidad implícita de cada actividad y componente. En otras palabras, cómo se va a lograr la causalidad entre cada elemento para cumplir el objetivo de la política, es decir, como al cumplir las actividades se lograrán las líneas de acción y como al lograr las líneas de acción se lograrán los proyectos estratégicos. Finalmente como el desarrollo de los proyectos estratégicos planteados contribuirá a lograr el objetivo de aumentar la participación política de la ciudadanía.

En el PECyPC (2019) se puede apreciar un desglose bastante específico de cada actividad. Cada actividad especifica aspectos como población objetivo, alianzas y metas de población. Sin embargo, para el control interno del proyecto debería tenerse en cuenta cuántos recursos se requieren para producir cada actividad, cada línea de acción y cada proyecto estratégico. Esto implica determinar: la asignación de presupuesto, el número de personal, cuántas alianzas se requieren para producir una unidad de servicio y sobre todo que nivel de población se alcanza específicamente con cada una de estos productos. Este tipo de registros permitirán tener los datos necesarios para hacer el análisis de costo-beneficio de cada actividad y así lograr ajustes necesarios para la optimización de los proyectos en el logro de los objetivos.

Cabe señalar que los OPLES cuentan con recursos económicos suficientes para la realización en sus programas anuales, además, cuentan con la autoridad y competencia para la promoción de la cultura cívica entre la ciudadanía a nivel local. Sin embargo, en lo que respecta a los recursos organizativos y de información, aunque son suficientes para realizar las actividades proyectadas, se pueden enriquecer significativamente gracias a las alianzas con otros actores. El esquema de gobernanza en red y la búsqueda de aliados estratégicos que postula la ENCCÍVICA es una veta de oportunidad para aumentar el impacto de los proyectos. Las alianzas estratégicas pueden atraer nuevos recursos de información de otros actores para promover la innovación en los proyectos y además pueden facilitar el

acceso a nuevos espacios para la realización de actividades y la promoción de la filosofía del propio proyecto.

7.1.3 Resultados de implementación

Los resultados de implementación se refieren a los cambios individuales organizacionales e interorganizacionales necesarios para producir los servicios finales de la política. En términos más específicos se refiere a los cambios de comportamiento profesional de: 1) los funcionarios individuales (que están en contacto directo con lo usuarios del servicio); 2) estructuras organizacionales (que configuran la ejecución de la intervención); 3) estructuras interorganizacionales (que complementan la ejecución de la intervención gracias a la colaboración entre agencias). En otras palabras, el programa debe especificar como se espera que funcionen todos los elementos del programa en su etapa de implementación. En el caso de los OPLES el esquema de gobernanza en red debe estructurar todo el proceso de implementación para la promoción de la cultura cívica a nivel local.

El primer cambio consiste en determinar las capacidades que cada funcionario debe desarrollar en términos de comprensión de la política pública bajo la perspectiva de la teoría del cambio y el enfoque de gobernanza en red. El objetivo es que cada uno de los funcionarios consoliden su conocimiento sobre la política y desarrolle habilidades para la negociación con actores fuera de la organización. Esto implica no sólo retomar los conocimientos, capacidades y competencias de cada funcionario dentro de las direcciones de participación ciudadana y educación cívica sino continuar desarrollando sus habilidades para la gestión de una política bajo un esquema de gobernanza en red. El funcionario debe reconocer cuales son las alianzas internas y externas que deben desarrollarse para que las actividades se realicen de manera adecuada.

El segundo cambio consiste en especificar los procesos internos que se deben seguir y qué departamentos dentro del OPLE se deben coordinar para la realización

de las actividades de la política. Se deben conocer y especificar cuál es el proceso interno adecuado para la organización de los procesos colaborativos. Esto implica determinar qué departamentos son indispensables para realizar los procesos de difusión de las actividades, organización de reuniones, recopilación y análisis de datos, creación de informes y establecimiento formal de convenios de colaboración. La formulación clara de estos procesos y alianzas internas asegura el diseño y preparación básica de las actividades.

El tercer cambio consiste en especificar los procesos externos que se deben cumplir y las alianzas estratégicas que se deben consolidar para realizar las actividades bajo un esquema de gobernanza en red. Aquí se debe especificar una planeación estratégica para crear y consolidar acuerdos de colaboración con aliados estratégicos. Aquí se genera un esquema preciso de pasos que se deben seguir para organizar la colaboración considerando las estrategias de gestión de red. El objetivo es que se logren las alianzas indispensables para que las actividades lleguen a los usuarios finales de los servicios. Estas alianzas interorganizacionales son indispensables para la mejora del contenido y procesos de la política.

En síntesis, los comportamientos individuales, estructuras organizacionales internas y alianzas externas deben adecuarse a la implementación de la política bajo un esquema de gobernanza en red. El fin último es la consolidación de agentes y estructuras de implementación que sean capaces de atender el problema de la débil cultura democrática a nivel local. Es decir, un sistema que capta, procesa y resuelve las demandas de la sociedad en materia de cultura democrática. El objetivo es que esta estructura y agentes de implementación aprendan de su contexto y se adapten a sus necesidades.

7.1.4 Mecanismos de cambio y resultados finales

La teoría del cambio prevé el reconocimiento de resultados a mediano y largo plazo de las intervenciones. Los mecanismos de cambio se refieren a los resultados a

mediano plazo (nivel individual) y los resultados finales se refieren a los resultados a largo plazo (nivel comunitario). El proceso de cambio de una política pública sobre una comunidad inicia con las intervenciones sobre los agentes individuales que generan cambios de conocimiento, actitudes, capacidades o competencias. La especificación detallada de los mecanismos de cambio a nivel individual es fundamental para comprender la causalidad de las intervenciones de la política. Finalmente se debe especificar cómo los cambios individuales acumulados provocarán los cambios colectivos deseados en las comunidades.

Bajo este supuesto, el Programa (2019) del IEEBC debe especificar el tipo de resultados de aprendizaje que cada intervención tendrá a nivel individual (Anheier, 2005; Gbate, 2018):

1. Conocimiento. Es la información que una persona posee a nivel individual.
2. Actitudes. Es la disposición de comportamiento de un individuo con respecto a un grupo.
3. Capacidades. Son el conjunto de condiciones, cualidades o aptitudes que permiten al individuo el desarrollo de algo.
4. Comportamientos. Son las acciones observables en que un conjunto de personas responde a un conjunto de condiciones.

Se puede decir que los mecanismos de cambio (resultados intermedios) son los elementos o componentes que facilitan, habilitan o refuerzan los resultados finales. De hecho, se puede observar que los ejes estratégicos de la ENCCÍVICA (2016) muestran el cambio de comportamiento a nivel individual indispensable para lograr el cambio comunitario, como se puede ver:

1. Eje verdad. Se refiere a cambios de conocimiento en los individuos sobre los asuntos públicos y el régimen democrático. Se trata de conocimientos del individuo sobre sus derechos civiles, políticos y sociales, así como sobre la importancia de su participación en la toma de decisiones públicas.
2. Eje diálogo. Se refiere a cambios de actitudes en el individuo para participar en deliberaciones sobre asuntos públicos. Se trata del desarrollo de la actitud

de disposición para la participación en discusiones para la toma de decisiones por parte de los individuos.

3. Eje exigencia. Se refiere a cambios en las capacidades de los individuos para exigir la rendición de cuentas a las autoridades públicas. Se trata de la participación efectiva en procesos de exigencia pública a las autoridades.

En el caso de la ENCCÍVICA 2017-2023 el acceso a información (cambio de conocimiento), la disposición a la participación en deliberaciones públicas (cambio de actitud), así como la práctica de la exigencia de rendición de cuentas (cambio de capacidades), permitirá el desarrollo de un cambio comunitario hacia una mayor participación (cambio de comportamiento). Todos estos cambios de mediano y largo plazo deben tener sus respectivos indicadores a fin de monitorear el grado de transformación de individuos y comunidades hacia una plena cultura democrática caracterizada por la participación activa de los ciudadanos en la esfera pública.

Considerando todos estos elementos, es recomendable que los OPLES diseñen programas multianuales donde desarrollen sus propios diagramas de cambio a fin de transmitir claramente la relación causal de la política, tanto para sí mismos como para las partes interesadas. Un diagrama causal bien detallado permitirá que los miembros de la organización conozcan las conexiones causales que van de las actividades hacia las estrategias y de las estrategias hacia los resultados. A partir de este modelo de cambio es posible hacer reflexiones y propuestas sobre cuáles son los mejores caminos de transformación de la comunidad local. Además, la adopción de estos esquemas podría mejorar la comunicación con las partes interesadas externas con las que se pretende colaborar para el diseño e implementación de la política. La teoría del cambio, es una herramienta adecuada para promover la cultura cívica a nivel local, pero debe complementarse con el uso de estrategias de gestión de red.

7.2 Propuesta de Planeación Estratégica para la Colaboración.

El uso del esquema de gobernanza en red propuesto en la ENCCÍVICA (2016-2023) está previsto en el Programa de Educación Cívica y Participación Ciudadana (2019) del IEEBC. Sin embargo, el empleo del paradigma de la gobernanza en red y su aplicación a las diversas actividades no está claramente enunciado ni desarrollado a profundidad. Los resultados de este estudio muestran que las estrategias de gestión de red son empleadas de manera implícita por los funcionarios de los OPLES. En ese sentido vale la pena estructurar una planeación estratégica que prescriba esquemas formales y explícitos para el uso de estrategias de gobernanza colaborativa. El diseño formal de la red permitirá tener claridad sobre cómo la colaboración incrementa el impacto de los resultados de la política a nivel local.

En la figura 7.2 se puede ver que el Programa (2019) prevé una actividad cercana a la gestión de redes de gobernanza local. Dentro del proyecto estratégico “1. Fortalecimiento de la Conciencia Cívica”, línea de acción “2. Fomento de la Cultura Cívica y Formación de Ciudadanía” se desarrolla una actividad denominada “2.3 Gestión de Convenios de Colaboración”. En esta actividad se prevé la realización y monitoreo de 16 convenios de colaboración con instituciones educativas. Se enfatiza que el uso de estos convenios de colaboración como herramientas para delinear claramente las condiciones del intercambio de recursos y coordinación entre las partes para realizar actividades como sesiones de formación ciudadana, organización de elecciones escolares, así como conferencias, foros y talleres.

Reconociendo que las actividades en los entornos escolares constituyen un pilar importante para la promoción de la cultura cívica a nivel local por los OPLES, se recomienda reformular la actividad de “2.3 Gestión de Convenios de Colaboración” y profundizar el paradigma de redes de gobernanza a través de una nueva actividad. El Programa (2019) reconoce que en un lapso de tres años se deben realizar 16 convenios de colaboración como una forma para mejorar la coordinación con los centros escolares para la implementación de actividades.

A continuación, proponemos el desarrollo de una actividad denominada “Planeación Estratégica para la Colaboración” que permita el desarrollo de una gobernanza colaborativa formal con centros escolares, esto implica no sólo la celebración de los convenios sino sobre todo la articulación de las estrategias de red propuestas en esta investigación para consolidar los arreglos institucionales entre los aliados estratégicos de los OPLES a nivel local. Se parte del supuesto que una planeación estratégica de esta naturaleza permitirá generar un espacio para la construcción de una visión conjunta entre las partes interesadas que permita llegar a acuerdos de acción conjunta que puedan mejorar el desempeño de los programas de promoción de la cultura cívica a nivel local.

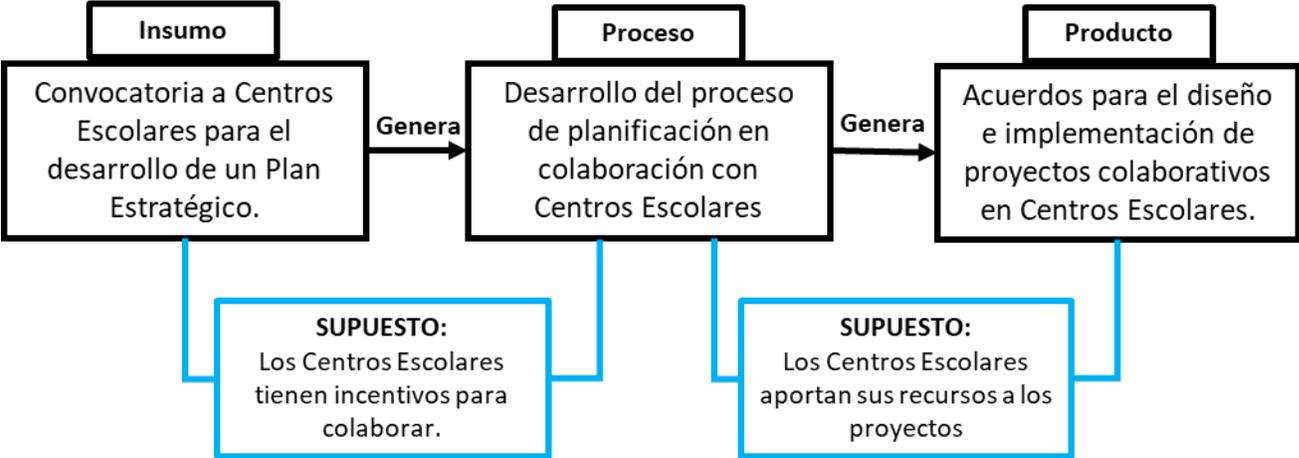
De acuerdo con Loppolo *et al.*, (2016) la adaptación de las redes de gobernanza a diferentes niveles políticos y administrativos a diversas escalas geográficas es indispensable para generar el desarrollo. Los autores señalan que la gobernanza en red es un proceso de gestión colaborativa que necesita ampliar la creación de estructuras e instituciones para la colaboración pública-privada desde el nivel de intervenciones individuales hasta el de sistemas sociales complejos. Tal como se ha desarrollado desde el inicio de esta investigación, las redes de gobernanza son estructuras de acción pública entre actores públicos, privados y de la sociedad civil para atender problemas complejos como el de la cultura cívica (Klijn y Koppenjan, 2016). Por lo tanto, las redes no solo necesitan crearse para atender los problemas sino que además necesitan aprender continuamente y adaptarse a las necesidades contextuales.

En la figura 7.3 muestra el diagrama de la causalidad que se busca alcanzar mediante una actividad denominada “Planeación Estratégica para la Colaboración”. Esta Planeación es una estrategia de diseño institucional de la red de gobernanza que buscará no solo atraer nuevos aliados estratégicos a la red sino también consolidarlos en torno a una visión común. El desarrollo de la Planeación permitirá generar espacio de interacción con los aliados estratégicos para difundir la historia administrativa de la ENCCÍVICA sobre el problema de la débil cultura democrática

y su solución a través de la ciudadanía activa en el espacio público. Además, permitirá conocer la diversidad de percepciones de los aliados estratégicos, para a partir de ellas explorar puntos de acuerdos sobre definición de problemas y establecimiento de soluciones. Finalmente, la negociación del OPLE con las principales partes interesadas permitirá sobre el alcance del Plan permitirá la consolidación de alianzas con centros educativos locales, lo cual a su vez aumentará las probabilidades de que la política tenga mejores resultados en el mediano y largo plazo.

Figura 7.3

Diagrama causal de la actividad de Planeación Estratégica para la Colaboración.



Nota. La figura muestra la relación causal general que se espera de un proceso de colaboración de los OPLES con “aliados estratégicos” a nivel local. Elaboración propia.

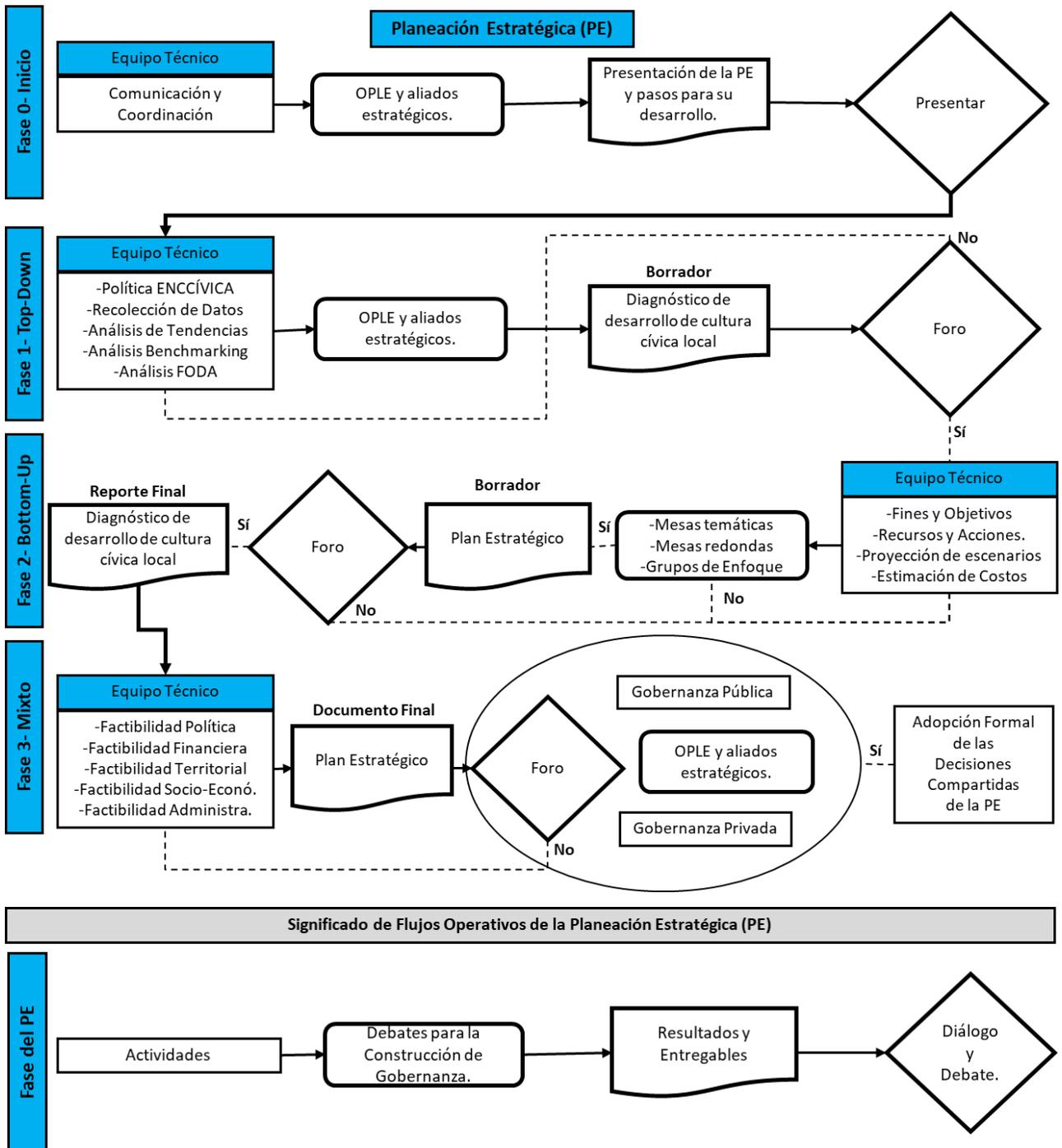
Para crear y consolidar redes de gobernanza con los centros educativos a nivel local se propone que los OPLES realicen una planeación estratégica para la colaboración. La figura 7.4 muestra un plan estratégico para la gobernanza colaborativa que se adapta de Loppolo *et al.* (2016). Este plan estratégico se desarrolla en cuatro etapas que combina los enfoques de toma de decisiones de arriba hacia abajo (top-down) y abajo hacia arriba (bottom-up) de la siguiente manera:

1. Lanzamiento del proyecto (arriba-abajo);
2. Evaluación del problema de cultura cívica local (arriba-abajo);
3. Diseño del plan estratégico para la colaboración en el contexto escolar (bajo-arriba);
4. Evaluación de la factibilidad del plan estratégico mediante negociación entre aliados estratégicos (mixto).

El objetivo último de esta planeación es generar espacios para que las partes interesadas se comuniquen entre sí y generen acuerdos para compartir recursos y coordinar acciones.

Figura 7.4

Diagrama de Planeación Estratégica para la Colaboración.



Nota. La figura muestra las fases, actividades y decisiones del proceso de planificación estratégica para la gobernanza colaborativa a nivel local. Elaboración propia con base en Loppolo *et al.* (2016)

La fase 0 contempla la reunión de un equipo técnico que se encargará de lanzar el proyecto y cuidarlo en cada etapa de su desarrollo. El equipo técnico estará conformado por miembros de las áreas de Educación Cívica y Participación Ciudadana de los OPLES. Después se conformará un grupo de aliados estratégicos involucrados en las actividades de los espacios escolares como: representantes de las secretarías de educación estatal; universidades y centros de educación básica y media superior tanto públicos como privados; así como Asociaciones Civiles. La primera etapa se caracterizará por un intercambio de ideas entre el grupo de aliados estratégicos que darán como resultado la formulación de un documento formal de la planeación estratégica; su misión, visión y los pasos para su realización. Después, se realizará un evento para su presentación formal y convocatoria para la integración de nuevos aliados estratégicos al proceso de colaboración.

La fase 1 es una etapa de generación y transmisión de información de la autoridad hacia los aliados estratégicos en un foro abierto (estrategia de arriba hacia abajo). Se inicia con un análisis a profundidad de la problemática de cultura democrática y participación ciudadana de los jóvenes a nivel estatal por parte del equipo técnico del OPLE; considerando datos vigentes y generación de datos nuevos. El mismo equipo técnico hace una revisión del diseño causal de la ENCCÍVICA (2016) a nivel nacional y del Programa de Participación Ciudadana y Educación Cívica (2019) multianual a nivel local. El objetivo de esta revisión del problema y las soluciones es obtener un documento de diagnóstico del problema que permita establecer las prioridades de intervención para solucionar el problema de manera más efectiva a nivel local. El documento generado por el comité técnico pasará a discusión con el grupo de aliados estratégicos, una vez analizado y aprobado será dado a conocer en un foro abierto de colaboración para darlo a conocer.

La fase 2 es una etapa de profundización de análisis del problema a nivel territorial en complemento con actividades de retroalimentación por parte de los aliados estratégicos (estrategia de abajo hacia arriba). Esta fase inicia con el análisis del problema de cultura cívica a nivel territorial mediante indicadores existentes y

estudios adicionales para así identificar las prioridades de desarrollo, objetivos de acción y costos estimados. Después utilizando el enfoque de abajo hacia arriba se deben organizar mesas redondas y grupos focales con los diferentes aliados estratégicos para involucrarse en el diseño del plan estratégico para el desarrollo de la colaboración. Se debe hacer un análisis de los actores que participan en los procesos de deliberación a fin de comprender sus comportamientos, intereses, agendas y nivel de influencia sobre la sociedad y la toma de decisiones. Es importante este análisis a fin de hacer converger los intereses de cada uno de los aliados en torno a los objetivos de la política. Por último, cabe recordar que la participación de los aliados estratégicos se debe dar bajo criterios democráticos.

La fase 3 es una etapa de profundización del debate y deliberación entre las partes interesadas para generar acuerdos aplicables a todos en materia de desarrollo de la cultura democrática a nivel local (combinación de estrategias de arriba-abajo y abajo-arriba). El objetivo de esta etapa es crear un consenso entre los aliados estratégicos a partir de la socialización de información sobre el problema y las soluciones, la consulta de su opinión, su empoderamiento para la acción, la codecisión de prioridades y la suscripción de acuerdos formales de colaboración. Aquí se pueden implementar acciones como conferencias de consenso, talleres con expertos, foros temáticos o foros consultivos. El fin último consiste en producir un Plan Estratégico que identifique y priorice la realización de aquellas actividades que son estratégicas para el desarrollo de la cultura cívica local.

El proceso Planificación Estratégica para la Colaboración combina diversas estrategias de gestión de red establecidas por Klijn y Koppenjan (2016). La estrategias de gestión de red que se usan de manera implícita en las etapas del Plan son las de: 1) exploración de percepciones y 2) acuerdos de red. De hecho, el término más adecuado para entender el proceso de planeación y uso de estrategias es definirlo como una estrategia de diseño institucional de la red de gobernanza. El objetivo último de dicha estrategia es crear y consolidar reglas y patrones duraderos de percepción e interacción de los actores de una red que permitan el logro de

objetivos colectivos. A continuación, se describe cómo se desarrollan las estrategias de gestión de red en cada una de las etapas del proceso de Planeación.

La fase 0 constituye el inicio de la Planeación Estratégica para la Colaboración y representa el inicio de una estrategia institucional para reconfigurar la forma de la red mediante la integración formal de nuevos actores (estrategia de arriba hacia abajo). El cambio de las reglas y patrones de interacción de las redes de actores es un proceso lento y accidentado en el cual no siempre se garantiza la mejora del desempeño de la política. Sin embargo, debe iniciarse, desarrollarse y pulirse para que la red se oriente al logro de objetivos. Así la convocatoria de nuevos aliados es una forma de reconfigurar los patrones de interacción y las percepciones imperantes de una red. En el caso de la ENCCÍVICA a nivel local, la integración de nuevos actores puede ampliar territorialmente la realización de las actividades y mejorar su desempeño en la etapa de implementación gracias al aporte de recursos de otros actores y su disposición a la acción conjunta.

La fase 1 constituye una etapa para el desarrollo de una estrategia institucional de creación de una historia administrativa (estrategia de arriba hacia abajo). La historia administrativa es una estrategia que busca promover la convergencia de las percepciones de los múltiples actores mediante su socialización en torno a una narrativa que destaque el valor del proyecto o visión de la política. Esta estrategia inicia con la articulación clara y bien fundamentada del diagnóstico del problema público a nivel local y de la teoría del cambio para resolverlo. La historia administrativa debe ser diseñada por un grupo de especialistas y miembros del OPLE para después ser socializada entre el grupo de aliados estratégicos más cercanos. Una vez bien articulada debe compartirse a un público más amplio bajo la forma de un estudio diagnóstico y propuesta de cambio. Cabe recordar que la interiorización de esta historia administrativa entre los miembros de la red es un proceso de largo alcance.

La fase 2 constituye el desarrollo de una estrategia de exploración de percepciones de los miembros de la red para conocer su visión sobre los problemas y soluciones en un foro abierto y después integrarlos en una visión conjunta (Klijn y Koppenjan , 2016). Con el fin de lograr una convergencia de visiones que permitan la realización de los proyectos en esta etapa primero se promueve la diversidad de percepciones mediante la realización de foros consultivos para que los actores de la red reconozcan la multiplicidad de percepciones y marcos de interpretación en torno al problema y las soluciones. Dentro de los mismos foros consultivos se debe prever una etapa de establecimiento de mesas de negociación para encontrar puntos de acuerdo entre las visiones de los actores de la red. Es decir, poner a consideración de todos los miembros el diagnóstico del problema, así como las prioridades de atención territorial, para así reformular y adecuarse a los intereses de todos los miembros de la red en un borrador de Plan Estratégico.

La fase 3 constituye una combinación de las estrategias de exploración de percepciones y de acuerdos institucionales. Mediante una nueva ronda de mesas de negociación se buscará definir una versión final del Plan Estratégico en torno al cual se puedan comprometer todos los miembros. El aporte de las perspectivas de todos los actores de la red permitirá definir las prioridades de desarrollo de la cultura cívica, así como la factibilidad política y administrativa que existe para su realización. Los acuerdos alcanzados en este proceso para el desarrollo de las actividades de promoción de la cultura democrática en el estado son el punto de partida para la instauración de una red de gobernanza funcional. Una vez aprobado el Plan y suscrito por todos los miembros es necesario monitorear el desarrollo de las actividades realizadas en colaboración para realizar los ajustes pertinentes.

En síntesis, el proceso de realización de una política para la promoción de la cultura cívica a nivel local puede mejorar sus resultados si se implementa el esquema de la teoría del cambio para su diseño general y se complementa con estrategias para la gestión de actores. Se considera que las acciones de promoción de la participación ciudadana y la educación cívica realizada por los OPLES a nivel local ha contribuido

significativamente a promover la cultura cívica de los ciudadanos en general y de los ámbitos escolares en particular. Sin embargo, se debe resaltar que los enfoques causales de los programas de política pública están bien planteados en el papel en la práctica enfrentan serias dificultades; como toda política en la fase de implementación. En ese sentido, se recomienda continuar explorando el uso de nuevas herramientas para mejorar el proceso de implementación de la política como la teoría del cambio para el diseño general de la política y el uso de estrategias de gestión de red para ampliar el impacto de las intervenciones sobre la sociedad.

Conclusiones y recomendaciones

Esta investigación tiene como objetivo hacer una reflexión profunda sobre el funcionamiento del esquema de gobernanza en red para atender problemas públicos complejos a nivel local como el de la débil cultura democrática a través de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023. La gobernanza en red ha surgido como un nuevo mecanismo de dirección política de la sociedad desarrollado por los gobiernos para atender problemas públicos complejos. La gobernanza en red surgió como un intento de las autoridades públicas por moldear estructuras y procesos socioeconómicos de las sociedades. Este esquema de organización permite que el gobierno siga ejerciendo la dirección política de la sociedad mediante un liderazgo dentro de redes de actores públicos, privados y de la sociedad civil de una la diversa área de política pública. Por lo tanto, este nuevo estilo de dirección mediante colaboración público-privada resulta inmejorable para promover una cultura democrática de la ciudadanía mexicana. A continuación, damos un recorrido sobre las conclusiones que se pueden extraer de cada capítulo.

En esta tesis se observa que la ENCCÍVICA 2017-2023 es una política pública diseñada, implementada y evaluada bajo un esquema de gobernanza en red para promover la cultura democrática en México. La implementación de este esquema de organización ha alterado la dinámica de interacción entre los actores públicos, privados y sociales para la realización de acciones de promoción de la cultura cívica

a nivel local. La interacción entre actores con diferentes perspectivas, estrategias y contextos institucionales en la etapa de implementación genera complejidades que deben ser atendidas mediante el uso de estrategias de gestión de red. Se observa que de acuerdo a la literatura de gestión de redes las complejidades que se manifiestan en las redes de gobernanza son: 1) sustantiva (diversidad de percepciones); 2) estratégica (diversidad de comportamientos) y; 3) institucional (diversidad de reglas).

El objetivo de las redes de gobernanza es que el conjunto de actores públicos, privados y de la sociedad civil se coordinen para el logro de un fin colectivo. La implementación de la ENCCÍVICA a nivel local por los OPLES enfrenta complejidades sustantivas, estratégicas e institucionales que son inherentes a los procesos de colaboración con actores. En ese sentido, para mejorar los resultados de las políticas bajo un esquema de redes de gobernanza es necesario el empleo de estrategias de: 1) exploración de percepciones (para gestionar la complejidad sustantiva); 2) conexión de actores (para gestionar la complejidad estratégica) y 3) acuerdos institucionales (para gestionar la complejidad institucional). Con base en esto se plantea la hipótesis de que las estrategias de exploración, conexión y acuerdos impactan significativamente el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la ENCCÍVICA 2017-2023 a nivel local. El uso de estas estrategias se debe complementar con procedimientos de legitimidad democrática para la toma de decisiones que hacen que las acciones de red sean nutridas por las partes en su etapa de diseño y apoyadas en su etapa de implementación.

El problema de la baja cultura democrática de la ciudadanía mexicana ha sido considerado un problema complejo por el INE y los OPLES y que este puede ser mejor atendido a través del esquema de gobernanza en red. Se puede ver que el problema de la débil cultura democrática es complejo porque en primer lugar manifiesta una complejidad técnica para su tratamiento, es decir que es difícil comprender con claridad su naturaleza y las mejores soluciones. En segundo lugar, la solución del problema de cultura democrática en México requiere la colaboración

de diversos actores con percepciones e intereses divergentes e incluso conflictivos. En tercer lugar, el problema de la cultura democrática implica la coordinación de actores que se encuentran en diferentes niveles gubernamentales desde el nivel nacional hasta el local.

La ENCCÍVICA 2017-2023 fue planteada por el INE para atender el problema de la débil cultura democrática a través de redes de gobernanza. Bajo una perspectiva de teoría del cambio la ENCCÍVICA plantea que la manera de atender la débil cultura democrática es a través de la promoción de una ciudadanía que se apropie del espacio público a través de la participación. Para activar esta teoría causal, la política delinea tres ejes estratégicos que buscan cambiar el conocimiento, capacidades y competencias de la ciudadanía para que participen más en la esfera pública. Se trata de los ejes: 1) verdad (generación de conocimiento especializado); 2) diálogo (desarrollo de capacidades para la deliberación); 3) exigencia (desarrollo de competencias para la exigencia a autoridades públicas). Para la realización de actividades dentro de cada uno de estos ejes estratégicos es indispensable colaborar con otros actores. Sin embargo, esta colaboración engendra complejidades que deben ser atendidas a través de estrategias de gestión de red propuestas en esta investigación.

La literatura de políticas públicas para destacar las complejidades de los procesos de implementación de políticas bajo un esquema de gobernanza en red. Primero se desarrolla un concepto de políticas públicas como cursos de acción interorganizacionales establecidos por los gobiernos para atender problemas públicos. Esta definición enfatiza que toda decisión gubernamental conlleva la vinculación entre actores públicos, privados y de la sociedad civil para implementar acciones públicas encaminadas a transformar una sociedad. Las políticas públicas implican una modificación institucional de los comportamientos de los funcionarios desde la etapa de diseño hasta la de implementación. Se enfatiza que los grandes retos de las políticas públicas se encuentran en la etapa de implementación, que implica la realización efectiva de la política.

Se puede reconocer que el funcionamiento de las políticas bajo el esquema de redes de gobernanza debe enfatizar la etapa de implementación. La implementación es una de las etapas más fundamentales y problemáticas de la realización de una política pública y su complejidad se aumenta bajo el esquema de gobernanza en red. La implementación de políticas públicas es un complejo proceso político-administrativo de puesta en práctica de una decisión pública. Por lo tanto, la implementación de políticas públicas bajo un esquema de gobernanza en red no solo es un proceso de coordinación administrativa entre agencias gubernamentales, sino sobre todo un proceso de negociación entre actores de los sectores públicos, privados y de la sociedad civil. El resultado de estas negociaciones y acuerdos es determinante para explicar los resultados de las políticas implementadas con un esquema de redes de gobernanza.

Los elementos conceptuales para analizar el desempeño de las redes de gobernanza a partir del uso de estrategias de gestión de red. Esta investigación definió a las redes de gobernanza como un conjunto de vínculos institucionales formales e informales entre el gobierno y otros actores públicos, privados o de la sociedad civil que con intereses compartidos influyen en la formulación e implementación de políticas públicas. El punto clave del análisis del desempeño de las redes de gobernanza es que éste depende del tipo de estrategias de negociación que emplean los administradores de red para controlar las interacciones que se dan dentro de la red. En ese sentido, la gestión de redes consiste en uso de estrategias para la coordinación y dirección de actores hacia el logro de objetivos colectivos.

La perspectiva de gestión de redes de gobernanza establece que las estrategias de exploración, conexión y acuerdos, así como la legitimidad democrática impacta el desempeño de las redes de gobernanza. La definición de las mismas es la siguiente:

- 1) Las estrategias de exploración se refieren al conjunto de acciones encaminadas a controlar la diversidad de percepciones de los miembros de la red, y su inclinación a favor de las metas de la red;
- 2) La estrategia de conexión de actores se refiere a

acciones de activación y desactivación selectiva de los diferentes actores a fin de construir coaliciones benéficas para el logro de los objetivos; 3) Las estrategias de acuerdos se refiere a la creación de nuevos y adecuados arreglos institucionales que aseguren la estabilidad de las interacciones de los miembros de la red por un periodo prolongado; 4) La legitimidad democrática se refiere a los procedimientos democráticos dentro de la red que aseguran una toma de decisiones tenga legitimidad. El uso de estas estrategias permite controlar las complejidades de las redes de gobernanza y generar resultados como el involucramiento de los actores, así como soluciones efectivas e innovadoras para el presente y futuro de la política.

Esta investigación plantea el desarrollo de un modelo de ecuaciones estructurales de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM) para probar las relaciones causales planteadas entre las variables de estudio. Los PLS-SEM son modelos estadísticos de segunda generación que mediante su algoritmo permiten estimar las probabilidades de impacto entre variables independientes sobre la dependiente. Las ventajas de los modelos PLS-SEM es que permite la introducción de datos que no cumplen la normalidad como los datos ordinales y que funciona con muestras pequeñas. Se plantea que la forma de medir las variables o constructos de estudio debe ser a través de un cuestionario con ítems de escala Likert que capte el grado de uso de las estrategias de gestión de red y sus resultados. Esta metodología permitirá determinar cuáles son las variables que realmente tienen un impacto sobre el desempeño y en qué grado lo tienen.

Con base en los datos recopilados a través del cuestionario se corrió un modelo PLS-SEM en el cual se observan relaciones causales que van de las estrategias de gestión de red hacia el desempeño de las mismas. Se comprobó que las estrategias de conexión y arreglos de red orientadas a controlar la complejidad estratégica no fueron estadísticamente significativas y por lo tanto fueron descartadas. Se apreció en un cruce con entrevistas a profundidad confirma que las redes de gobernanza para la promoción de la cultura cívica a nivel local no enfrentan complejidad estratégica porque el administrador de red, el OPLE no tiene interdependencia de

recursos con sus aliados estratégicos. Por lo tanto, el OPLE no requiere implementar estrategias para orientar los comportamientos estratégicos de los actores de la red, sino que simplemente requiere coordinarse con ellos para realizar las actividades.

Descartando las variables anteriores, se planteó y corrió un nuevo modelo PLS-SEM que establece que las estrategias de exploración de percepciones y acuerdos de red, mediadas por la legitimidad democrática, impactan significativamente el desempeño de las redes de gobernanza locales para la promoción de la cultura cívica. Se aprecia que la estrategia de exploración de percepciones tiene un impacto significativo sobre el desempeño ya que el OPLE como administrador de red continuamente explora y moldea las percepciones de los actores para encauzarlas a los objetivos de promoción de la participación. También se aprecia que la estrategia de acuerdos institucionales de red impacta significativamente el desempeño, ya que el establecimiento de convenios formales de colaboración es un factor determinante para asegurar la coordinación de los actores para la realización de actividades de promoción de cultura cívica. Por último, la legitimidad democrática también tiene un impacto mediador significativo sobre el desempeño de la red, sobre todo en lo referente a asegurar la transparencia de la información en los procesos de toma de decisiones.

Con base en los resultados de investigación se plantea una mejora de la política pública mediante el empleo de la teoría del cambio y el uso de la planeación estratégica para la colaboración. Con base en la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (2016) del Instituto Nacional Electoral y Programa de Educación Cívica y Participación Ciudadana (2019) del Instituto Estatal Electoral de Baja California, así como la perspectiva de la teoría del cambio se hace una propuesta para los OPLES del país. Se establece un modelo causal donde se parte de la identificación de que el principal problema es la débil cultura democrática de la ciudadanía mexicana y que el principal indicador de esto es la baja participación política a nivel local; se define a los niños, adolescentes y jóvenes como la población objetivo. Después se

identifican las estrategias para cambiar el problema, donde se aprecia que las acciones estarán encaminadas a desarrollar conocimientos, competencias y capacidades para que la ciudadanía pueda participar plenamente en la vida pública. Se priorizará a la población objetivo en los centros escolares, pero también se considerará a la población en general. Después se especifica la lógica causal del programa y los resultados esperados en la población objetivo en el mediano y largo plazo.

Después de identificar la lógica causal general de la política se procede a proponer el desarrollo de una planeación estratégica para la colaboración con los centros escolares; dado que se trata de los principales aliados estratégicos a nivel local. La planeación estratégica tiene como objetivo consolidar acuerdos entre las partes interesadas en promover la cultura democrática en los entornos escolares. La planeación se desarrolla en 3 etapas y cada una de ellas implica el despliegue de estrategia de gestión de red. La primera etapa implica la integración de nuevos actores en la red y el desarrollo de una historia administrativa en torno a la política pública como mecanismos de consolidación de los miembros en torno a un ideal común. La segunda etapa implica el desarrollo de foros consultivos para explorar la percepción de los aliados estratégicos y después mesas de negociación para llegar a puntos de vista comunes sobre las problemáticas y soluciones. La tercera etapa consiste en el desarrollo definitivo de un plan estratégico multianual para la promoción de la cultura cívica en el que todos estén de acuerdo para que colaboren con sus recursos y bajo la misma visión.

Las redes de gobernanza se crean para atender problemas complejos pero su formación y funcionamiento engendra su propia complejidad. Las estrategias de gestión de red desarrolladas y probadas por Klijn y Koppenjan (2016) para ser implementadas por las organizaciones administradoras de red tiene el fin último de controlar las complejidades sustantivas, estratégicas e institucionales que pueden surgir en las redes de gobernanza. Las organizaciones administradoras de red, en este caso, deben procurar aumentar sus probabilidades de control y dirección de

los procesos de la red para así generar un impacto sobre la sociedad, en este caso, la formación en cultura cívica de la ciudadanía mexicana.

No se puede negar que el problema de la débil cultura democrática que aborda la ENCCÍVICA (2016) es de alcance nacional y conlleva una gran complejidad para su tratamiento. En ese sentido, su solución requiere del involucramiento de múltiples actores que desde diversos espacios atiendan el problema. El enfoque de red de gobernanza se formuló pensando en la articulación de diversos actores clave involucrados con la participación ciudadana como escuelas, universidades, asociaciones civiles e incluso partidos políticos. Con el transcurrir del tiempo la integración de estos actores y su consolidación dentro de redes de gobernanza ha sido una tarea difícil.

Algunos resultados destacados del proceso de implementación en redes de gobernanza desde el nivel nacional hasta el local son:

En primer lugar que el INE y su Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEYEC) han realizado un gran esfuerzo por ampliar el número y diversidad de actores para la implementación de la política, sin embargo este efecto se ha acotado a la Ciudad de México o los estados centrales.

En segundo lugar, los Organismos Públicos Locales (OPLES) han resultado ser aliados estratégicos fundamentales para la realización de los objetivos de la política a nivel nacional, sin embargo no cuentan con línea de acción definida desde el centro hacia las regiones.

En tercer lugar, los OPLES han enfrentado complejidades a nivel local derivado de realidades socio-económicas divergentes y configuraciones de actores públicos, privados y civiles contrastantes que impactan finalmente en la implementación de la política a nivel estatal.

Hasta ahora, y considerando los ejercicios de monitoreo y evaluación de la ENCCÍVICA (CTS-ENCÍVICA, 2021 y 2022) se puede afirmar que trabajar bajo un esquema de redes de gobernanza para la promoción de la cultura cívica en México constituye, sino la única, sí la mejor alternativa para hacerlo. Ante el alcance nacional del problema de la débil cultura democrática entre los mexicanos el gran reto es generar actividades y proyectos que alcancen a un gran número de pobladores y que tengan un impacto significativo en su comportamiento ulterior. El esquema de redes no solo permite unir a más actores a este esfuerzo colectivo a fin de tener un mayor alcance sobre la población, sino que también aporta nuevas formulaciones del problema y sobre todo nuevas soluciones.

Como bien señala Mayntz (1999) las redes están permitiendo que el gobierno se establezca en áreas de acción pública donde el poder estaba disperso entre varios actores y la cooperación era necesaria para aumentar la eficacia. En el caso de la promoción de la cultura cívica si bien no hay problemas por oposición de intereses, sin embargo si hay una ausencia de una estructura de red que articule los esfuerzos individuales de los actores hacia la solución del problema. El esquema de red es una herramienta útil que permite al gobierno reunir a los diversos actores y sus recursos que de una u otra manera puede impactar en la formación cívica y orientarlos hacia la búsqueda de una solución conjunta. Las redes son una nueva forma de organización que le permite al gobierno fungir como coordinador de recursos públicos y privados para generar una acción pública que resuelva los problemas públicos (Duran y Thoenig, 1996; Peters y Pierre, 2005; Kooiman, 2005).

La nueva sociedad se manifiesta como una sociedad policéntrica que engendra problemas cada vez más complejos. Ante esto, el gobierno no ha experimentado una pérdida del control sino que se enfrenta a una nueva realidad: un cambio en la forma de control del gobierno hacia la sociedad (Mayntz, 1999). La gobernanza es una nueva estrategia para unir el Estado contemporáneo con la sociedad contemporánea (Peters y Pierre , 2005). Aunque las redes argumentan ser un esquema horizontal de participación entre actores públicos, privados y sociales la

realidad es que los actores públicos cuentan con un estatus privilegiado en el control de recursos e instrumentos de intervención cruciales (Mayntz, 1999). Este estatus dentro de la red es lo que los obliga a asegurar el buen funcionamiento de la red gestionando aquellos potenciales conflictos o barreras que puedan surgir para la acción pública de actores públicos, privados y sociales.

El estudio de la implementación de la ENCCÍVICA 2017-2023 a nivel local a través de entrevistas semi-estructurada e ítems de cuestionario procesados en un modelo de ecuaciones estructurales de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM) nos permite reformular la hipótesis original de la investigación y con todo lo expuesta reforzar la pertinencia teórica y empírica de la misma. Así la hipótesis final de esta investigación queda de la siguiente manera:

(H1) Las estrategias de (X_2) exploración de percepciones y (X_4) acuerdos de red, así como el efecto mediador de la (X_5) legitimidad democrática de la red a través de la transparencia impactan positivamente el (Y_1) desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.

Futuras líneas de investigación

Esta tesis abre la puerta al debate sobre el funcionamiento de las redes de gobernanza y la mejor manera de gestionarlas dada la particularidad del área de política pública. Esta investigación nos permite reconocer el valor e importancia de la aplicación del esquema de redes de gobernanza para la implementación de los proyectos de cultura cívica de la ENCCÍVICA 2017-2023. Podemos apreciar que las redes son un nuevo mecanismo que permite que el Estado recupere el dominio sobre un área tan fundamental para el desarrollo económico, político y social de la sociedad mexicana como lo es la cultura cívica. Se pueden enunciar que queda pendiente profundizar en dos sentidos el estudio de estas redes de gobernanza de la ENCCÍVICA.

En primer lugar hace falta profundizar en el estudio de las estructuras objetivas de implementación de la ENCCÍVICA a nivel local, considerando los individuos que las conforman. Se debe realizar un estudio a profundidad de los vínculos de los funcionarios de los OPLES con actores de otras organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil. Para lograr esto se debe hacer un mapeo de actores a través del Análisis de Redes Sociales (ARS). La comparación de las configuraciones de red y sus resultados puede ayudar a entender cuales son las configuraciones de red más efectivas o que permiten aumentar el impacto de los proyectos y actividades.

En segundo lugar, hace falta profundizar en la perspectiva histórica de la red partiendo de su conceptualización como coalición promotora que evoluciona y se desarrolla institucionalmente a través del tiempo (Pierson, 2004). Ver a las redes locales como coaliciones implica verlas como redes de actores que están en un proceso de aprendizaje para mejorar la implementación de las acciones de la política. En este sentido se debe no sólo monitorear los cambios de configuración de la red con la agregación de aliados sino también la convergencia de sus percepciones y de sus estrategias para lograr los objetivos. El fin último es institucionalizar la red como una estructura de implementación que avanza en los objetivos de la política.

Referencias.

- Andrews, R., Cowell, R., & Downe, J. (2011). Promoting civic culture by supporting citizenship: What difference can local government make? *Public Administration*, 89(2), 595-610.
- Anheier, H. (2005). *Theory of Change Tool Manual*. USA: International Network on Strategic Philanthropy (INSP).
- Aziz-Nassif, A., Castro-Cornejo, R., Gilas, K.-M., Isuanza-Vera, E., De la Peña-Mena, R., & Somuano-Ventura, M. F. (2022). *Informe País 2020. El Curso de la Democracia en México*. México: Instituto Nacional Electoral (INE).
- Bekkers, V., & Edwards, A. (2007). Legitimacy and democracy: A conceptual framework for assessing governance practices. En *Governance and the democratic deficit. Assessing the democratic legitimacy for governance practice* (págs. 35-60). England: Ashgate Publishing Limited.
- Burt, R. S. (2000). The network structure of social capital. *Research in organizational behavior*, 22, 345-423.
- Cairney, P. (2015). Paul A. Sabatier, "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. En *Oxford Handbook of the Classics of Public Policy and Administration*. Oxford: Oxford University Press.
- CG-INE. (2020). *Acuerdo INE/CG287/2020*. México : Consejo General- Instituto Nacional Electoral .
- CPEUM. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado el 30 de enero de 2024, de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- CTS-ENCCÍVICA. (2022). *Informe Anual de Actividades*. México : Comité Técnico de Seguimiento- Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023.
- CTS-ENCÍVICA. (2021). *Informe Anual de Actividades* . México : Comité Técnico de Seguimiento- Estrategia Nacional de Cultura Cívica .
- Daviter, F. (2017). Coping, taming or solving: alternative approaches to the governance of the wicked problems. *Policy Studies*, 38(6), 571-588.

- Dryzek, J. S. (2010). *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Duran, P., & Thoenig, J. C. (1996). L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46(4), 580-623.
- ENCCÍVICA. (2016). *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*. México : Instituto Nacional Electoral (INE) .
- ENCCÍVICA. (2017). *Primer año de implementación de la ENCCÍVICA: Balance y recomendaciones* . México: Instituto Nacional Electoral (INE).
- ENCCÍVICA. (2019). *Plan de implementación de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2020*. México: Instituto Nacional Electoral (INE) .
- Etzioni, A. (1986). *Organizaciones Modernas*. México: Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana.
- Ghate, D. (2018). Developing theories of change for social programmes: co-producing evidence-supported quality improvement. *Pelgrave Communications*, 4(90), 1-13.
- Hair, J. F., Hult, G. T., Ringle, C. M., Sarstedt, M., Castillo, J., Cepeda, G., & Roldán, J. L. (2019). *Manual de Partial Least Squares Structural Equation Modeling*. España: SAGE Publications-OmniaScience.
- Hair, J. F., Hult, T. M., Ringle, C. M., & Sarstedt, M. (2017). *A Primer on Partial Least Squares Structural Equation Modeling (PLS-SEM)* . Los Angeles-USA: SAGE Publications .
- Hair, J. F., Sarstedt, M., Piper, T. M., & Ringle, C. M. (2012). The use of Partial Least Squares Structural Equation Modeling in Strategic Management Research: A review of past practices and recommendations of future applications. *Long Range Planning*, 45(5-6), 320-340.
- Hecl, H. H. (1972). Policy Analysis. *British Journal of Political Science*, 3(1), 83-108.
- Hevia , F. J. (2015). Construcción de capacidades estatales y patrones de relación Gobierno-ciudadanos en México: un análisis del nivel subnacional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(62), 107-134.
- Hood, C. C. (1983). *The Tools of Government* . London : MacMillan Press LTD.

- IDD-MEX. (2019). *Índice de Desarrollo Democrático de México*. México: Fundación Konrad Adenauer A.C.
- IDD-MEX. (2022). *Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-MEX)*. México: Fundación Konrad Adenauer-Polilat.com-Instituto Nacional Electoral (INE).
- IECM. (6 de julio de 2023). (Instituto Electoral de la Ciudad de México) Recuperado el 13 de octubre de 2023, de <https://www.iecm.mx/noticias/iecm-sede-del-foro-nacional-de-educacion-civica-hacia-donde-vamos/>
- IEPC. (25 de mayo de 2023). *XIV Encuentro Nacional de Educación Cívica*. (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero) Recuperado el 13 de octubre de 2023, de https://iepcgro.mx/principal/sitio/encuentro_educ_civica
- INE. (2015). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México : Instituto Nacional Electoral (INE).
- INE. (2022). *Informe País 2020. El curso de la democracia en México* . México: Instituto Nacional Electoral .
- Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*. (2014). México: Instituto Federal Electoral-El Colegio de México.
- Ingram, H., & Schneider, A. L. (2006). Policy Analysis for Democracy . En *The Oxford Handbook of Public Policy* (págs. 169-189). USA: Oxford University Press.
- Jessop, B. (1997). Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance. *Review of International Political Economy*, 4(3), 561-581.
- Kiser, L. L., & Ostrom, E. (2000). The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approches. En *Polycentric Games and Institutions Readings From The Workshop in Political Theory and Policy Analysis* (págs. 57-88). USA: The University of Michigan Press.
- Klijn , E. H., & Koppenjan , J. (2016). *Governance networks in the public sector*. New York: Routledge .
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2020). Public Management and Policy Networks: The Theoretical Foundation of Network Approach to Governance. *Public Management*, 2(2), 135-158.

- Klijin, E. H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management strategies on the outcomes in governance networks. *Public Administration*, 1063-1082.
- Klijin, E. H., Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2020). How do network characteristics influence network managers choice of strategies? *Public money & Management*, 40(2), 149-159.
- Klijin, 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.
- Klijin, E., & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. New York : Routledge .
- Kooiman, J. (1993). Governance and Governability: Using complexity, dynamics and diversity. En *Modern Governance. New government-society interactions* (págs. 35-48). 1993: SAGE Publications .
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia* (págs. 57-81). Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Kwong, K., & Wong, K. (2013). Partial Least Squares Structural Equation Modelling (PLS-SEM) techniques using SmartPLS. *Marketing Bulletin*(24), 1-32.
- Langbein, L., & Felbinger, C. L. (2006). *Public Program Evaluation. A statistical guide*. London: Routledge-Taylor & Francis Group.
- Latinobarómetro. (2018). <https://www.latinobarometro.org>. Recuperado el 15 de noviembre de 2020, de <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- LEGIPE. (2014). *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE)*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado el 30 de enero de 2024, de <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/07/Despen-LEGIPE-NormalINE.pdf>
- Levi-Faur, D. (2012). From "Big Government" to "Big Governance" . En *The Oxford Handbook of Governance* (págs. 3-18). New York : Oxford University Press.

- Lin, N. (2001). Building a Network Theory of Social Capital . En *Social Capital. Theory and Research* (págs. 3-29). New York: Aldine de Gruyter .
- Lipsky , M. (2010). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Loppolo, G., Cucurachi, S., Salomone, R., Saija, G., & Shi, L. (2016). Sustainable local development and environmental governance: A strategic experience. *Sustainability*, 8(2), 1-16.
- March , J., & Olsen, J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- March, J., & Olsen , J. P. (2006). Elaborating the "New Institutionalism". En *The Oxford Handbook of Political Institutions* (págs. 3-20). USA: Oxford University Press.
- Marshall, T. H. (2006/1950). Citizenship and Social Class. En *The welfare state reader* (págs. 30-39). Great Britain: Polity Press.
- May, P. J., & Winter, S. C. (2007). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, 453-476.
- Mayntz, R. (1999). La teoría della governance: sfide e prospettive. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 3-22.
- Mehmetoglu, M., & Venturini, S. (2021). *Modelling with Partial Least Squares using STATA and R*. New York : CRC Press .
- Monsiváis Carrillo , A. (2013). La democracia como política pública: oportunidades para el fortalecimiento democrático. *Revista de Estudios Sociales*(47), 25-38.
- Morgan, C., & Murgatroyd, S. (1994). *Total Quality Management in the Public Sector. An international perspective*. Philadelphia : Open University Press.
- Morlino, L. (2013). Calidad democrática entre líderes y partidos. En *Colección Temas de la Democracia* (págs. 11-56). México: Instituto Federal Electoral (IFE) .
- Najam, A. (1995). *Learning from the literature on policy implementation: A synthesis perspective*. Laxenburg: International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA).

- Navarro Chavez , J., & Pedraza Rendon , O. (2007). *Productividad de la Industria Eléctrica en México* . Morelia: Univesidad Michoacana San Nicolás de Hidalgo- Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales- Universidad de Guadalajara .
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Toole, L. J. (1997). Treating networks seriously: Practical and Research-Base Agendas. *Public Administration*, 57(1), 45-52.
- Olvera , A. J. (2019). *Ciudadanía y democracia* . México: Instituto Nacional Electoral (INE) .
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PDI-IEEBC. (2019). *Plan de Desarrollo Institucional 2019-2022*. México: Instituto Estatal Electoral de Baja California.
- PECyPC. (2019). *Programa de Educación Cívica y Participación Ciudadana 2020-2023*. Tijuana: Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC).
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en Ciencia Política*. España: Gedisa.
- Peters, G. B., & Pierre , J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia* (págs. 37-56). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Peters, G., & Pierre , J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.
- Peters, G., & Pierre, J. (2012). The role of Public Administration in Governing. En *Handbook of Public Administration* (págs. 1-9). London: SAGE Publications.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time. History, Institutions and Social Analysis*. USA: Princeton University Press.

- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- 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.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy* . Nwe Jersey : Princeton University Press .
- Ramirez , P. E., Mariano, A. M., & Salazar, E. A. (2014). Propuesta metodológica para aplicar modelos de ecuaciones estructurales con PLS: El caso del uso de las bases de datos científicas en estudiantes universitarios. *Revista ADMPG*, 7(2), 133-139.
- Reisman, J., & Gienapp, A. (2004). *Theory of change: A practical Tool for Action. Results and Learning*. Seattle-USA: Organizational Research Services (ORS).
- Reynoso Núñez, J. (2017). La trilogía educación cívica, cultura cívica y participación ciudadana en la ENCCÍVICA 2017-2023. Reflexiones con una perspectiva crítica. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*(12), 141-160.
- Rhodes, R. (1992). *Beyond Westminster and Whitehall. Sub-central governments of Britain*. London: Routledge.
- Rhodes, R. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264.
- Rhodes, R. A. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44, 652-667.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation. A Systematic Approach* . Thousand Oaks : SAGE Publications.
- Saaty, T. L. (1997). Método Analítico Jerárquico (AHP): Principios Básicos . En *Evaluación y decisión multicriterio: reflexiones y experiencias* (págs. 11-32). Santiago : Universidad de Santiago de Chile-UNESCO .
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process* . New York: Taylor & Francis

- Sandström, A., & Carlsson, L. (2008). Performance of Policy Networks: The relation between structure and network performance. *The Policy Studies Journal*, 36(4), 497-524.
- Schumpeter, J. A. (1976/ 2003). *Capitalism, Socialism & Democracy*. New York: Taylor & Francis .
- Simon, H. (1988). *El comportamiento administrativo: Estudio de los procesos de adopción de decisiones en las organizaciones administrativas*. Buenos Aires: Aguilar .
- Somers, M. R. (1993). Citizenship and the Place of the Public Sphere: Law, Community, and Political Culture in the Transition to Democracy. *American Sociological Review*, 58(5), 587-620.
- Sommano, M. F., & Nieto, F. (2014). *Ciudadanía en México. ¿Ciudadanía activa?* México: Instituto Nacional Electoral (INE) .
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas* . Barcelona : Editorial Ariel.
- 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.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1993). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En *La implementación de las políticas* (págs. 97-146). México: Miguel Ángel Porrúa .
- Vázquez Ceballos, C. A. (2013). *Redes de acción pública. Una sistematización de sus propiedades estructurales*. México : Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) .
- Vázquez Ceballos, C. A. (2013). *Redes de acción pública. Una sistematización de sus propiedades estructurales*. . Mexico : Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (INAP) .

- Vedung , E. (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories . En *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & their Evaluation* (págs. 21-58). New Jersey : Transaction Publisher .
- Wildavsky, A. (2018). *The Art and Craft of Policy Analysis*. USA: Palgrave-Macmillan .
- Wilson, D. D., & Collier, D. A. (2000). An empirical investigation of the Malcolm Baldrige National Quality Award Causal Model. *Decision Science*, 31(2), 361-390.
- Winter , S. C. (2003). Implementation perspectives: status and reconsideration. En *Handbook of Public Administration* (págs. 131-141). Thousand Oaks: SAGE.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*(38), 39-64

Anexos.

Anexo 1. Matriz de congruencias (Operacionalización de variables)

En este anexo se realiza una matriz de congruencias que presenta de manera sintética la pregunta general y específicas que construyen la investigación. A cada pregunta se le asocia el objetivo, la teoría, las variables, sus definiciones y sus indicadores.

Matriz de congruencia (General)				
Pregunta General	Objetivo General	Marco Teórico	Hipótesis	Variables
¿En qué medida las estrategias de conexión, exploración, arreglos de proceso y acuerdos de red, así como la legitimidad democrática impactaron el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local?	Evaluar en qué medida las estrategias de conexión, exploración, arreglos de proceso y acuerdos de red, así como la legitimidad democrática de la red impactaron el desempeño de la de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.	<u>Teoría de la gestión de redes de gobernanza</u> para establecer el vínculo causal entre las estrategias de gestión de red y el desempeño de la red.	H1 Las estrategias de conexión, exploración, arreglos de proceso y acuerdos de red, así como la legitimidad democrática impactaron positivamente del desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.	Variables independientes: (X1) Conexión (X2) Exploración (X3) Arreglos (X4) Acuerdos (X5) Democracia Variables dependientes: (Y1) Desempeño
Matriz de congruencia (Específica 1)				
Planteamiento del Problema	Marco Teórico	Hipótesis	Variables	
¿En qué medida la estrategia de <u>conexión</u> impactó el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local?	Evaluar en qué medida la estrategia de <u>conexión</u> impactó el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.	<u>Teoría de la gestión de redes de gobernanza</u> para establecer el vínculo causal entre las estrategias de gestión de red y el desempeño de la red.	La estrategia de <u>conexión</u> impactó positivamente del desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.	Variables independientes: (X1) Conexión Variables dependientes: (Y1) Desempeño
Matriz de congruencia (Específica 2)				
Planteamiento del Problema	Marco Teórico	Hipótesis	Variables	
¿En qué medida la estrategia de <u>exploración</u> impactó el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local?	Evaluar en qué medida la estrategia de <u>exploración</u> impactó el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.	<u>Teoría de la gestión de redes de gobernanza</u> para establecer el vínculo causal entre las estrategias de gestión de red y el desempeño de la red.	La estrategia de <u>exploración</u> impactó positivamente del desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.	Variables independientes: (X2) Exploración Variables dependientes: (Y1) Desempeño

Matriz de congruencia (Específica 3)				
Planteamiento del Problema		Marco Teórico	Hipótesis	Variables
¿En qué medida la estrategia de <u>arreglos de proceso</u> impactó el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local?	Evaluar en qué medida la estrategia de <u>arreglos de proceso</u> impactó el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.	<u>Teoría de la gestión de redes de gobernanza</u> para establecer el vínculo causal entre las estrategias de gestión de red y el desempeño de la red.	La estrategia de <u>arreglos de proceso</u> impactó positivamente del desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.	Variables independientes: (X3) Arreglos Variables dependientes: (Y1) Desempeño
Matriz de congruencia (Específica 4)				
Planteamiento del Problema		Marco Teórico	Hipótesis	Variables
¿En qué medida la estrategia de <u>acuerdos de red</u> impactó el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local?	Evaluar en qué medida la estrategia de <u>acuerdos de red</u> impactó el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.	<u>Teoría de la gestión de redes de gobernanza</u> para establecer el vínculo causal entre las estrategias de gestión de red y el desempeño de la red.	La estrategia de <u>acuerdos de red</u> impactó positivamente del desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.	Variables independientes: (X4) Acuerdos Variables dependientes: (Y1) Desempeño
Matriz de congruencia (Específica 5)				
Planteamiento del Problema		Marco Teórico	Hipótesis	Variables
¿En qué medida la <u>legitimidad democrática</u> impactó el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local?	Evaluar en qué medida la <u>legitimidad democrática</u> impactó el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.	<u>Teoría de la gestión de redes de gobernanza</u> para establecer el vínculo causal entre las estrategias de gestión de red y el desempeño de la red.	La <u>legitimidad democrática</u> impactó positivamente del desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.	Variables independientes: (X5) Democracia Variables dependientes: (Y1) Desempeño

Anexo 2. Cronograma de actividades

Cronograma de actividades												
2020												
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
1) Revisión Problemática			■	■	■							
2) Revisión de Teoría				■	■	■						
3) Revisión de Metodología					■	■	■					
4) Preparación de Protocolo						■	■	■	■	■		
5) Revisión de Teoría/ Casos								■	■	■	■	■
7) Presentación Avances												■

2021												
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
1) Preparación Capítulo 1 (Problema)	■	■	■	■								
2) Preparación capítulo 2 (Teoría)			■	■	■	■						
3) Revisión de Metodología					■	■	■	■	■			
4) Preparación capítulo 3 (Metodología)								■	■	■		
5) Diseño de la Encuesta									■	■	■	■
6) Aplicación preliminar de Encuesta											■	■

2022												
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
4) Preparación Metodología	■	■	■	■	■							
1) Diseño de instrumentos					■	■	■	■	■	■	■	■
3) Metodología PLS-SEM					■	■	■	■	■	■	■	■
3) Validación de Cuestionario											■	■

2023												
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
1) Recolección de Datos en Campo	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2) Propuesta de Política	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
3) Analisis de Datos							■	■	■	■		
4) Preparación de Borrador										■	■	■

Anexo 3. Cuestionario sobre el desempeño de redes de actores para la promoción de proyectos de cultura cívica en la ciudadanía mexicana.

El presente cuestionario forma parte de una investigación doctoral auspiciada por el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales (ININEE) de la Universidad Michoacana San Nicolás de Hidalgo (UMSNH) sobre el desempeño de las redes de actores para la promoción de proyectos de cultura cívica en el contexto de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023. El cuestionario busca recopilar información sobre su experiencia de participación y de gestión en proyectos a través de redes de actores a nivel local. El cuestionario consta de seis secciones que abarcan diversas dimensiones del desempeño de las redes de actores, por favor conteste cada una de ellas de acuerdo a lo indicado en cada sección.

La información que usted aporte será completamente confidencial y tendrá un uso exclusivamente académico. Sus repuestas son muy valiosas para el estudio, por favor no deje ninguna pregunta sin responder. Cualquier duda o comentario, puede hacerlo llegar al investigador a través del siguiente correo electrónico 0618551x@umich.mx.

Nombre del encuestado/o Correo: _____

Sexo: Masculino / Femenino

Edad: _____

Indique su último Grado de estudios (indique el título y los años de estudio):

Licenciatura _____ **Maestría** _____ **Doctorado** _____

Estado: _____

Municipio: _____

Nombre de organización: _____

Tipo de organización: [1] pública [2] privada [3] social, [4] académico

Nombre de departamento o área: _____

Nombre de su Puesto/ Cargo: _____

Nivel de acción: [1] nacional, [2] estatal, [3] local _____

Tipo de puesto en la organización ([1] Operación, [2] Coordinación, [3] Dirección, [4] Representación [5] todas las anteriores):

Acciones en las que interviene en los proyectos ([1] Discusión, [2] Diseño, [3] Implementación, [4] Monitoreo, [5] Evaluación, [6] todas las anteriores):

¿Su organización ha participado en los proyectos de promoción de la cultura cívica en conjunto con la ENCCÍVICA 2017-2023?

Si / No

Años laborando en su organización (indicar en años y/o meses):

Años de experiencia en proyectos de participación ciudadana y educación cívica (indicar en años y/o meses):

Indique el número de programas o proyectos concluidos de manera exitosa por su organización en el último año

Indique el nombre del programa o proyecto más importante de su organización (en paréntesis indique el año de surgimiento).

¿El programa o proyecto que indicé como el más importante fue concluido con éxito?:

Si / No

¿El programa o proyecto que indicé como el más importante representó una innovación con respecto al pasado?:

Si / No

Indique el tiempo que tomo realizar el programa o proyecto indicado como el más importante desde su concepción hasta su terminación en el curso de un año: (indique en meses, semanas o días)

A continuación, se presentan una serie de cuestionamientos en torno a su percepción sobre el desempeño de la red de actores en la que participa para la promoción de la cultura democrática. Por favor, lea detenidamente y cuidadosamente, y responda según se solicita.

I. Estrategias de Red.

Indique su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones sobre las estrategias de red para la gestión de proyectos, siendo “7” Totalmente de acuerdo y “1” Totalmente en desacuerdo.

Conexión						
1.1 Los líderes de proyecto tiene como objetivo conectar actores con intereses diferentes tanto como se pueda.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
1.2 Los líderes de proyecto consultan a las personas que lo llevan a cabo, procurando así una toma de decisiones conjunta.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
1.3 Los líderes de proyecto toman en cuenta las relaciones interpersonales de los actores como bases para el desarrollo de nuevos vínculos.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
1.4 Cuando surgen problemas en el proyecto, los líderes tratan de encontrar puntos en común entre los intereses en conflicto de los actores.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
Exploración						
1.5 Los líderes de proyecto tratan de hacer que la diversidad de percepciones se manifieste y sea incluida en el proceso de toma de decisiones.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
1.6 Los líderes de proyecto presta especial atención a la puesta en común de diversos puntos de vista.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
1.7 Los líderes de proyecto prestan suficiente atención a la participación de organizaciones externas que puedan aportar ideas y soluciones nuevas.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
1.8 Los líderes de proyecto recolecta información entre los actores y pone énfasis en establecer puntos de partida y necesidades de información comunes.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo

7	6	5	4	3	2	1
Arreglos de procesos						
1.9 Los líderes establecen acuerdos para conectar las diferentes funciones y recursos de los actores que intervienen en el desarrollo de los proyectos.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
1.10 Los líderes llegan a acuerdos explícitos sobre la organización de la cooperación dentro de los proyectos.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
1.11 Los líderes de proyecto establecen acuerdos que prevén la posibilidad de desviarse del plan original en caso de ser ventajoso hacerlo.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
1.12 Los líderes de proyecto establecen acuerdos que permiten que las partes interesadas tengan la posibilidad de abandonarlo, a fin proteger sus intereses.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
Acuerdos de red						
1.13 Los líderes crean suficientes oportunidades para que los representantes de organizaciones interesadas den retroalimentación a los proyectos.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
1.14 Los líderes de proyecto procuran la integración de <u>actores públicos</u> a través de espacios de negociación y debate.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
1.15 Los líderes de proyecto procuran la integración de <u>actores privados</u> a través de espacios de negociación y debate.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
1.16 Los líderes de proyecto procuran la integración de <u>actores de la sociedad civil</u> a través de espacios de negociación y debate.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1

II. Legitimidad democrática de los procesos de red

Indique su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones sobre los procesos democráticos de la red, siendo “7” Totalmente de acuerdo y “1” Totalmente en desacuerdo.

Voz						
2.1 Hay muchos representantes de actores relevantes involucrados en la realización de los proyectos.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
2.2 Los procesos de realización de los proyectos es accesible para los representantes de actores relevantes						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
Transparencia						
2.3 El flujo de información sobre los proyectos está bien organizado.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
2.4 El proceso de toma de decisiones relacionado con los proyectos se caracteriza por una alta transparencia (visibilidad de las decisiones).						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
Debida Deliberación						
2.5 El proceso en torno a los proyectos incluye muchas oportunidades para el debate y la discusión.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
2.6 La argumentación en torno a los proyectos es cuidadosa y buena en términos de contenido.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1

III. Resultados de red.

Indique su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones sobre los resultados de red, siendo “7” Totalmente de acuerdo y “1” Totalmente en desacuerdo.

Resultados de Contenido						
3.1 Se han desarrollado ideas innovadoras entre la red de actores que implementa los proyectos.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
3.2 Las diferentes funciones y recursos de la red de actores se han conectado lo suficiente para lograr los objetivos de los proyectos.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
3.3 La red de actores involucrados en la organización de los proyectos han hecho una contribución reconocible al desarrollo de los resultados.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
3.4 Las soluciones que se han desarrollado en la red de actores realmente se ocupan de los problemas que atienden los proyectos.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
3.5 Las soluciones desarrolladas en los proyectos, son soluciones duraderas para el futuro.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
Resultados de Proceso						
3.6 Los actores involucrados han contribuido sustancialmente a la gestión del proyecto.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
3.7 Los conflictos y las diferencias de opinión se han resuelto adecuadamente durante el proyecto.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
3.8 Fue testigo de la superación de algún punto muerto durante la gestión del proyecto.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
3.9 Los actores involucrados han hecho uso de las diferentes perspectivas y visiones existentes entre los actores de la red con respecto a las soluciones y problemas del proyecto.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo

7	6	5	4	3	2	1
3.10 Los actores involucrados tuvieron contacto frecuente entre ellos durante el proyecto.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
3.11 Los resultados del proyecto pueden contar con el apoyo de los actores involucrados.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1

IV. Percepción sobre la confianza en el INE

Indique su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones sobre la confianza en el INE, siendo “7” Totalmente de acuerdo y “1” Totalmente en desacuerdo.

Confianza en el INE						
4.1 Estamos seguros de que el INE cumple las promesas que le hace a nuestra organización						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
4.2 Confiamos en la información que el INE nos proporciona						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
4.3 Podemos contar con el INE para hacer lo correcto						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
4.4 En nuestra relación, el INE tiene una alta integridad						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1

V. Percepción sobre la vinculación con la ENCCÍVICA 2017-2023

Indique su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones sobre la vinculación con la ENCCÍVICA 2017-2023, siendo “7” Totalmente de acuerdo y “1” Totalmente en desacuerdo.

Vinculación con la ENCCÍVICA 2017-2023						
5.1 Los proyectos de nuestra organización están bien coordinados con los proyectos de la ENCCÍVICA 2017-2023						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
5.2 Nuestras actividades están bien coordinadas con la ENCCÍVICA 2017-2023.						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
5.3 Existe un organismo coordinador dentro de la ENCCÍVICA que incluye aportes de todos los colaboradores						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1
5.4 Existe un organismo coordinador dentro de la ENCCÍVICA asegura que todos los colaboradores trabajen en sincronía						
Totalmente de acuerdo			Neutral			Totalmente en desacuerdo
7	6	5	4	3	2	1

VI. El desempeño general de la ENCCÍVICA 2017-2023

Indique su evaluación sobre el desempeño general de la ENCÍVICA 2017-2023 en los siguientes términos:

Efectividad									
6.1 ¿En conjunto qué tan efectiva ha sido la red a la que pertenece para alcanzar el objetivo de fortalecer la cultura democrática de los ciudadanos a nivel local?									
Nada Efectiva									Muy Efectiva
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Eficiencia									
6.2 ¿Qué tan adecuados considera han sido los proyectos y actividades priorizados por la red de actores a la que pertenece para alcanzar los objetivos de fortalecer la cultura democrática de los ciudadanos a nivel local?									
Nada Adecuados									Muy Adecuados
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Innovación									
6.3 ¿Qué tan innovadores han sido los proyectos impulsados por la red de actores a la que pertenece para fortalecer la cultura democrática de los ciudadanos a nivel local?									
Nada Innovadores									Muy Innovadores
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Fuente: Elaboración propia con base en Bekkers y Edwards. (2007); Klijn, Steijn, y Edelenbos. (2010); Van Meerkerk, Edelenbos, y Klijn. (2015).

Anexo 4. Guía de entrevista semi-estructurada para redes de actores que implementan proyectos de cultura cívica a nivel estatal en el contexto de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023.

Instrucciones. A continuación, se presentan 20 preguntas abiertas. El objetivo de estas preguntas es reconstruir el proceso de desarrollo de la política de promoción de la cultura cívica a nivel local en el contexto de la implementación de la **Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023**. Se mostrarán diversos bloques donde se le pedirá que responda según su experiencia como participantes, administrador o director. No hay preguntas correctas o incorrectas, sólo nos interesa conocer la riqueza de su experiencia.

Preguntas breves sobre sobre objetivos (conteste con una frase corta a las siguientes preguntas)

- a) ¿Cuál es el objetivo del INE?
- b) ¿Cuál es el objetivo de su organización?
- c) ¿Cuál es el objetivo de su departamento o dirección?
- d) ¿Cuál es su objetivo personal dentro de la organización?

I. Conocimiento sobre las políticas de cultura cívica (historia de las acciones, proyectos y políticas iniciales).

1. ¿Considera que el surgimiento de la ENCCÍVICA 2017-2023 representó un cambio significativo en las acciones públicas para promover la cultura cívica en México con respecto al pasado? ¿Qué opina del cambio conceptual de educación cívica a cultura cívica?
2. ¿Considera que existe un problema de una baja o débil cultura democrática en la ciudadanía mexicana? ¿Cuál considera que sea la principal causa de este problema a nivel local?
3. ¿Cuál considera que debería ser el principal objetivo de los programas y proyectos de promoción de la cultura cívica en México? ¿Cuáles objetivos considera que se deben buscar alcanzar a nivel local?

II. Experiencia de involucramiento del actor en la política local (historia del actor)

4. ¿Cómo fue su experiencia de involucramiento en los proyectos y actividades de promoción de la cultura cívica dentro de su organización? ¿Cómo llegó aquí? ¿Cuál fue su experiencia de involucramiento desde el inicio hasta ahora?
5. ¿Menciona que otros actores relevantes tomaron parte con usted en las actividades iniciales de proyectos de promoción de participación ciudadana y educación cívica?

III. Incidencia del actor en los proyectos y actividades realizadas (historia de la política)

6. ¿Cuáles son los programas, proyectos o actividades más importantes de su organización para promover la cultura cívica a nivel local?
7. ¿Cuál era el proceso para decidir cuáles actividades, proyectos o programas se realizan dentro de su organización? ¿Considera que estos proyectos resultaron ser los mejores?
8. ¿Describa el proceso que sigue su organización para desarrollar proyectos y actividades de promoción de la cultura cívica? ¿Qué procedimientos se siguen y quienes son los actores clave? ¿Cuáles aspectos del procedimiento son clave para asegurar la adecuada realización de los proyectos?
9. ¿Las actividades y proyectos de su organización están armonizados con los de la ENCCÍVICA 2017-2023?

IV. Reconocimiento de recursos críticos y actores involucrados (historia de los recursos)

10. ¿Cuáles fueron los recursos que se movilizaron en su departamento para realizar las acciones y proyectos de promoción de la cultura cívica? [1) Económicos, 2) Administrativos, 3) Información, 4) Autoridad]
11. ¿Todos estos recursos estaban disponibles para los proyectos y acciones? ¿Quién aportaba en mayor medida o controlaba los recursos?
12. ¿Considera que algunos de estos recursos aportados fueron críticos para la implementación de las actividades?
13. ¿Qué tipo de recursos aportó usted o su organización que no podría ser provisto por otros?

V. Propuesta de mejora de la participación en la política en redes colaborativas.

14. ¿Qué opina sobre la propuesta de la ENCCÍVICA 2017-2023 de desarrollar proyectos bajo un esquema de gobernanza en red? ¿Considera que la colaboración con actores públicos, privados y sociales podría mejorar el desempeño de los proyectos de cultura cívica?
15. ¿Qué estrategias se tendrían que tomar en su departamento para propiciar una mayor participación de actores públicos, privados, sociales o académicos en los proyectos de cultura cívica a nivel local? [1) Conexión, 2) Exploración, 3) Arreglos de Proceso, 4) Acuerdos Formales]

VI. Relación con otros actores públicas, privadas y sociales (historia de actores organizaciones centrales)

16. ¿Con qué organizaciones se ha relacionado su organización para la realización de actividades y proyectos de promoción de la cultura cívica a nivel local? ¿Cuáles son hasta ahora sus aliados estratégicos?
17. ¿Cuáles considera que podrían ser las organizaciones más centrales o influyentes dentro de los proyectos de cultura cívica a nivel local? ¿Por qué

considera que estos tenían una mayor capacidad de influencia? ¿Cómo vincularlos?

VII. Evaluación de acciones y proyectos implementados desde el centro.

18. ¿Haciendo una retrospectiva desde el inicio de la política nacional de la ENCCÍVICA en 2017, cuales considera que son las actividades o proyectos nacionales que han tenido un mayor impacto a nivel local?
19. En el mejor de los casos ¿Qué acciones o proyectos tendrían que implementarse desde la ENCCÍVICA nacional para promover la cultura cívica a nivel local?
20. ¿Considera que desde el centro de la ENCCÍVICA (2017-2023) se han propiciado estrategias de vinculación adecuadas para involucrar a los actores relevantes para promover la cultura cívica a nivel local?

Gracias por su participación.

Fuente: Elaboración propia con base en Vázquez (2013)

Autor: Miguel Ángel Ramírez Hernández