

Modelo de análisis para el estudio de redes de gobernanza en múltiples niveles institucionales

Miguel Eduardo Alva-Rivera

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma, Departamento de Procesos Sociales

me.alva@correo.ler.uam.mx

<https://orcid.org/0000-0003-1100-2338>

Resumen

La actuación del gobierno sobre los asuntos públicos ha sufrido una amplia transformación en las últimas décadas, particularmente, destaca la manera en cómo interactúa y colabora con actores no estatales en la gestión y toma de decisiones de políticas públicas, así como en su implementación. Este modo de proceder del gobierno ha sido abordado en la literatura sobre Gobierno y Administración Pública con el concepto de gobernanza. A través de un análisis centrado en la teoría neo-institucional con particular énfasis en la Escuela de Bloomington y su Taller sobre Teoría Política y Análisis de Políticas Públicas en este documento se propone un modelo de análisis para identificar redes de gobernanza en múltiples niveles institucionales. La utilidad de dicho modelo se ejemplifica mediante un estudio comparado en América Latina que hace uso del Análisis de Redes Sociales para describir la estructura de toma de decisiones en que distintos actores interactúan.

Palabras clave: : Gobernanza, Marco de Análisis y Desarrollo Institucional, Teoría Institucional, Policentricidad.



Fecha recepción: 31-05-2024

Fecha aceptación: 04-11-2024

Model of analysis for the study of governance networks at multiple institutional levels

Abstract

Government action in public affairs has undergone a broad transformation in recent decades, particularly in the way in which it interacts and collaborates with non-state actors to decide, manage and implement public policies,. This new way of governing is conceptualized as governance in government and public administration. Through an analysis centered on neo-institutional theory with particular emphasis on the Bloomington School and its Workshop on Political Theory and Public Policy Analysis, this paper proposes an analytical model to identify governance networks at multiple institutional levels. a comparative study in three sub-national territories in Latin America demonstrates the usefulness of this model that uses Social Network Analysis to describe the decision-making structure in which different actors interact.

Keywords: Governance, Institutional Analysis and Development Framework, Institutional Theory, Polycentricity.

Cómo citar este artículo

Alva-Rivera, M.E. (2024). Modelo de análisis para el estudio de redes de gobernanza en múltiples niveles institucionales. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(43), 132-163. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.74860>

El concepto de gobernanza dentro de los estudios sobre administración pública y políticas públicas experimentó un auge en el debate académico hacia finales del siglo XX en diversas naciones europeas. Durante la década de 1980, Mayntz expresó una preocupación significativa respecto al concepto de “dirección” y cuestionó el papel del Estado como autoridad central en el proceso de guiar a la sociedad.

Este análisis la condujo a reflexionar sobre la idea de un Estado cooperativo, en el que “el sujeto y objeto de la gobernanza ya no podían distinguirse claramente porque los propios destinatarios de la normativa participaban en su elaboración y aplicación” (Mayntz, 2004, p. 6). A partir de esta perspectiva, propuso un Estado capaz de dirigir, pero no de imponer su mandato a la sociedad que gobierna (O’Donnell, 2008).

A raíz de estas reflexiones, el concepto de gobernanza adquirió un desarrollo más amplio, con especial énfasis en el Reino Unido (Rhodes, 1997). Posteriormente, este concepto resonó a nivel global, no solo en el ámbito académico, sino también en los entornos político y gubernamental, debido al papel que otorgaba a los actores estatales en el marco del llamado ciclo de políticas públicas.

El uso intensivo del término durante estos años y, posteriormente, en la primera década del siglo XXI, generó una ampliación conceptual que llevó a describirlo como un término “paraguas” (Pierre y Peters 2020). En este contexto, y sin ignorar el debate histórico en torno al concepto de gobernanza —ya establecido desde hace décadas— este trabajo se fundamenta en una noción desarrollada por la tradición sajona, estudiada principalmente por Rhodes (1997, 2000, 2015), su máximo exponente.

Tomo esta posición teórica para situar mi trabajo en el espectro más amplio de investigaciones que han abordado el término gobernanza y que han llevado a diversos autores a considerar su multiplicidad como una “babilónica” —caracterizada por la ausencia de un lenguaje común y un reconocimiento uniforme en la literatura generada sobre el tema (Porras, 2016)—².

Rhodes (1997) describe la gobernanza como “un proceso de auto-regulación por parte de redes de actores interdependientes, perte-

1 Aguilar (2024: 4-5) refiere sobre el concepto de gobernanza, “la acción directiva elaborada por gobierno y sociedad mediante interlocución y acuerdos, que supone, acepta, define y redefine los valores fundamentales de la sociedad”

2 A partir de esta diversidad, se han producido importantes trabajos que buscan organizar y establecer un mapa de ruta para incorporar el concepto a su discusión y análisis (Bevir, 2011; Porras, 2016; Chávez, 2023).

“necientes a los sectores político, privado y social, que desarrollan sus propias políticas y moldean sus ambientes” (p. 53). De esta manera, el concepto se posiciona como una estructura de gobierno distinta al Estado y al mercado, donde la interdependencia entre actores constituye el locus explicativo del fenómeno que describe.

Bajo este enfoque, el Estado y sus estructuras, así como sus actores gubernamentales, asumen nuevos roles en la gestión e implementación de las decisiones públicas. Estos roles se caracterizan por su interactividad y por coordinar distintos actores provenientes de diversos niveles y áreas de actuación. En América Latina, el uso y desarrollo académico del concepto de gobernanza ha sido significativo. Durante las últimas dos décadas, este término ha inspirado un número considerable de debates y aplicaciones en libros y revistas académicas especializadas.

A pesar de los avances, la aplicación del concepto de gobernanza en América Latina enfrenta diversos desafíos, entre los cuales destaca la dificultad de implementar empíricamente el concepto de gobernanza multinivel. Este término, en esencia, surgió en países europeos, particularmente entre los integrantes de la Unión Europea. Para la región latinoamericana, no se observa claramente un entramado institucional similar. Aunque existen acuerdos internacionales de colaboración en diversas áreas de políticas públicas, no se ha logrado consolidar un acuerdo que integre cooperación efectiva entre dos o más países a un nivel comparable.

El objetivo de este artículo es analizar las implicaciones teóricas y prácticas de aplicar el concepto de gobernanza multinivel en los países de América Latina. Este análisis se desarrolla desde un enfoque institucional, utilizando el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional propuesto por Elinor Ostrom (2005) y desarrollado por su equipo en el Taller de Teoría Política y Análisis de Políticas de la Universidad de Indiana. Asimismo, se emplea el concepto de policentricidad para proponer un modelo de análisis que identifica distintos niveles institucionales donde los gobiernos interactúan con actores no estatales en la provisión de bienes y servicios. La utilidad del modelo se ejemplifica mediante un estudio comparado existente en la literatura.

Redes de Gobernanza: un acercamiento a su discusión conceptual

Rhodes (1997, 2000) caracterizó el término gobernanza a partir de la estructura de gobierno del Reino Unido durante el mandato de la primera ministra Margaret Thatcher (1979-1990). En este periodo, Thatcher promovió un achicamiento del aparato administrativo estatal, la creación de cuasimercados y agencias independientes del gobierno central para implementar diversos servicios públicos.

Este enfoque implicó un proceso constante de cooperación y coordinación entre múltiples actores en la esfera pública, especialmente entre sectores públicos y privados, y en menor medida con actores del sector voluntario, para llevar a cabo decisiones de políticas públicas.

En este contexto, Rhodes (2000) describió el método de gobierno en el Reino Unido mediante la expresión “gobernar en gobernanza, esto es, gobernar en red”. Este enfoque contrastaba con métodos jerárquicos de gobierno o aquellos basados en la autorregulación del mercado.

Este cambio conceptual favoreció la comprensión del término gobernanza y contribuyó a su popularización global, facilitando su adaptación a nuevos contextos institucionales. Entre los factores que impulsaron esta discusión destacan:

- La globalización, que redujo los costos de asociación entre actores dispersos a nivel mundial.
- Procesos de integración supranacional y regional, que limitaron la capacidad de decisión de los gobiernos nacionales al condicionarlos por acuerdos internacionales de cooperación.
- La creciente relevancia de los gobiernos subnacionales.
- El interés cada vez mayor de la ciudadanía en los asuntos políticos y en las políticas públicas (Hirst, 2000; Pierre, 2000; Rhodes, 2000; Sørensen, 2005).

En este sentido, según Sorensen y Torfing (2007a), las redes de gobernanza generan impactos positivos en la gestión y toma de decisiones

de políticas públicas. La diversidad de actores que las integran amplía la capacidad para identificar problemas o aprovechar marcos de oportunidad destinados al desarrollo de nuevos cursos de acción pública. Además, estas redes aportan información, conocimiento y nuevas perspectivas que pueden influir de manera determinante en las decisiones de políticas, al tiempo que fomentan la interacción entre stakeholders con el objetivo de alcanzar consensos. Finalmente, la incorporación de nuevos actores asegura, desde una perspectiva normativa, una mayor eficacia en la etapa de implementación de políticas.

Es relevante destacar que esta agenda de investigación ha generado múltiples reflexiones entre quienes han analizado el concepto de gobernanza, particularmente en torno a su aplicación a un nivel único o en múltiples niveles. Algunos autores emplean adjetivos al concepto para referirse al nivel en que se desarrollan las redes de interacción y cooperación entre actores estatales, privados y sociales alrededor de un tema de políticas públicas. En este contexto, se han acuñado términos como gobernanza local (Porrás, 2012), gobernanza metropolitana (Ramírez, 2012) o gobernanza global (Rosenau, 2000).

Por otro lado, algunos autores prefieren analizar el concepto de gobernanza sin referirse específicamente al nivel institucional en el que actúan los actores implicados. En su lugar, subrayan la interdependencia existente entre ellos en la gestión e implementación de políticas públicas, independientemente del nivel en que estas interacciones ocurren (Rhodes, 1997; Pierre y Peters, 2000).

Redes de Gobernanza en un nivel o en múltiples niveles

El análisis de redes de gobernanza en múltiples niveles ha sido abordado con frecuencia, especialmente en países de la Unión Europea (Morata, 2002; Peters 2003; Piattoni, 2009, 2010). Este enfoque se relaciona con la consolidación del mercado interno europeo, que se basa en la garantía de las cuatro libertades fundamentales: el movimiento de personas, bienes, capital y servicios (Scharpf, 1999).

Sin embargo, a medida que el concepto de gobernanza comenzó a utilizarse en contextos ajenos a este marco territorial, su discusión académica se integró en una agenda propia entre los estudiosos del Gobierno y la Administración Pública (Peters, 2003; Pierre y Peters, 2020).

Hooghe y Marks (2003) impulsaron el análisis de redes de gobernanza multinivel al identificar las principales corrientes que hasta entonces habían explorado las implicaciones de añadir el adjetivo “multinivel” al concepto de gobernanza. A partir de ello, propusieron dos categorías analíticas para este tipo de gobernanza³.

La gobernanza multinivel tipo I, basada en estudios sobre federalismo, alude a un proceso de coordinación multinivel entre diferentes niveles de gobierno, pero no extiende estos acuerdos de colaboración hacia actores no estatales. Esta característica, fundamental en la definición de gobernanza planteada por Rhodes (1997), está ausente en esta categoría. Por ello, la gobernanza multinivel tipo I se asemeja más a los estudios sobre relaciones intergubernamentales en el marco de los análisis de Gobierno y Administración Pública.

En contraste, la gobernanza multinivel tipo II, al centrarse en la solución de problemas y en estructuras institucionales flexibles, se alinea más estrechamente con las premisas analíticas de Rhodes (1997). Este enfoque identifica redes de gobernanza en las que los actores estatales no desempeñan roles jerárquicos predominantes en la gestión e implementación de decisiones de políticas públicas, enfatizando en cambio la interdependencia y la cooperación entre diversos actores.

Desde esta perspectiva, este trabajo adopta el concepto de gobernanza bajo un análisis multinivel que explora las relaciones de interdependencia construidas entre actores de distintos niveles y ámbitos de actuación. Dicho análisis se enmarca en un contexto de fragmentación del poder y del control estatal, derivado de la formalización de normas legales e informales en diversos sectores de políticas públicas.

Este proceso ha llevado al Estado a delegar y/o descentralizar sus funciones: hacia arriba, mediante organismos y actores internacionales; hacia los lados o hacia afuera, a través de organizaciones que operan bajo su discreción, como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y empresas de mercado; y hacia abajo, involucrando regiones, ciudades y comunidades (Pierre y Peters, 2000, p. 77).

El proceso de fragmentación del poder se lleva a cabo mediante redes de cooperación interdependientes entre los actores que participan

³ Entre dichas corrientes identificaron los estudios realizados desde: i) las Relaciones Internacionales; ii) Los estudios sobre Federalismo; iii) Las investigaciones sobre Gobiernos Locales; iv) el Análisis de Políticas Públicas y; v) desde luego los estudios sobre la Unión Europea.

en estos procesos. Estos actores, públicos y privados, operan con independencia o autonomía política (Rhodes, 1997, 2000). Como consecuencia, la interacción entre ellos no establece una jerarquía fija de autoridad política (Piattoni 2009, p. 2), lo que permite que estas redes mantengan su autonomía y capacidad de autorregulación (Rhodes, 1997).

En América Latina, el desafío de adaptar el concepto de gobernanza ha sido considerable. Esto se debe tanto al énfasis otorgado a los aspectos normativos del término, como el enfoque de *good governance* (Zurbriggen, 2011), como a las dificultades para implementar instrumentos de políticas basados en la gestión de redes interorganizacionales (Alva, 2023). La evidencia empírica ha sido limitada al intentar identificar redes de actores interdependientes que desarrollen sus propias políticas y configuren sus entornos (Rhodes, 1997). Esto sugiere que las expectativas normativas de la gobernanza como un horizonte ideal deben ser reevaluadas (Porras, 2022).

Han emergido, no obstante, acercamientos recientes en la región para abordar este fenómeno y aplicarlo sin perder sus características esenciales. Zurbriggen (2021) destaca la importancia de considerar los espacios situacionales de los actores que conforman las redes de políticas y de gobernanza para comprender mejor sus marcos interpretativos y los resultados de políticas que generan. De manera similar, Porras (2021) y Alva (2021) subrayan la relevancia de analizar las redes de interacción que estructuran los actores en torno a un tema de política como parte de un contexto más amplio. Este enfoque busca enriquecer la comprensión heurística de los arreglos institucionales que anteceden, constriñen y originan dichas redes.

En relación con lo anterior, Fontaine (2015) identifica dos enfoques principales para abordar los arreglos de gobernanza como parte de un marco de análisis más amplio. El primero, basado en la teoría de la elección racional, plantea que los actores que integran una red de gobernanza lo hacen mediante intercambios voluntarios, guiados por sus intereses y preferencias, con el objetivo de maximizar su utilidad. El segundo enfoque, sustentado en el nuevo institucionalismo organizacional de March y Olsen, sostiene que los arreglos de gobernanza resultan de las reglas formales e informales establecidas en su contexto institucional, lo que lleva a los actores a adaptar sus capacidades y conductas en función de dichas reglas.

Desde el segundo enfoque, el diseño de políticas públicas bajo un marco de gobernanza en América Latina estaría condicionado por su contexto institucional. Este contexto se caracteriza por fuertes relaciones corporativistas (Zaremborg, 2012), altos niveles de corrupción (Fontaine, 2015) y la constante difuminación entre las esferas legal e ilegal (Abello-Colak y Guarneros Meza, 2014). Tales condiciones podrían limitar considerablemente la participación efectiva de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Por esta razón, el presente trabajo recurre al concepto de policentricidad con el propósito de enriquecer la comprensión de los arreglos de gobernanza en América Latina. En este sentido, se entiende que “policéntrico connota muchos centros de toma de decisiones que son formalmente independientes entre sí” (Ostrom et al., 1961). Los actores que conforman el sistema policéntrico, al considerar mutuamente sus relaciones de competencia y colaboración, generan patrones consistentes y predecibles de comportamiento interactivo (Ostrom et al., 1961). Este proceso da lugar a formas de coordinación emergentes, flexibles y orientadas a la solución de problemas específicos.

El concepto de policentricidad surge como un mecanismo que permite, en distintos niveles de actuación gubernamental, reconocer la presencia de actores privados y sociales con la capacidad de gestionar y solucionar problemas de índole pública. Este enfoque otorga a los actores gubernamentales nuevos roles en la gestión de dichas problemáticas, ya sea como protagonistas principales o secundarios, dependiendo de las capacidades institucionales de los actores no estatales para enfrentar colectivamente los desafíos que se les presentan.

En síntesis, al referirse al concepto de gobernanza en múltiples niveles, este trabajo reconoce la policentricidad presente en diversos niveles institucionales, es decir, en los espacios de decisión donde interactúan actores que colaboran o, incluso, entran en conflicto al intervenir en asuntos públicos. Estos actores basan su capacidad de intervención en marcos formales, como leyes, normas y reglamentos, así como en marcos informales, como prácticas, rutinas y costumbres.

Por lo tanto, este trabajo propone, como punto de partida para analizar estas interacciones, una perspectiva institucional enfocada en los diferentes niveles o espacios de decisión donde los actores intervie-

nen y se relacionan en el ámbito público. Este enfoque permite que el concepto de gobernanza en múltiples niveles sea adaptado de manera más consistente a nuevos contextos institucionales, como los característicos de América Latina.

Análisis institucional multinivel a partir del Marco de Análisis y Desarrollo Institucional

El Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD, por sus siglas en inglés) pone énfasis en cómo los arreglos institucionales moldean el comportamiento individual (Ostrom, 2007). Con este objetivo, Elinor Ostrom y su equipo del Taller sobre Teoría Política y Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Indiana —conocido también como la escuela de Bloomington— exploraron exhaustivamente cómo la policentricidad en dichos arreglos favorece una mejor provisión y acceso a servicios públicos.

En esta tarea, enfrentaron diversos desafíos teóricos y conceptuales, entre ellos, la necesidad de integrar en una definición única las implicaciones del término “institución”. Este concepto había sido abordado previamente desde distintas perspectivas disciplinarias dentro de las ciencias sociales (Ostrom, 2007). En este marco, se entiende por institución “una regla, norma o estrategia ampliamente entendida que crea incentivos para el comportamiento en situaciones repetitivas” (Crawford y Ostrom, 1995).

De este modo, las instituciones abarcan un espectro amplio de manifestaciones, aterrizando en instrumentos que regulan tanto el comportamiento individual como el colectivo, tales como leyes y reglamentos formales, políticas públicas, y, más comúnmente, prácticas, hábitos y rutinas (Ostrom, 2005).

A partir de esta definición, se amplió la comprensión sobre cómo los individuos adoptan ciertos comportamientos frente a escenarios de decisión específicos. En primer lugar, se reconoce que el comportamiento individual está regulado por instituciones diseñadas en diferentes niveles de toma de decisiones. Es decir, los acuerdos institucionales

se realizan en múltiples niveles (Kiser y Ostrom, 1982). Por ejemplo, en el ámbito de las políticas públicas, una ley escrita puede regular una regla administrativa, que a su vez condiciona la implementación de políticas específicas.

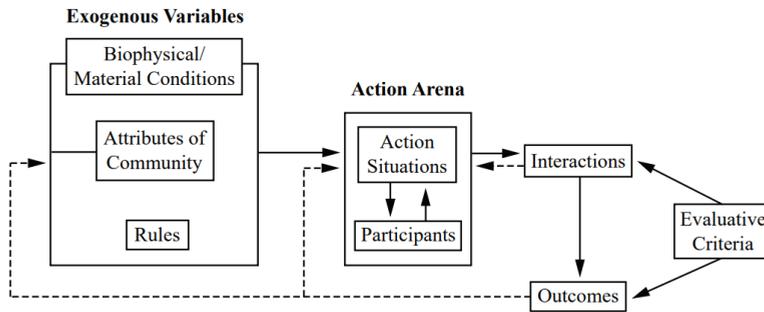
En segundo lugar, se destaca que, de manera horizontal, cada escenario de decisión que enfrenta un individuo es producto de decisiones previas (Ostrom, 2005). Esto implica un reconocimiento explícito de la necesidad de analizar cómo cada “situación de acción” está vinculada a otras, con el fin de entender los incentivos que han guiado las decisiones individuales a lo largo de ese proceso. Este enfoque permite una visión integral de los factores que condicionan el comportamiento dentro de contextos institucionales complejos.

En su estudio, los acuerdos institucionales se presentan como un objeto de análisis amplio y diverso en sus conjeturas, principalmente porque estos acuerdos están determinados por contextos específicos. Son el resultado de la interacción de grupos de individuos cuyo objetivo es crear expectativas y predecir comportamientos para reducir la incertidumbre en torno al comportamiento individual y colectivo, minimizando así los riesgos asociados con sus resultados (Polski y Ostrom, 1999).

En la Figura 1 se expone la estructura general del IAD, el cual fue considerado por Ostrom (2005, 2011) como un mapa conceptual multinivel que tiene en su centro de análisis “arenas de acción” que están integradas por “actores” y las “situaciones de acción” que enfrentan al tomar decisiones. Si bien a continuación me detengo en describir de manera general su funcionamiento, no es un objetivo de este documento profundizar en él de modo que se recomienda la consulta de textos adicionales para ganar en su comprensión (Ostrom, 2005, 2007, 2011).

La estructura general del IAD define a las arenas de acción como el “espacio social en que los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, se dominan unos a otros o luchan” (Ostrom, 2007, p 28). Estas arenas son susceptibles de análisis a través del sistema de preferencias que los actores mantienen al tomar decisiones (Schyler y Araral, 2013). En este marco, cuando un analista institucional identifica una arena de acción, se abre la posibilidad de diagnosticar, explicar y predecir acciones y resultados (Ostrom, 2007).

Figura 1. Marco de Análisis y Desarrollo Institucional



Fuente: Ostrom, 2005, p. 15.

Entre los elementos que componen las arenas de acción, los actores son definidos como los individuos o grupos que animan una situación de acción mediante decisiones que producen resultados (Schlager y Villamayor-Tomás, 2023). Por otro lado, las situaciones de acción se refieren a la estructura que afecta la interacción y las elecciones de los individuos (Ostrom, 2011).

La utilidad del análisis de las arenas de acción, y en particular de las situaciones de acción, radica en su capacidad para abordar problemas de acción colectiva. Este enfoque permite incorporar la interdependencia entre las decisiones de los actores, ya que los resultados de las acciones de un individuo están vinculados a las elecciones de otros. Esta dependencia mutua genera una tensión constante entre las preferencias y resultados de un actor y los de los demás (Schlager y Cox, 2018). Los acuerdos institucionales se configuran como herramientas clave para abordar esta tensión y los problemas de acción colectiva que conlleva (Schlager y Cox, 2018).

Adicionalmente, las arenas de acción están influenciadas por variables exógenas, como las reglas, los atributos de la comunidad y las condiciones del mundo biofísico. Estas variables pueden analizarse de manera conjunta o independiente. Al integrarlas en el estudio, el mapa conceptual del IAD y sus componentes se configuran como un marco general que examina los acuerdos institucionales mediante un lenguaje que explica cómo estos elementos “afectan la estructura de los ámbitos de acción, los incentivos que enfrentan los individuos y los resultados resultantes” (Ostrom, 2007, p. 46).

El IAD, además, abarca distintos niveles de análisis institucional (Kiser y Ostrom, 1982). Parte de la premisa de que cada nivel tiene una combinación única de reglas, atributos comunitarios y condiciones biofísicas, conformando un contexto institucional singular asociado a cada fenómeno de estudio (Ostrom, 2007).

Entre los analistas de políticas públicas, este marco ha fomentado un interés por entender cómo se construyen los sistemas de incentivos individuales que resultan en comportamientos colectivos, los cuales pueden beneficiar o no las intervenciones gubernamentales en contextos institucionales específicos. Al asumir que las instituciones establecen un orden social subyacente mediante su interacción con condiciones físicas y culturales (Polski y Ostrom, 1999), el IAD se presenta como una herramienta para analizar la diversidad institucional en la toma de decisiones de políticas públicas. Este enfoque ofrece una oportunidad para avanzar en el campo de las políticas públicas, tanto en términos teóricos como prácticos (Hupe y Hill, 2006).

Niveles Institucionales en el marco IAD

De manera tradicional, el marco IAD se emplea utilizando el enfoque general de estudio previamente descrito. No obstante, este no es el único enfoque bajo el cual se ha desarrollado este marco analítico. A lo largo de los años, se ha puesto un mayor énfasis en algunos de sus componentes, algunos integrados en el marco general y otros utilizados de manera independiente.

Un ejemplo destacado es la Herramienta de Gramática Institucional, empleada para analizar los enunciados institucionales que configuran la estructura de incentivos que los individuos consideran en las situaciones de acción (Crawford y Ostrom, 1995). Otro avance significativo es la extensión del marco IAD denominada Redes de situaciones de acción adyacentes, cuyo propósito es “facilitar investigaciones sistemáticas sobre cómo los procesos de decisión que ocurren simultáneamente interactúan entre sí para dar forma a la gobernanza e implementación de políticas” (McGinnis, 2011, p. 51).

En este documento, propongo centrarme en los niveles anidados del marco de Análisis y Desarrollo Institucional como una herramienta heurística que puede ser utilizada de manera autónoma para el análisis de políticas públicas, en particular al estudiar redes de gobernanza en múltiples niveles institucionales. Este enfoque es útil para identificar

las arenas y situaciones de acción en las que los actores involucrados en torno a un tema de políticas públicas interactúan. En estos espacios, los actores no solo entran en conflicto, sino que también se coordinan, colaboran y resuelven problemas.

En este sentido, Ostrom (2005) explica que cualquier regla está inserta en un conjunto de reglas más profundas, lo que implica que la modificación de una regla depende de alterar el conjunto de reglas subyacentes que la definen. Un ejemplo de esta dinámica son las leyes que regulan los sectores de políticas públicas en un país determinado. El diseño de una política pública, por tanto, está condicionado por las leyes específicas del sector que pretende intervenir, las cuales, a su vez, están regidas por las disposiciones constitucionales de cada país.

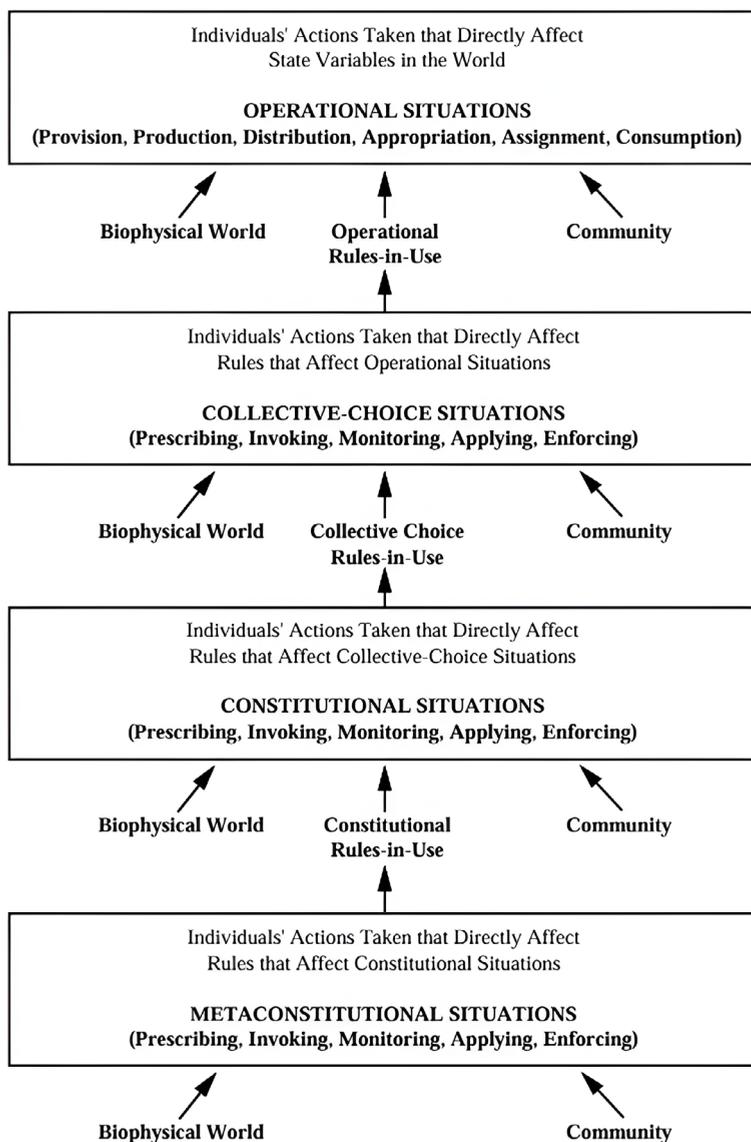
Siguiendo la obra de Kiser y Ostrom (1982), se consideran tres niveles de reglas para el análisis institucional, caracterizados de la siguiente manera:

- Reglas a nivel operativo: influyen en las decisiones que toman los individuos en su vida cotidiana.
- Reglas a nivel de elección colectiva: afectan las actividades operativas y sus resultados. Determinan, además, quién puede participar en el diseño de reglas operativas y las reglas que habrán de seguirse para modificarlas.
- Reglas a nivel constitucional: afectan las actividades de elección colectiva y sus resultados. Establecen quién puede participar en el diseño de reglas de elección colectiva y las reglas que deben seguirse para su modificación.

De manera esquemática, la Figura 2 muestra cómo se integran los múltiples niveles de análisis institucional en relación con las situaciones de acción. En este esquema, se incluye un nivel meta-constitucional, que con frecuencia no se emplea para comprender cómo surgen las reglas de nivel constitucional. El esquema destaca que los participantes en un nivel más profundo deben prescribir, invocar, vigilar, aplicar y hacer cumplir las reglas que se establecen en dicho nivel y que afectan a niveles superiores. Por otro lado, los participantes en un nivel operativo deben acatar los reglamentos y llevar a cabo actividades de provisión, producción, apropiación, distribución, asignación y consumo de bienes y servicios que les han sido asignadas desde niveles más profundos⁴.

⁴ Ostrom (2005) refiere que la mayoría de los fenómenos sociales pueden ser analizados tomando como referencia solo tres niveles de reglas. De ahí el nivel constitucional no sea considerado con frecuencia.

Figura 2. Niveles anidados del Marco de Análisis y Desarrollo Institucional



Fuente: Ostrom, 2005, p. 59.

En el análisis de redes de gobernanza en múltiples niveles institucionales, el marco IAD, mediante su herramienta heurística de niveles anidados, permite identificar los espacios de decisión en los que se encuentran los actores involucrados en torno a un tema de políticas públicas. Este enfoque facilita un análisis transversal de cualquier orden institucional en el que actúan dichos actores, permitiendo examinar la coexistencia de estos a lo largo del llamado ciclo de políticas públicas, independientemente de su nivel institucional o espacio de decisión de origen.

Asimismo, al mapear a estos actores, el marco IAD facilita la comprensión de los incentivos y recursos con los que cuentan para actuar de un modo u otro en situaciones específicas de acción. Además, permite identificar los entramados institucionales —tanto formales como informales— que limitan o influyen en sus modelos de decisión y que, a su vez, favorecen o dificultan su coordinación con otros actores para alcanzar objetivos comunes.

Por último, al analizar distintos niveles institucionales, se obtiene una mayor comprensión sobre cómo cada nivel impacta en la implementación de una política pública, desde su diseño formal hasta su aplicación operativa. En la Figura 3 se presenta un modelo de análisis que incorpora los niveles anidados del IAD al estudio de redes de gobernanza en múltiples niveles institucionales.

Figura 3. Modelo institucional de análisis de redes de gobernanza multinivel



Fuente: Alva (2021).

Un aspecto clave del análisis institucional para estudiar redes de gobernanza es que estas no operan dentro de organizaciones formales, sino en entornos (*frameworks*) relativamente institucionalizados. Estos entornos facilitan y limitan las relaciones que conforman las redes, afectando los resultados que emergen de ellas (Sørensen y Torfing, 2007b). En este sentido, los arreglos institucionales —entendidos como reglas, normas, paradigmas cognitivos e imaginarios sociales— surgen de la interacción de los actores en la red y, a su vez, regulan su comportamiento (Sørensen y Torfing, 2007b)⁵.

Este enfoque contrasta con otros que han criticado el concepto de redes de gobernanza. Por ejemplo, Arellano et al. (2014), desde una perspectiva organizacional, niegan la viabilidad de redes horizontales exitosas que puedan estructurarse, compartir objetivos y mantenerse en el tiempo. Este análisis, denominado por los autores como “tránsito organizacional”, resulta limitado para el estudio de redes de gobernanza, ya que estas no son organizaciones en sí mismas ni aspiran a serlo. Por el contrario, surgen en torno a problemas específicos, carecen de una temporalidad definida (Hooghe y Marks, 2003) y no poseen características típicas de las organizaciones formales, como objetivos claramente establecidos, liderazgo político con capacidad de imponer sanciones, o cadenas de mando que permitan gobernar por decreto (Sørensen y Torfing, 2007b)⁶.

Además, Arellano et al. (2014) centran su atención en los intereses de los actores de la red desde una perspectiva de elección racional, asumiendo que jerarquizan sus preferencias y toman decisiones para maximizar su utilidad en todo momento. Sin embargo, este enfoque ignora las motivaciones contextuales de los actores, un elemento central en el análisis institucional, ya que conecta la acción individual con un entorno social más amplio (D’Andrade y Strauss, 1992 citado por Howard, 2010, p. 15). Este punto es recurrentemente señalado por Ostrom (2005), quien criticó las visiones excesivamente utilitaristas sobre las decisiones humanas.

⁵ De esta manera, el enfoque institucional ayuda a estabilizar las interacciones dentro de la red con “la provisión de reglas acerca de la legitimidad de la toma de decisiones, la elaboración de reglas que apoyen la confianza generalizada y el establecimiento de procedimientos para la regulación y resolución de conflictos” (Sorensen y Torfing, 2007b, p. 26-27).

⁶ Arellano et al. (2014) menciona que este éxito no puede darse debido a cuatro características principales con las cuales la red de actores tiene que lidiar en una organización: i) la toma de decisiones y la acción organizacionales; ii) discrecionalidad e; iii) información.

En consecuencia, el marco IAD incluye los atributos de la comunidad, relacionados con aspectos culturales, como una de las variables exógenas que afectan la estructura de incentivos. Estos atributos permiten comprender cómo los actores toman decisiones y enfrentan dilemas de acción colectiva en un contexto específico.

Modelo Institucional de Análisis de Redes de Gobernanza

En este apartado se presenta la aplicación del modelo descrito en la sección anterior. Para ello, se analiza el estudio realizado por Alva (2021), que integra hallazgos previos de Alva (2019) y De Freitas (2012) sobre la implementación de un proyecto de cooperación internacional promovido por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) en tres países de América Latina.

Alva (2021) utiliza los niveles anidados del análisis institucional propuesto por Kiser y Ostrom (1982) para examinar cómo se implementó el proyecto en cada región y para identificar la estructura de interacción entre los actores involucrados en distintos niveles y espacios de actuación. Sin embargo, Alva (2021) no profundiza en los elementos que conforman el modelo (Figura 3), ni explica con detalle su utilidad como herramienta heurística para el análisis de redes de gobernanza en múltiples niveles institucionales, que constituye el objetivo general de este documento.

El proyecto analizado es el del Corredor Biológico Mesoamericano, implementado en varios países de América Latina entre 1999 y 2005. Este proyecto impactó las políticas de conservación de recursos naturales de estos países incluso después de su ejecución. A partir del análisis institucional realizado por Alva (2021), se describe cómo este proyecto operó en tres regiones específicas: i) Tziscaco, en Chiapas, México; ii) La Fortuna, en Honduras; y iii) El Gigante, en Guatemala⁷.

El análisis tiene dos propósitos principales:

- Identificar a los actores involucrados en la gestión e implementación del proyecto, desde su diseño normativo hasta su operatividad.

⁷ Vale la pena mencionar que si bien el estudio de Alva (2021) brinda un análisis detallado de los casos de estudio, para una revisión aún más profunda de cada uno de ellos (Alva-Rivera, 2019; De Freitas, 2012).

- Examinar cómo los contextos institucionales que constriñeron su operación afectaron la estructura de toma de decisiones de los actores participantes.

Mediante etapas continuas de análisis de estos casos de estudio, se pone a prueba el modelo de análisis institucional para redes de gobernanza en múltiples niveles. Estas etapas siguen, de izquierda a derecha, el esquema presentado en el modelo. Se analizan los distintos niveles institucionales (espacios de decisión) en los que tuvo lugar el proyecto del Corredor Biológico, identificando a los actores implicados y el rol que desempeñan en la red (arenas de acción), así como las interacciones entre ellos (situaciones de acción).

Finalmente, este análisis permite obtener una visión más clara de la red de actores implicados, la dinámica institucional dentro de esta y los arreglos institucionales que la constriñen, proporcionando elementos para comprender mejor las redes de gobernanza en contextos institucionales complejos.

Para alcanzar este objetivo, se retoman de las investigaciones de Alva (2021) y De Freitas (2012) los hallazgos obtenidos mediante la aplicación de un Análisis de Redes Sociales (ARS). Esta metodología, fundamentada en la teoría de grafos y el álgebra matricial, permite sistematizar los vínculos existentes entre dos o más nodos —en este caso, actores— que conforman la estructura general de una red (Freeman, 2000).

Además, el uso de ARS se enriquece con técnicas diversas de recolección de datos, que incluyen entrevistas, grupos focales y fuentes secundarias como reportes e investigaciones. Esto facilita una interpretación más integral de las relaciones entre los nodos, abarcando tanto un análisis relacional como estructural de la red.

En la investigación utilizada para contextualizar el modelo de análisis institucional propuesto en este trabajo, Alva (2021) se centró en las medidas de centralidad de la red basándose en el trabajo clásico de Freeman (2000). Este autor identifica tres medidas clave:

- Rango, que describe el porcentaje de relaciones que un nodo tiene dentro de la red.
- Cercanía, que indica la proximidad de un actor respecto a los demás actores de la red.

- Intermediación, que mide la frecuencia con la que un actor aparece como enlace entre otros actores que no están conectados directamente.

Debido a las limitaciones de espacio en este trabajo, el análisis se concentra en los resultados relacionados con la medida de rango, ya que este indicador permite evaluar la importancia de un nodo (actor) en función de su capacidad para acceder de manera directa a los recursos que mantienen otros actores con el objetivo de alcanzar objetivos concretos

A continuación, se presentan los casos de estudio y los hallazgos derivados del Análisis de Redes Sociales aplicado a cada uno de ellos.

Región de la Fortuna, Honduras y El Gigante, Guatemala

De Freitas (2012) describe en detalle cómo las regiones de La Fortuna y El Gigante forman parte de la región de conservación multinacional conocida como El Trifinio, integrada por Honduras, Guatemala y El Salvador, que dio lugar al Corredor Biológico Trinacional Montecristo (CBTM). Por esta razón, tanto De Freitas (2012) como Alva (2021) optaron por realizar un análisis conjunto de ambas regiones, ya que están reguladas por las mismas autoridades normativas y comparten una variedad significativa de características sociales y económicas. Entre estas, destaca el uso de los recursos naturales como base para el sustento de las personas que habitan en el territorio.

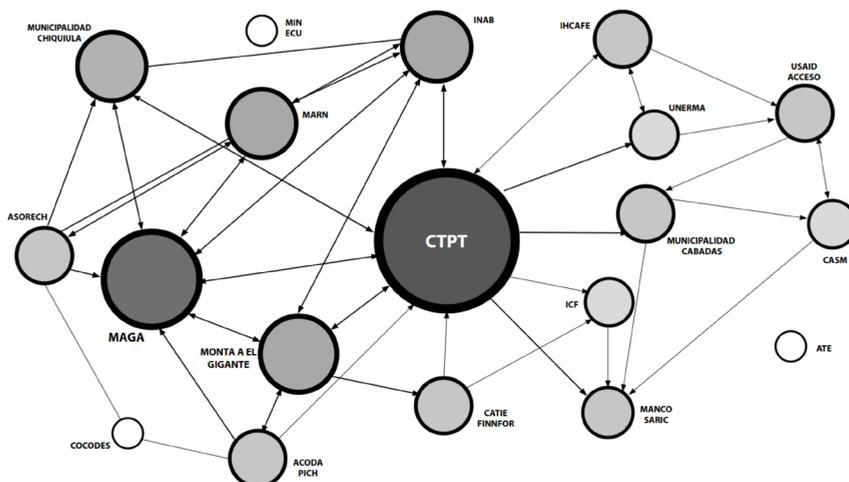
Mediante un mapeo de actores que incluye aquellos presentes en los niveles institucionales —constitucional, colectivo y operativo— relacionados con la implementación del proyecto de conservación en estas regiones (Anexo 1), De Freitas (2012) y Alva (2021) llevaron a cabo un Análisis de Redes Sociales para identificar las relaciones entre estos actores. Los resultados de este análisis se presentan en la Figura 4, donde el tamaño del nodo (actor) y la intensidad del color reflejan la conexión y la centralidad de rango del actor en la red.

De estos resultados destaca el rol central de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT), debido a su función como financiador de actividades dentro del proyecto. Sin embargo, el análisis cualitativo revela que la CTPT desempeña un rol marginal en la operación concreta de las acciones del proyecto. Esta desconexión afecta negativamente la ejecución del programa, ya que los recursos canalizados por la CTPT “no llegan en la mayoría de los casos de manera deseable a las organizaciones comunitarias que están implementando las acciones concretas” (De Freitas, 2012, p. 133).

El contexto institucional específico de cada región también influye en las relaciones entre las organizaciones comunitarias. Por ejemplo, en La Fortuna no se identificaron vínculos significativos entre las organizaciones de base comunitaria. En contraste, en El Gigante los actores comunitarios presentan un mayor grado de organización social y articulación institucional, lo que ha impactado positivamente en su capacidad de respuesta a las demandas realizadas (De Freitas, 2012).

Un hallazgo adicional relevante derivado del ARS y del análisis cualitativo de las relaciones en estas regiones es la marcada verticalidad con la que la CTPT diseña los programas que financia. Se identificó que, en muchas ocasiones, estos programas no responden adecuadamente a las demandas locales de los territorios donde finalmente se implementan. Este resultado es consistente con la escasa cohesión e involucramiento social de las organizaciones de base en algunas regiones, lo que limita su integración en los marcos de actuación vinculados a los proyectos ejecutados.

Figura 4. Red de actores en torno a la gestión de recursos naturales en El Gigante (Guatemala) y La Fortuna (Honduras)



Fuente: Alva (2021).

Región de Tziscaco, Chiapas, México

El plan de conservación de la región de Tziscaco, en Chiapas, México, está regulado por varias instituciones, entre las que destacan:

- Comisión de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), que regula las acciones permitidas en la región mediante reglas de operación.
- Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), que supervisa la gestión de la masa forestal y presta apoyo ante desastres naturales, como incendios.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), que diseña estrategias de conservación considerando las características sociales y ambientales del territorio.

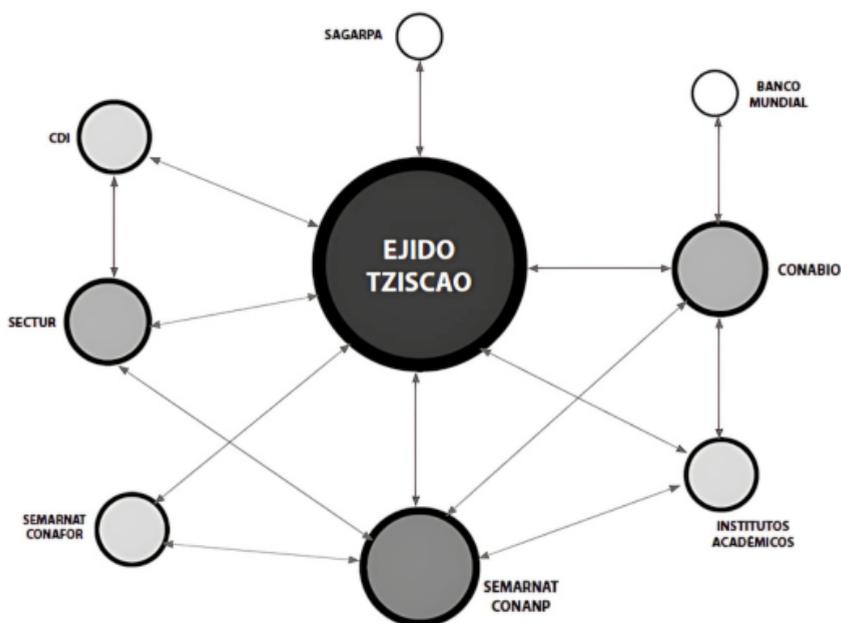
Dentro de sus atribuciones, la CONABIO implementó en Tziscaco el proyecto Sistemas Productivos Sostenibles y Biodiversidad (SPSB), bajo la Dirección General de Corredores y Recursos Biológicos, financiado parcialmente por el Banco Mundial.

Al igual que en las regiones de La Fortuna y El Gigante, los habitantes de Tziscaco dependen económicamente de actividades relacionadas con los recursos naturales, como el ecoturismo y la cafcultura. Estas actividades han propiciado la formación de cooperativas en la región. Siguiendo la metodología aplicada en los casos anteriores, Alva (2021) realizó un mapeo de actores (Anexo 2) y aplicó un ARS para identificar las relaciones de colaboración entre los actores implicados en la gestión de recursos naturales en Tziscaco. Este análisis se centró en los distintos niveles institucionales desde el diseño del programa hasta su implementación operativa diaria.

Los resultados obtenidos en relación con el indicador de rango se presentan en la Figura 5, mostrando la centralidad de los actores dentro de la red y su capacidad para conectar con otros en la gestión de recursos naturales en esta región⁸.

⁸ Al igual que con el caso anterior, la Figura 5 expone que a mayor tamaño del nodo (actor) y mayor intensidad en la paleta de color utilizada mayor conexión y centralidad de rango del actor en la red.

Figura 5: Red de actores en torno a la gestión de recursos naturales en Tziscoa



Fuente: Alva (2021).

De los resultados obtenidos, Alva (2021) resalta el rol central que desempeña la comunidad de Tziscoa en relación con los órganos formales de gobierno previamente mencionados, en la gestión y explotación de los recursos naturales del territorio que habita, tanto dentro como fuera del marco del proyecto SPSB. Un factor clave que explica esta centralidad es la cohesión social de la comunidad, derivada de sus fuertes vínculos de confianza interpersonal, lo que les permite actuar como un actor colectivo frente a otros actores al momento de tomar decisiones sobre asuntos públicos relevantes para ellos.

Sin embargo, a pesar de las competencias y recursos movilizados por otros actores presentes en la región, estos no ocupan un lugar destacado dentro de la red de actores. Por el contrario, han asumido roles secundarios, proporcionando insumos y recursos a la comunidad de Tziscoa. Por ejemplo, la CONABIO lo hace mediante el programa

SPSB, mientras que otros mecanismos incluyen el monitoreo de actividades de conservación forestal (CONAFOR) y la preservación de flora y fauna (CONANP).

Redes de gobernanza en múltiples niveles en América Latina

En la introducción y el primer apartado de este documento, se ha analizado la discusión en torno a la aplicación del término gobernanza multinivel en contextos institucionales distintos a los originales. En este marco, se ha presentado una herramienta heurística desarrollada por Kiser y Ostrom (1982), denominada aquí como niveles anidados, para el análisis institucional, junto con el concepto de policentricidad.

A partir de estas herramientas, se ha propuesto un modelo que permite identificar redes de gobernanza en múltiples niveles, donde los actores ejercen su capacidad de intervención sobre el espacio público dentro de entramados institucionales formales (leyes, normas, reglamentos) e informales (prácticas, rutinas, costumbres).

Este planteamiento se fundamenta en la idea de que la gobernanza implica un proceso de fragmentación del poder político de los Estados “hacia arriba con organismos y actores internacionales, hacia los lados o hacia afuera con las organizaciones que operan bajo la discreción del Estado, como las ONGs, así como empresas de mercado, y hacia abajo con las regiones, ciudades y comunidades” (Pierre y Peters, 2000, p. 77). En este contexto, el concepto de policentricidad resulta clave, ya que permite reconocer que, en estos distintos niveles institucionales, actores estatales y no estatales gestionan de manera autónoma determinados asuntos públicos y de políticas públicas, reconfigurando los métodos tradicionales de gestión. Así, las jerarquías gubernamentales establecidas dan paso a redes de cooperación intersectorial y multinivel, donde convergen actores públicos, privados y sociales.

Al considerar los diversos niveles institucionales y espacios de decisión en los que operan actores de distintos ámbitos a lo largo del ciclo de políticas públicas, el modelo de análisis institucional propuesto, en conjunto con el enfoque policéntrico, permite trasladar la aplicación del concepto de gobernanza multinivel a diferentes contextos. Esto facilita la identificación de los arreglos institucionales que fomentan o limitan la colaboración entre actores, como se ha evidenciado en los casos de estudio analizados para América Latina.

En el caso de Tzisco, México, aunque los niveles de orden constitucional y de elección colectiva influyen en las autoridades responsables de gestionar formalmente los recursos naturales de la comunidad, en la práctica, es decir, a nivel operativo, la población local concentra, coordina y gestiona las actividades relacionadas con el capital natural del territorio. Por otro lado, en la región del Trifinio —que abarca Honduras, Guatemala y El Salvador—, la CTPT destaca a nivel constitucional como la entidad formal y normativa encargada de financiar los proyectos de conservación en la región. Sin embargo, a nivel operativo, la efectividad de estas iniciativas depende de la organización social de las bases comunitarias en cada país, que han demostrado un mayor protagonismo y, en general, han logrado canalizar los recursos financieros de manera positiva para atender las demandas locales.

La policentricidad se manifiesta claramente cuando un actor condiciona las decisiones de otros actores que operan en niveles y/o espacios de decisión distintos, pero con los que finalmente interactúa mediante acuerdos o normas, tanto formales como informales. Estas interacciones configuran formas particulares de gestionar asuntos de interés público o colectivo. Esta estructura de toma de decisiones está constreñida por un entorno institucional específico, que genera resultados concretos, como una mayor o menor presencia estatal, así como niveles variables de autonomía social en la gestión de los asuntos públicos, especialmente a escala local.

En los casos analizados, el capital institucional de las organizaciones sociales de base —reflejado en su cohesión y organización interna— ha condicionado de manera efectiva las acciones de actores en niveles de decisión jerárquicamente superiores. En Tzisco, la comunidad local ha aprovechado los recursos administrados por autoridades federales y estatales para gestionar los recursos naturales bajo su propia lógica de actuación. En contraste, en la región del Trifinio, las organizaciones de base han sido determinantes para que los proyectos de conservación diseñados normativamente atiendan de manera efectiva las necesidades locales.

Conclusión

La utilidad de los niveles anidados de Kiser y Ostrom (1982), aplicados mediante el Modelo Institucional de Análisis de Redes de Gobernanza y el enfoque policéntrico descrito en este documento, radica en su capacidad para analizar la estructura de toma de decisiones de los actores involucrados en la gestión de recursos naturales. Este enfoque contribuye al estudio de redes de gobernanza en múltiples niveles a partir de tres premisas fundamentales:

Identificación de actores en distintos niveles institucionales: Permite identificar al conjunto de actores implicados en la gestión e implementación de acciones públicas y políticas, sin importar el nivel institucional en que intervienen. Esto abarca desde el diseño formal (reglas constitucionales o colectivas) hasta su implementación operativa (reglas operativas).

Análisis de la lógica de interacción y toma de decisiones: Al centrarse en cómo los actores interactúan mediante sus recursos, ideologías y valores, el modelo explora las lógicas de decisión que constriñen a este conjunto de actores en nuevos escenarios de decisión. Esto ilumina los incentivos para cooperar más allá de las dinámicas propias de las organizaciones en las que tradicionalmente operan.

Fragmentación del poder político: A la luz del concepto de gobernanza en múltiples niveles, permite examinar cómo el poder político de los actores estatales se ha fragmentado. Esta fragmentación ocurre hacia arriba, con organismos internacionales; hacia los lados o hacia afuera, con actores como ONGs; y hacia abajo, con comunidades locales y regionales. Este proceso da lugar a nuevos arreglos institucionales donde estos actores intervienen, colaboran y, simultáneamente, condicionan las acciones relacionadas con los asuntos públicos.

En síntesis, el AID propuesto por Ostrom (2005) y su herramienta heurística de los niveles anidados se consideran herramientas valiosas para estudiar nuevos arreglos institucionales que involucran pluricentros de poder en estructuras de gobierno diseñadas en múltiples niveles.

Aunque enfrenta desafíos, como la necesidad de ampliar su aplicación a bienes y servicios distintos de los recursos de uso común (por

ejemplo, recursos naturales) y la limitación de centrarse en variables institucionales más que en los intereses individuales de los actores, su potencial es significativo. Según Hooghe y Marks (2003), esta herramienta permite identificar estructuras flexibles de colaboración orientadas a resolver problemas concretos, así como redes de gobernanza donde los actores estatales no desempeñan roles jerárquicos predominantes en la toma de decisiones (Rhodes, 1997).

Además, su capacidad para analizar la fragmentación del poder político hacia actores no estatales en contextos institucionales diversos, como los de América Latina, facilita una aplicación más consistente del concepto de gobernanza en múltiples niveles en diferentes entornos institucionales.

Referencias

- Abello-Colak, A., & Guarneros-Meza, V. (2014).** The role of criminal actors in local governance. *Urban Studies*, 51(15), 3268-3289. <https://doi.org/10.1177/0042098013519831>
- Aguilar Villanueva, L. F. (2023).** La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual. *Perfiles Latinoamericanos*, 32(63). <https://doi.org/10.18504/pl3263-001-2024>
- Alva-Rivera, M. E. (2019).** *Redes, actores e instituciones: gestión de recursos naturales en áreas naturales protegidas en Chiapas* [Tesis de maestría, El Colegio de San Luis]. Repositorio Institucional – COLSAN.
- Alva-Rivera, M. E. (2021).** “Redes de gobernanza para el desarrollo local. Notas sobre la experiencia del Corredor Biológico Mesoamericano en tres países de América Latina”. En M. E. Morales y C. Cadena (Coords.), *¿Redes o gobernanza? Experiencias de colaboración entre actores* (pp. 199-235). Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias Universidad Nacional Autónoma de México.
- Alva Rivera M. E. (2023).** Factores institucionales en la gestión de redes de políticas públicas y redes de gobernanza. Caso de estudio: “Programa Pueblos Mágicos”, en Estado de México. *Revista Mexicana De Análisis Político Y Administración Pública*, 11(22), 93–115. <https://doi.org/10.15174/remap.v11i22.391>
- Arellano D., D. Sánchez, J. y Bartolo R. (2014).** ¿Una o varios tipos de Gobernanza? Más allá de la Gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1 (2), 9-29.
- Bevir, M. (Ed.) (2011)** Governance as Theory, Practice, and Dilemma. *The SAGE Handbook of governance* (pp. 1-16). SAGE Publications.
- Chávez, C. (2023)** Surcando los mares de la gobernanza: Cinco coordenadas de lectura de un concepto babélico. *Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 7, 33-65. <https://doi.org/10.30827/polygob.i7.28896>
- Crawford, S. E. y Ostrom, E. (1995).** A Grammar of Institutions. *American Political Science Review*, 89(3), 582–600.
- De Freitas, A. (2012).** *Gestión participativa de los ecosistemas forestales como estrategia para la conectividad en el Corredor Biológico Trinacional Montecristo, Trifinio*. [Tesis de Magister, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza]. Repositorio Institucional - CATIE.
- Fontaine, G. (2015).** *Análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Ecuador.
- Freeman L. C. (2000).** La centralidad en las redes sociales. Clarificación conceptual. *Política y Sociedad*, 33, 131-148.

- Hirst, P. (2000).** Democracy and Governance. In J. Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (pp. 13-36). Oxford University Press.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2003).** Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97, 233–243.
- Howard, M. (2010).** Cultura y Política comparada. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 19, 7-44.
- Hupe, P. L. y Hill, M. J. (2006).** The Three Action Levels of Governance: Re-Framing the Policy Process Beyond the Stages Model. In B.G, Peters y J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Policy* (pp. 13-30). SAGE.
- Kiser, L. y Ostrom E. (1982).** The Three world of action: A metatheoretical syntesis of institutional approach”. In E. Ostrom (Ed.), *Strategies of Political Inquiry* (pp. 179 - 222). Sage Publications.
- Mayntz, R. (2004).** Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? (MPIFG Working Paper, 1). Köln: MaxPlanck-Institut für Gesellschaftsforschung. <https://hdl.handle.net/10419/44296>
- McGinnis, M.D. (2011).** Networks of Adjacent Action Situations in Polycentric Governance. *Policy Studies Journal*, 39, 51-78. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00396.x>
- Morata F. (8-11 de octubre de 2002).** *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. [Ponencia] VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- O'Donnell, G. (2008).** Hacia un Estado de y para la democracia. *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina de Rodolfo Marini* (pp.25-64). Nueva sociedad. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ostrom, E. (2005).** *Understanding Institutional Diversity*. Princeton:Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2007).** Institutional Rational Choice: An assessment of the Institutional Analysis and Institutional Framework. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd Edition), pp. 21-64). Routledge.
- Ostrom, E. (2011).** Background on the institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 7-27.
- Ostrom, V., Tiebout, CM y Warren, R. (1961).** The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. *American Political Science Review*, 55 , 831-842.
- Peters, G. (2003).** La gobernanza en niveles múltiples ¿un poder fáustico?. *Foro internacional*, XLII, 3, 429-453.
- Piattoni, S. (may 8-9, 2009).** *Multi level governance in the UE: Does it work?* [Conference] Globalization and Politics: A conference in Honor of Suzanne Berger, Cambridge, Massachusetts, E.E.U.U.
- Piattoni, S. (2010).** *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical and normative challenges*. Oxford University Press.
- Pierre, J. (Ed.) (2000)** Introduction: understanding governance. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (pp. 1-10). Oxford University Press.
- Pierre, J. y Peters, G. (2000).** *Governance, politics and the State* (1st Edition). Palgrave Macmillan.
- Pierre, J. y Peters, G. (2020).** *Governance, politics and the State* (2nd Edition). Red Globe Press.
- Polski, M.M. y Ostrom, E. (1999).** An Institutional Framework for Policy Analysis and Design. In D.H. Cole y M.D. McGinnis (Eds.) *Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy: A Framework for Policy Analysis* (pp.13–47). Lexington Books.
- Porras, F. (Coord.) (2012)** Introducción. Gobernanza y redes de política pública en México. *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México* (pp. 9-25). Instituto Mora.
- Porras, F. (2016).** *Gobernanza: límites, propuestas y perspectivas*. Instituto Mora y Contemporánea.
- Porras, F. (2021)** “Redes, Gobernanza y Metagobernanza”. En M. E. Fajardo y C. Cadena (Coords.), *¿Redes o Gobernanza? Experiencias de colaboración entre actores* (pp. 49-87). Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Porras, F. (2022)** “La promesa de la gobernanza”. En C. Navarrete (Coord.), *Metrópolis en Red: Claves para pensar en nuestras ciudades* (pp. 41-60). Red de Gobernanza Metropolitana.
- Ramírez, E. (2012).** *Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México. Estudios demográficos y urbanos*, 27 (2), 491-520.

- Rhodes, R. A. W. (1997).** *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000).** Governance and Public Administration. En J. Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (pp. 54-90). Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2015).** Recovering the Craft of Public Administration. *Public Administration Review*, 76 (4), 638-647.
- Rosenau, J. (2000).** Change, Complexity, and governance in a globalizing space. En Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (pp. 167-201), Oxford University Press.
- Schlager, E. y Cox, M. (2018).** The IAD Framework and the SES Framework: An introduction and Assessment of the Ostrom Workshop Frameworks. In C. Weible and P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 2015-252). Routledge.
- Schlager, E. y Villamayor-Tomas, S. (2023)** The IAD framework and its tools for policy and Institutional Analysis. In C. M. Weible (Ed.), *Theories of the policy process* (5th Edition, pp. 196 - 229). Routledge.
- Schyler, R. y Araral, E. (2013).** The institutional analysis and development framework. In E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh and X. Wu (Edts.), *Routledge Handbook of public policy* (pp. 115-124). Routledge.
- Scharpf, F. (1999)** Comunidad y autonomía: formulación de políticas en niveles múltiples en la Unión Europea. *Gestión y Política Pública*, VIII (2), 169-199.
- Siddiki, S., Heikkila, T., Weible, CM, Pacheco-Vega, R., Carter, D., Curley, C., Deslante, A. y Bennett, A. (2022).** Institutional analysis with the institutional grammar. *Policy Study*, 50, 315-339. <https://doi.org/10.1111/psj.12361>
- Sorensen, E. y Torfing J. (Edts.) (2007a)** Introduction: governance network research: towards a second generation. *Theories of democratic networks governance* (pp. 1-21). Palgrave.
- Sorensen, E. y Torfing J. (Edts.) (2007b)** Theoretical approaches to governance networks dynamics. *Theories of democratic networks governance* (pp. 25-42). Palgrave.
- Sorensen, G. (2005).** The transformation of the state. In H. Lister y D. Marsh (Edts.), *The state theories and issues* (pp. 190-208). Palgrave Macmillan.
- Zaremborg, G. (Coord.) (2012)** Fuerza, proyecto, palabra y pueblo: circuitos de representación en consejos de desarrollo municipal en América Latina (Nicaragua, México, Venezuela y Brasil). *Redes y jerarquías* (pp. 71-110). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Mexico.
- Zurbriggen, C. (2011).** Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 39, 39-64.
- Zurbriggen, C. (2021).** Revisando el enfoque de redes de políticas. Nuevos abordajes y desafíos. En M. E. Fajardo y C. Cadena (Coords.) *¿Redes o Gobernanza? Experiencias de colaboraciones entre actores* (pp. 25-48). Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Anexos

Anexo 1. Actores en torno a la gestión de recursos naturales en El Gigante (Guatemala) y La Fortuna (Honduras)

SIGLAS	ACTOR	TIPO DE ACTOR
CTPT***	Comisión Trinacional del Plan Trifinio	Público
CATIE***	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza	ONG
USAID***	United States Agency for International Development	ONG
INAB**	Instituto Nacional de Bosques	Público
ATE**	Asistencia Técnica de Educación	Público
ICF**	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal	Público
IHCAFE**	Instituto Hondureño del Café	Público
MARN**	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	Público
MAGA**	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Público
Min Edu**	Ministerio de Educación	Público
Municipalidad de Cabañas*	Municipalidad de Cabañas	Público
Mancorsaric*	Mancomunidad de los municipios de Cópán Ruinas, Santa Rita, Cabañas y San Jerónimo	Público
UNERMA*	Unión de las Organizaciones y Empresas del Sector Social de la Economía	Privado
CASM*	Comisión de Acción Social Menonita	ONG
Municipalidad de Chiquimula*	Municipalidad de Chiquimula	Público
Montaña el Gigante*	Montaña el Gigante (Mancomunalidad)	Público
ASORECH*	Asociación Regional Campesina Ch'ort'i	ONG
ACODAPICHI*	Asociación de Comités de Desarrollo Agropecuario de Chiquimula	Social
COCODE*	Consejo Comunitario de Desarrollo	Social
*Actor Internacional		
**Actor nacional		
***Actor local		

Fuente: Elaboración propia con base en De Freitas (2019).

Anexo 2. Actores en torno en la gestión de recursos naturales involucrados en Tziscaco

SIGLAS	ACTOR	TIPO DE ACTOR
Banco Mundial (GEF)*	Banco Mundial	ONG
CONABIO**	Comisión Nacional de la Biodiversidad	Público
CONANP Montebello **	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas en Montebello	Público
CONAFOR**	Comisión Nacional Forestal	Público
SAGARPA**	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Público
CDI**	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Público
SECTUR***	Secretaría de Turismo de Chiapas	Público
INSTITUTOS ACADÉMICOS***	Centros de investigación Públicos, especializado en el estudio del medio ambiente y su relación social.	Público
Ejido Tziscaco***	Sociedad civil, no organizada.	Social
*Actor Internacional		
**Actor nacional		
***Actor local		

Fuente: *Elaboración propia con base en Autor (2019).*

