

LAS REDES DE POLÍTICAS Y SU UTILIDAD PARA EL ANÁLISIS TURÍSTICO

Nadia Ilenia Peinado Osuna*
Víctor Vladimir Sánchez Mendoza**

Resumen

El objetivo de este artículo es desarrollar el posicionamiento teórico de las redes de política, a través de autores, conceptos y variables principales, y mostrar la utilidad que tiene para el análisis de la industria del turismo a través de los resultados de un estudio de caso. La primera sección del artículo desarrolla el concepto de redes de políticas, en la segunda sección se analiza la esencia de algunos modelos propuestos por los autores claves, en la tercera parte se presentan los conceptos y variables detectadas en la teoría de las redes de políticas, por último, se presentan las conclusiones permiten observar que analizar el turismo desde esta perspectiva permite entender cómo las políticas turísticas pueden mejorar esta industria a partir de la participación de los actores públicos y privados, los recursos que poseen y las formas de colaboración que establecen entre sí.

Palabras Clave: Redes de Políticas. Políticas Públicas del Turismo. Actores Públicos y Privados. Turismo de Cruceros.

POLICY NETWORKS AND THEIR UTILITY FOR THE TOURISM ANALYSIS

Abstract

The objective of this article is to develop the theoretical positioning of policy networks, through authors, concepts and main variables, and to show the usefulness it has for the analysis of the tourism industry through the results of a case study. The first section of the article develops the concept of policy networks, in the second section we analyze the essence of some models proposed by key authors, in the third part we present the concepts and variables detected in the theory of policy networks, Finally, we present the conclusions allow us to observe that analyzing tourism from this perspective allows us to understand how tourism policies can improve this industry based on the participation of public and private actors, the resources they possess and the forms of collaboration they establish among themselves.

Keywords: Policy Networks. Tourism Public Policies. Public and Private Actors. Cruise Tourism.

REDES POLÍTICAS E SUA UTILIDADE PARA A ANÁLISE TURÍSTICA

Resumo

O objetivo deste artigo é desenvolver o posicionamento teórico das redes políticas, através de autores, conceitos e principais variáveis, e mostrar a utilidade que possui para a análise da indústria do turismo através dos resultados de um estudo do caso. A primeira seção do artigo desenvolve o conceito de redes políticas, na segunda seção analisamos a essência de alguns modelos propostos pelos principais autores, na terceira parte apresentamos os conceitos e variáveis detectados na teoria das redes políticas. Em seguida, apresentamos as principais descobertas de que a teoria das redes permitiu observar a crise dos cruzeiros turísticos em Mazatlán, no México, durante o período 2010-2014. A primeira seção do artigo desenvolve o conceito de redes políticas, na segunda seção analisamos a essência de alguns modelos propostos pelos principais autores, na terceira parte apresentamos os conceitos e variáveis detectados na teoria das redes políticas. Finalmente, as conclusões nos permitem observar que analisar o turismo a partir desta perspectiva nos permite entender como as políticas de turismo podem melhorar esta indústria com base na participação de atores públicos e privados, os recursos que possuem e as formas de colaboração que estabelecem entre si.

Palavras Chave: Redes de Políticas. Políticas de Turismo Público. Atores públicos e privados. Turismo de Cruzeiro.



Licenciada por Creative Commons
Atribuição Não Comercial / Sem
Derivações/ 4.0 / Internacional

*Doctora en Ciencias Sociales (2017) por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Maestra en Ciencias Sociales y Licenciada en Turismo. Docente de la Escuela de Turismo en Universidad Autónoma de Sinaloa en Mazatlán, Sinaloa, México. [naileniaosuna@hotmail.com]

**Doctor en Ciencias Sociales (2015), Maestro en Ciencias Sociales con énfasis en Desarrollo Regional y Licenciado en Comercio Internacional, todos por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Docente de la Escuela de Turismo en Universidad Autónoma de Sinaloa en Mazatlán, Sinaloa, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores SNI (CONACYT) y de la Red de Investigadores y Centros de Investigación Turística en Turismo del Instituto de Competitividad Turística de la Secretaría de Turismo, México. [victor0113@hotmail.com]

1 INTRODUCCIÓN

El eje rector que guía este artículo es destacar el análisis sobre el tema de las Redes de Políticas, el cual nos permitió comprender un caso empírico del sector turístico, este es: “El turismo de cruceros”. El turismo se entiende como “el desplazamiento voluntario y temporal de individuos o grupos de personas, que fundamentalmente por motivos de recreación, descanso, cultura o salud se trasladan de su lugar de residencia habitual a otro, en donde no ejercen ninguna actividad lucrativa ni remunerada, generando múltiples interrelaciones de importancia social, económica y cultural” (De la Torre, 1997:16).

Desde una perspectiva política y gubernamental, el turismo trata de “una actividad fundamentalmente privada, cuyo ejercicio está decisivamente influida por la orientación del conjunto de las políticas públicas, encargadas de garantizar un correcto manejo de los recursos naturales y culturales, de generar las infraestructuras que vertebran en territorio o de facilitar aquellos equipamientos y servicios públicos necesarios para el correcto desarrollo de la actividad económica y social de la comunidad, elementos todos ellos indispensables para garantizar el funcionamiento del sector turístico” (Jaimez, 2004: 643).

Desde esta óptica, el turismo es también una actividad que desarrolla principalmente la iniciativa privada, pero que está apoyada por políticas federales, estatales y municipales que buscan fomentar esta actividad por los beneficios económicos y sociales que genera. Por su parte, la Organización Mundial del turismo (OMT) describe el turismo como: “un fenómeno social, cultural y económico relacionado con el movimiento de las personas a lugares que se encuentran fuera de su lugar de residencia habitual por motivos personales o de negocios/profesionales” (OMT, 2008).

En este sentido, cabe destacar que la aplicación de las redes de políticas nos permitió comprender el problema del sector naviero, visto como sector privado (los cruceros turísticos) quienes anunciaron con anticipación su baja temporal de arribar al destino turístico de Mazatlán, por causas de inseguridad que se presentaron en el destino en el año 2011. Por su parte, el sector público (instancias gubernamentales y autoridades correspondientes del sector turístico) mantuvieron un perfil distante a sus advertencias hechas por las navieras, por lo que provocó la cancelación total de los cruceros turísticos por un periodo de tres años (2011-2014). De esta manera, este conflicto del campo turístico fue investigado desde la óptica de las redes de políticas, mismo que contribuyó a entender y comprender el problema de los

cruceros desde tres categorías: los actores, la coordinación y los recursos.

El artículo retoma a los autores principales del tema de las redes de políticas los cuales son considerados como contemporáneos, dado a que esta teoría data de los años 80's y 90's, la cual surge de la Ciencia Política y la Administración Pública. Rhodes (1990) expone que para el estudio de las redes de políticas, luego, se han propuesto diversos modelos de análisis como las redes de asuntos (Heclo, 1978), triángulos de hierro (Ripley y Franklin, 1981), subsistemas de políticas o subgobiernos (Freeman y Stevens, 1987), comunidades de políticas (Richardson y Jordan, 1979), comunidades epistémicas (Haas, 1992) y la interdependencia de recursos (Compston, 2009) y Zurbruggen (2003, 2004 y 2011) que habla sobre la relevancia de la interacción entre los grupos que conforman tanto el sector público y privado. Como se aprecia, los diversos enfoques se distribuyen temporalmente en casi tres décadas de investigación en torno al tema. Ante esta multiplicidad de modelos de análisis fue pertinente hacer una revisión de las propuestas de los diferentes autores.

De la misma manera se tiene como objetivo principal identificar las variables que contemplan la teoría de redes de políticas, de tal forma, que permita a los investigadores iniciar estudios sobre cómo el sector público y privado se relacionan entre sí para dar respuesta a diversos problemas relacionados a temas de la cuestión social. En este sentido, la construcción de este apartado se compone de la siguiente manera: la primer sección delimita lo que entendemos por redes de políticas; la segunda, analiza la esencia de algunos modelos propuestos por diversos autores; en la tercera parte se presentan los elementos y variables detectadas en la teoría de las redes de políticas y, finalmente, las conclusiones que se reflexionan sobre los hallazgos y la relación de cómo se estableció el problema de los cruceros con las tres variables de análisis que se abordaron de los actores que participaron, los recursos que establecieron y la coordinación que se suscitó entre el sector público y el sector privado, hemos de destacar que no se profundiza en la cuestión empírica, sino más bien en la utilidad que se desarrolla en la teoría de las redes de políticas.

1.1 La utilidad de las redes de políticas públicas en el turismo

¿Qué entendemos por redes de políticas? Peterson (2003) considera a las redes de política como “un conglomerado de actores, en el que cada uno tiene un interés en un sector de política y una capacidad que determinará el éxito o fracaso de la política” (Peterson,

2003: 8). Klijn (1998) las define como “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas” (Klijn 1998:5). Para Zurbruggen (2003, 2004 y 2011) la idea de red de políticas reside en la relación y variedad de actores situados en organizaciones públicas y privadas con interés de una política en particular donde se conectan unos con otros. Rhodes (2006: 426) propone el concepto de *policy network* como genérico para referirse a los modelos anteriores y entiende la red de políticas como “conjuntos de vínculos formales e informales entre actores gubernamentales y otros, estructurados alrededor de creencias e intereses compartidas en torno a la construcción e implementación de las políticas públicas. Esos actores son interdependientes y las políticas surgen de la interacción entre ellos.”

Para el caso de las políticas en el turismo, se entiende como la acción del estado integrada por una serie de disposiciones destinadas a regular, fomentar y proteger las actividades turísticas. Igualmente tiene como apoyo profesional la propaganda, el proteccionismo y la adaptación, hasta la fase de planificación. Por lo que, el turismo es objeto de política pública por los beneficios económicos, sociales, políticos y culturales (Capanegra, 2006; Castillo, 2007).

Por su parte, Magaña (2009) aborda las políticas públicas mexicanas que se desprenden de los planes de desarrollo, en la que se menciona la implementación de una cultura de servicio de la calidad total en los negocios turísticos con el objetivo central de establecer un producto turístico competitivo. En este sentido, también ver las áreas de oportunidad y la relación de los sectores que intervienen como son: el oficial (público gubernamental, en sus tres niveles, el productivo sector privado), el social (organizaciones no gubernamentales, cámaras, asociaciones) y la académica (instituciones educativas) para definir propuestas que mejoran la dirección y la planeación estratégica que fomente el turismo mexicano.

1.2 La relevancia del turismo de cruceros

Por parte de la Secretaría de Turismo –SECTUR– (2010) se establecen como estrategias dentro de su plan de desarrollo y aplican objetivos de las políticas públicas para los cruceros, dichos objetivos son el crecimiento ordenado de la industria, la alineación de las acciones de Gobierno Federal, aumento de la competitividad y sustentabilidad, participación de la sociedad civil, potenciar el beneficio económico y social de las comunidades receptoras, fomentar la promoción del destino de cruceros como una opción futura de vacaciones.

En este sentido, la SECTUR (2010), propone poner a la vanguardia del país, mediante el desarrollo económico y sustentable, a los destinos de cruceros y al mismo tiempo, beneficiar a la población, para así fortalecer al estado representativo en la planeación y conducción de las actividades económicas. Además de tener por su parte, la convicción de impulsar el turismo de cruceros y el reforzar la protección del medio ambiente, para con ello, contribuir al desarrollo y crecimiento municipal con la finalidad de crear mayores oportunidades para las comunidades receptoras de cruceros.

Así mismo, la política pública de cruceros que ha emitido el gobierno del país busca dar rumbo y certeza a las actividades de esta industria, fomentando la coordinación entre las dependencias federales, los gobiernos locales y la relación con Administraciones Portuarias Integrales –API–, operadores de terminales para cruceros, operadores turísticos y los empresarios prestadores de servicios relacionados con la actividad (SECTUR, 2004). Sin embargo, no se describe ni se detalla cómo se da este proceso, ni los periodos en los que se llevarán a cabo dichas políticas. Los objetivos generales de la política pública de los cruceros son: promover el crecimiento ordenado de la industria de cruceros en los destinos turísticos mexicanos, fomentar la alineación de las acciones de las dependencias de gobierno federal con facultades en la materia de cruceros ofrecer mecanismos para potenciar el beneficio económico y social de los cruceros en las comunidades receptoras e impulsar el aumento de los niveles de competitividad y sustentabilidad de los destinos turísticos de cruceros (SECTUR, 2004).

2. MODELOS PARA EL ANÁLISIS DE REDES DE POLÍTICAS

2.1 Las redes de asuntos de Hugh Hecló

Hugh Hecló (1978) propone dos conceptos para entender los procesos de construcción de políticas: 1) las redes de asuntos (*issue networks*) y 2) los tecno políticos. El autor utiliza la idea de las redes de asuntos para ilustrar procesos en los que la construcción de las políticas es más plural en comparación a los ‘triángulos de hierro’, modelo que se enfoca en la influencia de alianzas entre pocos actores –departamentos del Ejecutivo, comités del congreso y grupos de interés-. Para el autor existen grandes redes abiertas de personas que inciden en las decisiones gubernamentales. Los asuntos de políticas, señala Hecló (1978), se han ido fragmentando cada vez más y a partir de ello se han ido generando subculturas

especializadas en tales temas, donde existen individuos especializados en sus detalles que son capaces de debatir sobre un asunto concerniente a una política en construcción. Los miembros de las redes de asuntos pueden ser grupos de las minorías - profesores, grupos poderosos de interés, individuos internos o externos al gobierno con reputación de ser buenos conocedores en la materia, profesionistas, técnicos expertos, activistas políticos o tecno políticos-. No importa su formación y entrenamiento profesional, sino su conocimiento del tema. Pero, lo que llegan a ocupar las posiciones de liderazgo, son los policy politicians (político de políticas), expertos en utilizar a otros expertos para la formulación de la política. Heclo (1978) señala en su texto varias proposiciones:

- Las redes de asuntos buscan influir en la comprensión de la complejidad de los problemas.
- Los que pertenecen a una red de asuntos tienen una comprensión y entendimiento similar de la política.
- En las redes de asuntos se discute evidencias y se elaboran alternativas, aunque sea de manera desorganizada y sin coordinación.
- La red de asuntos en ocasiones puede activar solamente a algunos miembros de la red (conjunto de conocedores del tema) y en otros momentos activará a otros miembros.
- Las redes de asuntos imponen restricciones a los líderes del gobierno y suponen una nueva fuerza que complejiza la formulación de la política.
- Las redes de asuntos no solamente comparten información sobre los problemas, sino también sobre las personas involucradas en la red.
- En la red de asuntos existe una serie de jerarquías y niveles de posiciones de mayor renombre y reconocimiento.
- La pertenencia a la red implica leer, observar, debatir y tratar de actuar frente al problema.

De esta manera, se entiende a la red de asuntos como un conjunto de interconexiones entre personas con conocimiento sobre el problema y que leen, debaten, escuchan, opinan sobre la cuestión. La vastedad de conocimiento en torno al fenómeno dificulta la tarea del gobierno al tener que considerar las diversas aristas del fenómeno y para elegir la solución al problema. También, la red posee un conjunto de jerarquías y niveles que otorgan reconocimiento a los diversos miembros de la red, también es posible que se intercambien información sobre las personas y no solo del problema (Heclo, 1978).

Estas redes de políticas, como se mencionó anteriormente, idealmente deben de estar lideradas por un tecno político, es decir, expertos en el tema y en

hacer políticas incorporando nuevos especialistas. Entre las características de estos actores, Heclo (1978) menciona:

- Son capaces de moverse entre las diversas redes, reconocidos y apreciados como conocedores de los asuntos que la red maneja.
- No los identifican con posiciones que pudieran resultar polémicas.
- Su reputación entre "los que saben" los hace elegibles para los nombramientos presidenciales.
- Su sensibilidad a los asuntos más delicados es el secreto de su aceptación.

También propone las redes de asuntos y los tecno políticos como conceptos para el análisis de la hechura de las políticas públicas y contrapeso al triángulo de hierro, pues la opinión de los expertos podría ilustrar sobre que decisiones tomar y sus consecuencias, así como también restringir decisiones que beneficien a unos pocos (Heclo, 1981).

2.2 Las comunidades políticas de Jordan y Richardson

A. G. Jordan y J. J. Richardson (1983) caracterizan la relación existente entre el gobierno inglés y los grupos de interés en la formulación de políticas. Los autores se enfocan en describir ciertas interacciones en las que se busca evitar el conflicto y alcanzar la reconciliación de posturas opuestas. A este estilo lo nombran como *bureaucratic accommodation* (conciliación burocrática¹) y se basa en que los departamentos del gobierno intentan lograr el consenso con los actores privados dominantes de un sector. La lógica de la conciliación burocrática vista como un tipo ideal de negociación de políticas se define de la siguiente manera:

Este es un sistema en el que los actores son grupos y departamentos de gobierno y se relacionan a partir de la negociación en lugar de la imposición. Los departamentos conocen a los grupos relevantes en una comunidad política dada y buscan conciliar a esa comunidad en torno a una política (Jordan y Richardson, 1983: 604).

La conciliación burocrática intenta mantener los problemas fuera de la agenda pública y atraer poca atención de la opinión pública, por ello, el modo preferible es la negociación y no la imposición, además de que intentan formular políticas consensuadas. Los autores señalan cinco maneras de negociación, entre las que no existe discontinuidad o exclusión mutua entre ellas:

¹ Traducción nuestra.

- La *sectorización* tiene cuatro características principales: 1) busca restringir la participación de actores fuera de la comunidad política para evitar las opiniones y tener que lidiar con las varias opciones propuestas; 2) los ministros se comportan como voceros de sus clientes y psicológicamente se identifican con las causas de ellos; 3) los ministros pelean por el presupuesto para su sector; 4) Las comunidades de políticas tratan de coordinar la política a generar primero entre ellos y en una segunda etapa intentan hacer presión conjunta en el resto de la maquinaria gubernamental para su implementación.
- El *clientelismo* favorece las relaciones de mutuo beneficio entre los actores públicos y privados de un área de política. Los grupos privados patrocinan con diversos recursos a los actores públicos y estos devuelven el favor a los grupos privados (su cliente) al mediar por sus intereses desde su posición de funcionarios.
- La *consulta* consiste en pedir el consejo u opinión a grupos privados en torno a una política. Es importante señalar que, aunque la consulta formal es común, lo interesante es ver las consultas informales o las de actores que tienen mayor peso en la formulación de políticas. Esta relación se establece por varias razones: 1) culturalmente se cree que la consulta es la manera correcta de gobernar, no mediante la imposición; 2) mantiene más estable el sistema al evitar conflictos posteriores a la política; 3) produce políticas más aceptables; 4) es un método más efectivo para satisfacer las necesidades públicas.
- Los *advisory committees* (comités de expertos²) es una forma en que se ha institucionalizado la intervención de grupos con los departamentos. Esta incorporación se da por diversos motivos: 1) para incorporar conocimiento especializado en la generación de políticas; 2) incorporar a grupos hostiles en el proceso permite que se comporten conforme a las normas de comportamiento; 3) el departamento no puede proveer el conocimiento necesario; 4) se tiene el deseo de incorporar intereses externos al departamento para formular propuestas aceptables.
- Las *relaciones de intercambio* se generan a partir del contacto regular de la comunidad política por lo que el conocerse de antaño cambia la dinámica de, además que algunos miembros –públicos o privados- se profesionalizan en la formulación de políticas y eso cambia la dinámica de trabajo. Dentro de las características se ubica: 1) al trabajar juntos se conocen las preferencias de los miembros y esto permitirá saber de antemano que modificaciones se le puede hacer a la política; 2) los miembros de la comunidad debaten en el mismo lenguaje, aunque no necesariamente con los mismos valores; 3) los argumentos se considerarán válidos solamente si se hacen bajo ese lenguaje (Jordan y Richardson, 1983).

Estos modos de negociación de políticas se desarrollan en una *comunidad de políticas* (policy community), que se puede entender como:

La comunidad política es una estructura imprecisa tendiente a cambiar de acuerdo al tiempo y el problema en cuestión, aun así se puede identificar como una comunidad: en otras palabras, tiene continuidad y estructuras de autoridad implícitas. [...] Nosotros mismos usamos el término de alguna manera más amplia para denotar a los individuos o grupos (sean públicos o privados) que interactúan de manera regular en un área de política dada (p.e. políticas de capacitación industrial) [...] Cada sector de política tiende a contener cierto número de comunidades de políticas, con diferentes grados de lazos entre las comunidades políticas y los sectores de política (Jordan y Richardson, 1983: 604).

Dentro de este concepto, se pueden encontrar elementos como los actores (públicos o privados), los problemas que conforman el problema a solucionar, el área de política en el que se desarrolla (política sectorial), la continuidad de los actores y las estructuras jerárquicas implícitas. Todo lo anterior para los autores, conforma una comunidad política.

2.3 Los subsistemas de Freeman y Parris

J. Leiper Freeman y Judith Parris Stevens (1987) hacen un análisis de las ideas que se tenían hasta entonces con respecto a la formulación de políticas entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Los autores identificaron varios términos como: *subsystems* (Freeman, 1955 y 1965), *subgovernments* (Cater 1964; Ripley y Franklin, 1980), *triángulos de hierro* (James, 1969; Davidson, 1974 y 1977), *cozy little triangle* (Davidson, 1977), triple alliances, *whirlpools* (Griffith, 1939), *issue networks* (Hecklo, 1978) y *policy networks* (Jones, 1982).

Los autores optan por el término de subsistemas pues “conceptualmente permiten una más clara distinción entre el gobierno oficial y los componentes no oficiales en el sistema político” (Freeman y Parris 1987:12). Así mismo, retoman el concepto de Ripley y Franklin sobre los sub-gobiernos y explican que esa idea también es lo que mejor ilustra los subsistemas:

Los sub-gobiernos son clúster de individuos que toman la mayoría de las decisiones de rutina en un área de política [...] Un típico sub-gobierno se compone de miembros de la Casa y/o Senado, miembros del equipo de congresistas, unos

² Traducción nuestra.

pocos burócratas y representantes de grupos privados y organizaciones interesadas en esa área de política. (Ripley y Franklin, 1980: 8-9; citado por Freeman y Parris, 1987: 11).

Por último, Freeman y Parris (1987) retoman a Walker (1983), para mencionar que estos grupos de interés (como fundaciones, grupos de apoyo para iniciativas) fueron formados desde 'arriba', que aparecieron después de la reforma mencionada con el objetivo de tener influencia en los intereses que sus patrones deseaban lograr. Así, lo importante para el estudio es identificar a los grupos de interés como un elemento que puede formar parte de las redes de políticas públicas y que puede tener un peso importante.

2.4 Las comunidades epistémicas de Peter Haas

Peter Haas (1992) señala que existen grupos de profesionales que comparten un conjunto de creencias en torno a un fenómeno y posicionamientos de cómo encararlo. El autor la define de la siguiente manera:

Una comunidad epistémica es una red de profesionales con la pericia, competencia y autoridad de conocimiento relevante para una política en un área o ante un problema particular. Aunque una comunidad epistémica puede consistir de profesionales de una variedad de disciplinas y antecedentes, ellos tienen: (1) un conjunto de principios y normas compartidas; (2) creencias causales comunes, que se derivan de sus análisis de prácticas que sirven como base para elucidar múltiples vínculos entre las acciones de política y los resultados deseados; (3) nociones compartidas de conocimiento válido, intersubjetivamente definen los criterios para la validez del conocimiento en el dominio de pericia; y (4) iniciativas de políticas comunes, esto es un conjunto de prácticas asociadas a un conjunto de problemas que presuntamente surgen de la convicción de que el bienestar humano se alcanzará como consecuencia (Haas, 1992: 3).

Como se puede apreciar, las comunidades epistémicas son expertos en la materia, es un grupo multidisciplinario, comparten principios y compromisos hacia la comunidad, poseen las mismas creencias causales e intereses sobre la política necesaria para encarar el problema. Haas (1992) menciona otras cualidades de las comunidades epistémicas: pueden estar integradas por individuos de diferentes profesiones y disciplinas, pueden desarrollarse en un mismo país o ser transnacionales, no necesariamente necesitan reunirse físicamente, su prestigio de expertos les puede proveer acceso al sistema político

e influencia sobre los debates de las políticas a formular al mismo tiempo que evita que otros grupos entren a la red de políticas o que sus posturas tengan influencia, van reformulando sus ideas de acuerdo a la nueva producción de conocimiento y existen lazos de solidaridad entre ellos por sus creencias compartidas.

Las comunidades epistémicas son distintas de los grupos de interés, movimientos sociales, grupos disciplinarios o profesionales. Las comunidades epistémicas también tienden a hacer alianzas con grupos que comparten sus creencias y realizar investigaciones o, indagar conjuntamente en ciertos aspectos. Por último, las comunidades epistémicas promueven el bien común, comparten el rechazo a las causas que no les parecen y eluden lidiar con temas fuera de interés político. Son redes informales, en los que estos lazos les permiten comparar información y encontrar soporte moral a sus creencias en ocasiones marginada.

La idea principal de Haas (1992) es que las comunidades epistémicas pueden tener influencia y cambiar las perspectivas de los tomadores de decisiones de cuatro maneras:

- Las comunidades epistémicas pueden generar explicaciones del tipo causa y efecto, y a partir de ello dar consejos sobre el rumbo que el fenómeno en cuestión puede tomar.
- Las comunidades pueden informar sobre las consecuencias de no tomar acciones ante el fenómeno o sobre la implementación de una política en particular.
- Pueden ayudar a definir los intereses del Estado.
- Pueden ayudar al Estado a formular políticas.

En Haas (1992) también se menciona que la influencia de las comunidades epistémicas dependerá en gran medida de los tomadores de decisiones. Además, es pertinente mencionar que el análisis lo contextualiza en el plano internacional y hace la aclaración que entre más extensa sea la red, mayor influencia puede tener sobre las decisiones políticas. Se considera que lo medular de la propuesta es el papel que tiene el conocimiento de los expertos como consultores del Estado, más allá de los niveles territoriales, y que, en teoría, no se observa alguna limitación metodológica para que no pueda implementarse al caso de estudio de la investigación en curso.

2.5 Las redes de políticas de Rod Rhodes y David Marsh

Desde inicios de la década de los ochentas, el tema de las redes de políticas había sido abordado tanto por David Marsh como por Rod Rhodes y otros

colegas de la Economic Social Research Council. En 1992, Marsh y Rhodes coordinaron un libro de investigaciones en redes de políticas donde hacían una crítica a los modelos existentes, para entender las relaciones entre actores públicos y privados para la generación de políticas. Marsh y Rhodes establecieron conclusiones para el estudio de estas relaciones y reestructuraron el trabajo que habían hecho hasta entonces, entre las conclusiones que más destacan son: 1) la tipología de redes de políticas, 2) factores exógenos y endógenos de cambio que afectan a las redes de políticas; 3) la necesidad de identificar e

incorporar los niveles macro, meso y micro en las redes de políticas.

2.5.1 Aportaciones de Marsh y Rhodes: tipología de redes de política

Los autores emplearon el término de *redes de políticas* como genérico y crean una tipología con dos categorías: *comunidades de políticas* y las *redes de asuntos*, utilizan ambas formas como polos de clasificación y señalan que pueden existir casos intermedios entre las variables:

Tabla 1. Tipos de redes de políticas: características de las comunidades de políticas y redes de asuntos

Dimensión	Variable	Comunidad de políticas	Redes de asuntos
Membresía	Número de participantes	Muy limitados, algunos grupos excluidos conscientemente.	Amplio.
	Tipos de intereses	Dominan los intereses económicos y/o los profesionales.	Comprende un amplio rango de intereses.
Integración	Frecuencia de la interacción	Frecuente, de alta calidad, interacción de todos los grupos en todas las áreas relacionadas con el problema.	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad.
	Continuidad	Membresía, valores y resultados persisten en el tiempo.	El acceso fluctúa significativamente, entran y salen constantemente.
	Consenso	Todos los participantes comparten valoraciones y aceptan la legitimidad de los resultados.	Existe un grado de consenso, pero el conflicto siempre está presente.
Recursos	Distribución de los recursos (dentro de la red)	Todos los participantes tienen recursos; la relación básica es de intercambio.	Algunos participantes pueden tener recursos, pero son limitados, y la relación básica es de consulta.
	Distribución de los recursos (dentro de las organizaciones participantes)	Jerárquica; los líderes pueden guiar a los miembros.	La distribución es variable así como la capacidad para regular a los miembros.
Poder	Poder	Existe un balance de poder entre los miembros. Aunque un grupo puede dominar, tiene que ser un juego de suma-positiva si la comunidad pretende persistir.	Poderes inequitativos, reflejando recursos inequitativos y acceso desigual. Es un juego de suma cero.

Fuente: Marsh & Rhodes (1990: 251).

Como se aprecia, la tipología se compone de cuatro dimensiones (membresía, integración, recursos y poder) y siete indicadores (número de participantes, tipos de intereses, frecuencia de interacción, continuidad, consenso, distribución de recursos dentro de la red, distribución de recursos entre las organizaciones participantes). Cada una de estas variables genera ciertas características en las interacciones de las redes de políticas, sin embargo, un punto clave que establecen los autores es la distinción entre aquellos actores que poseen recursos y tienen influencia en la red (comunidad de políticas) y aquellos que no poseen recursos ni influencia en la red

(redes de asuntos) o que son conscientemente excluidos. A los primeros se les nombra *miembros* y, a los segundos, *participantes de las redes de asuntos*. La idea es que, ante la ausencia de recursos, estos no pueden establecer relaciones de interdependencia con los demás actores y, en dado caso, cuando son requeridos, se les integra de forma consultiva (Marsh y Rhodes, 1992).

Otra variable es la que corresponde a los intereses de los involucrados, por ejemplo: en las comunidades políticas es posible observar que los miembros poseen intereses comunes, eso facilita que la política resultante tenga un consenso y sea más fácil

ponerse de acuerdo; sin embargo, en las redes de asuntos existen abundantes tipos de intereses que se contraponen lo que provoca que el conflicto esté siempre presente, por lo que los acuerdos y el consenso sean un proceso difícil de lograr.

Estas variantes hacen que las interacciones en las comunidades de políticas permitan establecer interacciones frecuentes y de alta calidad, dado que es más fácil coordinar la interacción de pocos actores y con intereses comunes, que un amplio número de participantes y con intereses contrapuestos, de ahí que es más difícil que las redes de asuntos. Esta capacidad de organización y desintegración entre una y otra red hacen que sean capaces de perdurar en el tiempo.

Por último, es posible observar que en las comunidades de políticas exista una estructura jerárquica donde los líderes de la red puedan conducir a los miembros, esto por la similitud entre los intereses y la distribución de recursos, por lo tanto, es posible que el resultado beneficie a los miembros; en cambio en las redes de asuntos es más difícil definir una estructura jerárquica o que no se afecte los intereses de unos y beneficie los de otros. Así, se retoma la tipología, dimensiones y variables de Marsh y Rhodes (1992) para el análisis de esta investigación, pues se considera como un excelente aporte a la discusión.

2.5.2 Aportaciones de Marsh y Rhodes: Factores de cambio de las redes de políticas

Marsh y Rhodes (1992) indican que existen factores exógenos (en el ambiente, fuera de la red) y endógenos (al interior de la red) los cuales afectan los comportamientos de la red, estos se clasifican de la siguiente manera:

Factores exógenos:

- Los factores económicos o de mercado pueden afectar significativamente el comportamiento de la red.
- La ideología del partido que gobierna puede fijar la agenda pública para que la red avance o se detenga.
- Nuevo conocimiento o información en torno al problema puede cambiar la dinámica de la red.
- Los marcos institucionales en los que se desenvuelve la red pueden tener serios impactos en los cambios en la red. Los autores mencionan el caso de marcos supra- nacionales, por lo que es pertinente pensar también en marcos nacionales, regionales, estatales y locales.

De acuerdo con los autores, *los factores endógenos de cambio* están en contradicción con la lógica de la red, ya que fomenta la estabilidad, las relaciones de rutina y la continuidad, es decir, la inercia, siendo que las redes con intereses económico-profesionales son más resistentes a los cambios. Sin embargo, señalan, que existe un factor de cambio:

- El grado del cambio depende de la relevancia del problema, si el tema es periférico para el programa de gobierno y para fines electorales, la red tendrá más posibilidad de implementar sus deseos, en cambio si es un tema central y que afecta un amplio número de intereses, existirá más debate público y más cambios en las políticas generadas.

2.5.3 Aportaciones de Marsh y Rhodes: La incorporación de los niveles macro, meso y micro

Rhodes propone que deben de incorporarse tres niveles de análisis interdependientes:

- Nivel macro: señala que este nivel implica la lógica del Estado y se necesita utilizar teorías que expliquen al Estado a nivel nacional (Marsh y Rhodes, 1992: 268).
- Nivel meso (nivel interinstitucional): Encierra las relaciones entre los actores privados y públicos, este nivel es el relativo a las redes de políticas y los intereses del grupo. En el modelo de Rhodes este es el nivel clave de análisis.
- Nivel micro (nivel interpersonal): involucra el comportamiento individual de los actores, sean estos públicos o privados (1986^a y 1986^b, citado en Rhodes y Marsh, 1992:12). Los autores señalan algunas proposiciones con respecto a este nivel:
 - ✓ Los lazos interpersonales refuerzan los lazos interinstitucionales (Marsh y Rhodes, 1992: 262)
 - ✓ Los lazos interpersonales se deben considerar como una limitación o un recurso (Marsh y Rhodes, 1992: 262).

Es conveniente incorporar los niveles de análisis a la investigación en curso, considerando siempre la relación de las redes de políticas públicas (como objeto de estudio central) y cómo esta es afectada por su relación con el nivel macro (la lógica del Estado) y también por el nivel micro (las relaciones interpersonales de los actores de la red).

2.6 Interdependencia de recursos de Hugh Compston (2009)

Hugh Compston (2009) presenta un modelo de redes de políticas causado por la interdependencia de recursos. El autor establece que desde este enfoque, las redes de políticas pueden entenderse como:

un conjunto de actores que se entrelazan en un intercambio de recursos en torno a una política pública (decisiones de política) como consecuencia de su interdependencia de recursos. Esta es una definición simple [...] tiene el mérito de su claridad e incluye dentro de ella –y esto es crucial– su propia dinámica causal, que es la dependencia que existe entre los actores en torno a los recursos de los otros actores, que los empuja a relacionarse en un intercambio de recursos para lograr una política pública. Esto implica que la definición no es solo

una simple descripción de un cierto tipo de configuración de actores políticos: también define el conductor causal que genera las redes de políticas y motiva las acciones de los miembros, al menos en una parte (Compston, 2009: 10-11).

Desde esta perspectiva, la causa de que los actores integren las redes de políticas públicas se da a partir de que los actores dependen de los recursos de los otros actores y ello los incita a incorporarse en una red de políticas para conseguirlos. Para el análisis de las redes de políticas a partir de la interdependencia de recursos, el autor señala una serie de proposiciones en seis grupos diferentes: 1) decisiones de política; 2) recursos intercambiables; 3) preferencias de políticas; 4) percepciones de problemas y soluciones; 5) estrategias de los actores y, 6) reglas específicas de interacción. De acuerdo con estas categorías, el autor señala las siguientes proposiciones:

- Decisiones de política:
 - Existe un marco legal que especifica que actores están autorizados a tomar decisiones en un área de política, en este caso el gobierno.
- Recursos intercambiables:
 - Existen grupos e individuos que poseen recursos que pueden ser intercambiados.
 - El intercambio de los recursos también depende de cómo son percibidos esos recursos por los actores.
 - Los actores públicos son los que poseen el recurso de hacer enmiendas a las políticas, por lo que pueden intercambiarlo por otro que ocupen.
 - Los actores públicos desean que las decisiones que tomen cursen sin problemas los procedimientos para su formalización.
 - Los actores públicos desean que las decisiones que tomen no sean bloqueadas en la corte. Por lo tanto, otros actores pueden intercambiar su capacidad de apelar la decisión política ante la corte por otro recurso.
 - Los actores públicos desean que las políticas generadas estén bien diseñadas técnicamente y políticamente, para lograrlo demandan un intercambio de información clave para las enmiendas de la política.
 - La capacidad para obstruir o facilitar la implementación de la política es un recurso que los actores pueden poseer, por lo que los actores públicos desean la

cooperación de tales actores para la implementación.

- La capacidad que tienen los actores para movilizar votantes a favor de los actores públicos en las elecciones políticas es un recurso intercambiable.
- El intercambio de recursos soporta la idea de que cada una de las partes obtiene un beneficio, por lo que después queda mejor de cómo estaba. Esto puede parecer una relación equitativa, en ocasiones es inequitativa.
- Preferencias de políticas:
 - Los actores tienen distintas preferencias en torno a lo que las políticas generadas deben de contener.
 - Percepciones sobre los problemas y las soluciones:
 - Los actores consideran que existen problemas en el mundo y que las decisiones políticas pueden proveer soluciones.
 - Los problemas tienen diferentes niveles de complejidad y las percepciones que los actores tienen sobre ellos no necesariamente reflejan la verdad sobre el fenómeno, esto implica que las soluciones propuestas dependen de tales percepciones.
- Estrategias:
 - Los actores tienen estrategias como un plan de acción para maximizar sus oportunidades de concretar sus preferencias políticas.
 - Las estrategias incluyen como los recursos van a ser intercambiados.
- Reglas específicas de interacción:
 - Como los actores dependen de los recursos de los otros actores, tienen un incentivo para establecer y reconocer mutuamente procedimientos de interacción (formales e informales) que:
 - 1) Faciliten la interacción;
 - 2) Contengan comportamientos prescritos, permitidos y prohibidos;
 - 3) establecer normas de honestidad y reciprocidad;
 - 4) rutinas y procedimientos;
 - 5) roles de los miembros.

De esta manera, Compston (2009) logra articular las redes de políticas con la interdependencia de recursos entre los miembros de la red. La tenencia de recursos y las preferencias de políticas harán que los miembros desplieguen una estrategia para

beneficiarse y poder influir en las decisiones de los actores públicos. Esta relación hará que los actores se comporten de determinadas maneras, apegándose a los lineamientos formales o informales de interacción, pues de ello dependerá el obtener los recursos o

cambios en política que desean. Para los actores públicos, no tener oposición a sus políticas planteadas es un recurso deseado y para los privados lo son aquellas enmiendas a la política que los beneficie, por lo que esto los conlleva a un intercambio de recursos.

Por lo tanto, para identificar las variables comunes entre las distintas propuestas, procedimos a generar un cuadro para cada uno de los autores donde vaciamos sus proposiciones teóricas y agregamos otra columna donde identificamos la variable principal que contiene dicha proposición, por ejemplo (Tabla 2). A partir de este ejercicio, deconstruimos los conceptos de los autores en 18 variables distintas, que proponemos integran la propuesta teórica de las redes de políticas.

Elemento aportado	Proposición teórica	Variable
Redes de asuntos	“Los grupos poderosos de interés pueden tener su representación en las redes de problemas” (Heclo, 1978: 264)	Actores

Fuente: Elaboración nuestra.

Quadro síntesis.

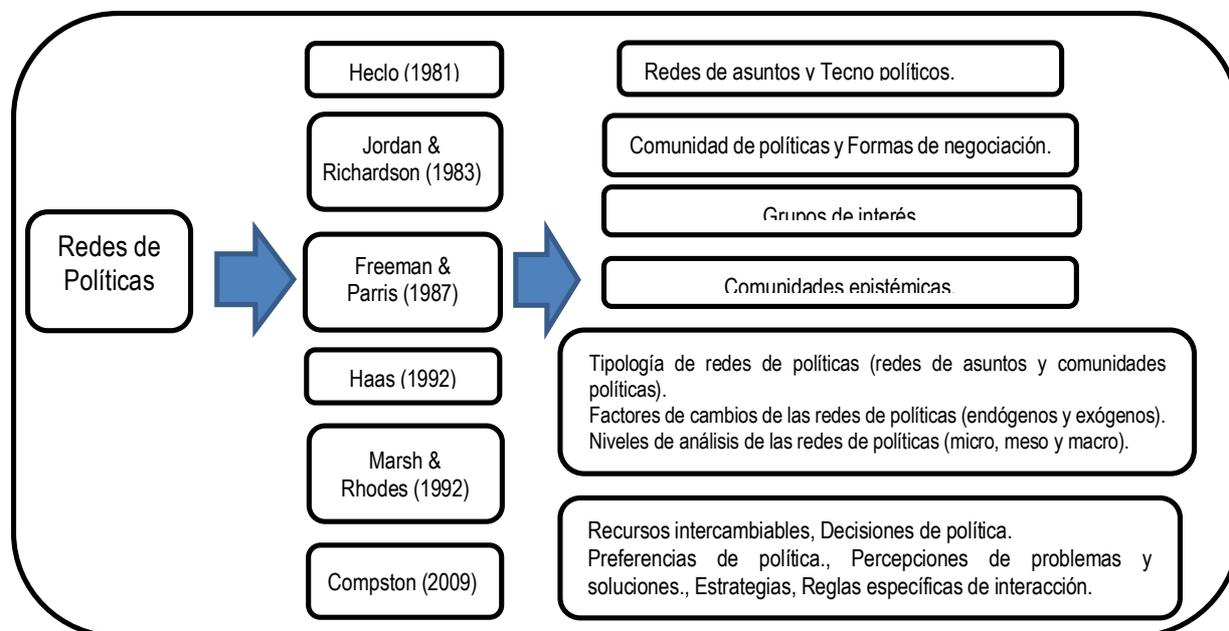
1) Actores	7) Recursos	13) Conocimiento
2) Preferencias de política	8) Estrategias	14) Nivel Macro
3) Decisiones de política	9) Limitaciones a los actores públicos	15) Nivel Micro
4) Percepciones sobre el problema	10) Estructura de la red	16) Intereses
5) Percepciones sobre las soluciones	11) Factores ambientales de cambio	17) Formas de negociación
6) Regras de interacción	12) Marcos institucionales	18) Poder

Fuente: elaboración nuestra.

A continuación, se presenta un modelo analítico que recopila los conceptos que aporta cada uno de los

autores revisados como clave para entender las redes de políticas públicas.

Figura 1: Modelo teórico sintético “Redes de Políticas”.



Fuente: Elaboración nuestra con información obtenida de Heclo (1981), Jordan & Richardson (1983), Freeman & Parris (1987), Haas (1992), Marsh & Rhodes (1992) y Compston (2009).

En este modelo, todos los autores se enfocan en el análisis de las redes de políticas, se observa que cada uno de los autores profundiza en distintas variables de

las redes de políticas. Ante esta multiplicidad teórica, encontramos que los autores contemplan variables que convergen entre sí, por ejemplo: las redes de asuntos y

los tecno-políticos (HECLO, 1978), las comunidades epistémicas (HAAS, 1992) y Compston (2009) consideran el conocimiento como una variable que influye en las redes de políticas, pero cada uno contempla efectos distintos. Ante este análisis se expone sólo un ejemplo de lo que implica la red de asuntos ante el problema de los cruceros:

La red de asuntos en este sentido, sirvió para que los actores que integraban el sector privado del turismo en Mazatlán, demandaran solución a la crisis naviera y señalaron como principal cause la seguridad pública. En la red de asuntos también participaron actores públicos como Francisco Córdoba Celaya (director de la SSP del estado), quien declaró que las navieras le solicitaron se disminuyeran las notas rojas en las páginas de los medios de comunicación para evitar el temor de sus clientes. Sin embargo, el director indicó que no se podía negociar con los medios sobre las notas rojas y confió en que las navieras regresarían por la presión de los vacacionistas.³

A partir del ejercicio anterior, fue posible identificar, y proponer, de manera clara los autores, conceptos y variables principales de la teoría de las redes de políticas. Dicho marco teórico se aplicó para el estudio de la crisis del turismo naviero a través del análisis de entrevistas realizadas actores públicos y privados, además de complementarlo con análisis de fuentes hemerográficas.

4 CONCLUSIONES

El estudio de las redes de políticas permite entender cómo los actores de los distintos sectores se relacionan entre sí para formular políticas que pretendan incidir en la resolución de una problemática social.

Revisar los distintos modelos de esta teoría nos lleva a visualizar los alcances y limitaciones que tienen cada una de sus categorías. En este sentido, el marco interpretativo contribuyó a entender una problemática del sector del turismo la cual nos llevó a identificar la sinergia que existe entre los actores públicos y privados bajo las categorías de los recursos, los actores y la coordinación, para trabajar en conjunto en beneficio de la estabilidad de los navíos turísticos, que

por primera ocasión cancelaron su arribo al puerto mencionado, durante los años 2011-2014.

En este sentido, la intención de este análisis es conocer las distintas variables que conforman las redes de políticas. Ante ello, es posible que el uso aplicado de cada investigador dependerá de las variables en las que profundice en mayor medida para su análisis.

Cabe mencionar que contemplar las 18 variables en un estudio permite entender de manera holística el objeto de estudio y a su vez reflexionar constantemente sobre nuevas líneas de investigación que conlleve a entender los factores que influyen en mayor o menor medida según la particularidad de cada caso de estudio.

Sin duda, para el caso de los cruceros turísticos se logró mejorar la afluencia del turismo naviero, por lo tanto, se está buscando que dicho sector no vuelva a perder su afluencia. En este contexto, consideramos que las redes de política son dinámicas: en tanto los actores, el ambiente, las instituciones, los interlocutores y formas de coordinación, cambian, razón por la cual el problema puede, o no, solucionarse.

El aprendizaje social de los actores que resultan del ensayo y error, la comunicación, el involucramiento y participación de todas las partes, la institucionalización y el respeto de los acuerdos, así como el asumir la responsabilidad y aplicar los recursos por parte de los involucrados, son elementos que, sin duda, coadyuvan al mejor funcionamiento de este tipo de redes.

REFERENCIAS

- CAPANEGRA, César Alejandro. La política turística en la Argentina en el siglo XX. *Aportes y transferencias*, Volumen I, Año 10, Universidad Nacional Mar del Plata, pp. 43-61, 2006. Disponible en: <http://nulan.mdp.edu.ar/314/1/Apo2006a10v1pp43-61.pdf>
- CASTILLO y VARGAS. Breve recuento de la modernización de la política turística mexicana. *Teoría y Práxis*, pp.9-34, Universidad de Quintana Roo, México, 2007.
- COMPSTON, Hugh. *Policy Networks and Policy Change: putting policy network theory to the test*. Ed. Palgrave-Macmillan. United Kingdom, 2009.
- De la TORRE, O. *El Turismo: fenómeno social*. México, México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

³ Confía Córdoba Celaya en regreso de cruceros" (*Noroeste*, 27/IX/2011). Compston (2009: 18-32), indica que las redes de política se basan en el intercambio de recursos deseables entre los involucrados, en este caso, las navieras le demandaban al gobierno sinaloense la disminución de los índices de violencia o el control sobre la información noticiosa sobre ella, a cambio del retorno de la afluencia

turística en navíos. Pero la declaración del director de la SSP no muestra perspectivas en disminuir los sucesos de violencia ni de controlar a los medios informativos. En esas condiciones, la red no satisfacía los intereses de las navieras y por lo tanto los gobernantes mexicanos no podían obtener el recurso que ellos deseaban, que era la afluencia turística.

- FREEMAN, L. J.; PARRIS, S. J. A theoretical and conceptual reexamination of subsystem politics. *Public Policy and Administration* 2 (1), 1987.
- HAAS, P. M. Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization* 46 (1). pp. 1-35, 1992.
- HECLO, H. Issue networks and the executive establishment. En: KING, Anthony (Ed.) *The new American Political System*. American Enterprise Institute for Public Policy Research. Washington, D.C. USA, 1978.
- JAIMEZ, G. *Políticas Públicas y Turismo*. Sevilla, España, 2004. Disponible en: <http://alud2.socialesyhumanas.dusto.es>
- JORDAN, A.G.; RICHARDSON, J. J. Policy communities: The british and european policy style. *Policy Studies Journal* 11 (4) [Versión electrónica]. June. pp. 603-615, 1983.
- KLIJN, E.H. Policy Networks: An Overview. En: KICKERT, W. J. M. & KOPPENJAN, J. F. (Eds.) *Managing Complex Networks*. Sage, London. (Trad.) Mariángela Petrizzo, 1998.
- MAGAÑA, I. La política turística en México desde el modelo de calidad total: un reto de competitividad. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. IX, núm. 30, pp. 515-544, 2009. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/1111/11111267008.pdf>
- MARSH, D.; RHODES R. A. W. Policy communities and issue networks. En: *Policy networks in British politics*. University Press Scholarship. pp. 1-15, 1992.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. *Turismo de Cruceros. Situación actual y tendencias*. OMT, Madrid España. Primera Edición, 2008.
- PETERSON, J. *Policy Networks*. Political Science Series. Vienna, 2003.
- SECTUR. Resumen Ejecutivo. *Tendencias y Políticas Turísticas*. SECTUR, 2010. Disponible n: ictur.sectur.gob.mx
- RHODES R.A.W. *Policy network analysis*. New York, U.S.A. Oxford University Press. pp. 425-447, 2006.
- RHODES, R. A. W. Policy networks: A British Perspective. *Journal of Theoretical Politics*, 1990.
- ZURBRIGGEN, C. Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica. Instituto internacional de Gobernabilidad de Catalunya, 2003. pp. 1-15 Disponible en: <http://www.iigov.org/documentos/?p=10105>
- ZURBRIGGEN, C. *Redes, actores e instituciones*. *Revista del CLAD30* [Versión electrónica]. Caracas, Venezuela, 2004. Disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/030-octubre-2004/0051000>
- ZURBRIGGEN, C. *La utilidad del análisis de redes de políticas públicas*. *Argumentos* 24 (66) [Versión electrónica] México. pp. 1-29, 2011. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008.

Processo Editorial / Editorial Process

Editor Chefe/Editor-in-chief: PhD Thiago D. Pimentel (UFJF).

Recebido em 08 de Junho de 2017; aceito em 31 de Agosto de 2017; publicado online em 31 de Outubro de 2017.

Received on June 08, 2017; accepted on August 31, 2017, published online on October 31, 2017.

Artigo original / Original paper. Seção revisada por pares / Double bind review section.