

Exploración de las estrategias de gestión de redes para la promoción de la cultura cívica en México a través de un modelo PLS-SEM. El caso de la ENCCÍVICA 2017-2023

Exploring network management strategies for promoting civic culture in Mexico through a PLS-SEM model. The case of ENCCÍVICA 2017-2023

Recibido: 31 de octubre de 2024

Miguel Ángel Ramírez Hernández

Aceptado: 24 de abril de 2025

Félix Chamú Nicanor

RESUMEN

En México se ha aplicado la gobernanza en red como un nuevo paradigma de gestión pública para abordar problemas públicos complejos como el de la cultura cívica. El objetivo de este artículo es explorar la experiencia de los Institutos Electorales Locales (OPLES) en la aplicación del enfoque de gobernanza en red dentro de la ENCCÍVICA 2017-2023. Para conocer cuál fue el alcance del enfoque de gobernanza en red se construyó un modelo de ecuaciones estructurales de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM) que permite observar de manera intuitiva el sentido y probabilidad de impacto de las estrategias de gestión de red sobre el desempeño de las mismas. Los resultados demuestran que en México los OPLES han implementado con éxito estrategias para gestionar la divergencia de percepciones e instituciones entre los actores de redes de gobernanza, lo que ha conducido a un mejor desempeño de las mismas para la promoción de la cultura cívica a nivel local.

PALABRAS CLAVE: Gestión de Redes, Gobernanza Local, Cultura Cívica, México, PLS-SEM.

ABSTRACT

In Mexico, network governance has been applied as a new paradigm of public management to address complex public problems such as civic culture. The objective of this article is to explore the experience of the Local Electoral Institutes (OPLES) in applying the network governance approach within the ENCCÍVICA 2017-2023. To understand the scope of the network governance approach, a partial least squares structural equation model (PLS-SEM) is built that allows one to intuitively observe the direction and probability of impact of network management strategies on their performance. The results show that in Mexico, OPLES have successfully implemented strategies to manage the divergence of perceptions and institutions among the actors in governance networks, which has led to a better performance of the networks for the promotion of civic culture at the local level.

KEYWORDS: Network Management, Local Governance, Civic Culture, Mexico, PLS-SEM.

Introducción

En México se comenzó a abordar el tema de la cultura cívica como un problema público complejo que requería ser atendido de una manera innovadora. Esta intención se vio concretada en el diseño e implementación de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023, donde se buscó de manera explícita abordar el problema público de la débil cultura democrática bajo un esquema de gobernanza en red (ENCCÍVICA, 2016). La gobernanza en red es básicamente un nuevo paradigma de gestión pública que promueve la colaboración activa entre actores públicos, privados y de la sociedad civil. El presente artículo busca conocer cuál fue la experiencia de los Institutos Electorales Locales (OPLES) en la aplicación de la gobernanza en red para la promoción de la cultura cívica a nivel local. La aplicación de dicho paradigma implica que el gobierno tiene que crear nuevos vínculos con actores no gubernamentales y gestionar dichos vínculos para orientarlos hacia la realización de un objetivo de política común.

Para conocer la experiencia de los Institutos Electorales (OPLES) en la gestión de redes de gobernanza locales fue necesario adoptar explícitamente un modelo de gestión de redes de gobernanza que nos permitiera entender y medir las principales variables de estudio. El enfoque de gestión de redes de gobernanza reconoce que toda experiencia de colaboración entre actores engendra dificultades que se manifiestan como complejidades: 1) sustantivas (diversidad de percepciones), 2) estratégicas (diversidad de comportamientos) e 3) institucionales (diversidad de patrones). Para atender estas complejidades arriba mencionadas, el enfoque de gestión de redes postula que es posible implementar estrategias globales para atender cada una de estas complejidades como: 1) la exploración de percepciones (para atender la diversidad de percepciones); 2) la conexión de actores (para atender la diversidad de comportamientos); y 3) los acuerdos institucionales (para atender diversidad de patrones institucionales).

Para determinar en qué medida las estrategias de gestión de redes impactan el desempeño de las redes locales de promoción de la cultura se optó por operacionalizar las estrategias arriba mencionadas como las variables de estudio y medirlas a través de ítems de escala ordinal. Los datos obtenidos se introdujeron en el programa estadístico SmartPLS 4 para diseñar un Modelo de Ecuaciones Estructurales de Mínimos Cuadrados Parciales (PLS-SEM). Este programa estadístico permite construir visualmente un modelo donde se observen las variables y se pueden establecer las relaciones causales entre las mismas. La ventaja de este modelo es que permite visualizar los coeficientes probabilísticos de impacto entre las variables independientes y las dependientes. Con base en los resultados del modelo se realizarán inferencias sobre el alcance del uso de las redes en la promoción de la cultura cívica y recomendaciones para mejorar el uso del enfoque de redes en ulteriores diseños de la política para el caso mexicano.

Planteamiento del problema

La gobernanza en red es un paradigma de gestión pública que se ha desarrollado en Europa y América Latina para atender los denominados “problemas complejos” (wicked problems) de la sociedad (Zurbruggen, 2011; Klijn y Koppenjan, 2020). Los problemas complejos son problemas públicos que se han vuelto cada vez más indefinidos, impredecibles e intratables como la pobreza, el crimen organizado, el cambio climático, la educación y el desarrollo sostenible (Alford y Head, 2017). Para abordar estos problemas, los gobiernos han hecho esfuerzos por diseñar e implementar políticas y servicios innovadores en colaboración con actores no gubernamentales (Peters y Pierre,

2005). Es decir que, bajo ciertas circunstancias, el gobierno puede dejar de ser el actor central y buscar resolver problemas mediante la colaboración con diversos actores públicos, privados y de la sociedad civil. Dichos actores son articulados de manera colaborativa para la solución de los denominados problemas complejos (Peters y Pierre, 1998; Kooiman, 2005; Klijn y Koppenjan, 2016).

Se debe reconocer que para resolver los denominados problemas complejos es necesario que los actores públicos, privados o de la sociedad civil colaboren. Esto se debe a que cualquiera de estos actores por sí solos carecen de los recursos, capacidad de acción, conocimiento técnico, así como conocimiento operativo para atender el problema. Además, en dichos problemas complejos usualmente existe una interdependencia de actores que dificulta que la acción unilateral resuelva por sí sola el problema de manera definitiva (Klijn y Koppenjan, 2016).

La gobernanza en red se presenta entonces como un proceso de vinculación de actores de los sectores público, privado y sociedad civil para la realización de acciones colectivas encaminadas a resolver problemas públicos complejos que rebasan las fronteras geográficas, jurisdiccionales y funcionales de la administración pública tradicional. El establecimiento formal de intervenciones públicas en colaboración con múltiples actores vuelve la acción gubernamental un proceso más interactivo y más complicado de conducir (Duran y Thoenig, 1996; Vazquez, 2013).

Si bien la vinculación de actores dentro de las redes de gobernanza permite disponer de nuevos recursos para resolver los problemas públicos, las interacciones entre estos mismos actores pueden ser tan complejas que puede dificultar la solución del propio problema. Las redes de gobernanza crean su propia complejidad porque se tratan de sistemas dinámicos de interacción donde convergen actores que actúan bajo diferentes intereses, recursos y reglas. En las interacciones complejas se manifiesta la naturaleza reflexiva de cada actor para comportarse de maneras impredecibles y alterar los resultados esperados (Kooiman, 1993; Kooiman, 2005; Klijn y Koppenjan, 2016). Por lo tanto, la dirección de las redes no puede lograrse mediante alguna especie de cálculo racional de los administradores de red sino solamente mediante el uso de estrategias de negociación que promuevan la colaboración de los actores.

De acuerdo con Klijn y Koppenjan (2016) el proceso de interacción entre los actores de las redes de gobernanza pueden engendrar tres tipos de complejidades : 1) complejidad sustantiva; 2) complejidad estratégica; 3) complejidad institucional.

1) La complejidad sustantiva se refiere a la divergencia de percepciones que se manifiesta entre los actores dentro de las redes de gobernanza. La divergencia de percepciones provoca que no siempre exista consenso entre los actores en torno a la definición del problema, sus causas y las soluciones. Es natural que los actores que provienen de diferentes organizaciones y se integran a una red cuenten con un marco de ideas que los conduce a interpretar la información disponible de manera diferente. En este sentido, la complejidad sustantiva no puede ser resuelta mediante la recopilación de más información y la generación de más conocimiento sobre el problema, pues las posturas normativas de cada actor lo llevará a interpretar la misma información sobre el problema de manera diferente o incluso contrapuesta.

2) La complejidad estratégica se refiere a los diversos comportamientos estratégicos que los actores pueden adoptar con respecto a los problemas, políticas o servicios. En la configuración de redes de gobernanza horizontales donde

existe interdependencia, los actores cuentan con un amplio margen de discrecionalidad para tomar sus propias decisiones. La variedad de comportamientos estratégicos de los actores tiene su raíz en la variedad de percepciones. La complejidad estratégica hace referencia a la naturaleza fundamentalmente impredecible de los procesos de interacción entre actores dentro de las redes de gobernanza. Por lo tanto, la complejidad estratégica no es fácil de reducir ni limitar.

3) La complejidad institucional se refiere a la divergencia de patrones de percepción, comportamiento y reglas duraderas que subyace al comportamiento de cada uno de los actores. Los problemas, políticas y servicios que se abordan en una red de gobernanza rebasan las tradicionales demarcaciones jurisdiccionales e institucionales de las organizaciones individuales. Por lo tanto, se tienden a generar choques entre fronteras institucionales de los actores. Esta situación genera un amplio margen de incertidumbre entre los actores de la red, pues no cuentan con la certeza sobre qué interpretaciones, acciones y reglas deberían guiar las interacciones entre los actores. La complejidad institucional no puede resolverse de manera rápida o simple, pues se trata de patrones de comportamiento recurrente entre los actores.

En México el diseño e implementación de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 por el Instituto Nacional Electoral (INE) bajo un esquema de gobernanza en red no estuvo exenta de las complejidades inherentes a la gestión de redes de gobernanza. La ENCCÍVICA 2017-2023 fue una política pública diseñada para atender el problema de la débil cultura democrática en la ciudadanía mexicana. Se trata de una política diseñada para ser formulada, implementada y evaluada bajo un esquema de gobernanza en red. Está política fue implementada por el INE, los Organismos Públicos Locales (OPLES) y una red de actores públicos, privados y de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como a nivel local.

El documento de la ENCCÍVICA 2017-2023 (2016) parte del reconocimiento de que en México existe un problema de débil cultura democrática entre la ciudadanía. Ante este problema se plantea que el fin último es lograr el fortalecimiento de la cultura democrática a través de la apropiación del espacio público por las y los ciudadanos. Se establece que este proceso se logra a través de tres ejes estratégicos: 1) promoción de la verdad, 2) promoción del diálogo y 3) promoción de la exigencia. Cada uno de estos ejes estratégicos son componentes en los que se integran líneas de acción en las que desarrollan diversos proyectos tanto a nivel nacional como a nivel local en colaboración con OPLES, universidades y asociaciones civiles.

De acuerdo con Reynoso (2017) uno de los aspectos más destacados de la ENCCÍVICA fue el cambio conceptual de educación cívica por el de cultura cívica. Además, se destacó su fuerte orientación hacia la promoción de la participación ciudadana como sinónimo de cultura cívica. La orientación de la participación en diversos ámbitos y espacios jurisdiccionales es lo que ha inclinado la balanza de la política hacia la adopción de un esquema de implementación de acciones bajo la gobernanza en red. Este esfuerzo de colaboración en red se presenta como la alternativa para entablar vinculaciones que permitan aumentar los impactos de las actividades de la política.

Con base en lo expuesto se puede apreciar que el objetivo de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 fue promover proyectos de promoción de la cultura democrática desde el nivel nacional hasta el local. Se proyectaba que la realización de los proyectos se hiciera en coordinación con actores de

los sectores público, privado y de la sociedad civil. Bajo estas condiciones era de esperar que el proceso de implementación enfrentara problemas de: 1) diversidad de percepciones; 2) diversidad de comportamientos; y 3) diversidad de trasfondos institucionales.

Se afirma entonces que para que las diferentes direcciones de promoción de la cultura cívica y participación ciudadana del INE y de los OPLES tuvieran éxito en la implementación de la ENCCÍVICA 2017-2023 a nivel local se debía reconocer las complejidades red y las estrategias adecuadas para gestionarlas. A continuación, se propone desarrollar un marco teórico para el análisis de las redes de gobernanza. Primero se parte de una definición general del concepto de redes de gobernanza como categoría de análisis de los procesos de implementación. Después se plantea la perspectiva de gestión de redes, de acuerdo con la cual el desempeño de las redes de gobernanza se explica a partir del uso de estrategias de gestión de red. Este análisis pretende aportar información a los administradores de red para que reconozcan cuales son las estrategias que impactan positivamente el desempeño de las redes de gobernanza que implementan una política de cambio político-cultural como la ENCCÍVICA 2017-2023.

La gestión de redes de gobernanza

De acuerdo con Klijn y Koppenjan (2016) las redes de gobernanza se definen como conjuntos de relaciones sociales más o menos estables entre actores mutuamente dependientes que se agrupan en torno a un problema público, una política o un conjunto de recursos. Estas relaciones sociales se mantienen o modifican a través de interacciones entre actores en el tiempo. Complementando, Rhodes (2006) señala que estas relaciones de red están institucionalizadas en patrones recurrentes de reglas que finalmente condicionan la implementación de las políticas y el funcionamiento de los servicios. En ese sentido la gestión de las redes depende mucho de las negociaciones entre los miembros interdependientes de las redes de gobernanza para modificar estas relaciones institucionalizadas.

Partiendo de este concepto general de redes de gobernanza complementamos esta perspectiva con la gestión de redes desarrollada inicialmente en países bajos, lo que permitirá desarrollar un marco para analizar el desempeño de las redes de gobernanza de la ENCCÍVICA 2017-2023 (Klijn *et al.*, 2010; Van Meerkerk *et al.*, 2015; Klijn y Koppenjan, 2016; Klijn *et al.*, 2020). Las estrategias de gestión de red se definen como conjuntos de acciones que pueden iniciar los administradores para gestionar las complejidades de red y así obtener un buen desempeño (Van Meerkerk *et al.*, 2015).

El proceso de implementación de políticas de promoción de la cultura cívica como la ENCCÍVICA 2017-2023 implicó el uso implícito de estrategias para negociar con actores de diversos sectores (público, privado y civil) que atraviesan diferentes niveles gubernamentales (federal, estatal y municipal) y diversas áreas de competencia de política pública (educación básica, educación superior, participación electoral, participación política, entre otras). Bajo estas condiciones, las redes de gobernanza requieren del establecimiento de un administrador de red, usualmente público que sea capaz de generar las condiciones adecuadas para que las interacciones de estos actores en diferentes áreas sean idóneas para alcanzar los objetivos de la política de la manera más efectiva posible.

Es evidente que en los procesos de implementación de políticas mediante redes de gobernanza, la colaboración no ocurre por sí sola, es necesario que un administrador de red conduzca las interacciones y el juego político de los actores para lograr los objetivos. El intento deliberado de gobernar los procesos de las redes de gobernanza se

denomina gestión de redes, la cual permite resultados más satisfactorios (Klijin *et al.*, 2010). De acuerdo con la perspectiva de gestión de redes de gobernanza, el desempeño de una red de gobernanza se explica a partir del impacto de las estrategias de 1) exploración de percepciones, 2) conexión de actores, 3) acuerdos institucionales y 4) legitimidad democrática (Bekkers y Edwards, 2007; Dryzek, 2010; Klijin *et al.*, 2010; Van Meerkerk *et al.*, 2015; Klijin *et al.*, 2015; Klijin y Koppenjan, 2016; Klijin *et al.*, 2020).

1) Las estrategias de exploración de percepciones buscan conocer y manejar las potenciales perspectivas y visiones divergentes de los actores de la red. Se refiere a la exploración de percepciones de los miembros de la red para aclarar las metas y lograr mejores resultados. Las estrategias de exploración consisten en que el administrador genere las condiciones para la participación extendida de los miembros de la red en la definición del problema y el desarrollo de las alternativas de solución. Al hacer converger las perspectivas de múltiples actores y combinarlo con el conocimiento científico aceptado por todos, puede hacer surgir soluciones creativas que se adapten al contexto que se enfrenta la red (Klijin *et al.*, 2010; Van Meerkerk *et al.*, 2015; Klijin *et al.*, 2015; Klijin y Koppenjan, 2016).

2) Las estrategias de conexión de actores buscan manejar los potenciales comportamientos divergentes de los actores dentro de las redes. Las estrategias consisten en la vinculación entre actores y recursos para lograr los objetivos políticos de una red de gobernanza. Se enfatiza el papel del administrador de la red para identificar a los actores necesarios para concretar una política, programa o servicio, y después crear las condiciones para que inviertan sus recursos. Una vez en funcionamiento las interacciones de red, los administradores deben lograr controlar los potenciales comportamientos divergentes de los actores por la asimetría de recursos. El empleo de la estrategia consiste en hacer una adecuada identificación de los participantes y sus recursos. Unir estos actores implica gestionar sus interacciones y considerar la activación o desactivación selectiva de los actores de red en función de los objetivos de la política (Klijin *et al.*, 2010; Van Meerkerk *et al.*, 2015; Klijin *et al.*, 2015; Klijin y Koppenjan, 2016).

3) Las estrategias de acuerdos institucionales buscan controlar los patrones de percepción, comportamiento y reglas que impiden la interacción adecuada entre los miembros de la red. Las estrategias institucionales consisten en el establecimiento de estructuras institucionales que permitan la consulta, interacción y deliberación adecuada entre los actores de red por un tiempo prolongado. Los administradores de red deben asegurarse de que los costos de transacción de la red se mantengan lo más bajo posible. Cuando se logran acuerdos aceptables para todos los involucrados se logrará la perdurabilidad de las relaciones y las interacciones. La estabilidad de las interacciones en red permitirá que éstas logren institucionalizarse y en consecuencia se faciliten los futuros procesos de implementación de políticas y de prestación de servicios (Klijin *et al.*, 2010; Van Meerkerk *et al.*, 2015; Klijin *et al.*, 2015; Klijin y Koppenjan, 2016).

4) Las condiciones de legitimidad democrática buscan asegurar que los procesos de toma de decisiones dentro de la red tengan legitimidad. Los administradores de red pueden detonar el potencial democrático de las redes de gobernanza asegurando procedimientos y reglas para que los miembros de la red tengan voz en los debates, tengan adecuadas condiciones de deliberación y se asegure la transparencia en las decisiones. Si los administradores de red aseguran la calidad democrática de las decisiones dentro de las redes, se puede promover la mejora del desempeño de la red. No hay consenso sobre la calidad democrática de las redes de gobernanza frente a la tradicional

democracia representativa, pero se puede reconocer su potencial al permitir que actores de diversos sectores participen de manera directa en la toma de decisiones públicas (Bekkers y Edwards, 2007; Dryzek, 2010).

5) Finalmente el desempeño de las redes de gobernanza se conceptualiza en función de los resultados en términos de contenido sustantivos obtenidos por las redes y los procesos para lograr el involucramiento de los participantes de la red. Estos resultados no se relacionan directamente con los indicadores de desempeño que establecen las tradicionales planeaciones de las políticas o programas, sino con el resultado global de la colaboración en red sobre el problema que afecta a una comunidad específica que recibe los servicios de la red. Los resultados en términos de contenido se ven reflejados en la capacidad de la red para solucionar los problemas presentes y futuros; su capacidad para innovar soluciones; y finalmente su capacidad para integrar a los miembros de la red en las decisiones y los resultados. Los resultados en términos de los procesos se ven reflejados en la capacidad de la red para satisfacer a las partes interesadas; solucionar conflictos entre actores; superar estancamiento en negociaciones; integrar actores con diferentes percepciones; promover la frecuencia de contacto y promover el apoyo de las partes interesadas a los resultados de la red (Klijin *et al.*, 2010).

Bajo la perspectiva de gestión de redes, las estrategias y las condiciones de legitimidad democrática tienen un impacto significativo en el desempeño de las redes de gobernanza (Klijin *et al.*, 2010). La perspectiva de políticas públicas ha reconocido que muchos procesos de implementación de políticas y prestación de servicios se desarrollan dentro de complejas redes de actores que inician desde el sector público (Hjern y Hull, 1982). El objetivo de la gestión de redes no es solamente coordinar deliberadamente un conjunto de actores públicos, privados y de la sociedad civil para prestar servicios, sino que también buscan alcanzar soluciones más efectivas y legítimas a los problemas públicos complejos (Klijn y Koppenjan, 2016). La conceptualización sintética de las estrategias de gestión de red y legitimidad democrática como variables independientes, así como el desempeño de red como variable dependiente se muestra en el Cuadro 1.

Tabla 1.

Estrategias de gestión y desempeño de las redes de gobernanza.

Estrategias de Red	
Componente	Descripción
X1 Exploración	Es un conjunto de estrategias encaminadas a controlar la diversidad de percepciones de los actores de la red. Consiste en la exploración de las posturas de los diferentes actores y la influencia sobre las mismas para lograr una congruencia en torno a las metas.
X2 Conexión	Es un conjunto de estrategias encaminadas a controlar la diversidad de comportamientos de los actores de la red. Consiste en la activación o desactivación selectiva de los diferentes actores para la construcción de interacciones o coaliciones benéficas al desarrollo de los proyectos y el logro de los objetivos.
X3 Acuerdos de red	Es un conjunto de estrategias encaminadas a modificar la diversidad de comportamientos institucionalizados de los actores de las redes. Consiste en la creación de nuevos y adecuados arreglos interorganizacionales que aseguren estabilidad en la interacción entre los actores públicos, privados y sociales a lo largo del tiempo.
X4 Legitimidad Democrática	Es un conjunto de reglas y procedimientos democráticos que aseguran que los procesos e interacciones de la red produzcan decisiones legítimas. Se debe asegurar que los actores tengan voz en las discusiones, la transparencia de las decisiones y las adecuadas condiciones de deliberación.

Desempeño de Red	
Componente	Definición
Y1 Resultados (Contenido)	Se refiere a los resultados sustantivos de la red de actores en relación con el proyecto específico que se está implementando. El desempeño de la red en términos de resultados se ve reflejado en la capacidad de la red para dar solución a los siguientes aspectos de los proyectos: innovación de los resultados, carácter integral de las soluciones, involucramiento de actores, efectividad de las soluciones, efectividad de las soluciones para el futuro.
Y2 Resultados (Proceso)	Se refiere a los resultados de la red en relación a la gestión de las interacciones entre los múltiples actores. El desempeño en términos de procesos se ve reflejado en la capacidad de la red para gestionar las siguientes dimensiones de las interacciones: nivel de satisfacción con la gestión, resolución de conflictos, superación de bloqueos, uso productivo de diferencias, frecuencias de contacto y apoyo de los actores a los resultados.

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

Derivado de este recorrido teórico, se plantea la siguiente hipótesis de estudio con las variables propuestas para el caso de la ENCCÍVICA 2017-2023:

(H1) las estrategias de exploración de percepciones, conexión de actores y acuerdos institucionales, así como las condiciones de legitimidad democrática impactan positivamente el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.

Metodología

La presente investigación se plantea como una de tipo cuantitativa que busca explorar cuáles son las estrategias de gestión que impactan en mayor grado los resultados de las redes de gobernanza. En ese tenor, las variables de investigación arriba enunciadas se configuraron como constructos teóricos que se midieron a través de varios ítems de escala ordinal. Para el estudio de las variables de desempeño de las redes de gobernanza se adaptó un cuestionario con base en la literatura de gestión de redes (Bekkers y Edwards, 2007; Dryzek, 2010; Klijn *et al.*, 2010; Van Meerkerk *et al.*, 2015; Klijn y Koppenjan, 2016). Se trata de un conjunto de ítems operacionalizados para evaluar el desempeño de los procesos de gestión bajo el esquema de redes de gobernanza. El detalle de las variables y los ítems asociados se muestran en el Cuadro 3.

Tabla 2.

Constructos e ítems para el desempeño de las redes de gobernanza.

Variable	Ítem
(X1) Exploración	1.5 Los líderes de proyecto tratan de hacer que la diversidad de percepciones se manifieste y sea incluida en el proceso de toma de decisiones.
	1.6 Los líderes de proyecto presta especial atención a la puesta en común de diversos puntos de vista
	1.7 El liderazgo del proyecto presta suficiente atención a la participación de organizaciones externas que pueden aportar nuevas ideas y soluciones.
	1.8 Los líderes de proyecto recolecta información entre los actores y pone énfasis en establecer puntos de partida y necesidades de información comunes.

(X2) Conexión	1.1 Los líderes de proyecto tienen como objetivo conectar actores con intereses diferentes tanto como se pueda.
	1.2 Los líderes de proyecto consultan a las personas que lo llevan a cabo, procurando así una toma de decisiones conjunta.
	1.3 Los líderes de proyecto toman en cuenta las relaciones interpersonales existentes entre los actores como bases para la generación y desarrollo de nuevos vínculos.
	1.4 Cuando surgen problemas en el proyecto, los líderes tratan de encontrar puntos en común entre los intereses en conflicto de los actores.
(X3) Acuerdos	1.13 El liderazgo crea suficientes oportunidades para que los representantes de partes interesadas den retroalimentación a los proyectos.
	1.14 El liderazgo procura la integración de actores públicos a los proyectos a través de espacios de negociación y debate
	1.15 El liderazgo procura la integración de actores privados a los proyectos a través de espacios de negociación y debate
	1.16 El liderazgo del proyecto procura la integración de actores de la sociedad civil a los proyectos a través de espacios de negociación y debate
(X4) Legitimidad	2.1 Hay muchas partes interesadas involucradas en los proyectos [voz]
	2.2 Los procesos de realización de los proyectos es accesible para las partes interesadas [voz]
	2.3 El flujo de información sobre los proyectos está bien organizado [transparencia]
	2.4 El proceso de toma de decisiones relacionado con los proyectos se caracteriza por una alta transparencia (visión de decisiones concretas) [transparencia]
	2.5 El proceso en torno a los proyectos incluye muchas oportunidades para el debate y la discusión [debida deliberación]
	2.6 La argumentación en torno a los proyectos es cuidadosa y buena en términos de contenido [debida deliberación]
Variable	Ítem
(Y1) Contenido	3.1 Se han desarrollado ideas innovadoras entre la red de actores que implementa los proyectos
	3.2 Las diferentes funciones y recursos de la red de actores se han conectado lo suficiente para lograr los objetivos de los proyectos
	3.3 La red de actores involucrados en la organización de los proyectos han hecho una contribución reconocible al desarrollo de los resultados
	3.4 Las soluciones que se han desarrollado en la red de actores realmente se ocupan de los problemas que atiende los proyectos
	3.5 Las soluciones desarrolladas en los proyectos, son soluciones duraderas para el futuro
(Y2) Proceso	3.6 Los actores involucrados han contribuido sustancialmente a la gestión del proyecto
	3.7 Los conflictos y las diferencias de opinión se han resuelto adecuadamente durante el proyecto
	3.8 Fue testigo de la superación de algún punto muerto en las negociaciones.
	3.9 Los actores involucrados han hecho uso de las diferentes perspectivas y visiones existentes entre los actores de la red con respecto a las soluciones y problemas del proyecto
	3.10 Los actores involucrados tuvieron contacto frecuente entre ellos durante el proyecto
	3.11 Los resultados del proyecto pueden contar con el apoyo de los actores involucrados

Fuente: Elaboración propia con base en Bekkers y Edwards , (2007), Dryzek (2010), Klijn *et al.* (2010), Van Meerkerk *et al.* (2015), Klijn y Koppenjan (2016).

Para medir los constructos se utilizan ítems de escala Likert de siete puntos que captan la percepción de los funcionarios sobre el uso de las estrategias de gestión de red. A la escala se le asigna un valor que va desde “1” que significa “Total Desacuerdo” hasta “7” que significa “Total Acuerdo” con cada una de las afirmaciones sobre uso de estrategias de gestión de red.

En cuanto a la determinación de la muestra, la literatura de redes de gobernanza (Provan y Milward, 2001) señalan que para el análisis del desempeño de las redes de gobernanza no existe un único parámetro para determinar el espacio de medición, pues se puede hacer a nivel micro (organización individual que participa en la red), meso (conjunto de organizaciones involucradas en el funcionamiento de la red) o macro (comunidad de actores que reciben los servicios de la red). Para el presente estudio se adoptó el nivel de análisis meso, lo que implicó que se considera como universo de estudio a todos los funcionarios pertenecientes a los Organismos Públicos Locales (OPLES) que están involucrados en la implementación de programas y proyectos de promoción de la cultura cívica a nivel local en el marco de la ENCCÍVICA 2017-2023.

Los datos del cuestionario se obtuvieron mediante un formulario de Google contestado por los funcionarios entre 2023 y 2024. La muestra final se determina por conveniencia, es decir, no probabilística y no aleatoria, creada en función del acceso y disponibilidad de los encuestados. Se logró la participación de 85 funcionarios de los diferentes Organismos Públicos Locales (OPLES) pertenecientes a las diferentes circunscripciones electorales: Circunscripción 1 (Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Nayarit), Circunscripción 2 (San Luis Potosí), Circunscripción 3 (Campeche, Oaxaca, Veracruz) Circunscripción 4 (Guerrero, Hidalgo), Circunscripción 5 (Colima, Michoacán, Querétaro). En conjunto estos 13 Organismos representan el 40% de los OPLES del país. Por otro lado, el tamaño de muestra resulta adecuado para los fines exploratorios dentro de los modelos PLS-SEM. La literatura establece que deben existir al menos 10 casos por camino estructural planteado en el modelo; el modelo planteado finalmente contiene tres caminos estructurales que requieren al menos una muestra de 30 casos.

Con los datos obtenidos de los 85 funcionarios se procedió a probar la relación causal entre las variables a través de un Modelo de Ecuaciones Estructurales de Mínimos Cuadrados Parciales (PLS-SEM por sus siglas en inglés). Este tipo de modelos permiten explorar cuáles son los factores que tienen mayor probabilidad de impacto sobre los resultados de las redes. Los PLS-SEM permiten el establecimiento de modelos estructurales donde se plantean relaciones causales complejas entre variables latentes o constructos. Estas variables latentes se miden a través de indicadores proxy como lo son los ítems de escala ordinal de un cuestionario. Una de las ventajas más importantes de estos modelos es que el algoritmo PLS-SEM permite determinar la probabilidad de impacto de un constructo o variable latente sobre otro (Hair, 2012; Hair *et al.*, 2019). Así, la elección metodológica de los PLS-SEM permite complementar el tradicional análisis descriptivo de las redes a través de rastreo de proceso o análisis de redes sociales, pues muestra cual es el sentido y grado de impacto de las estrategias sobre el desempeño de la red.

Los modelos PLS-SEM se utilizan principalmente para desarrollar la teoría en investigaciones exploratorias (Hair *et al.*, 2012; Hair *et al.*, 2019; Mehmetoglu y Venturini, 2021). Se recomienda utilizar el método de estimación PLS-SEM para construir modelos causales cuando: a) se trabaja con muestras pequeñas (menos de 200 observaciones); b) se incluye una gran cantidad de indicadores, variables latentes, así como relaciones estructurales;

c) se requiere pocos indicadores por variable latente; d) no se requiere que los datos de los indicadores tengan una distribución normal y por lo tanto se pueden usar datos de escala ordinal (Mehmetoglu y Venturini, 2021).

De acuerdo con la literatura (Kwong y Wong, 2013; Ramirez *et al.* 2014; Hair *et al.*, 2019) la construcción y comprobación de modelos de ecuaciones estructurales de mínimos cuadrados parciales (PSL-SEM) se da en tres etapas (Cuadro 2):

Descripción del modelo. a) Construcción de los modelos de medida (reflectivo o formativo) consiste en establecer los constructos y asociarlos a sus respectivas medidas; b) Construcción del modelo estructural consiste en el establecimiento de las relaciones causales entre los constructos.

Validez y confiabilidad del modelo de medida. a) la validez convergente señala que tanto las mediciones están asociados a cada constructo a través de las cargas factoriales y el valor de la Varianza Media Extraída (AVE por sus siglas en inglés); b) la validez discriminante señala que un constructo y sus medidas se distingan de otro constructo a través del análisis de cargas cruzadas del valor Hetero Rasgo Mono Rasgo (HTMT por sus siglas en inglés) y del valor de Factor de Inflación de la Varianza (VIF por sus siglas en inglés); c) la fiabilidad de constructo consiste en observar la consistencia interna del constructo a través del alfa de Cronbach y fiabilidad compuesta.

Valoración del modelo estructural. a) evaluación del coeficiente de correlación r de Pearson (r^2) para observar la varianza explicada, es decir, en qué medida los constructos independientes explican el constructo dependiente. b) evaluar los coeficientes de ruta (β) para determinar el grado de impacto de cada constructo independiente sobre el dependiente. c) evaluar la significancia estadística de cada coeficiente de ruta mediante el método de remuestreo simulado (Bootstrapping).

Tabla 3.

Criterios de referencia para la validación del modelo PLS-SEM.

Estadísticos de bondad de ajuste y criterios de referencia		
A) Valoración de los Modelos de Medida		
Estadístico	Abreviatura	Criterio
a) Validez Convergente		
Fiabilidad de indicadores (Cargas Factoriales)	λ	Los indicadores asociados a cada variable latente deben tener un valor ≥ 0.70
Varianza Extraída Media (Validez Convergente)	AVE	Cada latente debe tener un valor ≥ 0.50
b) Validez Discriminante		
Cargas Cruzadas (Cargas Factoriales con todos los constructos)	λ	Los ítems asociados a un constructor deben tener una carga $>$ a las cargas en los demás constructos
Proporción Heterotrait-Monotrait	HTMT	Los valores de cada constructo deben ser $< .900$

b) Fiabilidad de constructo		
Fiabilidad de constructo (Alfa de Cronbach)	AC	Cada latente debe tener un valor ≥ 0.70
Fiabilidad de constructo (Fiabilidad Compuesta de Constructo)	FC	Cada latente debe tener un valor ≥ 0.70
B) Valoración del Modelo Estructural		
a) Validez endógena		
Coefficiente de correlación	r^2	El coeficiente de correlación sobre las variables latentes endógenas debe ser > 0.10
b) Coeficiente de camino		
Coefficiente de Ruta	β	El coeficiente de ruta sobre las flechas que van de las variables exógenas a la endógenas debe ser ≥ 0.20
c) Análisis Bootstrapping		
Bootstrapping (t de Student)	t	Para que los coeficientes de ruta sean significativos el valor t debe ser > 1.96
Bootstrapping (Significancia)	p-value	Los coeficientes de ruta pueden tener los siguientes niveles de significancia: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Fuente: Elaboración propia con base en Kwong y Wong (2013) Ramírez *et al.* (2014) y Hair *et al.* (2019).

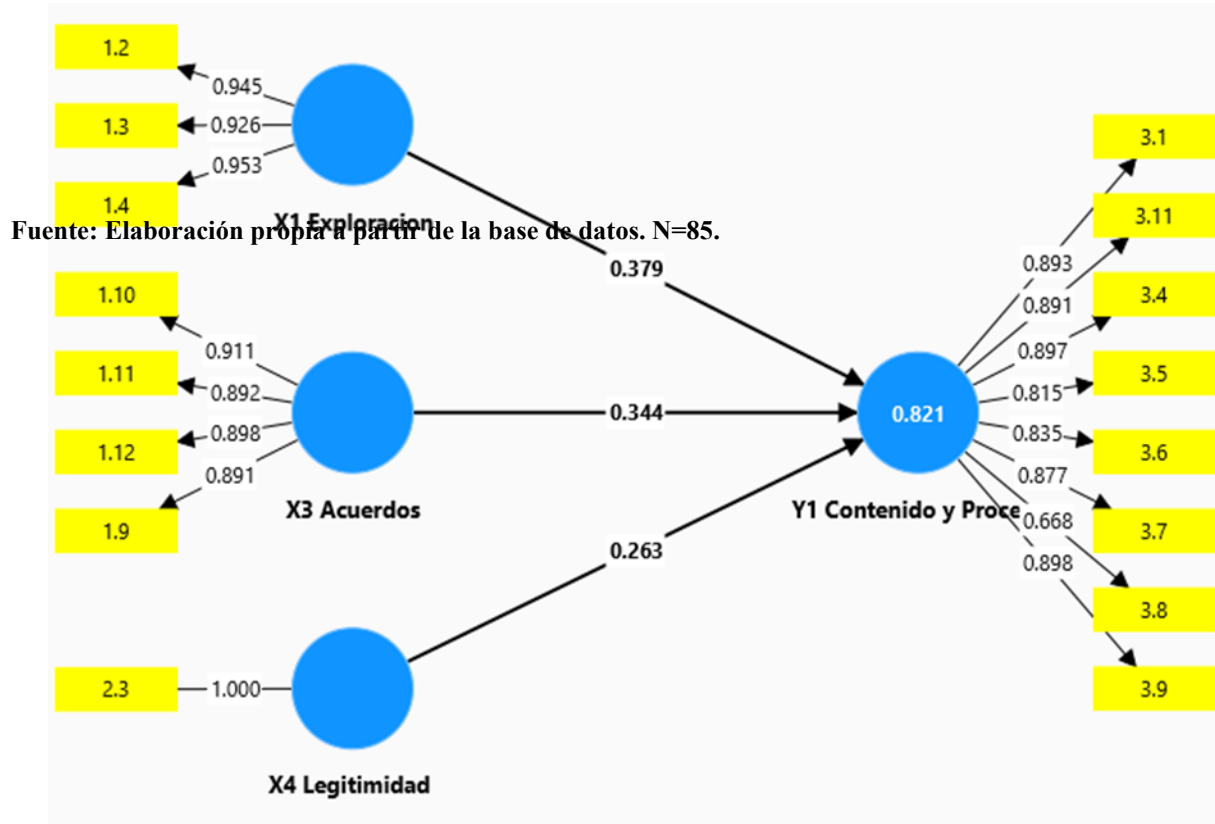
Resultados

La primera etapa para desarrollar el modelo PLS-SEM consistió en el diseño de un nomograma estructural que representa la hipótesis de investigación. Sin embargo, el modelo previsto originalmente con todos los ítems asociados no fue validado con el algoritmo PLS-SEM y el procedimiento Bootstrapping. Por lo tanto, se descartaron del modelo todos los ítems de las estrategias de conexión de actores, así como un ítem de las estrategias de exploración y cinco ítems de la legitimidad democrática. Estos ítems se descartan por el hecho de presentar problemas de colinealidad. La configuración del modelo final, por lo tanto, tiene un importante impacto teórico-empírico de exploración para la comprensión del desempeño de las redes de promoción de la cultura cívica en México a nivel local. La figura 1 muestra el nomograma estructural de la hipótesis ajustada para esta investigación. La hipótesis que finalmente se prueba y tiene resultados válidos queda de la siguiente manera:

(H2) las estrategias de exploración de percepciones y acuerdos institucionales, así como las condiciones democráticas de legitimidad impactan positivamente el desempeño de las redes de gobernanza que implementan la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local

Figura 1.

Nomograma estructural de la hipótesis ajustada.



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos. N=85.

Una vez establecido el diseño general del modelo estructural como quedó plasmado arriba, se procede a la validación del modelo PLS-SEM en dos etapas: 1) validación del modelo de medida y 2) validación del modelo estructural. Se debe recordar que el objetivo del algoritmo PLS-SEM consiste en maximizar la varianza explicada (valor R^2) de la variable latente endógena del modelo (variable dependiente de desempeño en término de resultados y procesos de red). Así, el conjunto de estadísticos que se analizan en los modelos de medida y modelo estructural tienen el objetivo de conocer la capacidad predictiva del modelo.

En cuanto a la validación del modelo de medida se debe considerar cada una de las variables por separado. Esto significa determinar la validez de cada uno de los constructos del modelo, que abarcan tanto las variables latentes exógenas (variables independientes), como las variables latentes endógenas (variable dependiente). La evaluación de modelo de medida se da en tres etapas: 1) Validez convergente (cargas factoriales de indicadores y valor AVE de constructo); 2) Validez discriminante (análisis de cargas cruzadas y proporción HTMT); 3) Validez de la consistencia interna del constructo (Alpha de Cronbach y Fiabilidad Compuesta). La tabla 1 muestra los resultados de investigación con los criterios para la evaluación de los modelos de medida.

Tabla 4.
Resumen de resultados con los criterios de evaluación del modelo de medida.

Constructo	Indicadores	Validez Convergente		Validez Discriminante		Fiabilidad de Consistencia Interna	
		(1) Cargas	(2) AVE	(3) Carga Cruzada	(4) HTMT	(5) Alpha de Cronbach	(6) Fiabilidad Compuesta
		>.70	>.50	Carga de Ítem > en su constructo	Valores Cruzados <.90	.60-.95	.60-.95
X2 Exploración	1.2 Exploración	0.945	0.886	Sí.	Sí	0.936	0.939
	1.3 Exploración	0.926					
	1.4 Exploración	0.953					
X3 Acuerdos	1.9 Acuerdos	0.891	0.807	Sí.	Sí	0.920	0.922
	1.10 Acuerdos	0.911					
	1.11 Acuerdos	0.892					
	1.12 Acuerdos	0.898					
X4 Legitimidad	2.3 Legitimidad	1.000	1	Sí.	Sí	1	1
Y1 Resultados	3.1 Contenido	0.893	0.722	Sí.	Sí	0.944	0.950
	3.4 Contenido	0.897					
	3.5 Contenido	0.815					
Y2 Proceso	3.1 Resultados	0.893					
	3.4 Resultados	0.897					
	3.5 Resultados	0.815					
	3.6 Proceso	0.835					
	3.7 Proceso	0.877					
	3.8 Proceso	0.668					
	3.9 Proceso	0.898					
	3.11 Proceso	0.891					

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del cuestionario. N=85.

La validez convergente indica el grado en que una medida se correlaciona positivamente con medidas alternativas del mismo constructo. Se puede observar en la columna 1 que todas las cargas externas están por encima del valor de 0.70, con la excepción del ítem 3.8, el cual se conserva por considerarse relevante para entender el constructo. Estos valores indican un nivel suficiente de fiabilidad de los indicadores con respecto a su constructo.

Después se puede observar en la columna 2 el valor de la Varianza Promedio Extraída (AVE por sus siglas en inglés) de cada constructo está por encima del valor de referencia de 0.50, lo que indica la existencia de comunalidad en el constructo, es decir que la variable está bien representada por los factores o medidas que la forman.

En cuanto a la fiabilidad de la consistencia interna de los modelos de medida se consideran el Alpha de Cronbach y la Confiabilidad Compuesta. Estas dos medidas permiten determinar si los ítems realmente están midiendo el constructo al que están asociados. En la columna 5 y 6 se muestra respectivamente que los valores de Alfa de Cronbach y Fiabilidad Compuesta para todos los constructos del modelo son mayores al criterio de referencia de 0.70, lo que significa que cada grupo de ítems miden a su respectivo constructo.

La validez discriminante señala el grado en que un constructo es verdaderamente distinto de otro. Primero, se analizan las cargas cruzadas de cada bloque de indicadores con todos los constructos. En la tabla 2 se verifica que las cargas de los ítems asociados a su respectivo constructo son superiores a las del resto. Después se analiza el resultado de la proporción HTMT que señala la validez discriminante del constructo, misma que es aceptable bajo un criterio flexible, ya que presenta valores por debajo de 0.90 y significa que los constructos son conceptualmente diferentes entre sí (tabla 3).

Tabla 5.
Cargas cruzadas para validez discriminante.

Ítems	X2 Exploración	X3 Acuerdos	X4 Legitimidad	Y1 Contenido/ Proceso
1.2 Exploración	0.945	0.743	0.752	0.804
1.3 Exploración	0.926	0.735	0.622	0.752
1.4 Exploración	0.953	0.754	0.724	0.833
1.9 Acuerdos	0.708	0.891	0.725	0.766
1.10 Acuerdos	0.676	0.911	0.582	0.721
1.11 Acuerdos	0.654	0.892	0.653	0.718
1.12 Acuerdos	0.791	0.898	0.706	0.803
2.3 Legitimidad	0.745	0.744	1.000	0.801
3.1 Contenido	0.707	0.773	0.702	0.893
3.4 Contenido	0.817	0.694	0.750	0.897
3.5 Contenido	0.692	0.687	0.654	0.815
3.6 Proceso	0.814	0.734	0.613	0.835
3.7 Proceso	0.725	0.749	0.790	0.877
3.8 Proceso	0.444	0.508	0.583	0.668
3.9 Proceso	0.759	0.769	0.707	0.898
3.11 Proceso	0.739	0.759	0.641	0.891

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de investigación. N=85.

Tabla 6.
Proporción de HTMT

Constructos	X2 Exploración	X4 Acuerdos	X5 Legitimidad	Y1 Contenido/ Proceso
X2 Exploración				
X4 Acuerdos	0.848			
X5 Legitimidad	0.768	0.773		
Y1 Contenido/ Proceso	0.893	0.896	0.826	

Fuente: Elaboración propia. N=85.

La tercera y última etapa del modelo PLS-SEM es la validación del modelo estructural. Esta etapa consiste en evaluar la validez teórica de las relaciones causales establecidas entre los constructos dentro del nomograma. La valoración del modelo estructural permite, además, determinar la capacidad predictiva del modelo y el grado de impacto de un constructo o variable sobre otro. Se debe considerar las siguientes medidas: 1) evaluar el valor del Factor de Inflación de la Varianza (VIF por sus siglas en inglés) para determinar que no haya problemas de colinealidad entre las relaciones causales; 2) valoración de los coeficientes de ruta que van de las variables exógenas hacia las endógenas; 3) valoración de la significancia estadística a través del procedimiento bootstrapping (remuestreo); y 4) los valores R^2 sobre las variables endógenas o mediadoras. En la tabla 4 se muestra una síntesis de los resultados para la evaluación del modelo estructural.

Tabla 7.
Síntesis de la evaluación del modelo estructural.

(1) Relación	(2) VIF (<5)	(3) Coeficiente β (>.20)	(4) Estadístico t (>1.96)	(5) P-value (<.05)	(6) Valor R^2
X2 Exploración → Y1-Y2 Contenido/Procesos	3.119	0.379	3.376	0.001	0.821
X3 Acuerdos → Y1-Y2 Contenido/Procesos	3.114	0.344	2.978	0.003	
X5 Legitimidad → Y1-Y2 Contenido/Procesos	2.627	0.263	3.071	0.002	

Fuente: Elaboración propia. N=85.

En la columna 1 de la tabla 4 podemos ver las relaciones causales planteadas en el nomograma de la figura 1. En la columna 2 comenzamos con la verificación de valor VIF que nos permite detectar si existen niveles críticos de colinealidad entre cada conjunto de variables predictivas. Cuando los valores VIF están por debajo de 5 indica que no existen problemas de colinealidad, como es el caso del modelo estructural propuesto.

En la columna 3 de la tabla 4 se puede observar los coeficientes de ruta que indican la probabilidad de impacto de una variable sobre otra. Los coeficientes de ruta son valores estandarizados entre “-1” y “+1”, los coeficientes cercanos a “+1” representan relaciones positivas fuertes y los coeficientes cercanos a “-1” indican relaciones

negativas fuertes. El criterio para considerar que un coeficiente tiene un impacto significativo sobre una variable endógenas es aquel superior a 0.20. Se puede apreciar que todos los coeficientes de ruta de las estrategias de gestión de red hacia las variables endógenas de legitimidad y desempeño son superiores a dicho valor. En la cuarta columna se observa, además, que cuando las estrategias de gestión de red son mediadas por la legitimidad democrática amplían significativamente su impacto sobre el desempeño.

En la columna 3 y 5 de la tabla 4 se muestra el “estadístico t” y los valores de significancia estadística de los diferentes coeficientes de ruta. La significancia estadística de los coeficientes de ruta depende del error estándar obtenido a través del proceso bootstrapping (remuestreo). El error estándar obtenido permite calcular los “valores t” y los “valores p” para todos los coeficientes de ruta estructurales. Se observa que para todos los caminos estructurales se logra un nivel de confiabilidad al 95%, es decir, que se obtienen “valores t” empíricos mayores al valor crítico de 1.96 y “valores p” menores a valor crítico de 0.05.

Finalmente, para evaluar el poder predictivo del modelo estructural se utiliza el valor del coeficiente de determinación R^2 . Este valor representa los efectos combinados de las variables latentes exógenas (independientes) sobre las variables latentes endógenas (dependientes). El coeficiente de determinación representa la cantidad de varianza que es explicada en un constructo dependiente por todos los constructos independientes asociados al mismo. El valor R^2 va desde 0 a 1, de tal manera que cuando mayor sea el valor, mayor es la predicción. En la columna 6 se puede observar que las variables independientes en su conjunto tienen un efecto importante sobre el desempeño de 0.821.

Análisis de resultados

Una vez comprobada la validez estadística del modelo PSL-SEM para la hipótesis planteada en esta investigación, es necesario analizar la implicaciones teóricas y empíricas de los resultados obtenidos. Cabe recordar que la interpretación adecuada de los modelos PLS-SEM debe estar sólidamente fundamentada en la literatura teórica, es por ello que se reformula la hipótesis original a la luz de los resultados del modelo, misma que fue confirmada con la información obtenida en entrevistas semiestructuradas a los funcionarios de los Institutos Electorales Locales (OPLES). El resultado de estas entrevistas y del modelo son coherentes en el sentido de que resaltan la exploración de percepciones y acuerdos institucionales son las estrategias de gestión de red que impactan en mayor grado el desempeño de la red en términos de resultados y procesos.

En cuanto a las estrategias de exploración de percepciones estas tienen un coeficiente de impacto directo sobre el desempeño de “0.379”. Este valor refleja la relevancia de la estrategia de exploración para gestionar las redes locales de gobernanza que promueven la cultura cívica en México. El impacto de esta estrategia implica que en el proceso de implementación de la ENCCÍVICA a nivel local existe una diversidad de percepciones, sobre todo con aquellos aliados que no están relacionados directamente con temas de participación ciudadana y cultura cívica como: las escuelas de nivel básico públicas y privadas; secretarías de la juventud, asociaciones civiles, entre otras. La diversidad de percepciones que llega a manifestarse en la red de aliados estratégicos es atendida por los OPLES en los procesos de interacción a fin de lograr buenos resultados en los proyectos o promover la innovación en los mismos. Los funcionarios de los OPLES destacan que activamente se procura reconocer las percepciones de los

aliados estratégicos en torno al problema de la cultura cívica y las mejores soluciones e incluso les permite aportar ideas al diseño de los proyectos y actividades. Este tipo de acciones ha permitido que la vinculación entre los actores sea más estrecha, que los proyectos sean más innovadores y esto finalmente desemboca en mejores resultados.

En cuanto a las estrategias de acuerdos institucionales estas tienen un coeficiente de impacto directo sobre el desempeño de “0.344”. Estos resultados revelan que las estrategias de gestión de acuerdos formales se implementan porque existen barreras institucionales en las redes de aliados estratégicos locales para la implementación de proyectos de promoción de la cultura cívica. En el caso de promoción de la cultura cívica a nivel local la complejidad institucional se manifiesta como barreras en cuanto percepciones, objetivos y reglas entre los Institutos Electorales Locales y los aliados estratégicos, lo cual impiden la consolidación de vínculos adecuados y duraderos para realizar los proyectos que contribuyen a solucionar el problema. Las entrevistas revelan que los principales aliados estratégicos de los OPLES para la promoción de la cultura cívica a nivel local son las organizaciones relacionadas con los entornos escolares como secretarías de educación y escuelas del sector público y privado. Sin embargo, en aquellos estados donde el OPLE no logra establecer acuerdos formales con las secretarías de educación estatales, la principal autoridad educativa a nivel local, la realización de las actividades se complica seriamente. En cambio, en aquellos casos donde las secretarías de educación son un aliado estratégico consolidado, la realización de los proyectos y actividades en entornos escolares se logra de manera más fácil, continua y efectiva.

En lo referente a las condiciones de legitimidad democrática, concretamente las condiciones de transparencia de la información, estas tienen un coeficiente de impacto directo sobre los resultados con un valor de “0.263”. Dentro de este constructo se descartaron los ítems referentes a la voz de los participantes y la debida deliberación, debido a que en el funcionamiento empírico de la red los aliados estratégicos no participan con su voz, ni existe debate en torno al diseño o evaluación de la política. Los resultados revelan que cuando los administradores de los OPLES aseguran una legitimidad democrática procedimental como la transparencia de la información, el impacto de las estrategias de gestión de red puede aumentar significativamente. Esto significa que cuando los OPLES facilitan el flujo de información con sus aliados estratégicos durante los procesos de exploración de percepciones y el establecimiento de acuerdos institucionales se puede aumentar la confianza y esto ayuda a consolidar los vínculos de red.

Finalmente, el modelo muestra que el desempeño de la red en términos de los resultados de contenido y procesos es explicado de manera significativa por las estrategias de exploración de percepciones, acuerdos de red y legitimidad democrática con un coeficiente R^2 de “0.821”. En términos generales los funcionarios de los OPLES reconocen que el esquema de gobernanza en red contribuye positivamente al desarrollo de las actividades de promoción de la cultura cívica a nivel local. En la mayoría de los casos, la implementación de estrategias de gestión de redes por parte de los OPLES les permite resolver las diferencias de percepción con los aliados estratégicos que colaboran posibilitando así, la realización de los proyectos en las mejores condiciones posibles e incluso su innovación. Además de esto, la implementación de estas estrategias ha favorecido la consolidación de las relaciones en el largo plazo, lo cual facilita la realización de actividades que se programan año con año. No obstante que los OPLES consideran que estas alianzas contribuyen a atender el problema inmediato de la débil cultura democrática de los ciudadanos a nivel local, se mantienen escépticos con respecto a la capacidad de los institutos para resolver el problema de manera definitiva en el futuro.

Los resultados generales del modelo y las entrevistas son los siguientes: 1) Las estrategias de exploración de percepciones ha permitido que los OPLES construyan y refuercen sus vínculos con los grupos de actores de los contextos institucionales locales a través de procesos de comunicación continuos sobre el problema de la cultura cívica y sus soluciones. 2) Las estrategias de acuerdos institucionales han permitido la consolidación de los vínculos con los aliados estratégicos necesarios para implementar las políticas de promoción de cultura cívica, sobre todo a través de la suscripción de convenios de colaboración. 3) Las acciones de legitimidad democrática como transparencia en la información sobre los proyectos con los aliados estratégicos contribuyen a reforzar las relaciones con los aliados estratégicos. 4) Finalmente, aunque el desempeño de las redes de gobernanza para resolver el problema de la débil cultura democrática es limitado, los OPLES reconocen que ha habido muchos avances en la colaboración y ésta es una condición indispensable para resolver el problema mediante aproximaciones sucesivas.

Conclusiones

La experiencia de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica ENCCÍVICA 2017-2023 se puede entender con mayor claridad a través del documento de la nueva Estrategia Nacional de Educación Cívica ENCÍVICA 2024-2026 (2024). Este documento afirma que la ENCCÍVICA 2016-2023 representó un cambio significativo en la manera de promover la cultura cívica de la ciudadanía mexicana, sin embargo destaca que no fue suficiente para resolver el problema o atenuarlo de manera significativa. La principal razón fue que la promoción de la “cultura cívica” rebasaba las competencias y capacidad del INE y que por eso era necesario volver al concepto de difusión de la “educación cívica”. De hecho, cabe mencionar que en la práctica, parece que el INE y los OPLES siempre se dedicaron la difusión de “educación cívica” en su abanico de actividades. A pesar de este diagnóstico negativo, se debe reconocer que el proyecto de la ENCCÍVICA 2017-2023 permitió que el INE y los OPLES desarrollaran capacidades para construir colaboraciones con aliados estratégicos para alcanzar metas comunes en torno a la educación cívica (ENCÍVICA, 2024).

Los buenos resultados de la ENCCÍVICA 2017-2023 en materia de colaboración se debió sobre todo a su diseño consciente como política pública bajo un esquema de gobernanza en red. Sin lugar a dudas los objetivos de la ENCCÍVICA eran difíciles de alcanzar desde las capacidades del INE y los OPLES, sin embargo, la perspectiva de gobernanza permitió que los funcionarios locales, sobre todo los coordinadores de educación cívica, desarrollaran su capacidades para construir colaboraciones con otros actores públicos, privados y de la sociedad civil a nivel local. Los informes anuales del Comité Técnico de Seguimiento (CTS) de la ENCCÍVICA (CTS-ENCÍVICA, 2021) demuestran un interés recurrente por parte del INE para identificar la evolución del número y relevancia de las alianzas que se forjaban año con año a nivel nacional en el marco de la política. Sin embargo, nunca se planteó estrategias claras para crear y gestionar las relaciones de red con otros actores públicos, privados y de la sociedad civil a nivel local.

El desarrollo de políticas públicas como la pasada ENCCÍVICA 2017-2023 y la actual ENCÍVICA 2024-2026 se dan como cursos de acciones que involucran una diversidad de actores locales a lo largo y ancho de México. Ante esta situación sería conveniente que el INE y los OPLES consideren dentro de sus programas de implementación el uso intencional de estrategias de gestión de redes que aseguren la colaboración para sus proyectos a nivel local. Sin lugar a dudas, la evidencia de las entrevistas y los datos muestran que los Institutos

Electores Locales han implementado implícitamente estrategias que les han permitido allegarse los vínculos con los actores clave de los contextos locales para realizar exitosamente la promoción de la cultura cívica. Sin embargo, esta no es una acción declarada explícitamente en documentos oficiales.

Con los datos proporcionados por los funcionarios de los OPLES sobre el uso de la estrategias de gestión de red se muestra cuáles son aquellas que tuvieron y siguen teniendo un mayor impacto sobre el desempeño de las redes de gobernanza locales para la promoción de la cultura cívica. Por lo tanto, la hipótesis de trabajo que sostiene finalmente este artículo es que las estrategias de exploración de percepciones y acuerdos institucionales, así como las condiciones democráticas de transparencia de la información fueron aquellas estrategias que impactaron positivamente los resultados de las redes de gobernanza durante la implementación de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023 a nivel local.

A decir verdad, los verdaderos orquestadores de las estrategias de gestión de redes de gobernanza a nivel local fueron y siguen siendo los coordinadores de educación cívica de las direcciones de educación cívica y participación ciudadana de los diversos Institutos Electorales Locales. Son precisamente ellos, los mandos medios, los que están más involucrados en el diseño e implementación de las actividades de promoción de la educación cívica locales. Paradójicamente han sido principalmente éstos funcionarios y no los altos directivos los que han logrado crear y consolidar las relaciones con los aliados estratégicos a nivel local para la promoción de cultura cívica. Ha sido precisamente un trabajo de comunicación continua entre coordinadores de educación cívica y funcionarios de mando medios de otras dependencias públicas y privadas los que han participado en la configuración e institucionalización de una red de actores que promueve la cultura cívica a nivel local.

Los resultados del modelo y la información proporcionada por los funcionarios locales confirman que los coordinadores de educación cívica que implementan programas y actividades para promoción de la cultura cívica en colaboración con otros actores enfrentan diversidad de percepciones y barreras institucionales. Por lo tanto, es necesario que sigan desarrollando y considerando en sus diseños de política las estrategias necesarias para lograr la convergencia de las percepciones de los aliados estratégicos en torno al problema y sus soluciones. Es precisamente a partir de esta convergencia de ideas que se puede consolidar instituciones para una colaboración duradera que permita tener aproximaciones sucesivas o incrementales hacia la solución del problema. El fin último consiste en construir y consolidar una red de actores locales que genere conocimiento y capacidades en la población mexicana para la participación política democrática.

Referencias bibliográficas

- Alford, J., & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and contingency framework. *Policy and society*, 397-413.
- Bekkers, V., & Edwards, A. (2007). Legitimacy and democracy: A conceptual framework for assessing governance practices. In *Governance and the democratic deficit. Assessing the democratic legitimacy for governance practice* (pp. 35-60). England: Ashgate Publishing Limited.
- CTS-ENCÍVICA. (2021). *Informe Anual de Actividades*. México : Comité Técnico de Seguimiento- Estrategia Nacional de Cultura Cívica .
- Dryzek, J. S. (2010). *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Duran, P., & Thoenig, J. C. (1996). L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46(4), 580-623.
- ENCCÍVICA. (2016). *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*. México : Instituto Nacional Electoral (INE) .
- ENCÍVICA. (2024). *Estrategia Nacional de Educación Cívica 2024-2026*. México: Instituto Nacional Electoral (INE).
- Hair, J. F., Hult, G. T., Ringle, C. M., Sarstedt, M., Castillo, J., Cepeda, G., & Roldán, J. L. (2019). *Manual de Partial Least Squares Structural Equation Modeling*. España: SAGE Publications-OmniaScience.
- Hair, J. F., Sarstedt, M., Pieper, T. M., & Ringle, C. M. (2012). The use of Partial Least Squares Structural Equation Modeling in Strategic Management Research: A review of past practices and recommendations. *Long Range Planning*(45), 320-340.
- Hjern, B., & Hull, C. (1982). Implementation research as empirical constitutionalism. *European Journal of Political Research* (10), 105-115.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. New York: Routledge .
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2020). Public Management and Policy Networks: The Theoretical Foundation of Network Approach to Governance. *Public Management*, 2(2), 135-158.
- Klijn, E. H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management strategies on the outcomes in governance networks. *Public Administration*, 88(4), 1063-1082.
- Klijn, E. H., Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2020). How do network characteristics influence network managers choice of strategies? *Public money & Management*, 40(2), 149-159.
- Klijn, E. H., Ysa, T., Sierra, V., Berman, E., Edelenbos, J., & Chen, D. Y. (2015). The influence of network management and complexity on network performance in Taiwan, Spain and the Netherlands. *Public Management Review*, 17 (5), 736-764.
- Kooiman, J. (1993). Governance and Governability: Using complexity, dynamics and diversity. In *Modern Governance. New Government-society interactions* (pp. 35-48). SAGE Publications .
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. In *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia* (pp. 57-81). Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

- Kwong, K., & Wong, K. (2013). Partial Least Squares Structural Equation Modeling (PLS-SEM) techniques using SmartPLS. *Marketing Bulletin*(24), 1-32.
- Mayntz, R. (1999). La teoría della governance: sfide e prospettive. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 3-22.
- Mehmetoglu, M., & Venturini, S. (2021). *Modeling with Partial Least Squares using STATA and R*. New York: CRC Press.
- Peters, G. B., & Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? In *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia* (pp. 37-56). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Peters, G., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.
- Ramírez, P. E., Mariano, A. M., & Salazar, E. A. (2014). Propuesta metodológica para aplicar modelos de ecuaciones estructurales con PLS: El caso del uso de las bases de datos científicas en estudiantes universitarios. *Revista ADMPG*, 7(2), 133-139.
- Reynoso Núñez, J. (2017). La trilogía educación cívica, cultura cívica y participación ciudadana en la ENCCÍVICA 2017-2023. Reflexiones con una perspectiva crítica. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*(12), 141-160.
- Rhodes, R. A. (2006). Policy Network Analysis. In *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 425-447). New York: Oxford University Press.
- Van Meerkerk, I., Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2015). Connective management and governance network performance: the mediating role of throughput legitimacy. Findings from survey research on complex water projects in the Netherlands. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(4), 1-24.
- Vazquez Ceballos, C. A. (2013). *Redes de acción pública. Una sistematización de sus propiedades estructurales*. México : Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) .
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*(38), 39-64.