



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

ESPACIOS MULTIORGANIZATIVOS DE POLÍTICAS Y CONFORMACIÓN DE
REDES DE POLÍTICAS EN LOS MUNICIPIOS URBANOS MEXICANOS
*El caso de la política de protección y conservación del Centro Histórico de Morelia,
Michoacán*

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PRESENTA:

Dionisio Zabaleta Solís

México, D.F., enero de 2006

*A mis padres,
Mi hermana
Y mis abuelos*

Agradecimientos

Aunque siempre resulte en una frase trillada, siempre es difícil expresar en estas pocas líneas todos los agradecimientos necesarios a las personas que apoyaron de distinta forma la elaboración de esta tesis. Muy probablemente omitiré algunos nombres, pero muchos que no serán mencionados saben el agradecimiento que guardo.

En primer lugar, quiero agradecer a mi familia por su incansable apoyo. A mis padres y mi hermana por su motivación constante y por el apoyo inquebrantable para todas las locuras que he hecho en mi vida. A mis abuelos – aunque algunos de ellos estén ausentes – por esa confianza casi ciega que han tenido en mí. Finalmente, a todos mis tíos y primos que siempre han sido una pieza fundamental en la forma que concibo mi vida. Gracias a todos ellos, ya que sin ellos no hubiera podido terminar esta empresa con éxito.

Asimismo, quisiera agradecer a la Dra. María del Carmen Pardo, mi directora de tesis, por el seguimiento constante y preciso que ha realizado a la presente investigación. Gracias a sus comentarios y a la lectura de los avances de la tesis permitieron que este trabajo se terminara rápidamente y con los menores errores e imprecisiones posibles.

En tercer lugar, agradezco a Fernanda Somuano por darme la oportunidad de iniciar mi vida laboral mientras elaboraba la tesis, lo cual fue un elemento fundamental para mantenerme cercano al Colegio y no perder el ritmo de trabajo. Asimismo, agradezco a Ernesto Velasco por la confianza para colaborar con él en el trabajo de consultoría y por sus comentarios y recomendaciones precisas para mejorar algunos aspectos de la investigación. Finalmente, quisiera agradecer al Dr. Raúl Ávila Ortiz por ésta nueva empresa que comienzo en la ciudad de Oaxaca.

Por otra parte, es necesario expresar mi profundo agradecimiento a todos aquellos profesores que han motivado y promovido mis intereses académicos y profesionales durante mi recorrido en El Colegio de México. A José Sosa, Mauricio Merino, Isabelle Rousseau, Martha Elena Venier, Manuel Matus, José Luis Méndez, Rafael Segovia, Reynaldo Ortega, Carlos Alba y a todos aquellos que en este momento se me escapa su nombre, pero que también fueron muy importantes para consolidar mis conocimientos y fomentar mis intereses y curiosidades intelectuales.

En quinto lugar, agradezco a todos aquellos funcionarios del Gobierno Federal, del Gobierno de Michoacán y del Ayuntamiento de Morelia que colaboraron en esta tesis. Al Arquitecto Carlos Hiriart, a José Luis Rodríguez, Eduardo Quintana, María Clara Barreneche, a la Licenciada Gabriela Campos, entre muchos otros, que enriquecieron esta tesis con sus comentarios sobre la situación práctica de la política de protección y conservación de Centros Históricos desde distintos ámbitos de políticas.

A mis amigos y compañeros que siempre han sido un pilar fundamental en mi vida. A mis grandes amigos de la UNAM – Lesly, Verónica, Brando, Felipe, Homero, Cristian, Edmundo, Rubén y René – por las miles de experiencias que hemos tenido y que han enriquecido mi forma de pensar las cosas. A todos los miembros del CRIU – Luicy, Vanessa, Julieta, Bárbara, Natalia, Omar, José Antonio y Félix – a Claudia, Daniel, Evelyn, José Luis, Mitzi y Roberto con quienes compartí buenos momentos durante mi tiempo en el Colegio de México.

Oaxaca, Oaxaca
Noviembre de 2005

Índice

Índice	5
Introducción.....	8
1. Algunas definiciones previas.....	11
2. Argumentos centrales de la tesis.	13
3. La política de Centros Históricos vista desde una perspectiva multidimensional.	15
4. El estudio de caso como metodología propuesta.....	16
5. Estructura de la tesis.....	17
Capítulo 1	
Definiendo las redes de política: Interdependencia organizacional, estructuras y procesos en la formulación e implementación de políticas públicas.....	20
1. La naturaleza multiorganizativa e interdependiente del proceso de políticas públicas.	22
a) Coordinación gubernamental horizontal y relaciones intergubernamentales: hacia la consolidación de un modelo de gobierno multiorganizativo.....	26
b) Relaciones de interdependencia y colaboración entre organizaciones públicas y privadas.....	32
c) Relaciones de interdependencia entre organizaciones gubernamentales y asociaciones civiles.....	35
2. La integración de un sistema de interdependencias tripartito: hacia la construcción de una definición de redes de políticas.....	40
3. Las redes de política como estructuras de formulación e implementación de políticas públicas.....	44
a) Coordinación por interacciones “espontáneas”: una caracterización de las redes informales.....	48
b) Coordinación por interacciones reguladas: redes formales de políticas.....	54
4. Las redes de política como proceso: Hacia una visión estratégica del trabajo en redes formales.	59
a) Las estrategias individuales de las organizaciones participantes en las redes formales.	59
b) La visión estratégica dentro de las redes formales.	62
5. Recapitulación.	66
Capítulo 2	
La conformación de arenas de políticas multiorganizativas en las ciudades mexicanas: la protección de centros históricos como parte de la política de desarrollo urbano.....	71
1. Antecedentes de la política de desarrollo urbano en México (1950 – 1970)	73
a) El Programa de Parques y Ciudades Industriales.....	74
b) El Programa Nacional Fronterizo.....	77
2. La creación de una política de desarrollo urbano federal y autónoma (1972 – 1982)	80
3. Desarrollo urbano, gobiernos locales y la gestión de servicios públicos (1982 – 1988)	89

4. Hacia la creación de arenas de políticas públicas locales en la política de desarrollo urbano (1989 – 2004).....	100
5. La protección de monumentos y centros históricos urbanos como parte del desarrollo urbano: Hacia la construcción de una arena de política multiorganizativa local.....	110
a) La protección y conservación de centros históricos urbanos y el desarrollo urbanos: hacia la caracterización de una política multiorganizativa.	112
b) Los gobiernos locales como espacios para la construcción de redes en la política de protección y conservación de monumentos históricos.....	117
6. Recapitulación	121

Capítulo 3

La política de protección y conservación del Centro Histórico de Morelia (1998 – 2005)

Primera Parte: caracterización del objeto de estudio y espacio multiorganizativo de políticas.....

1. Definiendo el objeto de estudio: el Centro Histórico de Morelia.....	125
2. Instrumentos de protección y conservación del Centro Histórico de Morelia (1996 – 2005).....	128
3. Construcción del espacio multiorganizativo en la política de protección y conservación del Centro Histórico de Morelia.	135
a) Organizaciones internacionales.	137
b) Organizaciones del gobierno federal.	138
c) Organizaciones del gobierno estatal.	142
d) Organizaciones municipales.	144
e) Otras organizaciones no gubernamentales.	149

Capítulo 4

La política de protección y conservación del Centro Histórico de Morelia (1998 – 2005)

Segunda Parte: Análisis de redes de políticas

1. Definiendo el entorno de organizaciones relevantes en el diseño e implementación de la política pública.	155
2. Estructurando el sistema de interdependencias: convergencia de intereses y capacidad de intercambio interorganizacional.	164
a) La construcción de un sistema de interdependencias orientado hacia la planificación de desarrollo urbano del Centro Histórico de Morelia (1998 – 2001).....	170
b) Un sistema de interdependencias más comprehensivo: el periodo 2002 – 2005.	174
3. La construcción de redes para el diseño e implementación de la política pública de rescate, protección y conservación del Centro Histórico de Morelia (1998 – 2005)	180
a) La conformación de una red informal de políticas ante un problema percibido como urgente: el periodo 1998 - 2001	181
b) ¿Hacia la consolidación de una red formal para la política de protección conservación del Centro Histórico de Morelia? (2002 – 2005).....	190
4. Conclusiones: factores que facilitaron el establecimiento de una red de políticas en Morelia.	200

Conclusión: Las redes de políticas: una nueva forma de comprender la tarea de gobernar	
1. De las redes de políticas, <i>el policy analysis</i> y la gobernanza.	202
2. Las tareas pendientes de las redes de políticas y de la gobernanza centrada en el Estado.....	207
3. De los alcances y límites de los municipios mexicanos en la conformación de arenas de políticas públicas.....	210
Bibliografía.....	217
Anexo I	
Planos del centro histórico de Morelia	226
Anexo II	
Metodología para el análisis de redes de políticas	231

Introducción

La función de los gobiernos y las administraciones públicas para resolver problemas públicos se ha hecho cada vez más compleja. Por una parte, durante la segunda mitad del siglo XX los temas en los cuales los gobiernos se involucraban crecieron casi exponencialmente; la diferenciación y la “departamentalización” de las tareas gubernamentales dieron cierta certeza y eficiencia a un trabajo administrativo que parecía caótico e imposible de coordinar. Sin embargo, la paulatina reducción de recursos y capacidades gubernamentales que se ha venido dando desde finales de los años setenta, las cuales no han venido acompañadas con una disminución proporcional de funciones, ha provocado que los gobiernos se enfrente a un escenario en el cual se deban resolver problemas, diseñar e implementar políticas públicas con recursos limitados.

Por otra parte, las presiones ejercidas desde el exterior (organismos internacionales) para ajustar los modelos económicos y administrativos a una realidad global – neoliberalismo, nueva gerencia pública, por citar algunos ejemplos – y al interior (gobiernos subnacionales, organizaciones no gubernamentales) para incorporar elementos de subsidiariedad, democracia participativa y rendición de cuentas a las tareas de gobierno han hecho que el panorama gubernamental se haga aún más complejo.

Ante esto, se han propuesto diversas soluciones para reformar las instituciones tradicionales del gobierno, entre las que se encuentran las formas y mecanismos de diseño e implementación de políticas públicas. Tal vez la solución que más impacto ha tenido en la última década es el de la gobernanza. Dicho enfoque normativo busca la articulación de instituciones gubernamentales modernas y eficientes – retomando los

postulados de las reformas de primera generación¹ – pero con un amplio sentido de participación de diversos actores gubernamentales y no gubernamentales.

Una solución propuesta desde el campo de la gobernanza para reformar las estructuras de diseño e implementación de políticas es el de las redes de políticas comprehensivas. Dichas organizaciones participativas incorporan actores de diferentes tipos con el propósito de participar e influir en el proceso de políticas bajo un nuevo esquema de valores basado en la reciprocidad, la autoridad y la rendición de cuentas².

Este cambio en la concepción del proceso de políticas no es privativo de los enfoques normativos. El enfoque teórico de políticas públicas también ha reconocido la importancia de las interacciones intergubernamentales como parte del proceso de políticas. A partir del libro Implementation de Pressman y Wildavsky y de la corriente de pensamiento fundado en la teoría interorganizacional³ de las políticas públicas – los cuales criticaban los sustentos racionalistas y lineales del *policy analysis* tradicional⁴ –

¹ De acuerdo a una tipología propuesta por el Banco Mundial, las reformas institucionales que se han emprendido los países en las últimas décadas se pueden dividir en tres generaciones: la primera generación se constituye por las llamadas reformas del “neoliberalismo” que consisten en la apertura de las economías al comercio, la inversión y los flujos de capital internacionales; la segunda generación de reformas surge del fracaso de las primeras reformas (sobre todo en algunos países en vías en desarrollo) y del descubrimiento de que la liberalización económica requería de un marco institucional fuerte (regulación de mercados, mayor eficiencia de la administración pública, entre otras reformas) que permitieran que los intercambios internacionales fueran equitativos; las reformas de tercera generación surgen a partir de la tercera ola democratizadora (sobre todo en países de la ex Unión Soviética y de América Latina) y de los reclamos de la sociedad de mayor participación y combate a la pobreza. Dentro de estas reformas se sitúan instrumentos como la participación público-privada en proyectos conjuntos, participación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas, entre otras. (Guillermo Perry y Shadid Burki, Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter, Estados Unidos, Banco Mundial, 1998, 1ª edición, pp. 1 – 7.

² Goran Hyden, “Governance and the Study of Politics”, en Goran Hyden y Michael Bratton, Governance and Politics in Africa, Estados Unidos, Lynne Rienner, 1992, 1ª edición, p. 13 y Jan Kooiman, “Socio-Political Governance: Introduction”, en Jan Kooiman (ed.), Modern Governance: New Government – Society Interactions, Inglaterra, SAGE Publications, 1993, 1ª edición, pp. 1 – 8.

³ El desarrollo del enfoque interorganizacional de políticas puede encontrarse en estos títulos: Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, México, FCE, 1998, 1ª edición en español y 3ª en inglés; Scharpf y Majone.

⁴ De acuerdo a Kickert, Klinjn y Koppejan el modelo tradicional se basa en la idea del planificador central de políticas que centra todas sus relaciones con cualquier otro tipo de actores en la autoridad, el proceso de la política pública se funda en una implementación neutral – políticamente hablando – guiada por un diseño ex ante elaborado a través de modelos racionales de diseño. Por último, el criterio de éxito de la política pública desde este enfoque es el de alcanzar los resultados esperados en la implementación de acuerdo a los objetivos propuestos; por otra parte, las causas de las fallas de la política pública serían la ambigüedad de los objetivos, la existencia de demasiados actores dentro del proceso o la falta de

se ha prestado especial atención a aquellas interacciones que se presentan dentro del proceso que favorecen o entorpecen el diseño e implementación de instrumentos de políticas. En últimas fechas dicho enfoque multiorganizativo se ha incorporado de manera exitosa a la perspectiva de redes desde la que se reconoce la naturaleza multiorganizativa y de interacciones constantes no sólo del gobierno sino también del campo de las políticas.

Alejándose inicialmente de una visión normativa esta tesis tiene el propósito esencial de estudiar el enfoque de redes de políticas tanto desde su vertiente teórica (en contraposición a los enfoques racionalistas del *policy analysis*) como en sus posibles aplicaciones a una situación concreta. En este sentido, la elaboración un marco teórico del enfoque de redes será central para esta investigación. Esta no es una labor sencilla, ya que buena parte de la literatura sobre el tema se encuentra dispersa en diversos campos de la literatura como la teoría de las organizaciones, el enfoque de políticas públicas, la perspectiva de gobernanza y de gestión pública. La construcción de dicho marco teórico permitirá sintetizar los principales elementos de las redes de políticas y, además, poner un poco de orden teórico para la discusión empírica que posteriormente se desarrollará.

Por otra parte, la posibilidad de aplicar dicho enfoque al análisis de organizaciones y políticas concretas – sobre todo en el ámbito de los gobiernos locales en México – guarda un interés especial en esta investigación. Se busca desarrollar algún tipo de esquema analítico que permita explicar la forma en la que se aterrizan procesos de políticas públicas de diversos niveles de gobierno o de ámbitos de política pública en la arena municipal. En este sentido se eligió la política de protección y

información – que no permite decisiones racionales – o la falta de control, sobre todo en la etapa de implementación. W.J.M. Kickert, *et al.*, “Introduction: a management perspective on policy networks” en W.J.M. Kickert, *et al.*, Managing Complex Networks, Londres, SAGE Publications, 1ª edición, 1997, p. 10.

conservación del Centro Histórico de Morelia, Michoacán como un estudio de caso ideal, ya que en el proceso de dicha política pública interactúan organizaciones gubernamentales de los tres niveles de gobierno, de distintos ámbitos de política (desarrollo urbano, turismo y cultura) así como organizaciones no gubernamentales de distintas índoles.

1. Algunas definiciones previas.

Antes de mencionar los argumentos centrales sobre los que se guiará la presente investigación considero pertinente clarificar algunos conceptos que se utilizarán a lo largo de toda la investigación. Esto lo hago con el propósito de que el lector sepa de antemano las definiciones relevantes, así como las implicaciones que dichos conceptos tienen para el desarrollo de la tesis. En general, creo conveniente identificar los conceptos de política pública y de redes de política.

Por política pública se entiende a aquellas acciones (programas o estrategias) ejecutadas normalmente por el gobierno dirigidas a la solución de un problema público previamente identificado y diagnosticado⁵. Además de lo anterior debe reconocerse que toda política pública debe de tener por lo menos seis elementos básicos: el problema, el diagnóstico del problema, un grupo de alternativas o soluciones, la estrategia de implementación de las soluciones, los recursos necesarios para ejecutar las soluciones y la implementación en sí de las soluciones o alternativas.

Esta definición es de gran utilidad ya que se resalta el proceso de políticas públicas y no entra en tanto detalle en los aspectos organizacionales u estructurales que debe tener una política pública. En este sentido, el diseño e implementación de políticas públicas, de acuerdo a la definición propuesta, puede realizarse de forma indiferente por una organización, por varias organizaciones gubernamentales o por un conjunto de

⁵ Méndez, José Luis, "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", Foro Internacional, 1(1993), pp.

organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, pero siempre con la clara intención de solucionar un problema público.

En segundo lugar, se entenderá por redes de políticas a aquellos “patrones de relaciones sociales [y organizacionales] más o menos estables que se presentan entre actores [gubernamentales y no gubernamentales] interdependientes alrededor de un problema o política pública”⁶. Esta definición tiene implicaciones muy importantes relacionadas tanto con el proceso de la política pública como en sus alcances teóricos de análisis.

En primer lugar, la definición de redes propuesta indica claramente que una condición necesaria para la estructuración de redes es la existencia de patrones de relación entre actores interdependientes dentro de un ámbito de política específico. Asimismo, las implicaciones de esto no supone, de entrada, que dichas interacciones van a llevar a mejores resultados de política en comparación a los modelos lineales y de una sola organización; simplemente supone que dicha interacción organizacional busca influir en el proceso de políticas públicas, ya sea en el diseño de alternativas, el intercambio de recursos o las estrategias de ejecución.

Esta perspectiva mucho más organizacional del proceso de políticas públicas se debe a los antecedentes intelectuales del enfoque de redes de políticas: la teoría de las organizaciones – sobre todo la veta interorganizacional – la literatura sobre subsistemas y comunidades de políticas y los enfoques del proceso de políticas públicas. Este antecedente favorece que la perspectiva de redes se oriente, en primer lugar, al estudio de los factores organizacionales que permiten la construcción de arreglos interorganizacionales para el diseño e implementación de políticas públicas, pero

⁶ W.J.M. Kickert, *et al.*, Ibidem., p. 10.

poniendo el acento en el proceso y los problemas que se presentan en dicho proceso (objetivos e intereses múltiples, toma de decisiones en escenarios de incertidumbre, etc.)

Esto es de gran importancia ya que en esta tesis se parte del análisis de dichas interacciones, del grado de influencia de cada actor participante de la red y la influencia que dicha red tuvo en el proceso de diseño e implementación de la política pública. En este sentido no se toma como factor central el análisis meticuloso del impacto que los instrumentos implementados tuvieron en el éxito de la política.

En cierta medida esto podría ser una limitación del enfoque aquí propuesto, sin embargo se opta por este camino, ya que el interés primordial de la tesis es resaltar dichas interacciones organizacionales, la forma en la que se crean los lazos de interdependencia y la forma en la que dichas redes son capaces de crear o influir las arenas de políticas locales. El estudio de impacto de la política pública será un tema de una futura investigación.

2. Argumentos centrales de la tesis.

Si bien la tesis no cuenta con una hipótesis clara que sustente toda la investigación, todo el desarrollo del estudio se basa en un argumento central que sí busca ser demostrado a lo largo de todo el trabajo. Dicho argumento es el que el gobierno – visto desde todos los niveles – es un actor multiorganizativo que establece distintos tipos de interacciones horizontales y verticales entre cada una de sus partes con el propósito de cumplir con sus tareas de gobierno. Este argumento es central debido a que busca contraponerse a enfoques mucho más lineales y cerrados del gobierno. En particular esto busca aplicarse en la función de los gobiernos para diseñar e implementar políticas públicas.

Partiendo de dicho argumento inicial se desprenden una serie de argumentos que serán analizados a lo largo de toda la tesis. En general este tipo de enunciados se relacionarán, en primer lugar, a la perspectiva teórica del enfoque de redes de políticas

y, posteriormente, a las características multiorganizativas del proceso de políticas públicas en México. Los principales argumentos desarrollados en esta tesis son:

1. Actualmente, el gobierno multiorganizativo no sólo establece interacciones al interior de la administración pública, sino que – debido a diferentes restricciones en recursos⁷, sobre todo financieros y de legitimidad – también establece relaciones con organizaciones no gubernamentales (empresas y organizaciones sociales)
2. Las interacciones y relaciones multiorganizativas que se presentan entre diferentes tipos de actores para la solución de un problema público se funda, esencialmente, en la reciprocidad y en la necesidad de intercambiar recursos relevantes entre cada una de esas organizaciones.
3. Las redes de políticas se ubican en un lugar intermedio entre las jerarquías burocráticas tradicionales, las estructuras de competencia del mercado y las formas de organización comunitario-familiares. Toman distintos elementos de cada una éstas, pero finalmente crean sus propios tipos de estructuras y procesos internos.
4. Los tipos de estructuras y procesos que se desarrollan en cada tipo de red de políticas dependerá de la combinación de tres variables principales: convergencia de los intereses de las organizaciones involucradas, grado de interdependencia y reciprocidad de la interdependencia entre las organizaciones participantes.

⁷ Con respecto a los recursos o las herramientas que se intercambian entre las distintas organizaciones tomo como punto de partida el texto de Christopher Hood, The Tools of Government, Inglaterra, MacMillan Press, 1983, 1ª edición. De acuerdo a este autor existen cuatro tipos principales de recursos que son utilizados por el gobierno para la aplicación de programas públicos: información, recursos financieros, autoridad o legitimidad y organización. Asimismo, dichos recursos son los que se intercambian de manera explícita entre las organizaciones que participan en un sistema multiorganizativo o en una red de políticas

5. Para el caso mexicano se puede observar un mayor grado de apertura multiorganizativa para la participación de distintos actores en el proceso de políticas públicas. Esto es de especial relevancia para el caso de los municipios urbanos los cuales – aunque con ciertas limitaciones – han sido capaces de convertirse en centros de decisión para el diseño e implementación de políticas públicas.
6. Si bien los municipios urbanos son capaces crear arenas de políticas públicas y de conformar redes, todavía existen algunas limitaciones de orden institucional y político que impiden su participación plena y eficiente en dichos procesos de decisión.

Estos enunciados u argumentos iniciales serán la base de la tesis. Evidentemente algunos son demasiado generales, pero conforme se vayan desarrollando los diferentes puntos y apartados de la presente investigación se podrá observar el carácter central de cada uno de estos enunciados.

3. La política de Centros Históricos vista desde una perspectiva multidimensional.

Si bien el peso central de la investigación se orienta a la política de protección y conservación de los Centros Históricos, se toma como punto de partida en la investigación la política de desarrollo urbano por diferentes razones. En primer lugar, la concepción tradicional de la protección y conservación de Zonas y Monumentos Históricos en México tiene una visión orientada, esencialmente, hacia la regulación en la esfera federal y hacia la restauración de bienes inmuebles históricos, la integración de dichos monumentos al espacio urbano que lo rodea y su utilización para las distintas funciones gubernamentales, económicas, sociales y culturales que se desarrollan en dicha zona de la ciudad. En este sentido, el desarrollo urbano se convierte en un elemento central en la estructuración de la política de protección y conservación.

En segundo lugar, al ser los municipios urbanos un actor central en la articulación de la presente investigación se buscó una manera directa de involucrarlos en el proceso de la política pública. Formalmente, los gobiernos locales no tienen capacidad de intervenir en la esfera de la política de protección y conservación de Zonas y Monumentos Históricos – debido a que es una función regulatoria del gobierno federal. Sin embargo, sí es posible su participación por medio de la política de desarrollo urbano a través del otorgamiento de licencias de construcción y uso de suelo en la zona, la elaboración de programas parciales de desarrollo urbano para los Centros Históricos y, finalmente, por medio de la promoción de instrumentos de mejoramiento de inmuebles, equipamiento y servicios urbanos que se prestan en dicha zona de la ciudad.

A pesar de centrarse la investigación en la política urbana – la cual se describe en el capítulo segundo – en la presente tesis se describen los estrechos vínculos que dicha política tiene con la política de protección y centros históricos y, ésta a su vez, con las políticas turística y cultural de los tres niveles de gobierno. Así pues, se puede dar una impresión inicial de una orientación hacia el desarrollo urbano, pero en general se busca estructurar las distintas dimensiones (urbanas, culturales y turísticas) que se deben considerar al analizar la política hacia los centros históricos.

4. El estudio de caso como metodología propuesta.

Con el fin de cumplir con el doble propósito de esta tesis, tanto teórico como empírico, considero que la elaboración de un estudio de caso puede ser de provecho para confirmar y fortalecer los argumentos propuestos en el apartado teórico, así como para inferir algunos elementos del proceso de políticas públicas en los municipios urbanos mexicanos. Como menciona Arend Lijphart, “la gran ventaja de los estudios de caso es que enfocándose en un solo caso, éste puede ser analizado en profundidad aún cuando los recursos de información disponibles para el investigador sean limitados. Los

estudios de caso (...) son de gran ayuda en el establecimiento de proposiciones generales y en el proceso de construcción de teorías en las ciencias sociales”⁸.

Así pues, y tomando en consideración lo que menciona Lijphart, la utilización del estudio de caso en esta tesis puede ser útil por dos razones: en primer lugar, la limitación de información con respecto a más casos en México – lo que podría llevar a la elaboración de un estudio comparado – es importante y se prefirió analizar en profundidad un caso que tiene información relativamente accesible; en segundo lugar, la elaboración de un estudio de caso sólido puede ayudar a consolidar, aunque de forma incipiente, un grupo de hipótesis claras que fortalezcan los argumentos propuestos en el apartado teórico.

El tipo de estudio de caso que se elaborará en la presente investigación, retomando a Lijphart, podría encontrarse entre el *Hypothesis-generating case studies* y el *Theory-confirming case studies*⁹, ya que con el estudio de caso se busca confirmar los argumentos centrales del enfoque propuesto y, por otra parte, se intenta establecer un primer cuerpo de hipótesis de carácter general que permita consolidar el enfoque de redes de políticas tanto desde la perspectiva general como para la realidad de los municipios mexicanos.

5. Estructura de la tesis.

La tesis estará dividida en cuatro capítulos, los cuales guiarán los resultados de la investigación de lo más general a los aspectos más particulares. En el primer capítulo se desarrollará el marco general del enfoque de redes de políticas, prestando especial

⁸ Arend Lijphart, “Comparative Politics and the Comparative Method”, The American Political Science Review, 65(1971), p. 691. [la traducción es propia].

⁹De acuerdo a Lijphart estos tipos de estudio de caso son tipos ideales. Los *Hypothesis-Generating Case Studies* surgen a partir de una serie de hipótesis o argumentos bastante vagos de una teoría que buscan ser consolidados con la construcción de estudios de casos. El objetivo de este tipo de estudios de casos es construir o consolidar teorías en áreas de la Ciencia Social donde todavía no existen. Por su parte, los *Theory-confirming Case Studies* se centran en el análisis de un solo caso dentro del marco de una serie de generalizaciones antes establecidas (argumentos, hipótesis o teorías). El propósito de estos estudios de caso es confirmar las generalizaciones establecidas o inferir posibles soluciones al problema teórico que se presenta. Véase Ibidem, p. 692.

atención a los elementos básicos de la perspectiva como la naturaleza multiorganizativa del gobierno y del proceso políticas públicas, el concepto de interdependencia multiorganizativa y las características estructurales y procesales de dichos arreglos interorganizacionales. Este capítulo servirá como una base teórica para el análisis particular de la política de protección y conservación de Centros Históricos.

En el segundo capítulo se desarrollará de forma general la evolución de la política de desarrollo urbano – ámbito central para la participación de los municipios en la política de Centros Históricos – en el marco del sistema intergubernamental mexicano. Asimismo, se incluirán algunos elementos sobre las vertientes turística y cultural que se involucran en la política de protección y conservación del Patrimonio Cultural. Este análisis tiene el objetivo de estructurar el carácter intergubernamental de la política de desarrollo urbano y, por otra parte, observar el carácter multiorganizativo (tanto vertical como horizontal) de la política hacia los centros históricos en México.

Los últimos dos capítulos se centrarán en el estudio formal de la política de Centros Históricos en Morelia, Michoacán. En el tercer capítulo se presentarán algunos aspectos genéricos del Centro Histórico y de los instrumentos de política pública que se han diseñado e implementado de 1998 a la fecha. Así, se elaborará una breve presentación de las características del Centro de Morelia (delimitaciones formales, uso de suelo, tipo y cantidad de monumentos, algunas características de la población) y se describirán los instrumentos que se han implementado para el rescate de esta zona de la ciudad desde el Plan Maestro para el Rescate del Centro Histórico de Morelia (1998) hasta los últimos intentos de restauración de monumentos y plazas públicas. Finalmente, se presentarán a todas aquellas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que pueden participar en el proceso de la política pública y que delimitan el espacio multiorganizativo de la política pública.

El cuarto capítulo se abocará al análisis formal de la política utilizando la perspectiva de redes propuesta en el primer capítulo. En este sentido se propondrá una metodología (desarrollada en el Anexo 2) para el análisis de interacciones, intereses e interdependencias. Por último se caracterizarán dos tipos diferentes de redes políticas para dos periodos propuestos (1998 – 2001 y 2002 – 2005) intentando observar las características de cada una de esas redes, así como las diferencias que se presentaron en cada uno de los periodos.

Finalmente, se presentará un apartado de conclusiones generales en cual se elaboren algunos argumentos finales sobre los hallazgos de la investigación. Principalmente, se buscará desarrollar algunas conclusiones sobre la utilidad teórica y empírica del enfoque de redes de políticas en comparación a los modelos lineales y racionalistas tradicionales del *policy analysis*. Asimismo, la vinculación de la perspectiva de redes de políticas con enfoques más normativos de la administración pública como la gobernanza y, tomando como punto de referencia el caso de Morelia, los alcances y límites de los municipios urbanos mexicanos para diseñar e implementar políticas desde una perspectiva más amplia y participativa como se propone desde el enfoque de redes.

Capítulo 1

Definiendo las redes de política: Interdependencia organizacional, estructuras y procesos en la formulación e implementación de políticas públicas.

La creciente efervescencia del concepto de redes de políticas (*policy networks*) ha abierto un nuevo campo de investigación para el análisis del proceso de políticas públicas, así como de las relaciones entre organizaciones gubernamentales, privadas y de la sociedad civil. En muchos estudios las redes de políticas han sido confrontadas con los enfoques tradicionales de relaciones entre el Estado y la Sociedad¹⁰ - como el pluralismo y el corporativismo – con el objeto de encontrar elementos de originalidad teórica y de aplicabilidad empírica. Sin embargo, el mismo crecimiento del enfoque de redes ha producido una gran cantidad de definiciones que han terminado por volver a la perspectiva ambigua.

El objetivo de este capítulo es analizar el enfoque de redes de política y proponer una definición que será utilizada a lo largo de toda la tesis. Para esto, se estudiará la racionalidad de la idea de redes contrastada con el enfoque tradicional de políticas públicas, el cual supone una visión lineal, jerárquica y centralizada del proceso de políticas.

La diferenciación fundamental con respecto a dicho enfoque tradicional es la idea de la naturaleza interorganizacional del proceso de políticas públicas que se crea a partir

¹⁰ Es importante resaltar una diferencia fundamental entre los estudios de pluralismo y corporativismo con respecto al enfoque de redes. Los estudios tradicionales de relaciones Estado – Sociedad se centran en el análisis de las condiciones del sistema político que permiten las interacciones entre los diferentes actores para la elaboración de políticas públicas y para el establecimiento de relaciones sociales. Por otro lado, el enfoque de redes, y en particular la perspectiva que se toma en este capítulo, se orienta esencialmente al estudio de los factores organizacionales y de interdependencia funcional que permite la coordinación de actores gubernamentales (principalmente agencias burocráticas) y no gubernamentales (organizaciones privadas y civiles) para la elaboración e implementación de políticas públicas. Por consiguiente, la investigación de este capítulo no busca identificar las causas de dichas relaciones con base en elementos sistémicos, sino de relaciones multiorganizativas. Asimismo, varios investigadores del tema de redes de política realizan la comparación de dicho concepto para evitar confusiones teóricas y metodológicas. Por citar algunos ejemplos se encuentran: Grant Jordan y Klaus Schubert, “A preliminary ordering of policy networks”, *European Journal of Political Research*, 21(1), pp. 7 – 27; Jon Pierre y B. Guy Peters, *Governance, politics and the State*, Estados Unidos, St. Martin’s Press, 2000.

de la existencia de interdependencias funcionales entre diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales¹¹. El análisis de interdependencias organizativas, el cual será tratado en el primer apartado de este capítulo, se elaborará en dos niveles; en primer lugar, entre diferentes organizaciones gubernamentales – asociado principalmente a la naturaleza de las relaciones intergubernamentales y de la coordinación interagencia – así como entre organizaciones públicas y privadas y entre organizaciones públicas y de la sociedad civil, para, posteriormente, integrar un análisis de la relación de interdependencia entre estos tres tipos de organismos en conjunto.

La definición de redes de política propuesta en este capítulo resaltarán, con base en lo anterior, la naturaleza multiorganizativa e interdependiente de las redes, así como una diferenciación fundamental entre las estructuras – esto es, la forma en la que se articulan las interacciones interorganizativas a través de diversos mecanismos de coordinación – y los procesos que se presentan al interior de las redes de política.

En el segundo apartado se estudiarán las redes de políticas a partir de las estructuras de coordinación que se crean para articular las interacciones de los diferentes actores participantes, así como de los mecanismos de formulación, toma de decisiones e implementación de los instrumentos de política pública. Por otro lado, intentaré establecer una tipología de redes basada en la formalidad o informalidad de las interacciones y estructuras de red que se crean. Así pues, la distinción estructural principal será entre redes informales – en las que se incluirán conceptos como las redes de problemas, los subsistemas de política entre otros – y redes formales.

¹¹ A lo largo de este capítulo prefiero utilizar la dicotomía organizaciones gubernamentales – no gubernamentales en lugar de la tradicional organizaciones público – privadas, ya que, como menciona Barry Bozeman, todas las organizaciones (gubernamentales, privadas, civiles, etc.) cumplen con algún tipo de función pública – entendida como todo aquel asunto que puede afectar o incidir en la vida de los ciudadanos – y todas las organizaciones terminan por ser públicas en mayor o menor grado. Así pues, considero que la diferenciación entre organismos gubernamentales y no gubernamentales permite una mayor precisión al momento de tratar este tema. (Barry Bozeman, Todas las organizaciones son Públicas, México, FCE, 1998).

En la tercera parte, se examinarán los procesos que se presentan al interior de las redes de políticas. Se prestará especial atención a la visión estratégica de los individuos u organizaciones participantes en la red, dependiendo de su posición y de los recursos que posean. Dicho análisis se nutrirá, principalmente, de los estudios del comportamiento del actor dentro de una organización determinada¹². En segundo lugar, se tomará a la red como conjunto – sobre todo en el caso de las redes formales – y se estudiará la visión estratégica de la red, esto es, la capacidad de introducir en contextos interorganizacionales los elementos de planeación estratégica, como un mecanismo para la adecuada gestión interna de las redes de políticas. Por último, analizaré el problema del control y la rendición de cuentas en escenarios de redes.

Finalmente, en las conclusiones se hará una recapitulación sobre el concepto de redes de políticas en sus dos dimensiones fundamentales (estructura y proceso) que permitirá orientar la discusión central de la tesis por un camino de mayor claridad teórica y de aplicación empírica de las definiciones que en este capítulo se proponen. Asimismo se incluirán los elementos centrales que deben tomarse en cuenta al momento de realizar un análisis de la composición y funcionamiento de las redes.

1. La naturaleza multiorganizativa e interdependiente del proceso de políticas públicas.

Un elemento clave en la formación de redes de políticas es la existencia de una percepción de interdependencia entre diferentes organizaciones, ya sean gubernamentales o no gubernamentales. En los últimos años, la literatura sobre políticas públicas ha demostrado que dicha percepción es real y que nos encontramos en un escenario de mayor interdependencia entre organizaciones de diferentes ámbitos y sectores. Buena parte de este incremento en la percepción de interdependencia se debe a los cambios que han ocurrido en el sector público a partir de finales de los años setenta

¹² Michel Crozier y Erhard Friedberg, El actor y el sistema, México, Alianza, 1990.

y a las restricciones que la administración pública ha tenido que enfrentarse debido a estos cambios¹³.

Por el lado de la capacidad de formulación e implementación de políticas públicas, en su ya clásico estudio sobre implementación, Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky¹⁴ reconocen las fallas del enfoque tradicional de formulación e implementación de políticas públicas, el cual se basaba en la idea de una organización central y jerarquizada que formulaba, decidía e implementaba la política pública¹⁵. De acuerdo a estos autores, casi cualquier política o programa público que busque ser implementado debe pasar por una serie de puntos de decisión o de veto en diferentes organizaciones públicas¹⁶. La participación de diversos actores se puede deber a la autoridad jurisdiccional que otras organizaciones (gobiernos locales u otras agencias gubernamentales) mantengan sobre un determinado territorio o aspecto de política

¹³ Dentro estos cambios se encuentran la crisis de los estados benefactores a finales de los años setenta y el cambio hacia un paradigma de economía neoliberal. Este giro en la política económica favoreció la participación cada vez más activa de organizaciones privadas en la provisión de servicios que tradicionalmente había brindado el Estado. Por otra parte, la complejización de la labor gubernamental favoreció la diferenciación funcional de la esfera burocrática en áreas administrativas específicas que permitieron un contacto más directo con organizaciones privadas y sociales del mismo “nicho” de especialización. Finalmente, los procesos de democratización en varias partes del mundo, la sensación de crisis de la democracia representativa y la emergencia de varias formas de democracia participativa favorecieron el surgimiento de organizaciones no gubernamentales que buscaban impulsar agendas de política en diferentes sectores. (Jon Pierre y B. Guy Peters, *op. cit.*, Estados Unidos, St. Martin’s Press, 2000, pp. 1 – 10). Asimismo, el reporte de la comisión trilateral sobre la gobernabilidad de las democracias muestra que buena parte de las democracias avanzadas – en particular las de Europa Occidental, Estados Unidos y Japón – se encontraban en un periodo de crisis debido a una fuerte sobrecarga de los sistemas de toma de decisiones públicas, a la expansión y diferenciación de las actividades gubernamentales y a un cambio en el sistema de creencias de la sociedad en general provocado principalmente a una debilidad de los liderazgos políticos y a la incapacidad de los gobierno de dar solución a varios problemas sociales. (Crozier, Huntington y Watanuki, *The crisis of democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Estados Unidos, Columbia University Press, 1973).

¹⁴ Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementación*, México, FCE, 1998.

¹⁵ Para ver más sobre las características del enfoque tradicional de políticas públicas y su comparación con el enfoque de redes, véase Walter J. M. Kickert, et al., *Managing complex networks. Strategies for the Public Sector*, Inglaterra, Sage, 1997, p. 17.

¹⁶ En el Estudio de Pressman y Wildavsky la agencia encargada originalmente de implementar la política pública en Oakland era la Administración de Desarrollo Económico (ADE). Sin embargo, los puntos de veto y decisión trascendieron, en muchas ocasiones, las fronteras organizacionales de dicha Administración. Por citar algunos ejemplos, entre las organizaciones involucradas se encontraban el alcalde Oakland, las oficinas regionales de otras administraciones federales encargadas de la salud y el empleo, las autoridades del puerto de Oakland, la Armada de Estados Unidos e incluso organizaciones privadas como World Airways y organizaciones civiles como asociaciones de defensa de los derechos de minorías. (Pressman y Wildavsky, *op. cit.*, pp.190 – 195).

pública, a la afectación de intereses organizacionales (ya sean públicos o privados) y, otros, a las perspectivas divergentes que se pueden presentar sobre los instrumentos elegidos para la implementación de la política dentro o fuera de la organización que originalmente formuló la política¹⁷.

Así pues, el proceso de políticas requiere – para la correcta formulación e implementación de los programas públicos – de la interacción y participación de varios actores con intereses diversos y, en algunas ocasiones, divergentes¹⁸. La necesidad de intercambiar recursos como la autoridad¹⁹ (en el caso de la legitimidad jurisdiccional) o de balancear los intereses políticos y burocráticos crea lazos de interdependencia dentro del sector público. En este sentido, se puede hablar de un gobierno multiorganizativo que responde a intereses diversos – de acuerdo con la agencia burocrática que se trate – y que requiere de la colaboración como mecanismo central para la elaboración de políticas.

¹⁷ Para Pressman y Wildavsky la probabilidad de éxito de un programa público con un bajo nivel de acuerdo y en el que participan una gran cantidad de organizaciones es muy baja. Al momento que hablan de las posibilidades de éxito del programa de la ADE en Oakland mencionan que “(...) diciendo que la probabilidad de acuerdo por parte de cada participante en cada punto de decisión debe ser excesivamente grande para que haya si acaso una oportunidad de que un programa termine. En el supuesto de que la probabilidad sea de 80 por ciento, las oportunidades de que se termine el programa son de un poco más de una en un millón después de haberse llegado a 70 acuerdos (o puntos de decisión), y disminuye a menos de la mitad después de cuatro. (...) El hecho de avanzar hacia el 95% por ciento hace que aumente la probabilidad de consumación en casi cuatro en un millar, y permite 14 movimientos antes de que las ocasiones de fracasar superen a sus oportunidades de éxito”. (Pressman y Wildavsky, *op. cit.*, p. 197) Así pues, con base en la noción de puntos de decisión, Pressman y Wildavsky negaban la posibilidad de la cooperación a menos que hubiera un acuerdo unánime por parte de todos los participantes para terminar el programa, cosa que era muy improbable. Ha esta imposibilidad de la cooperación interagencia se le ha llamado como la paradoja Pressman – Wildavsky. Sin embargo, Ernest Alexander ha criticado esta paradoja, ya que supone un ambiente de independencia organizacional y a que la elaboración del modelo de Wildavsky se limita a un solo caso difícilmente generalizable a otros escenarios de implementación. En opinión de Alexander, si se modifica la estructura del modelo de Pressman – Wildavsky a un escenario de interdependencia organizacional, las posibilidades de terminación de un programa público aumentan dramáticamente. (Ernest Alexander, “Improbable implementation: The Pressman – Wildavsky Paradox Revisited”, *Journal of Public Policy*, 9(4), pp. 451 – 466).

¹⁸ Pressman y Wildavsky, *op. cit.*, p. 179 – 183.

¹⁹ Con respecto a los recursos o las herramientas que se intercambian entre las distintas organizaciones tomo como punto de partida el texto de Christopher Hood, *The Tools of Government*, Inglaterra, MacMillan Press, 1983. De acuerdo a este autor existen cuatro tipos principales de recursos que son utilizados por el gobierno para la aplicación de programas públicos: información, recursos financieros, autoridad y organización. Asimismo, dichos recursos son los que se intercambian de manera explícita entre las organizaciones que participan en un sistema multiorganizativo o en una red de políticas

Por otro lado, los procesos de descentralización que se han presentado en algunos países en los últimos años hacen que el sistema de interdependencias gubernamental se vuelva cada vez más complejo. La percepción de que los gobiernos locales son más eficaces para resolver algunos problemas públicos²⁰ y la existencia de políticas intergubernamentales en la que existe concurrencia de funciones de dos o más niveles de gobierno obliga a las instituciones de gobierno a privilegiar la colaboración por encima del trabajo autónomo y centralizado, debido al incremento de la posibilidad de éxito con un mayor número de recursos disponibles.

Esto no es privativo de las relaciones entre organizaciones públicas, ya que en los últimos años se han estrechado los lazos de interdependencia entre organizaciones públicas y privadas, así como entre organismos gubernamentales y grupos de la sociedad civil. Por el lado de las relaciones entre organizaciones públicas y privadas, la crisis de los Estados de Bienestar favoreció la participación de actores privados en varias actividades que antes eran públicas, a través de la privatización, concesión o subcontratación de servicios públicos.

Por su parte, los privados establecen relaciones de interdependencia con el sector público para poder influir en decisiones públicas (ya sean legislaciones o políticas públicas) que puedan afectar sus intereses o para obtener beneficios económicos de las funciones que son cedidas por el gobierno, así como para obtener beneficios económicos de los espacios que cede el gobierno a los particulares.

Dichos lazos de interdependencia se han estrechado aún más al crearse nuevos mecanismos de participación conjunta entre organizaciones públicas y privadas – principalmente a través de las asociaciones público – privadas (*partnerships*) para la

²⁰ Brian Smith, Decentralization. The territorial dimension of the State, Inglaterra, George Allen & Unwin, 1985, p. 33.

elaboración de proyectos de infraestructura o la provisión de servicios públicos en los que ambos actores comparten riesgos y beneficios.

Por otro lado, los procesos de democratización y de ampliación de los derechos políticos, así como el fracaso de la política social gubernamental – por citar algunos ejemplos – ha favorecido el surgimiento de una gran cantidad de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que buscan incidir en los procesos de políticas públicas. Los gobiernos encuentran en dichas organizaciones mecanismos de acercamiento a la sociedad y de legitimidad para la formulación e implementación de determinadas políticas públicas. Así pues, la sensación de interdependencia entre ambos grupos de organizaciones también se ha fortalecido.

Si bien hasta aquí se han mencionado algunos de los elementos que determinan los lazos de interdependencia entre organizaciones de distinto tipo, quisiera profundizar un poco más y detallar los elementos de interdependencia de cada una de las relaciones que he propuesto (público – público, público – privado y público – sociedad civil) así como especificar los factores que favorecen o inhiben la cooperación entre cada uno de ellos.

a) Coordinación gubernamental horizontal y relaciones intergubernamentales: hacia la consolidación de un modelo de gobierno multiorganizativo.

Los vínculos de interdependencia entre organismos gubernamentales pueden analizarse en dos niveles diferentes: en primer lugar, a partir de las relaciones horizontales – o entre organizaciones públicas del mismo ámbito de gobierno – y, en segundo lugar, desde las relaciones verticales, esto es a partir de las relaciones entre diferentes organizaciones de diferentes niveles de gobierno. Cada una de estas asociaciones permite observar los diferentes tipos de lazos de interdependencia.

Dicha separación entre dos tipos de interdependencia se debe, principalmente, a que los procesos de diferenciación funcional y territorial que se han presentado en las

últimas décadas han creado sistemas de decisión gubernamental altamente desagregados y estructurados en un conjunto de subsistemas con un número limitado de obligaciones, competencias y recursos que obliga al trabajo conjunto en el proceso de políticas públicas. Por otra parte, la naturaleza de los problemas públicos – cada vez más complejos y multidimensionales – exige que varias organizaciones gubernamentales trabajen conjuntamente para la formulación e implementación de una política pública. Así pues, las organizaciones dependen de otros organismos públicos para alcanzar los objetivos propios y los objetivos de la política pública.

Por otro lado, debe tomarse en cuenta que dichas interacciones se encuentran delimitadas por las fronteras del gobierno y por las restricciones que impone la estructura administrativa existente. En este sentido, la colaboración gubernamental dependerá de las ventajas que pueda acarrear a la organización la creación de capacidades para la resolución de problemas públicos que no se encuentran en el *status quo*.

Con respecto a la colaboración horizontal, Eugene Bardach menciona que dichos mecanismos de coordinación favorecen la creación de valor en las organizaciones públicas en dos niveles: beneficios intrínsecos y extrínsecos. Los beneficios intrínsecos se refieren a mejoras en la eficiencia en el proceso de políticas públicas, así como a una percepción de que la política que se busca implantar tendrá una mínima posibilidad de fracaso²¹.

Los beneficios extrínsecos, en contraste, se refieren a los resultados y los impactos que la política pública produce, así como a los beneficios que los miembros de las agencias gubernamentales reciben por la implementación y los resultados exitosos de la

²¹ Eugene Bardach, Getting agencies to work together: the practice and theory of managerial craftsmanship, Estados Unidos, 1ª edición, 1998.

política pública²² (prestigio, promociones laborales, etc.). Así pues, la colaboración horizontal se convierte en un mecanismo atractivo para la formulación e implementación de políticas exitosas.

Por otra parte, las relaciones verticales se asocian con la creación de vínculos de interdependencia a partir de las relaciones intergubernamentales (RIG's). En este sentido, las RIG's articulan las relaciones entre diferentes niveles de gobierno (central, estatal o municipal) y establecen los patrones básicos de cooperación o conflicto que pueden llegar a existir entre los diferentes actores intergubernamentales. Si bien la perspectiva intergubernamental por sí misma no es capaz de explicar cabalmente el fenómeno de la colaboración en el ámbito local – debido a que no toma en cuenta la participación de agentes no gubernamentales²³ - sí nos permite observar las dinámicas (regulación, cooperación, pasividad, etc.) que se presentan al interior del gobierno, así como las posibles funciones que cada organización gubernamental puede cumplir en el entramado de la cooperación.

Para explicar lo anterior, tomaré el modelo propuesto por Robert Agranoff y Michael McGuire²⁴ sobre relaciones intergubernamentales y la capacidad de colaboración de los gobiernos locales. De acuerdo con estos autores, las estrategias y actividades de colaboración impulsadas por los gobiernos locales dependerá del estado que guarden las relaciones intergubernamentales. Dicha relación dependerá del contexto político y económico de la municipalidad, del tipo de política pública que se este analizando y de las funciones que los gobiernos federal y estatal tengan en dicha

²² Loc. cit.

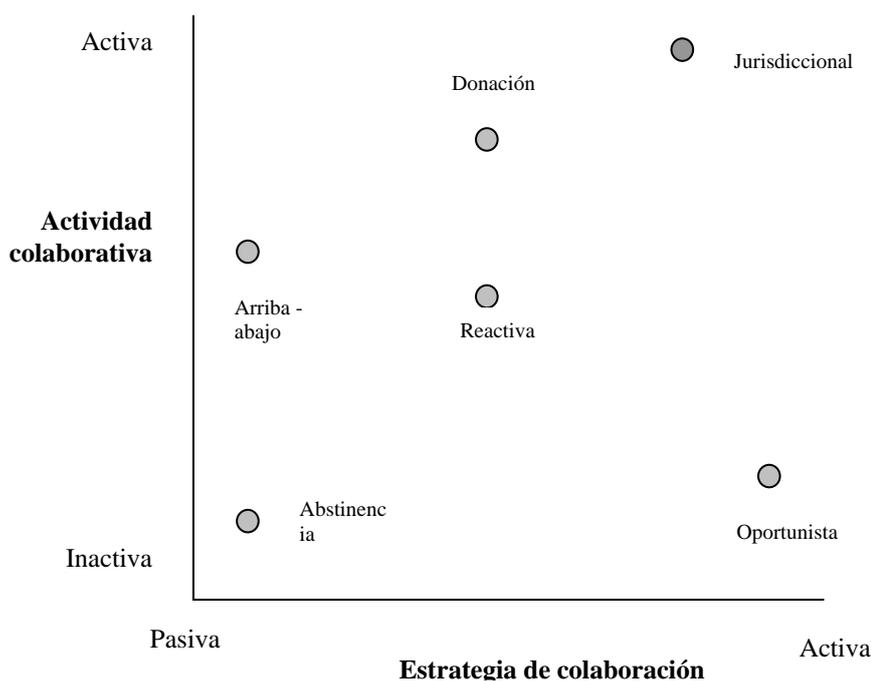
²³ De acuerdo a Deil Wright, las relaciones intergubernamentales con todos aquellos contactos formales o informales que se dan entre funcionarios u organizaciones gubernamentales que buscan resolver asuntos relacionados con las políticas públicas (ya sea en al formulación o implementación) Dichas interacciones constantes pueden ser verticales u horizontales, pero solamente involucran la participación de agentes gubernamentales. Para ver más sobre las caracterización de las relaciones intergubernamentales véase Deil Wright, Para entender las relaciones intergubernamentales, México, FCE, 1997, pp. 68 – 86.

²⁴ Robert Agranoff y Michael McGuire, Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments, Washington D.C., Georgetown University Press, 1a. edición, 2003.

política. A partir de esto, Agranoff y McGuire desarrollan una matriz de gestión colaborativa de los gobiernos locales con respecto a los demás niveles de gobierno.

Como se puede observar en la matriz, la colaboración en el proceso de políticas públicas dependerá de dos factores: la forma en la que se articulen los marcos intergubernamentales (actividad colaborativa) y de las percepciones que tengan los actores gubernamentales locales sobre la intervención de los ámbitos federal y estatal en una determinada política en el nivel municipal (estrategia de colaboración). A continuación describiré las características de cada escenario, enfatizando el tipo de RIG que se presenta en cada situación.

Matriz 1.1. Modelos de gestión colaborativa



Fuente: Agranoff y McGuire, Collaborative Public Management,

En primer lugar, el modelo jurisdiccional se basa en la idea de que los gobernantes y administradores públicos locales actúan a partir de una lógica estratégica y con una estrecha vinculación con una gran diversidad de actores y organizaciones de

diferentes niveles de gobierno. El punto central en este tipo de gestión es alcanzar el objetivo propuesto, aprovechando las capacidades propias, así como las oportunidades que brinda el ambiente intergubernamental (programas, regulaciones, transferencias, etc.)²⁵. Así pues, el tipo de interacciones horizontales y verticales es muy complejo y dependerán, principalmente, del objetivo que se busca alcanzar.

El polo opuesto del modelo anterior es el tipo de abstinencia. Esta pauta de gestión consiste en la simple negación de la colaboración como forma de gestión de los problemas públicos locales. En buena medida, la perspectiva de abstinencia surge como un recurso de defensa de los gobiernos locales ante posibles intromisiones por parte del gobierno federal o estatal, o debido a la falta de recursos sin los cuales los municipios puedan negociar con los demás ámbitos de gobierno²⁶. En tercer lugar, la gestión de arriba hacia abajo supone que los gobiernos locales llevan a cabo los objetivos de las políticas federales a través de la implementación de las mismas. Esto se debe, principalmente, a que un solo actor – en este caso el gobierno federal – mantiene el monopolio de una buena parte de las herramientas públicas para identificar y solucionar problemas (información, habilidad técnica y recursos financieros), por lo que los gobiernos locales se convierten en simples gestores de la voluntad federal. La idea de control jerárquico centralizado se mantiene como una premisa importante en este modelo.

El cuarto tipo de gestión es el modelo de donación que se funda en la premisa de la existencia de dependencias múltiples entre los diferentes niveles de gobierno. A partir de eso, los gobiernos locales se convierten en receptores de “donaciones” que sirvan para la solución del algún problema local. Este modelo implica, también, una mirada estratégica por parte de los administradores locales que les permita identificar aquellas

²⁵ Robert Agranoff y Michael McGuire, “A Jurisdiction-Based Model of Intergovernmental Management in U.S. Cities”, *Publius: The Journal of Federalism*, 28(1998), pp. 5 – 10.

²⁶ Robert Agranoff, *op. cit.*, p. 57.

zonas en las cuales pueden recibir ayuda intergubernamental. En este caso, la autonomía local en el proceso de políticas dependerá del interés de las demás esferas de gobierno a participar en el sector de políticas que es del interés del gobierno local.

Los últimos dos modelos de gestión son el reactivo y el oportunista. La perspectiva reactiva se atribuye a aquellas municipalidades que – partiendo de un análisis estratégico – son capaces de colaborar o no colaborar en una determinada área de políticas a partir de las circunstancias políticas del momento. Así pues, los gobiernos que se identifican en este modelo pueden ocupar el espectro entre la abstinencia – la nula participación – o la participación activa – como en el modelo jurisdiccional. Finalmente, el modelo oportunista niega de inicio la colaboración vertical y buscará esencialmente contactos horizontales con organizaciones cuyos objetivos afecten directamente los resultados de política en el ámbito local. Este tipo de gobiernos locales favorece la participación de actores privados de la zona y relega la actividad intergubernamental a un segundo plano, aunque a veces si la utilice.

Después de analizar los diferentes modelos de gestión colaborativa propuestos por Agranoff se puede concluir que, si bien la perspectiva intergubernamental no nos puede mostrar el cuadro completo de colaboración local, sí es capaz de introducir la dimensión de las relaciones verticales como un elemento importante en la capacidad y deseo de las localidades de impulsar mecanismos de colaboración y participación amplia. Si esta perspectiva la unimos con las primeras dos dimensiones de la colaboración (dependencias funcionales e intercambio de recursos) la imagen de la racionalidad de la cooperación puede observarse de una forma más amplia.

Finalmente, si se junta la visión horizontal y vertical de las relaciones de coordinación gubernamental nos podemos dar cuenta que, si bien se crea valor a través del trabajo colaborativo, dichas interacciones dependerán, también, de las condiciones

del contexto político, así como de la disposición a colaborar de los diferentes ámbitos de gobierno.

b) *Relaciones de interdependencia y colaboración entre organizaciones públicas y privadas.*

Para comprender la forma en la que se presentan las interdependencias entre el sector público y el sector privado, dividiré el análisis en dos dimensiones fundamentales: las relaciones de influencia público – privadas en el proceso de políticas públicas y, en segundo lugar, la evolución reciente de las relaciones que, en el ámbito operativo, se han dado entre estos dos actores para la provisión de bienes y servicios públicos.

En el ámbito de las políticas públicas, las relaciones de interdependencia entre el sector público y el privado son muy claras. Tomaré como ejemplo la propuesta de Hugh Hecho²⁷ con respecto a las redes de políticas (*issue networks*). De acuerdo con este autor, el proceso de políticas públicas en Estados Unidos se da dentro de un ambiente de gran apertura y negociación entre ambos sectores.

Por un lado, los representantes del sector privado buscan impulsar agendas de políticas que sean benéficas para sus intereses, por lo que establecen relaciones directas, pero informales, con representantes del Congreso o con burócratas con el propósito de convencerlos sobre la orientación que debería tener determinada política pública. Por otro lado, los miembros del gobierno encuentran en las organizaciones privadas un instrumento a través del cual pueden recibir apoyo político o recursos financieros para sus campañas políticas. Así pues, se crea un lazo de interdependencia y reciprocidad entre ambos actores con el fin de modificar una legislación o programa de gobierno.

Sin embargo, y como menciona el mismo autor, las relaciones de intercambio no cumplen solamente un fin pragmático (determinada política pública o beneficios materiales) sino que se crean mecanismos informales de comunicación y coordinación

²⁷ Hugh Hecho, “Issue Networks and the Executive Establishment”, en Anthony King (ed.), The new American Political System, Estados Unidos, pp. 87 – 124.

con el propósito de hacer más atractiva la política a otros grupos que no están incluidos en dicha red. Así pues, existe un constante flujo de intercambio de información técnica sobre las virtudes del proyecto que se impulsa²⁸. Como menciona Heclo, este tipo de redes se establecen como protoburocracias, las cuales cuentan con su propia agenda de políticas²⁹.

Por otro lado, el establecimiento de relaciones de interdependencia y colaboración entre el sector privado y las organizaciones gubernamentales, principalmente en el ámbito de la provisión de bienes y servicios públicos – en los últimos años, puede asociarse a la evolución de las estrategias gubernamentales para solucionar la crisis fiscal de los Estados de Bienestar durante los años setenta. La necesidad de establecer mecanismos a través de los cuales se garantice la provisión de ciertos servicios públicos sin mantener las cargas presupuestarias excesivas favorecieron la entrada del sector privado a muchas de las actividades que tradicionalmente desempeñaba el Estado.

Esta nueva participación del sector privado en asuntos públicos se presentó en tres principales etapas: privatización, subcontratación (*out-sourcing*) y asociación (*partnerships*). En cada una de estas se observa un cambio en las relaciones e interdependencias entre el sector público y privado que a continuación desarrollaré brevemente.

Ante la incapacidad gubernamental de mantener en operación una gran variedad de empresas y servicios públicos, se pensó que la privatización sería un mecanismo eficaz para aliviar la sobrecarga pública, mantener en operación servicios públicos estratégicos y establecer mecanismos de mercados en los cuales la competencia de

²⁸ Hugh Heclo, art. cit., p. 107.

²⁹ Ibid.

distintas empresas favoreciera una estructura de precios razonable para los servicios públicos privatizados³⁰.

Durante este periodo el grado de interdependencia era bajo y se limitaba a un esquema de relaciones entre un órgano regulador gubernamental y las empresas privatizadas. La coordinación entre estos dos actores consistía en la negociación para el establecimiento de marcos de regulación benéficos tanto para la empresa privada – en términos del establecimiento de ambientes competitivos estables – como para el órgano regulador cuyo objetivo era el de garantizar una provisión suficiente y equitativa de los bienes o servicios que la empresa privada producía. Buena parte de estas relaciones llevaron a una captura del órgano regulador y a un fracaso por parte del gobierno para establecer estándares mínimos de provisión de servicios³¹.

Otro mecanismo de relación entre agentes públicos y privados es el de la subcontratación. Este instrumento consiste en la cesión temporal de derechos públicos a un particular para la provisión de un servicio público determinado. A través de esto, el gobierno no perdía la autoridad sobre el servicio público, además de que favorecía un control más cercano sobre los productos que los privados entregaban a la ciudadanía. La subcontratación fue utilizada en muchos países para proveer servicios básico (agua, drenaje, pavimentado, etc.) y para servicios más complejos como la atención hospitalaria³².

La introducción de los mecanismos de subcontratación fortaleció la interdependencia entre ambos sectores por medio del intercambio recíproco de recursos, ya que, por un lado, el gobierno otorgaba una cierta cantidad de recursos financieros a los privados para que éstos brindaran un servicio que en origen era responsabilidad del

³⁰ Frieder Naschold y Casten von Otter, Public sector transformation. Rethinking markets and hierarchies in government, Suecia, John Benjamins Publishing Company, 1996, pp. 22 – 28.

³¹ Sam Peltzman, “The Economic Theory of Regulation after a decade of Deregulation”, Brookings Papers on Economic Activity, 1989, pp. 1 - 59

³² Naschold y von Otter, op. cit., pp. 28 -32.

gobierno. El intercambio y la responsabilidad mutua fueron importantes para fortalecer los lazos de cooperación entre el gobierno y el sector privado; sin embargo, hasta este momento no se ve muy claramente la existencia de instrumentos de coordinación que puedan consolidar un sistema de interdependencias lo suficientemente fuerte como para establecer una red de políticas públicas.

Finalmente, otro mecanismo de relación entre organizaciones públicos y privados que se ha utilizado en los últimos años son las asociaciones público – privadas (*public – private partnerships*). En este tipo de instrumentos se ve con más claridad las relaciones de interdependencia entre ambos actores. A grandes rasgos, las asociaciones consisten en proyectos conjuntos entre organizaciones públicas y privadas para la provisión de un servicio público o la implementación de una política³³.

Por medio de las asociaciones, los costos, los riesgos y los beneficios se distribuyen por igual entre ambas organizaciones a través del establecimiento de contratos en los cuales se especifican las funciones que cada actor desempeñará en la asociación. La coordinación en este tipo de estructuras se da por medio del intercambio de información, de la participación en la toma de decisiones públicas y en el establecimiento de reglas claras que obligan a cada uno de los participantes a mantener lazos de cercanía y reciprocidad con los demás organizaciones que conforman la asociación³⁴.

c) Relaciones de interdependencia entre organizaciones gubernamentales y asociaciones civiles.

En los últimos años se han fortalecido las relaciones de interdependencia entre las agencias gubernamentales y las asociaciones civiles (AC) debido, principalmente, al crecimiento en el número de las organizaciones no gubernamentales en todos los niveles

³³ Janelle Plummer, Focusing partnerships. A sourcebook for Municipal Capacity Building in Public – Private Partnerships, Inglaterra, Earthscan, 2002, p. 6.

³⁴ OCDE, Local partnerships for better governance, Francia, 2001, p. 56.

de gobierno y a la función de complementariedad de las actividades gubernamentales que dichos organismos civiles cumplen. Esto último es de especial relevancia en el ámbito de los gobiernos municipales.

En este trabajo se entiende por asociaciones civiles a todas aquellas organizaciones de pertenencia voluntaria que persiguen un fin público por fuera de los límites del gobierno sin fines de lucro³⁵. Esta definición es amplia y puede incorporar a asociaciones civiles reconocidas y formalizadas, como las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil – y a otro tipo de organismos menos formalizados, pero que involucran altos niveles de participación ciudadana como las asociaciones comunitarias, asociaciones de colonos, etc. Considero que es conveniente utilizar esta definición, ya que permite identificar de forma más clara los patrones de influencia de los grupos ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas públicas.

La entrada de las organizaciones civiles en el espacio y el debate de las políticas públicas suponen cambios dentro de estos organismos. En opinión de Manuel Canto, dichos cambios pueden resumirse en: el tránsito de un enfoque de asistencia privada a una presencia más importante en el ámbito público como un mecanismo más eficaz para combatir los problemas sociales; la identificación de las AC como actores con intereses, demandas, propuestas y estrategias propia y no solo como “acompañantes” de las acciones de otras organizaciones; el paso de asociaciones principalmente apolíticas y doctrinarias a otras con una orientación claramente política, más flexibles, y la

³⁵ Blanca Torres, “Las organizaciones no gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación” en José Luis Méndez, Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica, México, Miguel Angel Porrúa, 1998, p. 37.

preponderancia del argumento técnico como base de su argumentación y no tanto el discurso doctrinario³⁶.

En términos generales, la relación entre ambos sectores se basa en un intercambio de recursos financieros y capacidad de influencia en la formulación e implementación de políticas públicas (que reciben las organizaciones civiles), a cambio de recursos como información técnica, de capacitación de funcionarios gubernamentales – en particular en la esfera local, así como una percepción de mayor legitimidad de los programas gubernamentales debido a que son apoyados por organizaciones que se encuentran más cercanas a las demandas y necesidades ciudadanas³⁷.

El campo de acción e influencia de las organizaciones civiles en la formulación e implementación de políticas públicas es un poco más limitado que el de las organizaciones privadas. Esto se debe esencialmente a que el discurso que estos actores argumentan se encuentra bastante constreñido a la esfera de los problemas sociales. Sin embargo, la promoción de la participación ciudadana en el proceso de políticas es un elemento fundamental y que solamente estas organizaciones son capaces de impulsar de forma efectiva; en este punto radica buena parte del rol de estos actores en la conformación de redes de políticas.

Argumentaré, sin embargo, como el fortalecimiento de las relaciones entre el gobierno y las asociaciones civiles ha provocado una serie de problemas para las AC. En primer lugar, el aumento de la participación de los organismos civiles en los asuntos públicos o gubernamentales ha llevado, como menciona Salamon, a que estas asociaciones pierdan paulatinamente su independencia y se convierten en agentes

³⁶ Manuel Canto, “La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas”, en José Luis Méndez, *op. cit.*, pp. 80 – 83 y Charles A. Reilly, *New Paths to Democratic Development in Latin America*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, 1995, p. 26.

³⁷ Charles A. Reilly, *op. cit.*, pp. 25 y s.

estatales para la solución de problemas sociales y de participación³⁸. En este mismo orden de ideas, Blanca Torres reconoce la pérdida de independencia de algunas asociaciones civiles al momento de estrechar vínculos con el gobierno y reconoce que, en muchas ocasiones, el mismo gobierno favorece la conformación de ciertas AC que sirvan para los propósitos del gobierno³⁹.

El segundo problema para las organizaciones civiles consiste en que frecuentemente el gobierno puede distorsionar la misión original de algunas AC debido a las oportunidades de financiamiento público que estos organismos pueden recibir del gobierno. Así pues, al momento de que el gobierno establece los asuntos estratégicos en las políticas públicas – sobre todo en la política social – puede llegar a inducir la transformación o la creación de organizaciones civiles que busquen recursos en ese nicho estratégico y no en otro que tal vez puedan considerar más importante, pero que no recibe atención ni financiamiento por parte del gobierno⁴⁰.

A pesar de esto, hay algunas organizaciones que han mantenido su independencia en la conformación de su misión y objetivos. Esto es especialmente relevante en aquellos organismos que reciben ayuda o financiamiento por parte de donantes extranjeros. En estos casos, los gobiernos tienen a inducir su agenda a favor de esas AC ya que tienen una forma segura de hacerse de recursos que pueden ser utilizados para impulsar instrumentos de política pública que no habían sido implementados por el gobierno por falta de recursos⁴¹. Así pues, las relaciones de interdependencia entre ambos sectores se complementan a partir de un proceso de ajuste mutuo basado en la disponibilidad de recursos para la acción conjunta.

³⁸ Lester M. Salamon, Partners in Public Service. Government – Nonprofit Relations in the Modern Welfare State, Estados Unidos, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 104 y s.

³⁹ Blanca Torres, art. cit., p. 38.

⁴⁰ Lester Salamon, op. cit., pp. 105 y s.

⁴¹ David Hulme and Michael Edwards, “NGOs, States and Donors: An Overview”, en Hulme y Edwards, NGOs, States and Donors. Too close for comfort?, Inglaterra, MacMillan Press, 1997.

La relación entre Organizaciones Civiles y el gobierno son especialmente fuertes en el ámbito de los gobiernos municipales, debido a que las funciones que estos últimos desempeñan son más afines a los intereses de las Organizaciones Voluntarias. De acuerdo a Anirudh Krishna, esta localización de los centros decisión – o responsabilidad – y los beneficios que acarrea la acción colectiva favorecen el establecimiento de asociaciones entre estos dos ámbitos⁴².

Asimismo, el establecimiento de asociaciones entre este tipo de organizaciones requiere el mantenimiento de la identidad organizacional de ambos grupos. Así pues, el problema de la independencia de las Organizaciones Civiles resulta relevante para el establecimiento de asociaciones efectivas. J. M. Brinkerhoff⁴³ propone 4 tipos de esquemas de participación pública – civil y sólo en los casos de alta identidad y diferenciación organizacional y de mutualidad – entendida aquí como interdependencia – es posible establecer asociaciones.

Tabla 1.2.
Modelo de Brinkerhoff para asociaciones gubernamentales – sociales

		Mutualidad	
		Baja	Alta
Identidad Organización	Alta	Contratación	Asociaciones
	Baja	Extensión	Cooptación

Fuente: Brinkerhoff, “Government – Non profit partnership: A defining framework”, p. 22.

⁴² Anirudh Krishna, “Partnerships between local governments and community – based organisations: Exploring the scope for synergy”, Public Administration and Development, 23(2), pp. 361 – 371.

⁴³ J. M. Brinkerhoff, “Government – Non profit partnership: A defining framework”, Public Administration and Development, 22(1), pp. 19 -30.

2. La integración de un sistema de interdependencias tripartito: hacia la construcción de una definición de redes de políticas.

Como se intentó mostrar en los apartados anteriores, las relaciones de interdependencia entre actores públicos, privados y sociales en la formulación de políticas públicas es un fenómeno real y que se viene presentando de forma constante en los últimos años. Sin embargo, considero pertinente hacer algunas anotaciones finales sobre la noción de interdependencia, las cuales serán importantes al momento de definir y diferenciar los distintos tipos de políticas.

En primer lugar, hasta este momento se ha trabajado de forma genérica el concepto de interdependencia sin tomar en cuenta los diferentes grados de interdependencia que se pueden presentar en las relaciones interorganizacionales. Así pues, el primer matiz que debe mencionarse es si la relación de dependencia entre una organización con respecto a otra es fuerte o débil. En este sentido, Fritz Scharpf propone dos variables para medir la intensidad de la interdependencia organizacional: la importancia del recurso intercambiado y la capacidad de sustitución que tiene dicho recurso⁴⁴. La primera variable (importancia del recurso) se determina en relación con la necesidad que una organización puede tener por un recurso que busque intercambiar, mientras que la segunda variable (capacidad de sustitución del recurso) se refiere a la posibilidad que tiene la organización de encontrar el mismo recurso, o un sustituto, en otra organización. Con base en esas dos variables, Scharpf determina el grado de interdependencia de una organización con respecto a otra.

⁴⁴ Fritz Scharpf, "Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives", en Kenneth Hanf y Fritz Scharpf (ed.), Interorganizational policy making, Londres, Sage Publications, 1978, pp.354 y s.

Tabla 1.3. Intensidad de la interdependencia organizacional

		Importancia del recurso	
		Alta	Baja
Capacidad de sustitución del recurso	Baja	<u>Dependencia alta</u>	Dependencia Baja
	Alta	Dependencia Baja	Independencia

Fuente: Fritz Scharpf, art. cit., p. 355.

Sin embargo, esta tabla solo muestra si una organización es dependiente de otra y no permite ver si existe una relación mutua entre el grupo de organizaciones que establecen el marco interorganizacional. Para solucionar esto, Scharpf propone otra tabla en la que se muestra la reciprocidad de la interdependencia en la que utiliza otras dos variables: dependencia de la organización A con respecto a la B y dependencia de la organización B con respecto a la organización A.

A partir de estas dos variables se puede determinar si existe dependencia mutua, unilateral o independencia entre las organizaciones. Esto es de especial importancia, ya que determinará la posibilidad de establecer una red, así como el tipo de estructura que dicha red puede tomar.

Tabla 1.4. Reciprocidad de la interdependencia organizacional

		Dependencia de A con respecto a B	
		Alta	Baja
Dependencia de B con respecto a A	Alta	<u>Dependencia Mutua</u>	Dependencia Unilateral
	Baja	Dependencia Unilateral	Independencia Mutua

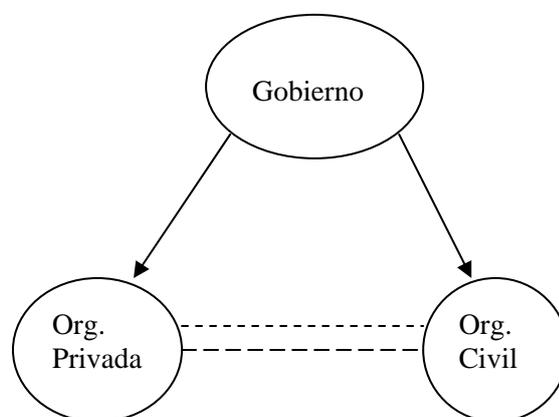
Fuente: Fritz Scharpf, art. cit., p. 356

Estas dos tablas permiten ver de forma más clara el grado y la forma en las que se puede presentar la interdependencia en un entramado interorganizacional. Evidentemente, las diferentes combinaciones de interdependencia que se pueden dar con base en estas tablas determinaran la conformación de diferentes tipos de redes, con estructuras y procesos particulares.

Por otro lado, es importante resaltar la forma en la que dichas interdependencias se articulan a través de mecanismos de coordinación. En esta tesis trabajaré bajo el supuesto que las relaciones de interdependencia se dan entre el gobierno y las demás organizaciones de forma separada. Considero pertinente trabajar con este supuesto, ya que se resalta el papel central de las organizaciones gubernamentales como organismos de coordinación central que establece relaciones de interdependencia con organizaciones privadas y sociales. Asimismo, esta idea del gobierno central como “organización líder” en el establecimiento de la coordinación no niega la posibilidad de mecanismos de comunicación y coordinación entre las demás organizaciones

pertenecientes a las red, sino que dichos mecanismos son indirectos y no tan fuertes como los que establecen con el gobierno.

Diagrama 1.5. Relaciones de coordinación externas



Este supuesto es importante, también, ya que se contrapone a una vertiente de la literatura sobre redes en la que se colocan a las organizaciones gubernamentales en el mismo nivel que las otras organizaciones participantes en la red. Por el contrario, considero que el papel de las organizaciones gubernamentales en la conformación de redes de política es central, ya que es una organización que, a pesar de estar debilitado, cuenta con una gran cantidad de recursos e instrumentos con los cuales establecer un marco de coordinación eficaz para la conformación de las redes.

Asimismo, esta idea no supone que el gobierno se imponga a las demás organizaciones debido a su papel central, simplemente se considera al gobierno como un agente facilitador de la coordinación interorganizacional. Finalmente, es mucho más fácil trabajar empíricamente bajo una idea de coordinación por pares (esto es coordinación gobierno – organizaciones privadas y gobierno – organizaciones civiles) que si suponemos un sistema de coordinación múltiple.

Tomando en consideración lo anterior, podemos concluir que, por un lado, existe un sistema de interdependencias entre diferentes tipos de organizaciones basado principalmente en el intercambio de recursos. Por otro lado, dicho sistema tiene como

propósito la elaboración e implementación de políticas públicas, ya que a partir de esta se determinaran los beneficios que cada organización recibirá. En este sentido, puedo establecer que las redes de políticas son un conjunto de relaciones e interacciones que se dan entre actores interdependientes dentro de una estructura definida y que tiene como propósito la formulación e implementación de políticas públicas⁴⁵.

La definición propuesta resalta la naturaleza interorganizativa del proceso de políticas públicas, así como el carácter interdependiente de los actores participantes en la red. Por una parte, esta definición resalta las dos dimensiones fundamentales de las redes de políticas: la estructura y el proceso. La estructura se refiere a los diferentes tipos de marcos en los que se pueden desarrollar las interacciones entre las organizaciones, así como los mecanismos de coordinación que cada red establece para realizar el trabajo colaborativo. Por otra parte, el proceso consiste en la forma en la que se dan las interacciones dentro de la red tanto desde la visión de la organización en lo particular como de la red en su conjunto para alcanzar los objetivos establecidos. En los siguientes dos apartados desarrollaré con más detalle las características y tipos de estructuras y procesos que se pueden desarrollar en las redes de políticas.

3. Las redes de política como estructuras de formulación e implementación de políticas públicas.

A partir de la definición de redes de política propuesta en el apartado anterior, el análisis debe realizarse en dos niveles: en primer lugar, a partir de los diferentes tipos de estructuras que se pueden crear para la formulación e implementación de políticas por medio de redes y, en segundo lugar, sobre los procesos estratégicos y de control que se desarrollan al interior de dichas estructuras. En este apartado me concentraré en el estudio de las redes como estructuras de formulación e implementación de políticas,

⁴⁵ E. H. Klijn, "Policy Networks: An Overview", en Walter Kickert, et al., op. cit., p. 30.

poniendo énfasis en los instrumentos de coordinación interorganizacional – tanto de formulación como de implementación - y de los mecanismos de toma de decisiones.

Las estructuras que a continuación se van a analizar se entienden principalmente como mecanismos de coordinación que unen centros de decisión de organizaciones diversas y que conforman un sistema interorganizacional, cuyo objetivo es alcanzar ciertas metas en un ámbito de política determinado. Por otra parte, también es importante ubicar el papel de las redes con respecto a otro tipo de estructuras que resuelven el problema del intercambio y la solución de problemas públicos. En uno de sus estudios, Ernest Alexander coloca a las redes interorganizacionales en un lugar intermedio entre las jerarquías burocráticas tradicionales y los mercados de intercambio, por un lado, y los grupos de pertenencia solidaria, familiar o tribal, por el otro.

Esto permite al autor definir a las redes interorganizacionales como estructuras intermedias⁴⁶ que, de acuerdo a algunos criterios que mas adelante desarrollaré, tienen algunos elementos de mercado – principalmente el intercambio de recursos – algunos elementos de las estructuras gubernamentales tradicionales – esto es, algún tipo de jerarquía u organización interna – y también elementos de cooperación o “solidaridad”,

⁴⁶ Con respecto a las relaciones interorganizacionales como estructuras intermedias, Howard Aldrich hace una diferenciación entre tres tipos de relaciones organizacionales intermedias: conjuntos de organizaciones, conjuntos de acción y redes. Para este autor, los conjuntos de organizaciones consiste en la interacción de organizaciones con respecto a una organización focal, aunque pueden existir relaciones indirectas entre las organizaciones no focales. El papel central de la organización focal es la de mantener el conjunto de organizaciones, a pesar de los intereses divergentes de las organizaciones participantes. Por su parte, el conjunto de acción no supone la existencia de una organización focal y se refiere a la unión de un grupo de organizaciones en un periodo determinado de tiempo y con un objetivo delimitado. La importancia de este concepto radica más en el análisis de las interacciones de las organizaciones participantes, mientras que el de conjunto de organizaciones solo se concentra en el estudio de la organización focal. La reciprocidad y el intercambio son temas centrales en el análisis de estas estructuras. Finalmente, el concepto de redes que Aldrich propone no supone la construcción de una organización, sino simplemente se refiere a los procesos que se pueden desarrollar dentro de los límites de un conjunto de organizaciones o de un conjunto de acción. Así pues, la definición de redes propuesta en este capítulo supone, desde la perspectiva estructural, un punto intermedio entre los conceptos de conjunto de organizaciones y conjuntos de acción de Aldrich – existencia de organización focal, interacciones frecuentes entre organizaciones – y, desde la perspectiva de los procesos, un acercamiento al concepto de red que este autor propone. (Howard Aldrich, *Organizations and environments*, Estados Unidos, Prentice Hall, 1979, pp. 279 – 283)

gracias a que son organizaciones que buscan alcanzar un objetivo común (a pesar de que en lo particular cada una tenga objetivos divergentes).

Matriz 1.6. Matriz de intercambio, jerarquías y solidaridad



Fuente: Ernest Alexander, *op.cit.*, p.55.

Evidentemente – y como muestra el gráfico anterior – los tipos de redes pueden variar de acuerdo a la forma en la que se da el balance entre la jerarquía, solidaridad y el intercambio⁴⁷. En este sentido, se tomará como elemento central para el análisis

⁴⁷ La Matriz Intercambio – Jerarquía – Solidaridad se basa en los tres tipos principales tipos de arreglos para el ordenamiento de la vida social: los mercados, las organizaciones jerárquicas y la organización comunitaria o familiares. Los mercados se encuentran en medio ya que son mecanismos nos jerárquicos y no solidarios que se regulan a partir de los precios; en otro extremo se ubican las jerarquías que por definición son poco solidarias y se basan en la idea de línea de mando y, finalmente, en el otro extremo se encuentran las organizaciones comunitarias como la familia o los grupos de identificación racial. (Ernest Alexander, *op. cit.*, p. 55). La caracterización de las redes como organismos que se encuentran entre estos 3 paradigmas de ordenación social no se reduce a la exposición de Alexander y existe un gran cuerpo de literatura que ubica a las redes y los mecanismos de coordinación en este lugar. Por ejemplo, Wolfgang Streeck y Philippe C. Schmitter reconocen que, aparte de los mercados, las comunidades y los mercados, las asociaciones se han erigido como nuevos cuerpos para la ordenación social y la elaboración de políticas públicas. Dichas asociaciones se caracterizan por tener, en mayor o menor grado, rasgos de mercado, jerarquía o comunidad sin llega a ser ninguna de éstas por completo. (Streeck y Schmitter, “Community, Market, State – and associations? The Prospective contribution of interest governance to social order” en Grahame Thompson, et al., *Markets, Hierarchies & Networks*, Inglaterra, Sage Publications, 1991, pp. 227 – 242. Asimismo, otros autores que han defendido esta forma de conceptualizar las redes de políticas son: Walter Powell, “Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization”, en Thompson, et al, *op.cit.*, pp. 265 – 276, Friedhart Hegner, “Solidarity and Hierarchy:

estructural de las redes el grado de formalización de la red que se este analizando. Dicho concepto depende de las siguientes variables:

i. Tipo de interdependencia. La hipótesis fundamental en este sentido es que organizaciones con un grado de dependencia baja o unilateral tenderá a fomentar la estructuración de redes poco formalizadas. Por el contrario, organizaciones con un alto grado de dependencia o con dependencia mutua favorecerán la conformación de redes formales.

Esta variable lleva implícita la idea de los tipos de intercambio que se realicen entre las organizaciones. No es lo mismo hablar de intercambios de recursos financieros que de recursos técnicos o de información. Por lo tanto, el grado de interdependencia será influido, también, por el tipo de recursos que son intercambiados por los actores participantes en la red.

ii. Convergencia o divergencia de intereses de los miembros que constituyen la red. La hipótesis central para esta variable es que mientras más convergentes sean los intereses de las organizaciones que conforman la red se tenderá a privilegiar estructuras informales de coordinación, mientras que entre más divergentes sean los intereses, se privilegiarán las estructuras formales como mecanismo para dar estabilidad a las interacciones dentro de la red.

Con base en estas dos variables fundamentales se puede realizar una tipología de redes en formales e informales. Cada una de estas redes se estructurará de forma diferentes y articulará las interacciones de forma diversa. Si bien el nombre de informales puede tener una connotación negativa, en este caso simplemente identifica a un tipo de redes en las cuales no se establece una organización clara (esto es, reglas,

Institutional Arrangements for the Coordination”, en Kaufmann et al. (ed.), Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector. The Biefield Interdisciplinary Project, Alemania, Walter de Gruyter, 1986, pp. 407 – 430 y Hans-Günter Krüsselberg, “Markets and Hierarchies”, en Kaufmann, op.cit., pp. 349 – 386.

jerarquías, procedimientos, etc.) pero que es capaz de formular e implementar políticas públicas a través de otro tipo de interacciones menos rígidas.

a) *Coordinación por interacciones “espontáneas”:* una caracterización de las redes informales.

Las redes informales son aquellas que se encuentran en el cuadrante A de la matriz de intercambio – solidaridad – jerarquía (Matriz 2) y se identifican por el establecimiento de mecanismos de coordinación no jerárquicos. Este tipo de redes priorizan el uso de instrumentos de intercambio o solidaridad por encima de los jerárquicos – esto es, el establecimiento de una organización nueva – para garantizar la coordinación de la red.

A grandes rasgos puede entenderse por una red informal a las interacciones premeditadas que se dan entre miembros de diferentes organizaciones y que tienen por objeto influir en la formulación o implementación de políticas públicas. Dichos contactos pueden iniciarse gracias a la iniciativa de la organización que formula la política y que busca identificar y utilizar a los actores interesados, o puede surgir, también, a partir de la presión de grupos interesados en una determinada política y que buscan influir en ella.

Como su nombre lo indica, las redes informales se caracterizan por no crear una estructura interorganizacional formal, sino que se limitan al establecimiento de contactos entre los actores de diferentes organizaciones a partir de interacciones informales – llamadas telefónicas, reuniones *ad hoc*, intercambio de información, etc. Las redes formales son preferidas a las redes formales por las siguientes razones: en primer lugar, las relaciones de interdependencia no son tan sólidas y no existe una percepción de necesidad entre los participantes para crear mecanismos formales de coordinación; en segundo lugar, el contexto en el que se desenvuelven las interacciones

y los intereses de cada organización son estables, por lo que no se requieren reglas o estructuras que controlen el comportamiento de los actores participantes.

Si bien hay algunos autores que destacan la peculiaridad y poca trascendencia de este tipo de redes⁴⁸, existe toda una corriente de literatura que defiende las ventajas que este tipo de arreglos puede traer en la formulación de políticas públicas. Entre estos últimos autores se encuentra Donald Chisholm, el cual reconoce el papel central de las redes informales como un mecanismo eficaz para suplir o consolidar estructuras de coordinación más formalizadas⁴⁹. Este autor crítica la idea tradicional de que la mejor forma de establecer mecanismos de coordinación efectivos es a través de la centralización de funciones. Chisholm sostiene que este tipo de centralización excesiva provoca rigidez al interior de los sistemas multiorganizativos, además de que crea una brecha entre la toma de decisión y la capacidad real de implementar dichas decisiones⁵⁰.

El argumento central de este autor es que en contextos en los cuales los componentes de un sistema multiorganizativo son funcionalmente interdependientes se crea una necesidad de coordinación. Sin embargo, hay entornos en los cuales la coordinación jerárquica y formalizada esta ausente, es insuficiente o inapropiada, por lo que se crean mecanismos informales de coordinación que pueden ser efectivos para garantizar el trabajo conjunto.

La coordinación informal, por otra parte, permite que las organizaciones que componen la red mantengan su autonomía organizacional – a pesar de las interdependencias que las unen – además de que nutre de una mayor flexibilidad y estabilidad en situaciones en la cuales las organizaciones participantes comparten un

⁴⁸ Ernest Alexander, How Organizations Act Together, Estados Unidos, Gordon and Breach Publications, 1995, p. 91.

⁴⁹ Donald Chisholm, Coordination without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganizational Systems, Estados Unidos, University of California Press, 1989.

⁵⁰ Donald Chisholm, op. cit., p. 11.

nicho profesional o de políticas determinado⁵¹. Finalmente, la injerencia de las organizaciones de la red se circunscribirá, simplemente, a los límites formales de su organización, de sus intereses, así como de su capacidad de influencia por medio de los canales informales de coordinación.

Inicialmente, dichas redes pueden conformarse a partir de la existencia de valores compartidos – como el parentesco familiar, racial o cultural - entre las organizaciones participantes. Asimismo, las organizaciones que conforman dichos tipos de redes pueden unirse por la afinidad profesional y de valores técnicos que comparten⁵². Sin embargo, este acercamiento inicial no es suficiente para explicar la conformación de una red informal, ya que dichas redes pueden conformarse por un conjunto heterogéneo de organizaciones y aun así puede funcionar eficientemente.

Caja 1. Redes Informales I. Clanes o Redes profesionales.

El primer tipo de redes de políticas relevantes son los clanes o redes profesionales. Este tipo de arreglos se caracterizan por la preeminencia de un solo tipo de participantes en el proceso de políticas públicas elegidos por la profesión que practican. Esta homogeneidad de los participantes no implica que estas redes no sean multiorganizativas, ya que pueden conjuntar profesionales de distintas organizaciones en un solo campo de políticas públicas.

Por otro lado, las redes profesionales mantienen un alto grado de convergencia de intereses debido a que se comparten una serie de valores y creencias sobre el tipo de política pública que busca formularse. Por otro lado, la interdependencia es mutua, aunque relativamente baja debido al poco intercambio de recursos (todos comparten casi todos los mismos recursos). Así pues, el principal elemento de interdependencia es el intercambio a partir de la posición que cada profesionista ocupe en su organización y de la posibilidad de utilizar dichos recursos organizacionales para intercambiarlos con sus pares. Finalmente, la convergencia de intereses y valores le da una gran cohesión y perdurabilidad a este tipo de redes.

Fuentes: William Ouchi, “Markets, Bureaucracies and Clans”, Administrative Science Quarterly, 25(1), pp. 129 – 141 y R.A.W. Rhodes, Beyond Westminster and Whitehall, Inglaterra, Routledge, pp. 78 y s.

⁵¹ Loc. cit.

⁵² William Ouchi, “Markets, bureaucracies and clans” en Grahame Thompson, et al. (ed.), Markets, hierarchies & Networks: The coordination of social life, Inglaterra, Sage Publications, 1991, pp. 246 – 255.

Otro instrumento que facilita el surgimiento de estas redes es la llamada norma de reciprocidad, la cual consiste en el intercambio de recursos y beneficios que se obtengan a partir de la interacción. Los beneficios del trabajo coordinado, como menciona Bardach, pueden ser intrínsecos o extrínsecos;⁵³ los primeros son beneficios compartidos, pero simplemente son el resultado del trabajo coordinado (formulación e implementación de una política pública, mayor capacidad de acción, efectividad, etc.). Por su parte, las organizaciones participantes en las redes informales buscarán una mayor cantidad de beneficios extrínsecos (recursos financieros, de autoridad o influencia) con los cuales puedan beneficiar a sus propias organizaciones.

Con respecto a los beneficios es importante desagregar por tipo de organización, ya que, por ejemplo, las organizaciones gubernamentales buscarán más el beneficio intrínseco de haber podido formular e implementar una política pública de forma efectiva, mientras que las organizaciones privadas o sociales privilegiarán los beneficios extrínsecos producidos por la formulación de dicha política (recursos financieros, legitimidad o capacidad de influencia).

La existencia de una norma de reciprocidad dentro de las redes informales es central, ya que con base a las interacciones constantes que se dan entre organizaciones favorece el establecimiento de expectativas con respecto a los beneficios que se van a recibir a partir de la interacción en una red de este tipo. Esto es de especial importancia para las redes informales, ya que al no existir mecanismos formales de coordinación, dichas expectativas de beneficios futuros se convierten en uno de los pocos instrumentos que puede garantizar la perdurabilidad de la red. Al eliminarse los incentivos o las expectativas de recibir beneficios por el trabajo colaborativo las redes informales tienden a desaparecer.

⁵³ Eugene Bardach, *op. cit.*

Caja 2. Redes informales II. Redes de Problemas

Este tipo de redes se caracteriza por un alto grado de apertura y de participación de actores. La convergencia de intereses y valores es alta ya que, a pesar de la heterogeneidad de los actores que pueden pertenecer a la red, todos tienen ideas parecidas sobre el tipo de política que puede afectar positivamente sus intereses.

Por otro lado, la interdependencia entre los actores tiende a ser baja e unilateral, empero, las expectativas sobre los beneficios que pueden recibir por un cambio de política pública impulsa la cooperación y el trabajo coordinado. Los mecanismos de comunicación son informales y se establecen entre actores de gobierno (políticos, burócratas) del sector privado (empresarios) y del sector social (organizaciones civiles, grupos de presión).

Este tipo de redes tienden a ser efímeras y se limitan a un periodo determinado de tiempo en el cual se este impulsando un cambio de política pública en un sector determinado. La perdurabilidad de este tipo de redes es “irracional” debido, principalmente a la divergencia de valores e intereses reales de cada una de las organizaciones.

Fuente: Hugo Hecló, art. cit. y Grant Jordan, art. cit.

Un segundo mecanismo de coordinación en las redes informales son los canales de comunicación entre los actores de las diferentes redes. En primer lugar, los canales informales de comunicación son mucho más ágiles y flexibles en comparación a los que se crean en las redes formales, ya que al no existir una jerarquía preestablecida los contactos son directos y evitan todas las restricciones formales y las ambigüedades sobre la función de cada organización en la red. En segundo lugar, las respuestas ofrecidas por los canales de comunicación son más rápidas si tomamos en cuenta la existencia de la norma de reciprocidad. La existencia de este tipo de obligaciones recíprocas entre todos los actores favorece líneas de comunicación fluidas debido a las expectativas de beneficios futuros por un comportamiento eficiente.

Finalmente, un tercer elemento de coordinación es el establecimiento de normas y convenciones informales que den certidumbre a los actores participantes. Por otro lado, la existencia de normas de regularidad limita la posibilidad de conflicto dentro de la red, además de que restringe la participación de ciertos actores en la red y las posibles alternativas de solución propuesta. Por otro lado, las normas y convenciones informales

son esenciales para dar regularidad y certidumbre a los mecanismos de toma de decisiones interorganizacionales, así como para la forma en la que se realizará la implementación de la política pública. En términos generales, estas normas permiten estabilizar las expectativas de las organizaciones involucradas en la red de políticas.

Caja 3. Redes Informales III. *Advocacy Coalitions*

El origen de las *advocacy coalitions* se debe a la insatisfacción por parte de una serie de actores (gubernamentales y no gubernamentales) por la forma en la que se está atacando un problema público determinado) y a la creencia de que existen otros tipos de instrumentos que pueden utilizarse. Este tipo de redes son abiertas y favorecen la participación de un gran número de actores con intereses convergentes. La interdependencia en este tipo de coalición tiene a ser alta, aunque unilateral, generalmente concentrada en una agencia gubernamental que es la que impulsa originalmente el cambio en la política.

El mecanismo básico de coordinación o cohesión dentro de este tipo de coaliciones es el de la existencia de un sistema de creencias compartido sobre cual es la mejor solución de políticas que hay para resolver un problema público determinado. Así pues, de acuerdo a las características que mencione anteriormente, la colaboración surge gracias a la convergencia de intereses y valores. Esto no implica que los demás mecanismos de coordinación (norma de reciprocidad, regularidad y comunicación) no sean utilizados, sino que complementan el mecanismo básico de una cultura compartida.

Fuente: Paul A. Sabatier, “An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy – oriented learning therein”, *Policy Sciences*, 21(2), 129 – 168.

Los mecanismos de toma de decisión pueden ser muy variados, aunque una vez establecidos los instrumentos decisionales se debe mantener la misma pauta para futuras interacciones y decisiones. En opinión de Giandomenico Majone⁵⁴, este tipo de redes – enmarcadas a través de la figura de coordinación interorganizacional – establecen sistemas de ajuste mutuo (*mutual adjustment*) para la toma de decisiones. Este autor identifica tres tipos de ajustes mutuos que pueden ser utilizados en este tipo de redes: ajustes competitivos, persuasión y consulta.

Los ajustes competitivos se asocian a mecanismos de mercado que son utilizados por los participantes para promover sus propias agendas y alternativas para que sean atendidas en un esquema de redes. Este tipo de ajustes se relaciona con el esquema de

⁵⁴ Giandomenico Majone, “Mutual Adjustment by Debate and Persuasion”, en Franz-Xaver Kaufmann, et al. (ed.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector. The Biefeld Interdisciplinary Project*, Alemania, Walter de Gruyter, 1986, pp. 445 – 458.

toma de decisiones del bote de basura, en el cual existe una gran diversidad de alternativas y actores que buscan impulsar su propia agenda.

Por su parte, la persuasión se utiliza en el tipo de redes informales con una gran cantidad de técnicos o expertos en un campo de política determinado. En este sentido, se utiliza la persuasión – con base en argumentos técnicos – para convencer a los demás actores de que la alternativa que se presenta es superior a la de los demás. En términos generales este tipo de ajuste se asocia al modelo de racionalidad limitada y requiere de gran homogeneidad técnica y de valores por parte de los participantes en la red.

Finalmente, la consulta se utiliza como un mecanismo de decisión en el cual se presentan las diferentes propuestas o alternativas a un cuerpo colegiado (o *collegium* como lo llama Majone) el cual estará encargado de tomar la decisión sobre la mejor alternativa para implementar. Sin embargo, este autor no resuelve el problema de la toma de decisiones por este medio en situaciones donde las relaciones de interdependencia entre uno o varios actores tienen más peso en comparación a otros.

Así pues, la forma en la que se toman las decisiones en este tipo de redes es muy variada y dependerá en buena medida de la composición de la red (número y tipo de actores, intereses y expectativas de cada una de las organizaciones), por lo que se tiene que revisar en cada caso específico este tipo de variables para identificar la pertinencia o no de los instrumentos de decisión. Finalmente, los resultados de la decisión que se tome determinará, también, la forma en la que se implementará la política, así como las funciones y responsabilidades que cada uno de los actores tendrá en esta etapa del proceso de políticas públicas.

b) Coordinación por interacciones reguladas: redes formales de políticas

A diferencia de las redes informales, las redes formales de política estructuran las interacciones entre actores de una manera más institucionalizada. Esto último se debe,

principalmente, a la divergencia de intereses entre los actores involucrados, los cuales generan un alto grado de incertidumbre entre los miembros que buscan participar en la red. Dicha incertidumbre requiere de la existencia de mecanismos de regulación del comportamiento organizacional, así como de instrumentos que permitan normalizar las expectativas de los miembros.

El tiempo de vida esperado de la red, el tipo y número de funciones determinará, también, si la red tenderá a formalizarse. Aiken y Hage mencionan que estructuras interorganizacionales con una gran cantidad de programas conjuntos y con un alto grado de interdependencia tienden a ser mucho más complejas, con canales de comunicación más activos y formales. En este sentido, la existencia de interdependencias altas y mutuas en las organizaciones es central para la formalización de una red, a pesar de la divergencia de intereses⁵⁵.

Por otro lado, una red formal no requiere necesariamente la constitución de una organización nueva para su funcionamiento. De hecho, las redes de política pueden diferenciarse en tres tipos: aquellas que simplemente establecen una diferenciación clara de las funciones que cada una de las organizaciones participantes desempeñará en la red, otras redes en las que se crean una organización nueva – la cual delimitará las fronteras de la red de políticas – pero en donde los actores involucrados mantienen un alto grado de autonomía organizativa y, finalmente, aquellas redes en las que también se crea una organización para establecer los límites de la red y en la que las organizaciones pierden buena parte de su autonomía.

La característica principal que diferencia a las redes formales de las informales es el mecanismo de coordinación que es la delimitación clara de funciones o el establecimiento de reglas formales acordadas por todos los participantes. Con base en

⁵⁵ Michael Aiken y Jerald Hage, “Organizational Interdependence and Intra – Organizational Structure”, *American Sociological Review*, 33(6), pp. 912 – 930.

ese acuerdo inicial se determinar, también, el tipo de formalización de la red (de acuerdo a los tres tipos propuestos anteriormente), así como la posición que cada organización ocupará en el conjunto de la red de políticas. El establecimiento de reglas claras es un elemento que le da gran solidez y cohesión a este tipo de arreglos interorganizacionales, por lo que otro tipo de mecanismos (comunicación, reciprocidad, etc.) son utilizados como instrumentos que se desprenden del arreglo formal original.

Caja 4. Redes Formales I. *Boundary – Spanner*

Este tipo de red formal se constituye a partir de la asignación de actores organizacionales como representantes de éstas dentro de la red. Sin embargo, estos miembros de representación no constituyen una nueva organización sino que, simplemente, se distribuyen funciones específicas que cada uno de estos actores va a cumplir en beneficio de la red y de la organización. Así pues, el mecanismo básico de cooperación en este tipo de redes es la formalización de los roles que cada organización – en específico el representante – va a cumplir en la red.

De acuerdo a Alexander, este tipo de asociación se da entre organizaciones con un alto grado de especialización técnica con una preocupación mutua. En este sentido, el sistema de interdependencias que se presenta en este tipo de organizaciones tiende a ser baja (precisamente por eso solamente hay una diferenciación funcional) y mutua. Sin embargo, puede existir divergencia de intereses entre los actores debido a las funciones que desempeñen en la red, así como al control de recursos y al poder que cada organización pueda tener.

Las dos funciones principales que los *spanners* o representantes organizacionales desempeñan en la red son: establecimiento de flujos de información entre los organismos participantes y representación de los intereses particulares de la organización. Como se mencionará más adelante, la posición estratégica de los representantes, así como el tipo de información que se transmita será decisiva para las decisiones que dicha red pueda tomar.

Fuente: Alexander, *op. cit.*, cap. 5 y Aldrich, *op. cit.*, pp. 248 – 264.

El marco de estructuración de la red formal se establece, en primer lugar, a partir de los objetivos de política que busquen alcanzarse; posteriormente, se delimita el alcance y las funciones que cada organización va a desempeñar al interior de la red. En tercer lugar, y con base en los acuerdos anteriores, los miembros de la red construyen una serie de principios generales en los cuales se introducen de manera explícita los beneficios que dicha red traerá para la solución de un problema pública, así como los beneficios que los participantes recibirán. Finalmente, se establece un marco de

regulación general que pueden ser reglamentos, manuales de organización o contratos de desempeño⁵⁶.

Más allá de lo antes mencionado, la coordinación en entornos altamente formalizados dependerá de las estrategias que cada actor u organización tome de acuerdo a la posición que ocupe en la red⁵⁷, así como a los recursos y zonas de incertidumbre que ocupe. El mismo proceso de conformación de los acuerdos iniciales se construye, generalmente, a partir de una visión estratégica de la red dentro de un ámbito de política pública determinado. En este sentido, el análisis que se desarrollará en el siguiente apartado sobre los procesos y las estrategias será muy importante para entender las dinámicas dentro de las redes formales.

Caja 5. Redes Formales II. Asociaciones Tripartitas

En los últimos años este tipo de red ha sido muy utilizada por los gobiernos locales para la provisión de servicios públicos. Sin embargo, la concepción original de estas asociaciones se limitaba a relaciones público – privadas en aspectos de gestión y no de elaboración e implementación de políticas públicas. Recientemente se han incluido a actores sociales a participar en este tipo de arreglos, además de que se ha ampliado el espectro de acción de estos instrumentos en el ámbito de las políticas públicas, principalmente de combate a la pobreza.

Este tipo de redes se caracteriza por la existencia de un sistema de interdependencias alto y unilateral (debido a la concentración en los recursos y objetivos gubernamentales) y con relativa divergencia de intereses y valores de los actores participantes. La divergencia de intereses no se refiere solamente a diferencias en los beneficios que se esperan de la red, sino con respecto a los instrumentos y estrategias de política pública que deben utilizarse para resolver un problema determinado.

Debido a lo anterior, las asociaciones tripartitas construyen organizaciones nuevas en la que participan representantes de las organizaciones participantes y se establece una división clara de funciones a través de las cuales se da certidumbre al proceso de políticas públicas, así como a las expectativas de los participantes. A pesar de la conformación de una organización nueva, los actores participantes en esta red no pierden completamente su autonomía organizacional propia.

Finalmente, otro rasgo distintivo de estas redes es la utilización de instrumentos de gestión estratégica para medir el desempeño del trabajo interorganizacional.

Fuente: Janelle Plummer, op. cit. y OECD, op. cit.

Hay algunos tipos de redes formales en las que, debido a la distribución de recursos o al tipo de interdependencia, se presentan escenarios de coordinación

⁵⁶ Para ver de forma más clara el proceso de conformación de reglas y acuerdos al interior de las redes formales véase Janelle Plummer, op. cit., caps. 6 – 9.

⁵⁷ Heinz Schleider, “Building structures coordination”, en Kaufmann, op.cit., pp. 510 – 530.

asimétrica, lo cual puede provocar un dominio excesivo de la agenda de un participante en los temas que busquen resolverse. En este caso, y como se mencionó en el apartado anterior, la utilización de algunos instrumentos de la coordinación informal pueden ser efectivos para la resolución de problemas de interdependencia unilateral.

Así pues, la utilización de la norma de reciprocidad o de canales informales – o fuera de los estipulados por la red – pueden ayudar en el proceso de negociación entre organizaciones con asimetrías en la coordinación. Es importante resaltar que estos instrumentos no forman parte de la red en sí, sino que se constituyen como instrumentos alternativos para resolver problemas de la estructura que originalmente se creó.

Caja 6. Redes Formales III. *Joint Ventures*

Este tipo de redes se caracteriza por una relación mucho más estrecha entre las organizaciones que forman parte de la red. El arreglo interorganizacional en las *joint ventures*, a diferencia de los demás tipos de redes, sí supone la creación de una nueva entidad organizacional por medio de la unión de dos o más actores con intereses divergentes en un mismo ámbito de política. Sin embargo, esta unión no implica que cada uno de los miembros pierda por completo su autonomía organizacional. La integración estructural y funcional se presenta en aquellas áreas prioritarias o estrategias para los objetivos que fue creada la red.

Las *joint ventures* se caracterizan por la existencia de un sistema de interdependencias alto y mutuo lo cual favorece un mayor nivel de integración estructural. Este tipo de interdependencia simbiótica – esto es altos niveles de dependencia mutua entre actores dispares – favorece el establecimiento de amplios sistemas de implementación de políticas capaces de perdurar a lo largo del tiempo.

Si bien esta forma de estructurar redes es muy utilizada en el sector privado, en últimas fechas ha sido muy efectivo para el establecimiento de relaciones entre agentes gubernamentales y privados en la provisión de servicios públicos, así como en la implementación de políticas intensivas en capital financiero y humano.

Fuente: Jeffrey Pfeffer y Philip Nowak, “Joint Ventures and Interorganizational Interdependence”, *Administrative Science Quarterly*, 21(3), pp. 398 – 418.

Considero pertinente analizar el tema de la toma de decisiones y de la implementación de políticas en las redes formales desde el enfoque estratégico, ya que si bien los acuerdos formales que se establecen originalmente determinan la forma en la que estos dos procesos se llevarán a cabo, la posición y la forma en la que se establecen

los roles dentro de la red determinan, también, las relaciones de poder y la forma en la que efectivamente se toman las decisiones y se implementan las políticas.

4. Las redes de política como proceso: Hacia una visión estratégica del trabajo en redes formales.

Una vez estudiadas las distintas formas estructurales que las redes de política pueden tomar es pertinente analizar los principales procesos que se desarrollan al interior de cada uno de estos órganos interorganizacionales. En particular me referiré a la orientación estratégica de los actores participantes en una red, de la visión estratégica de la red en general como mecanismo para la resolución de problemas públicos, así como del problema de la rendición de cuentas en escenarios multiorganizativos.

El análisis de los procesos y de las estrategias es central para comprender la forma en la que se dan las interacciones en las redes formales, ya que son estructuras mucho más consolidadas y en las que, debido a la divergencia de los intereses de cada organización, la posibilidad de impulsar estrategias individuales es más factible. Asimismo, el establecimiento de reglas como mecanismos de coordinación en las redes formales obliga al establecimiento de una visión estratégica de la red a partir de la cual la organización de la red se adecua y es eficiente para alcanzar los objetivos planteados.

Por otro lado, el alto grado de homogeneidad en las redes informales – provocado principalmente a la convergencia de intereses y a la norma de reciprocidad – inhibe el establecimiento de estrategias individuales que vayan en contra de los intereses de la red. Finalmente, la poca estructuración de las redes informales no establece los límites formales para la negociación y la interacción estratégica.

a) *Las estrategias individuales de las organizaciones participantes en las redes formales.*

Dentro de una red interorganizacional formal existen un gran número de estrategias particulares dependiendo de los intereses y objetivos de cada una de las organizaciones

participantes. Dichas estrategias no serían relevantes si los intereses u objetivos tendieran a converger, como en el caso de las redes informales. Sin embargo, la divergencia de intereses y objetivos que se presentan entre organizaciones gubernamentales, privadas y sociales dentro de las redes formales obliga a un estudio de dichas estrategias sobre la forma en la que éstas influyen en el funcionamiento interno de la red. El próximo cuadro intenta resumir los elementos relevantes de las estrategias organizacionales.

Tabla 1.7. Atributos organizacionales particulares.

	Agencias Gubernamentales	Sector Privado	Organizaciones Civiles y Sociales
Interés primario	Político	Económico	Social
Fuente primaria de poder	Autoridad Legislación Impuestos	Dinero Conocimiento local	Relación con sociedad Tradiciones Valores
Objetivos prioritarios	Sociedad civil estable	Generación de beneficio económico	Establecimiento de derechos
Marco valorativo	Legalidad	Ganancia	Equidad
Forma principal de organización	Administrativa / Gubernamental	Orientada hacia maximización de ganancia	Orientada hacia maximización de equidad
<i>Stakeholders</i>	Votantes	Propietarios	Comunidades y miembros
Base para el establecimiento de relaciones	Reglas	Transacciones	Valores
Marco temporal	Ciclos electorales	Ciclos de negocios	Ciclos de regeneración

Fuente: Janelle Plummer, Focusing Partnerships, p. 112.

Como se puede observar en la tabla anterior, los atributos de cada una de las organizaciones que forman parte de las redes formales son divergentes lo cual favorece el establecimiento de estrategias particulares. Sin embargo, dicha divergencia no es la única que determina el tipo de estrategias que cada actor tomará; la posición que cada organización ocupe dentro de la red – o la función que desempeñe – será determinante para el diseño de dichas estrategias.

Las relaciones de poder al interior de la red y el grado de influencia que cada una de las organizaciones participantes dependerá de las zonas de incertidumbre. Dichas zonas se definen como espacios organizacionales los cuales generan incertidumbre al interior de la organización debido a su importancia estratégica en la vida organizacional. Gracias a dicha incertidumbre los actores que controlen dichos espacios son capaces de influir en la vida organizacional y se hacen de gran poder. Las cuatro principales zonas de incertidumbre de acuerdo Michel Crozier son: los espacios de alta especialización técnica, las zonas en las que se establecen las relaciones entre la organización y su ambiente, las unidades de control de los flujos de información y, finalmente, los espacios en los cuales se crean las reglas organizacionales⁵⁸.

En el ámbito de arreglos organizacionales – como en una red formal – la ocupación de estas zonas de incertidumbre por las organizaciones participantes determinará, en buena medida, las relaciones de poder y la influencia que cada una de las organizaciones tendrá al interior de la red. Así pues, aquellas organizaciones que al momento de establecer la red cuentan con una gran cantidad de recursos para negociar y que son capaces de dominar estas zonas de incertidumbre tendrán un gran peso al momento de tomar las decisiones de la red. Si bien Crozier no incluye formalmente como una zona de incertidumbre a aquellos lugares en los que se controla el flujo de dinero, para el caso de las redes formales es un elemento central, ya que este recurso se vuelve vital para la implementación de políticas públicas.

Dentro de un ambiente interorganizacional estas zonas de incertidumbre se distribuyen de forma balanceada entre todas las organizaciones participantes. Si observamos la tabla de atributos organizacionales se puede constatar que dentro de las fuentes primarias de poder de cada una de las organizaciones se encuentra el control de

⁵⁸ Michel Crozier y Erhard Friedberg, *Actors and Systems. The politics of Collective Action*, Estados Unidos, The University of Chicago Press, 1977, p. 40.

por lo menos una de las zonas de incertidumbre antes mencionadas. Es más, hay algunas zonas que llegan a traslaparse entre dos organizaciones. Así pues, los contrapesos que establece la naturaleza intrínseca de cada una de los organismos involucrados en la red favorecen un equilibrio de las estrategias particulares.

Concluyendo, las diferencias de objetivos y de fuentes de poder de cada una de las organizaciones no vuelve caótico el trabajo de la red. Al contrario, dichas divergencias permite un equilibrio de estrategias particulares que favorece el trabajo colaborativo. Sin embargo, es importante estudiar casos de redes de políticas para constatar si dicho equilibrio se presenta en todos los casos o si el balance en las relaciones de poder puede llegar a cambiar.

b) La visión estratégica dentro de las redes formales.

Las estrategias dentro de una red formal no se limitan simplemente a las estrategias particulares de cada organización participante, ya que también se construyen estrategias conjuntas para la correcta implementación de la política pública y para la adecuada gestión interna de la red. Dicha orientación estrategia de la red como conjunto puede verse, en un primer nivel, a partir de los atributos de las organizaciones dentro de la red. Si bien éstos son parecidos a los atributos organizacionales antes mencionados, suele haber algunas diferencias al momento de introducir el elemento del trabajo interorganizacional.

Tabla 1.8. Atributos de las organizaciones dentro de una red formal

	Gobiernos	Organizaciones privadas	Organizaciones civiles y sociales
Interés primario en la red	Político - financiero	Económico Financiero	Social, Físico y Ambiental
Instrumentos de poder en la red	Control regulatorio Jerarquía Tradicición	Dinero Conocimiento Local	Valores Reputación Conocimiento local
Objetivos primarios en la red	Implementación Mejoramiento de la función pública Mantenimiento en el poder	Generación de beneficio financiero Generación de empleo	Mejorar calidad de vida
Marco valorativo	Legalidad Visibilidad política Beneficio político individual (liderazgo)	Capacidad de generación de beneficio	Equidad
<i>Stakeholders</i> en la red	Votantes Liderazgo político y administrativo	Dueños	Comunidades Lideres de organizaciones Miembros
Procedimiento para el establecimiento de redes	Procedimientos	Transacciones	Valores
Marco de organización	Administración	Gestión	Desarrollo
Marco temporal	Ciclo electoral	Ciclo de negocios	Sustentabilidad

Fuente: Janelle Plummer, Focusing Partnerships, p. 112.

Como se puede observar en los instrumentos, los objetivos, los procedimientos y los marcos de organización se define la interdependencia que favorece la constitución de la red, así como los elementos que permitirán su gestión interno. Así pues, el proceso de la red buscará conciliar los procedimientos, las transacciones y los valores de cada una de las organizaciones con la misión de alcanzar los objetivos de cada una de las organizaciones participantes.

Tomando como referente los planteamientos tradicionales de la planeación estratégica, los principales elementos a considerar al momento de establecer la mirada estratégica son: análisis ambiental, establecimiento de misión – visión, un conjunto de

estrategias, objetivos estratégicos y mecanismos de control y evaluación de los objetivos estratégicos⁵⁹. Con base en estos elementos, la red orientará su gestión interna hacia los problemas prioritarios que debe atender en un campo de políticas determinado.

El análisis ambiental consiste en la elaboración de un diagnóstico sobre la naturaleza del problema que se quiere solucionar, así como una valoración de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (conocido como el análisis FODA) que la red formal tiene para la solución de dichos problemas. Con base en esto se podrán identificar los alcances y límites de la red para solucionar el problema en cuestión.

Posteriormente, se pasa al diseño de las estrategias que pueden implementarse para la solución del problema antes planteado, así a los objetivos e indicadores estratégicos que permitirán medir el desempeño de la red. La decisión sobre cuales son las mejores líneas estratégicas que se pueden seguir dependerá del análisis FODA, de los intereses de las organizaciones dentro de la red (ver tabla anterior) así como de la forma en la que se tomen las decisiones.

Retomando a Giandomenico Majone⁶⁰, las decisiones sobre los asuntos estratégicos se tomarán a partir de un cuerpo colegiado – o *collegium* – en el cual estarán representadas todas las organizaciones participantes en el cual se decidirá, con base en el debate y la persuasión, las líneas estratégicas que la red debe tomar. Así pues, se mantiene un esquema de toma de decisiones jerárquico solamente en el nivel de los asuntos estratégicos; las decisiones subsecuentes, asociadas principalmente a problemas de implementación, se resolverán en niveles inferiores y recaerán en una u otra organización participante de acuerdo a la distribución funcional dentro de la red.

⁵⁹ James L. Mercer, *Strategic Planning for Public Managers*, Estados Unidos, Quorum Books, 1991, p. 21, David Arellano Gault, *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México, FCE, 2004, pp. 135 – 143 y Henry Mintzberg, “Crafting Strategy”, *Harvard Business Review*, Julio – Agosto 1987, pp. 66 – 75.

⁶⁰ Giandomenico Majone, art. cit.

Una vez identificadas las estrategias y los objetivos estratégicos de la red es mucho más fácil identificar las funciones que cada una de las organizaciones participantes puede realizar al momento de implementar la política. Dicha separación no sólo favorece la eficiencia en la gestión sino que también ayuda al establecimiento de sistemas de rendición de cuentas diferenciados a través de los cuales sea más fácil identificar en qué medida cada organización cumplió con su trabajo, además de que mejora la cohesión de los asociados, debido a que se minimiza el conflicto en la toma de decisiones al brindar de un cierto grado de autonomía a cada una de los componentes de la red.

En este sentido, la implementación de la política y de las líneas estratégicas se da en un escenario muy descentralizado en el cual cada unidad funcional – la cual puede estar representada por una o varias organizaciones participantes – toma las decisiones pertinentes con respecto a la forma de implementar la política. El proceso de implementación se vuelve más ágil ya que no sube al liderazgo de la red a menos de que exista una fuerte divergencia sobre las líneas de acción a seguir, lo cual se puede originar debido a fallas o contradicciones en los objetivos estratégicos.

Finalmente, la naturaleza interorganizacional de las redes formales de políticas hace que la evaluación y la rendición de cuentas sea uno de los problemas fundamentales a resolver. En primer lugar, surge el problema de a quién va dirigida la rendición de cuentas (a la ciudadanía, el gobierno, cada una de las organizaciones o a todos), en segundo lugar, aparece el problema de cuáles son los criterios y los objetivos que deben tomarse en cuenta al momento de establecer un sistema de rendición de cuentas (objetivos organizacionales, objetivos estratégicos o los objetivos de política) y,

finalmente, también está el problema de las posibles penas o castigos para aquellas organizaciones que no cumplieron con su parte dentro del arreglo interorganizacional⁶¹.

Al igual que en una organización pública tradicional, las redes presentan los problemas de muchas manos y de responsabilidad compartida que hace difícil la rendición de cuentas⁶². Aunado a esto, las redes formales tienen el problema de los intereses divergentes que hace que cada organización participante busque evaluaciones y rendiciones de cuentas *ad hoc* que permitan observar el avance en los objetivos particulares.

Así pues, la solución más factible para este problema es el establecimiento de sistemas mixtos de rendición de cuentas en el cual se mantenga un esquema jerárquico de rendición de cuentas⁶³ que tome como criterios fundamentales los objetivos estratégicos previamente establecidos además de pequeños esquemas individuales de *accountability*⁶⁴ a través de los cuales cada organización pueda medir el desempeño de los miembros de su organización que participan en la red, así como de los beneficios particulares que a traído a la organización el trabajo cooperativo.

5. Recapitulación.

A lo largo de este capítulo se mostró de forma genérica la naturaleza de las redes de políticas públicas. El interés fundamental era el de analizar la racionalidad o la forma en la que dichos arreglos interorganizacionales surgen – asociado principalmente a la idea de interdependencia organizacional – así como los distintos tipos de estructuras que se pueden desarrollar para la colaboración.

⁶¹ OCDE, *op.cit.* p. 123.

⁶² Dennis Thompson, “Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands”, *American Political Science Review*, 74(4), pp. 905 – 916.

⁶³ Mark Bovens, *The Quest for Responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Inglaterra, Cambridge University Press, 1998, pp. 74 – 92.

⁶⁴ Mark Bovens, *op.cit.*, pp. 106 – 112.

La siguiente tabla intenta recapitular los seis tipos de redes de políticas que se mencionaron a lo largo de este texto. Asimismo, en esta tabla se desagregan los principales elementos de cada una de estas redes a través de los cuales será mucho más fácil identificar semejanzas y diferencias. Dichos elementos se utilizarán posteriormente para contrastarlos con los casos prácticos que se estudiarán en los siguientes capítulos.

El análisis de redes de políticas públicas nos permite extraer algunas conclusiones interesantes. En primer lugar, la variable relevante para diferenciar entre redes formales e informales de políticas es el grado de convergencia de los intereses organizacionales. Como se muestra en la siguiente matriz, el tipo y grado de interdependencia son variables importantes para determinar el tipo de red a la que nos estamos refiriendo, sin embargo, la convergencia de intereses organizacionales es la que realmente traza la división entre redes formales e informales.

Esto último puede encontrar su explicación en la incertidumbre que se crea al momento de intentar establecer arreglos entre organizaciones interdependientes con objetivos diversos. La necesidad de generar certidumbre sobre los comportamientos y las expectativas de las organizaciones participantes obliga a la formalización de la red por medio de la delimitación de funciones o a través de la creación de una “organización” nueva.

En segundo lugar, la homogeneidad y el breve tiempo de vida de las redes informales hace que dichos arreglos multiorganizativos sean poco efectivos para la implementación de políticas públicas. Esto se hace evidente al momento de estudiar los procesos dentro de este tipo de redes. Las redes informales son tan homogéneas que impiden la construcción de estrategias particulares y, más importantes, son incapaces de establecer estrategias de red que tengan por objetivo la implementación de políticas

públicas. La actuación de estas redes se limita a la conformación de una red con valores y creencias sólidas sobre un cierto tipo de política que debe impulsarse.

Por su parte, las redes informales son ambientes muy propicios para la implementación de políticas públicas. Dentro de este tipo de redes el debate será mucho más fuerte al momento de formular la política pública debido a la divergencia de intereses y a las estrategias particulares. Empero, la existencia de reglas y funciones formalizadas, así como un acuerdo mínimo sobre las líneas de acción de la red favorecerá una implementación mucho más efectiva.

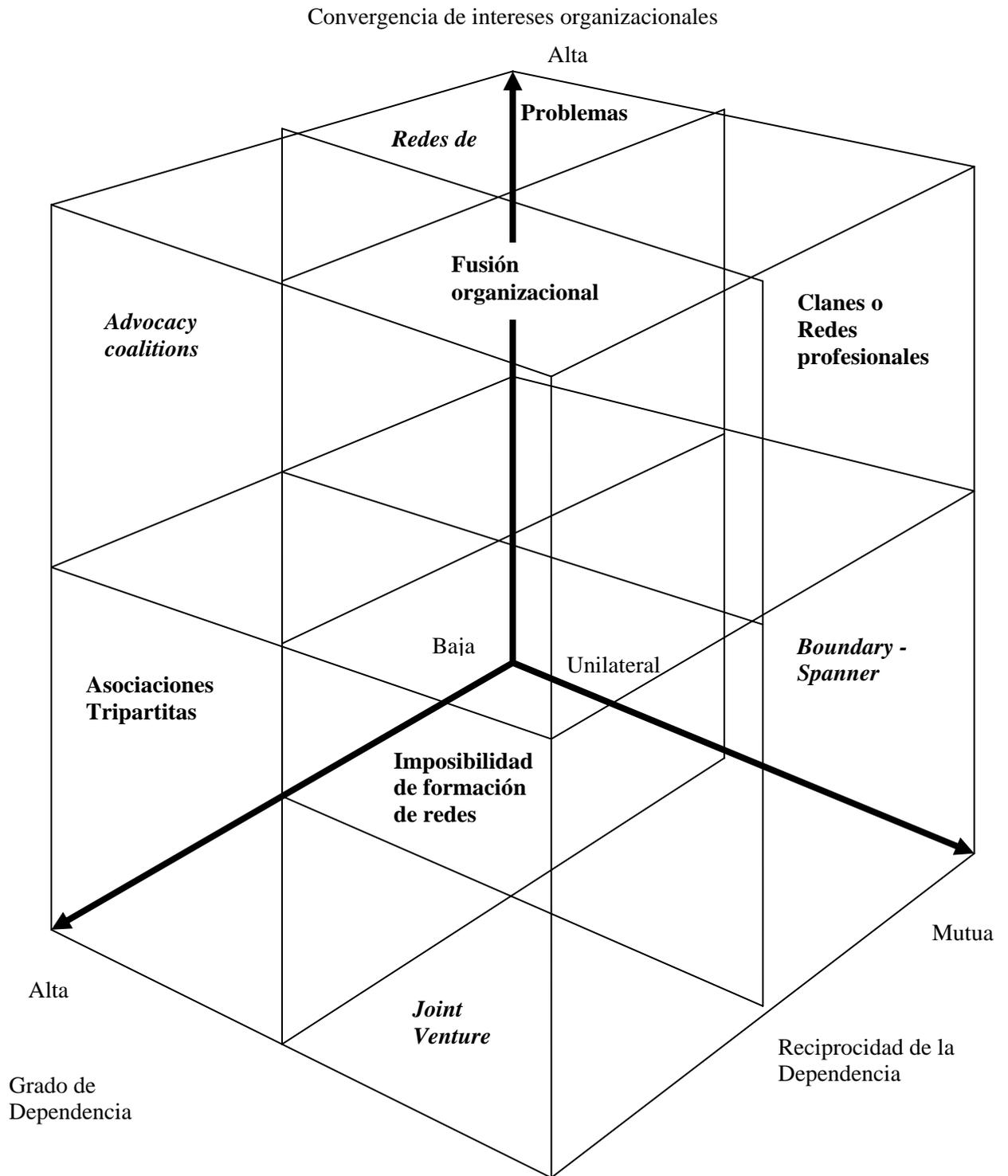
Finalmente, si bien el mirador teórico permite observar de forma genérica el tema de las redes de políticas, el trabajo empírico se vuelve fundamental para el estudio de este tema. Los diferentes tipos de redes de políticas se presentan como tipos ideales que probablemente no se encontrarán en la realidad. En este sentido, el trabajo de campo se convierte en una herramienta que permitirá identificar las semejanzas y las diferencias de cada una de las redes, además de que permitirá obtener conclusiones más sólidas sobre las diferencias entre los diferentes arreglos interorganizacionales. Los siguientes capítulos intentarán ubicar la discusión de las redes de política en el ámbito del gobierno de las ciudades contemporáneas, prestando especial atención al caso de México.

Tabla 1.9. Tipos y características principales de las redes de políticas

	Clanes	<i>Advocacy Coalitions</i>	Redes de problemas	<i>Boundary Spanner</i>	Asociaciones Tripartitas	<i>Joint Ventrues</i>
ACTORES						
a) Número	Pocos	Muchos	Pocos	Varios	Pocos	Pocos
b) Tipo	Homogéneos	Homogéneos	Homogéneos	Diferenciados	Diferenciados	Diferenciados
c) Intereses	Convergentes	Convergentes	Convergentes	Divergentes	Divergentes	Divergentes
d) Grado de Interdependen.	Baja	Alta	Baja	Baja	Alta	Alta
FUNCIONES						
a) Consulta	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
b) Información	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
c) Negociación	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
d) Coordinación	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí
e) Implementación	No	No	No	Sí	Sí	Sí
ESTRUCTURA						
a) Tamaño red	Pequeñas	Grandes	Muy grandes	Grandes	Pequeñas	Muy Pequeñas
b) Apertura	Baja	Intermedia	Alta	Alta	Intermedia	Muy Baja
c) Membresía	Restringida	Voluntaria	Voluntaria	Restringida	Restringida	Restringida
d) Reciprocidad interdepenen.	Mutua	Unilateral	Unilateral	Mutua	Unilateral	Mutua
INSTITUCIONAL.						
a) Formalización estructural	Baja	Baja	Baja	Baja	Intermedia	Alta
b) Formalización funcional	Baja	Intermedia	Baja	Alta	Alta	Alta
REGLAS DE CONDUCTA	Reciprocidad	Reciprocidad	Reciprocidad	Organización Funcional	Acuerdos y Reglamentos	Reglamentos
RELACIONES DE PODER						
a) Posibilidad de captura organizacional	Muy Baja	Baja	Baja	Baja	Alta	Alta
b) Simbiosis	Alta	Baja	Baja	Alta	Baja	Alta
c) Simetría en la coordinación	Alta	Baja	Baja	Alta	Alta	Baja
ESTRATEGIA DE LA RED	Generación de Información	Movilización	Movilización	Separación Funcional	Visión Estratégica	Visión Estratégica

Fuente: Elaboración propia

Matriz 1.10. Caracterización gráfica de los tipos de redes de políticas



Fuente: Elaboración Propia

Capítulo 2

La conformación de arenas de políticas multiorganizativas en las ciudades mexicanas: la protección de centros históricos como parte de la política de desarrollo urbano

Como se intentó demostrar en el capítulo anterior, el proceso de políticas públicas implica, en la mayoría de los casos, un conjunto de interacciones multiorganizativas por medio de las cuales se formula e implementa una política. Dichos sistemas interorganizacionales se basan en las ideas de concurrencia funcional (al interior de las organizaciones gubernamentales) y de interdependencia e intercambio de recursos (en las relaciones entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales).

La construcción de dichos sistemas multiorganizativos de políticas públicas (redes de políticas) son relevantes debido a que, como se mostró en páginas anteriores, el proceso de formulación de políticas – además del rigor técnico que presenta normalmente – viene acompañado de un alto grado de legitimidad y acuerdo entre las diversas organizaciones involucradas y permite que la implementación de dicha política sea más sencilla y ordenada. Asimismo, los recursos – financieros, técnicos y organizacionales – con los que se cuenta en escenarios multorganizativos son mayores y se pueden distribuir de una forma más eficiente y racional entre cada una de las organizaciones participantes.

En el presente capítulo se pretende exponer de forma sucinta el desarrollo de la política de desarrollo urbano en México con el propósito de mostrar la forma en la que se ha articulado una arena interorganizacional de políticas en la cual participan una gran cantidad de organizaciones gubernamentales (coordinadas horizontalmente y verticalmente) así como organizaciones no gubernamentales, particularmente en el ámbito estatal y municipal. En este sentido, se presentará una breve reseña histórica de la política de desarrollo urbano en México, a través de la cual se podrá observar la

forma en la que dicha política se fue haciendo cada vez más compleja y en la que, con el paso del tiempo, se fueron involucrando una mayor cantidad de actores. En particular, se analizará el papel cada vez más importante que fueron teniendo los gobiernos municipales en el proceso de la política de desarrollo urbano sobre todo en la construcción de arenas de intercambio-colaboración que pueden identificarse como redes de políticas.

Por otra parte, se expondrá la relación existente entre el desarrollo urbano y la protección de los centros históricos urbanos, así como el escenario interorganizacional de formulación e implementación que favorecen el establecimiento de redes de políticas en los municipios urbanos en los ámbitos de políticas antes mencionados. El propósito esencial de este apartado será preparar el contexto para el estudio de caso que se presentará en los siguientes capítulos.

Los argumentos centrales que se desprenderán de la descripción histórica de la política de desarrollo urbano son dos. En primer lugar, se pretende demostrar que la política de desarrollo urbano es un ámbito en el cual interactúan una gran cantidad de organizaciones gubernamentales, las cuales establecen instrumentos de coordinación y planeación para el cumplimiento de sus competencias e intereses organizacionales propios. En segundo lugar, se observará que actualmente la política en mención encuentra en los gobiernos locales su espacio más claro de expresión – gracias a las nuevas atribuciones y capacidades que el proceso de descentralización ha traído consigo – lo cual ha favorecido el establecimiento de arenas de políticas públicas, aunque de forma incipiente, y la instrumentación de prácticas innovadoras en dichos niveles de gobierno, entre las que se encuentran las redes de políticas.

1. Antecedentes de la política de desarrollo urbano en México (1950 – 1970)

El proceso de crecimiento poblacional en México a partir de los años cuarenta mostraba una tendencia clara hacia la urbanización del país. Si bien la proporción de población rural para ese año seguía siendo muy alta (80% del total de la población), el acelerado crecimiento económico dinamizó el desarrollo de centros urbanos en un corto periodo de tiempo. Para 1950, la población urbana ya representaba el 28% de la población total del país – esto es, una tasa de crecimiento del 3.3% anual – por lo que se hizo cada vez más evidente el establecimiento de programas públicos que se orientaban al crecimiento ordenado de estos centros de población en formación y crecimiento, así como al desarrollo económico de los mismos⁶⁵.

Durante este periodo, las medidas de desarrollo urbano se orientaron hacia dos objetivos principales: aminorar la centralización de la población en la Ciudad de México – la cual concentraba alrededor del 40% de la población urbana del país⁶⁶ – así como promover el desarrollo industrial en diversos puntos del país con la intención de favorecer un desarrollo regional más equilibrado⁶⁷. A pesar de esto, no se articuló formalmente una política de desarrollo urbano autónoma, sino que quedó subordinada⁶⁸

⁶⁵ Luis Unikel, et al., El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras, México, El Colegio de México, 1ª edición, 1976, p. 27.

⁶⁶ Ibidem, p. 31.

⁶⁷ Ibidem, pp. 310 y s.

⁶⁸ Partiendo de los seis elementos básicos que debería tener una política de acuerdo a José Luis Méndez (problema, diagnóstico, solución, estrategia, recursos y ejecución) considero que una política pública subordinada se refiere a un problema público – en este caso el tema urbano – que no cuenta con todos estos elementos y que para la solución de dicha problemática se utilizan otras políticas públicas – durante los años cincuenta muy claramente la política de desarrollo industrial – como instrumentos para intentar solucionar de forma indirecta otro problema. Si bien dentro de las estrategias gubernamentales entre 1950 y 1970 se incluyen como objetivos la resolución de problemas de desarrollo urbano, dichos objetivos siempre se encontraron sujetos o “dependientes” a los diagnósticos, soluciones, estrategias, recursos – tanto financieros como organizacionales – y a la ejecución de la política industrial. En este sentido, se puede hablar que de 1950 a 1970 la política de desarrollo urbano en México no gozó de autonomía al no contar de manera exclusiva con sus propios componentes, además de que la solución del problema urbano siempre se subordinó a la tema del desarrollo industrial. Para ver más sobre los componentes de una política pública y su grado de activismo véase José Luis Méndez, “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, Foro Internacional, 1(1993), pp. 121 – 131.

a la política industrial y de desarrollo económico, orientando las estrategias urbanas hacia la descentralización industrial y económica del país.

Considero pertinente mencionar dos programas que se desarrollaron durante el periodo 1950 – 1970 que marcan el antecedente de la política de desarrollo urbano en México: el Programa de Parques y Ciudades Industriales y el Programa Nacional Fronterizo. A continuación desarrollaré las características de estos programas, sus alcances y limitaciones, así como la vinculación de éstos con la idea de desarrollo urbano.

a) *El Programa de Parques y Ciudades Industriales.*

El alto grado de centralización de la planta industrial nacional en la Ciudad de México provocó que el gobierno federal impulsara a partir de 1953 el Programa de Parques y Ciudades Industriales. Dicho programa consistía en la construcción de nuevos centros de población en los cuales la vida económica giraría alrededor de grandes centros industriales creados artificialmente (ciudades industriales)⁶⁹ o por medio de la construcción de zonas dedicadas exclusivamente a la industria que fortalecieran el desarrollo económico de las ciudades ya existentes (parque industrial)⁷⁰. Dicha política incluía implícitamente la idea de desarrollo urbano, debido a que se esperaba que el desarrollo de las ciudades donde se construyeran los polos industriales, aunque subordinada a la política industrial. Este programa continuó en operación por muchos

⁶⁹ De acuerdo a Gustavo Garza, la ciudad industrial son el resultado de una planeación urbana global. En términos generales, se les llama ciudades nuevas, localidades construidas en forma integral con un origen identificable, caracterizadas por una estructura urbana peculiar definida de acuerdo con los usos del suelo, la infraestructura y los servicios. La ciudad industrial puede ser fundada por el gobierno o una empresa privada, tiene como propósito el fomento y la descentralización industrial, además de que se constituyen como asentamientos de carácter integral, relativamente autosuficientes. [véase Gustavo Garza, Desconcentración, Tecnología y Localización Industrial en México, México, El Colegio de México, 1ª edición, 1992, p. 45]

⁷⁰ En este capítulo se entiende como parque industrial a aquella “área planeada dentro de un espacio urbano previamente constituido que tiene como propósito el establecimiento de empresas industriales mediante la dotación anticipada de infraestructura, naves y servicios comunes, que opera bajo una administración permanente”. La planeación ex profeso para realizar actividades industriales y la administración permanente son rasgos que le permiten diferenciarse de las áreas, las zonas y los complejos industriales tradicionales. [Gustavo Garza, Ibidem, pp. 46 y ss.]

años por lo que sólo me concentraré en la “etapa experimental” que comprende de 1953 a 1970⁷¹.

El primer resultado del programa de ciudades industriales fue la construcción de Ciudad Sahagún en 1953. Dicha ciudad se creó a corta distancia de la ciudad de México (sólo 100 kilómetros) con el objeto de iniciar el proceso de descentralización industrial de forma gradual. Además, la región en la que fue construida Ciudad Sahagún contaba con la infraestructura física necesaria – agua, electricidad, drenaje, etc. – para albergar una gran cantidad de industrias pesadas. A pesar de la fuerte inversión que se realizó en Ciudad Sahagún en los años posteriores, dicho centro urbano no pudo consolidarse como un polo de atracción industrial importante. Es más, como menciona Gustavo Garza, “en sus 34 años de existencia sólo una empresa se agregó a las tres fundadoras”⁷².

A pesar del fracaso inicial de la primera ciudad industrial, los siguientes años se hicieron inversiones públicas importantes para el establecimiento de ciudades industriales en Irapuato, Valle de Oro y en el Valle de Cuernavaca⁷³, las cuales tampoco tuvieron el éxito que se esperaba. En buena medida el fracaso de estos experimentos industriales se debía, en algunos casos, a su lejanía del polo industrial por excelencia en México (ciudad de México) y, en otros, al alto costo de la tierra donde eran construidas las ciudades industriales.

Por su parte, la estrategia de parques industriales fue más exitosa que el de las ciudades industriales debido a que el tamaño de las zonas industriales era relativamente

⁷¹ Gustavo Garza, “La política de parques y ciudades industriales en México: etapa experimental (1953 – 1970)”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, 3(1988), pp. 39 – 55.

⁷² Las empresas fundadoras de Cd. Sahagún fueron: Diesel Nacional S.A., Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril S.A., Fábrica Nacional de Maquinaria Textil y Toyota México S.A. La única empresa que se agregó a la ciudad industrial de Sahagún fue DINA Komatsu S.A. De acuerdo a Gustavo Garza, los factores que influyeron en el fracaso de Ciudad Sahagún fueron: falta de trabajadores especializados, servicios bancarios y profesionales, disponibilidad de insumos, infraestructura desarrollada, mercado local, etc. Adicionalmente, “la ausencia de ‘ambiente urbano’ hizo difícil atraer empresarios y trabajadores acostumbrados a la vida metropolitana”. [Gustavo Garza, art. cit., p. 46].

⁷³ *Ibidem*, pp. 47 y s.

menor⁷⁴, además de que no se tenía que crear un nuevo centro de población al cual se tuviera que atraer a la población trabajadora. Durante el periodo 1962 – 1970 se construyeron 6 parques industriales (la Laguna, el Vigía, 5 de mayo, Nogales, Cartagena y Antonio J. Bermúdez)⁷⁵ los cuales se ubicaron en diferentes regiones del país y tuvieron éxito relativo en el establecimiento de nuevas industrias en distintas zonas del país.

En términos de los objetivos del Programa de Parques y Ciudades Industriales – esto es, la descentralización industrial – los resultados hacia 1970 fueron poco alentadores. Si bien se implementó una política activa orientada hacia la construcción de parques industriales, buena parte de éstos se construyeron en una región en la que la ciudad de México ejercía influencia económica e industrial, lo cual los hacía poco atractivos para los inversionistas. Así pues, y con base en un estudio de Gustavo Garza, la región centro – este del país (en la que se incluyen la ciudad de México y los Estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala) mantenía el 56.48% del PIB Industrial de todo el país. En particular, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México seguía concentrando el 32.21% del PIB industrial para 1970⁷⁶.

Por otro lado, deber reconocerse que, si bien este programa mantenía implícita la idea del desarrollo urbano como objetivo del programa, la racionalidad original de esta política era la de fortalecer el establecimiento de zonas industriales en varias ciudades del país, sin tomar tanto en cuenta los impactos urbanos que dichas industrias podían provocar, lo cual limitaba la perspectiva del desarrollo urbano a una visión unidimensional orientada hacia el simple desarrollo industrial de las ciudades. Así pues,

⁷⁴ Loc. cit.

⁷⁵ Ibidem, pp. 48 y ss.

⁷⁶ Gustavo Garza, “Impacto regional de los parques y ciudades industriales en México”, Estudios Demográficos y Urbanos, 5(1990), pp. 658 y s.

la política de desarrollo urbano se encontraba subordinada a los objetivos más amplios de la política económica subyacente.

b) *El Programa Nacional Fronterizo.*

La gran actividad de intercambio (comercial, de visitantes, etc.) que se realizaba en la frontera norte durante los años sesenta resultaba central para el gobierno mexicano. De acuerdo a un diagnóstico oficial, la franja fronteriza tenía ingresos 5 veces superiores que el resto del país por concepto de turismo estadounidense; además de que los fenómenos económicos que en esta zona se presentaban eran esenciales para el desarrollo económico e industrial del país⁷⁷.

A pesar de esto, la condición de vida de la población fronteriza y de los centros urbanos de esta región no estaba en concordancia con el crecimiento y la actividad económica. Los altos niveles de desocupación de mano de obra y la deteriorada imagen de las ciudades inhibían las potencialidades económicas y turísticas de dicha región. Para abatir estos problemas, en 1961 se crea el Programa Nacional Fronterizo (Pronaf) que tenía como objetivos centrales el crecimiento industrial de la frontera norte, la creación de oportunidades de trabajo para la población de estos centros urbanos, así como el mejoramiento de la situación urbanística de las ciudades fronterizas con el propósito de aumentar el atractivo turístico de la región.

Desde la perspectiva del desarrollo urbano las estrategias del Programa Nacional Fronterizo eran, en primer lugar, la construcción de edificios, parques y jardines que mejoraran la imagen urbana de las ciudades fronterizas (en particular en Tijuana, Mexicali y Ciudad Juárez) y, en segundo lugar, el establecimiento de incentivos fiscales

⁷⁷ Presidencia de la República, “Programa Nacional Fronterizo”, en *Antología de Planeación en México 1917 – 1985*, v. 3: *Los programas de desarrollo e inversión pública (1958 – 1970)*, México, FCE – SPP, 1ª edición, 1985, p. 12.

para el establecimiento de industrias y maquiladoras en la zona fronteriza mexicana⁷⁸.

La visión urbanística de este programa era más amplia, ya que no sólo tenía como prioridad el desarrollo industrial sino que también consideraba las necesidades de servicios públicos básicos y de equipamiento de los centros de población fronterizos.

La estrategia de mejoramiento de la imagen urbana de las ciudades fronterizas fue el primer paso del Pronaf. La organización burocrática de este programa mantenía contacto frecuente con las Juntas Federales de Mejoras Materiales⁷⁹ y, con base en planos urbanos reguladores, establecieron las medidas de mejora que iban a realizarse en cada ciudad. En términos generales, los resultados de esta etapa del Pronaf se limitaron a la construcción de centros comerciales, a la urbanización de algunas avenidas y de las zonas de las garitas internacionales, así como al embellecimiento de los pasos fronterizos⁸⁰.

Hacia 1965, el Pronaf se transforma en el Programa Nacional de Industrialización de la Frontera Norte, el cual buscaba cumplir con la segunda estrategia general planteada desde 1961. Con base en esta línea de acción se buscó que la industria maquiladora se consolidara en la frontera norte del país, aumentando las posibilidades de empleo y mejorando las condiciones de vida de la población general. De acuerdo a Jesús Tamayo y Carlos A. Gómez, la primera maquiladora se estableció en Nuevo

⁷⁸ Eliseo Mendoza Barrueto, “Historia de los programas federales para el desarrollo económico de la frontera norte”, en Mario Ojeda, Administración del desarrollo de la frontera norte, México, El Colegio de México, 1ª edición, 1982, p. 53.

⁷⁹ Las Juntas Federales de Mejoras Materiales fueron creadas en 1934 por el Presidente Abelardo Rodríguez. Estos organismos se establecieron con el propósito de coordinar la política de inversión en obras y servicios públicos en aquellas poblaciones en las que se ubicará una aduana marítima o fronteriza. Dichas Juntas estaban integradas por el Administrador de la Aduana Local, el Presidente Municipal, el Presidente de la Cámara de Comercio de la localidad – sino existía este puesto se invitaba a algún comerciante importante de la ciudad – así como funcionarios federales de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Economía y Obras Públicas. (Gustavo Renero, Función económica y social de las Juntas Federal de Mejoras Materiales, México, tesis para obtener el grado de licenciado en economía, UNAM, 1972, pp. 57 – 66).

⁸⁰ Para ver los principales logros del Pronaf en materia de infraestructura véase Presidencia de la República, Programa Nacional Fronterizo, México, 1975, Quinta parte.

Laredo, Tamaulipas en 1965 y ya para 1970 existían más de 200 maquiladoras que empleaban alrededor de 30 mil trabajadores en la franja fronteriza⁸¹.

El auge maquilador en la frontera favoreció la migración de población de otras regiones del país, lo cual incrementó el grado de urbanización de varias poblaciones del extremo norte. Sin embargo, no se tomaron medidas generales que favorecieran que dicho crecimiento fuera ordenado, lo cual hizo que estas ciudades se hicieran más caóticas y desordenadas. Es más, en una evaluación oficial del Pronaf durante los setenta se reconoce que la situación de desorden en una ciudad del extremo norte del país (Tijuana) era tal que, llegando a un extremo, el instrumento que se propuso fue la creación de una nueva ciudad (Neo – Tijuana) que se convertiría en el puerta de entrada para el turismo estadounidense⁸².

Así pues, los logros del Pronaf hasta los años setenta se orientaron principalmente al desarrollo maquilador de las ciudades en el extremo norte del país. Las medidas de mejoramiento urbano fueron limitadas y de corto alcance, ya que no lograron contrarrestar el crecimiento desordenado de las ciudades de esta región del país. Asimismo, se puede concluir que un programa público orientado hacia el desarrollo urbano se vio subordinado, nuevamente, al objetivo genérico del desarrollo económico e industrial del país.

Finalmente, puede observarse que durante este periodo la concepción del gobierno federal del problema del desarrollo urbano era unidimensional y se limitaba a la relación entre el crecimiento de las ciudades y el desarrollo económico regional asociado a una política activa de desarrollo de la planta industrial mexicana. En este

⁸¹ Jesús Tamayo y Carlos Alberto Gómez de León, "Industrialización y urbanización en el norte de México: una exploración de su relación", en Salvador Rodríguez y Rodríguez, *et al.*, El desarrollo regional en México. Antecedentes y perspectivas, México, UNAM, 1ª edición, 1996, p. 519.

⁸² Presidencia de la República, Programa Nacional Fronterizo, México, 1975, Sexta parte.

sentido, el problema urbano no tenía una naturaleza propia y era dependiente del modelo económico de sustitución de importaciones existente.

2. La creación de una política de desarrollo urbano federal y autónoma (1972 – 1982)

El primer paso formal para el establecimiento de una política de desarrollo urbano autónoma en México se dio en 1972 con el Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano en México realizado conjuntamente por las Naciones Unidas y la Secretaría de la Presidencia. Este primer proyecto fue de gran importancia ya que transformó la idea anterior de imponer la política industrial a la dinámica de las ciudades por otra en la que la política económica en su conjunto adquiriría un carácter espacial en la que se tomaran en cuenta las peculiaridades y ventajas competitivas de cada región y ciudad⁸³.

A pesar de este matiz más autónomo del desarrollo urbano, el Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano en México no ahondó en el establecimiento de una visión multidimensional del desarrollo urbano, sino que mantuvo una relación lineal entre dicha política y la política económica. Un claro ejemplo de esto es el principal resultado de dicho Proyecto: Las Bases para la política económica regional⁸⁴. En este documento se incluye un diagnóstico detallado sobre la situación de las distintas regiones del país, así como las potencialidades económicas de cada una de estas zonas. Asimismo, se tratan otros temas importantes del desarrollo urbano – como los impactos sociales del desarrollo urbano, los servicios públicos, etcétera – aunque de manera somera.

Hacia 1973 se establecieron los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados de la República (Coprodes) los cuales se encargarían de establecer mecanismos de coordinación y articulación intergubernamental en los programas de desarrollo económico regional. En principio, los Coprodes fueron creados con el objetivo de apoyar el desarrollo económico y regional de aquellos Estados con

⁸³ Fernando Pedrao, “La experiencia del proyecto de desarrollo regional y urbano en México”, Comercio Exterior, 12(1976), p. 1399.

⁸⁴ Secretaría de la Presidencia, Bases para la Política Económica Regional, México, 1976.

mayores niveles de rezago y marginación. A pesar de esto se establecieron Coprodes en todos los Estados de la República⁸⁵ – a excepción del Distrito Federal – y fueron utilizados como instrumentos de coordinación entre los tres niveles de gobierno. En un primer momento estos Comités no tenían como responsabilidad directa la coordinación de la política de desarrollo urbano.

La institucionalización de la política de desarrollo urbano no se hizo posible sino hasta mayo de 1976 con la promulgación de la Ley de Asentamientos Humanos (LAH). Dicho ordenamiento jurídico tenía como objetivo “establecer la adecuada concurrencia de las Entidades Federativas, de los Municipios y de la Federación en materia de asentamientos humanos, fijar las normas básicas que regulen la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de centros urbanos de población”⁸⁶. En este sentido, el desarrollo urbano – concebido a partir de esta legislación – se entendía como el establecimiento de un marco de atribuciones y de mecanismos de coordinación para el crecimiento ordenado de las ciudades mexicanas⁸⁷.

En el ámbito institucional, la responsabilidad de la planeación urbana en el ámbito nacional recayó, en un primer momento, en la Secretaría de la Presidencia – principalmente la Dirección General de Desarrollo Regional y Urbano creada en 1976 – y en la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano⁸⁸ (CNDRU). A partir de

⁸⁵ Al momento en que se crearon Coprodes en todos los Estados de la República, el gobierno federal creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, la cual se encargaría de coordinar los esfuerzos de todos los Coprodes en materia de desarrollo regional. Después de eso se concluyó con la creación de los Coprodes en los estados que no contaban (Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, México, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz). Véase, “Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional” y “Decreto por el que se crean los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico”, Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1975, pp. 7 y ss.

⁸⁶ Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Ley General de Asentamientos Humanos, México, 1976, Introducción.

⁸⁷ Antonio Azuela de la Cueva, “El significado jurídico de la planeación urbana en México”, en Gustavo Garza (comp.), Una década de planeación urbano – regional en México, 1978 – 1988, México, El Colegio de México, 1ª Edición, 1989, p. 63.

⁸⁸ Tanto la Dirección General de Desarrollo General y Urbano como la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano fueron creadas el 27 de junio de 1976. En términos organizacionales el diseño y la decisión para la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo Urbano recaía sobre la Dirección

estas organizaciones se pensaba establecer un sistema intergubernamental a partir del cual se formulara e implementara adecuadamente una política desarrollo urbano (ver Diagrama 2.1) Finalmente, en junio de 1976 se expidió un decreto a partir del cual se ampliaban las funciones de las Coprodes en materia de coordinación y promoción de las acciones federales de asentamientos humanos en cada estado⁸⁹. La vertiente urbana de las Coprodes era coordinado, en el ámbito federal, por la CNDRU.

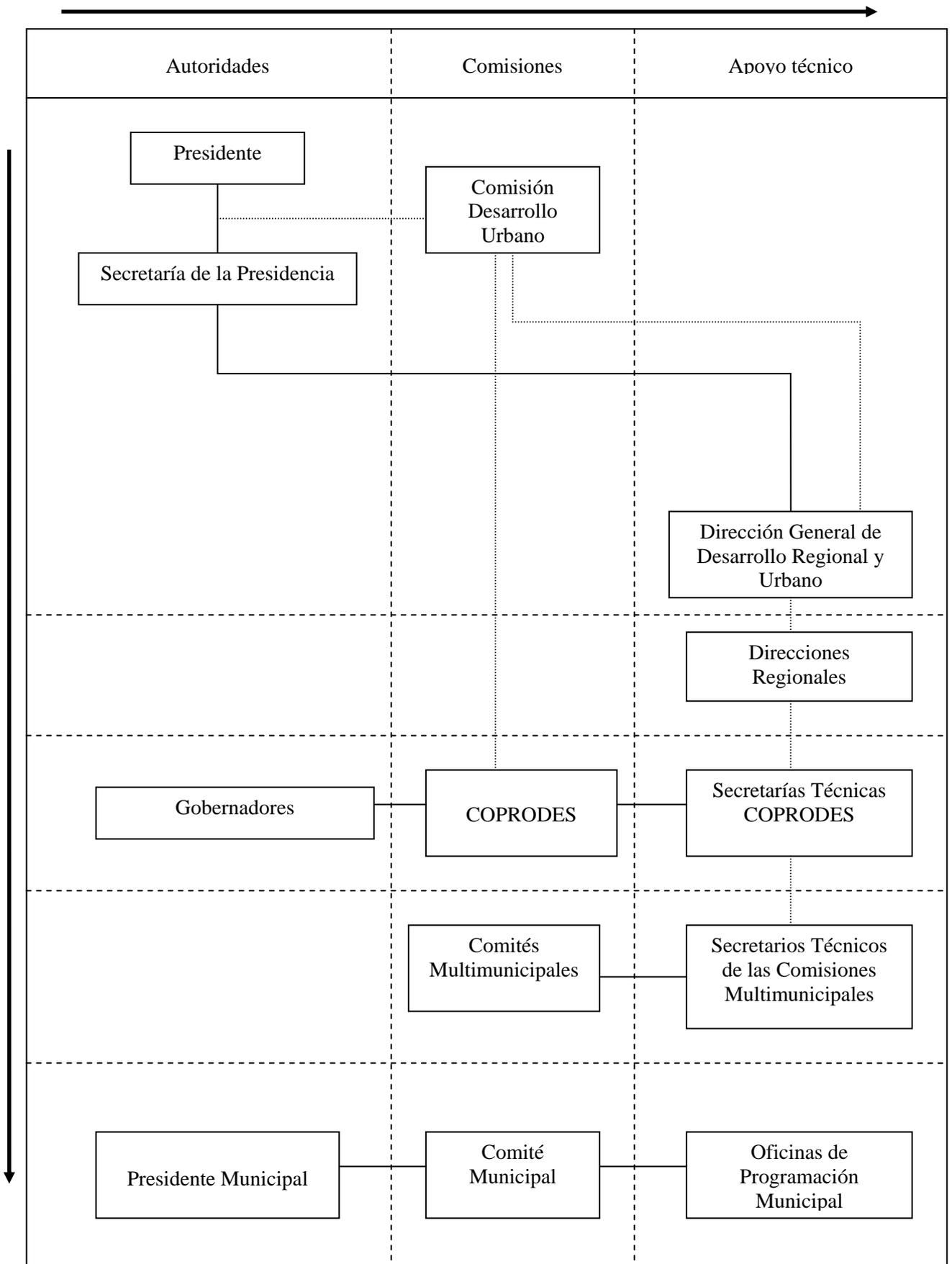
Hacia diciembre del mismo año, se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obra Pública (SAHOP), la cual se encargaría exclusivamente del tema urbano. Con esto, el sistema de formulación e implementación de la política de desarrollo cambió sustancialmente (ver Diagrama 2). En primer lugar, la CNDRU perdía buena parte de su poder y se subordinaba a los resultados de planeación propuestos por la SAHOP; en segundo lugar, se formalizaba la planeación y programación de la política al introducir como actor central a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)⁹⁰.

General; sin embargo, debido a la forma en la que se constituyó la Comisión Nacional, y a las atribuciones que se le dieron, este organismo tuvo un papel central tanto en la formulación de los Planes de Desarrollo Urbano, como en la articulación del sistema intergubernamental en materia urbana. Dicha Comisión tenía, entre otras funciones, la coordinación de la elaboración y la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, así como el asesoramiento de los Coprodes de todo el país en materia de inversión en obra pública urbana. Por medio de estas dos atribuciones la Comisión fue capaz de imponerse del organismo jurisdiccional de la Secretaría de la Presidencia y tener un mayor poder en la toma de decisiones. “Reformas y adiciones al reglamento interior de la Secretaría de la Presidencia”, Diario Oficial de la Federación, 28 de junio de 1976, pp. 7 – 11.

⁸⁹ A partir del decreto del 27 de junio de 1976, los Coprodes adquirieron las atribuciones de coordinación y colaboración en la elaboración de los planes de desarrollo urbano en los tres niveles de gobierno. Asimismo, los Coprodes se convertían en los canales de comunicación entre la Federación y los demás niveles de gobierno para orientar la inversión pública federal en materia de desarrollo urbano. En este sentido, los Coprodes adquirieron un papel central en la política intergubernamental de desarrollo urbano. “Decreto que amplía funciones a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados”, Diario Oficial de la Federación, 28 de junio de 1976, pp. 11 y s.

⁹⁰ La Secretaría de Programación y Presupuesto se convirtió en un actor central en este nuevo esquema de planeación ya que, a pesar de que a pesar de que el proceso se encontraba sectorizado de acuerdo a cada ámbito, en ella recaían las funciones de apoyo en la formulación de los planes y programas generales, además de que SPP se encargaba de las etapas de control, supervisión y transferencia de los recursos financieros. Por otra parte, otro papel central de esta Secretaría fue el control indirecto que ejercía sobre los Coprodes estatales sobre todo en materia de la inversión pública federal. Para profundizar en el estudio del Sistema Nacional de Planeación a finales de los setenta véase Secretaría de Programación y Presupuesto, El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo, México, 1976.

Diagrama 2.1. Sistema Intergubernamental de Desarrollo Urbano (mayo)



La creación de la SAHOP favoreció, también, un cambio en la concepción que se tenía con respecto al desarrollo urbano. A partir de este momento, se consolidó institucionalmente un modelo desarrollo urbano multidimensional. El problema urbano mantuvo algunos elementos de la definición tradicional de desarrollo urbano – planeación territorial, reservas territoriales, obras públicas – y se incorporaron otros temas que hicieron aún más complejo el tema del desarrollo urbano – ecología urbana, mejoramiento urbano, obras en sitios y monumentos del patrimonio cultural, etc. – Asimismo, dentro de la SAHOP se creó una Dirección General de Participación de la Comunidad a partir de la cual se buscaba integrar a la participación ciudadana como un insumo central para la planeación urbana⁹¹.

Así pues, puede reconocerse que a partir de este momento la política de desarrollo urbano comienza a adquirir un carácter multiorganizativo horizontal. Sin embargo, este arreglo cooperativo era limitado, ya que se circunscribían a los límites estructurales y funcionales de la SAHOP. La comunicación con otras organizaciones federales era limitada, ya que se manejaban en esferas de competencia diferentes, aunque se estableció una comunicación estrecha entre esta Secretaría y los Coprodes debido a la importancia que tenían estos últimos en la construcción de obra pública en distintos estados del país.

En la esfera intergubernamental también se introdujeron modificaciones que fortalecieron la planeación urbana en estos años. La CNDRU perdió su atribución de coordinadora de los Coprodes, transfiriendo dicha responsabilidad a la SPP con el propósito de adecuar estos instrumentos de coordinación intergubernamental con los

⁹¹ Al momento de crearse la SAHOP contaba con 3 subsecretarías (Asentamientos Humanos, Obras Públicas y Bienes Inmuebles y Obras Urbanas) y 38 direcciones generales por medio de las cuales se buscaban atender las diferentes dimensiones comprendidas dentro de la Ley de Asentamientos Humanos. (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Reglamento Interior, México, 1977)

objetivos más amplios de planeación y programación federal⁹². Finalmente, en diciembre de 1976 se crearon los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) los cuales eran firmados entre la Federación y cada uno de los Estados con el propósito de establecer acuerdos marco por medio de los cuales se regulara el funcionamiento de los Coprodes⁹³.

En el ámbito operativo, la LAH obligaba a los tres niveles de gobierno a elaborar Planes de Desarrollo Urbano con los cuales se regularía el crecimiento urbano y el desarrollo de dichos centros de población. A pesar del propósito legal de establecer dicho sistema de concurrencia en la planeación urbana, dicha política se formuló en todos sus niveles desde la SAHOP. De acuerdo a Alicia Ziccardi, la SAHOP se dedicó, en sus primeros años, a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978 (PNDU), el Plan Nacional de Vivienda en 1979, los Planes Estatales de Desarrollo Urbano y de miles de planes para centros de población basados en criterios de racionalidad y de planificación centralizada⁹⁴. Asimismo, si bien la planeación de cada centro de población era técnicamente impecable, casi nunca fueron implementados, ya que se encontraban desvinculados de la realidad de cada ciudad. Finalmente, el PNDU no trascendió a la estructura multidimensional existente en la SAHOP, debido a que la elaboración del plan se limitó a los temas tradicionales del desarrollo urbano, incorporando solamente el tema de la ecología urbana como una línea estratégica de dicho Plan.

La participación social en la política de desarrollo urbano fue limitada, a pesar de que se establecía como una línea primordial para la formulación e implementación de

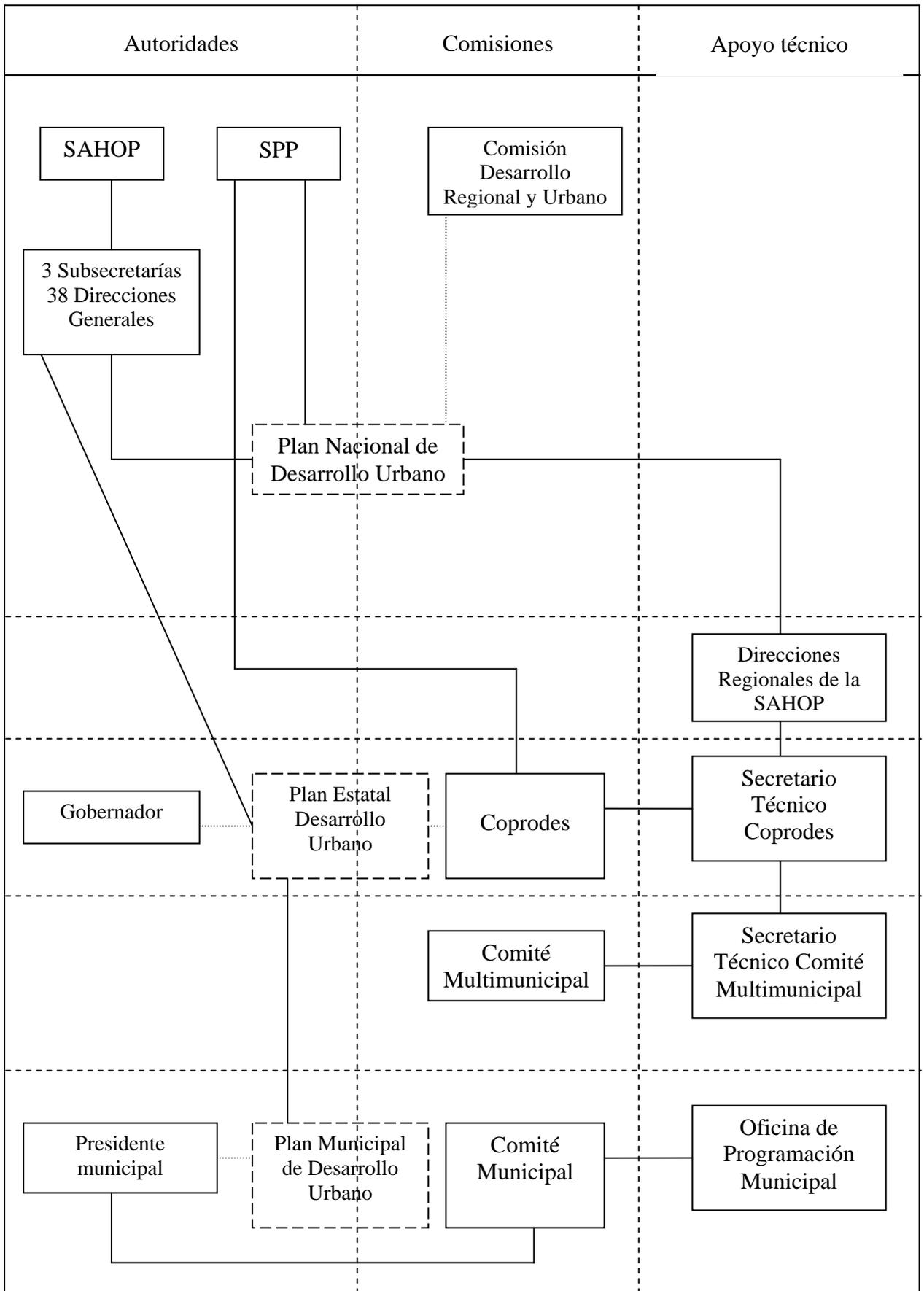
⁹² Romeo Flores Caballero, Administración y Política en la Historia de México, México, FCE – INAP, 1988, 2ª Edición, p. 296.

⁹³ Ibidem, p. 297.

⁹⁴ Alicia Ziccardi, “La planeación urbana municipal, ¿función normativa o sustento de la gobernabilidad local?”, en Enrique Cabrero, Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, México, Miguel Ángel Porrúa – CIDE, 2003, 1ª edición, p. 142. [en adelante “La planeación urbana municipal...”].

la política. El alto grado de centralización y el carácter técnico de la planeación de los centros de población provocó que la participación comunitaria en el proceso de formulación fuera completamente relegada. Asimismo, la incapacidad de implementar dichos planes inhibió la posibilidad de que las comunidades participaran de forma activa en la ejecución de los programas en cada centro de población.

Diagrama 2.2. Sistema Intergubernamental de Planeación Urbana (diciembre 1976)



En términos generales, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978 se consideró como un buen primer paso en el establecimiento de una política de desarrollo urbano autónoma y multidimensional. Sin embargo, se reconoce, también, que este primer intento fue limitado y tuvo poca aplicabilidad tanto en el ámbito nacional como en cada centro de población. De acuerdo a Gustavo Garza y Sergio Puente dicho Plan carecía “de una estrategia concreta y viable para modificar la distribución de la población y actividades económicas”⁹⁵. Esto se debe, de acuerdo con estos autores, a que el PNDU se mantuvo en una esfera estrictamente normativa la cual, a pesar de ser técnicamente impecable, no reconocía cabalmente las variables que afectaban la dinámica urbana y no construía estrategias e instrumentos viables⁹⁶ que permitieran modificar la estructura urbana preexistente⁹⁷.

A pesar de los problemas antes mencionados, Garza y Puente reconocen que este Plan fue un primer paso importante en el proceso de institucionalización de la planeación urbana, además de que, por primera vez, el Estado mexicano reconoció la importancia de la intervención gubernamental en la conformación de una política pública que limitara y regulara el proceso de producción y estructuración del espacio urbano⁹⁸.

En conclusión, a partir de las peculiaridades que tuvo este periodo en la planificación urbana, puede mencionarse que esta fase de articulación e

⁹⁵ Gustavo Garza y Sergio Puente, “Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978”, en Gustavo Garza (comp.), op. cit., p. 98.

⁹⁶ En términos generales, los objetivos del PNDU de mayo de 1978 fueron los siguientes: 1) Racionalizar la distribución en el territorio nacional, de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial para el país; 2) Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población; 3) Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano; 4) Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos. Como se puede observar, los 4 objetivos del PNDU son ambiguos y normativos, por lo que las estrategias fueron tan difusas, extensas y poco concertadas que, al final, difícilmente fueron implementadas. (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Versión Abreviada, México, 1978, pp. 23 y s.

⁹⁷ Gustavo Garza y Sergio Puente, art.cit., en Gustavo Garza (comp.), op. cit., p. 98.

⁹⁸ Loc. cit.

institucionalización puede caracterizarse por su alto grado de centralización, así como por el nacimiento de los instrumentos de coordinación entre la Federación y los Estados, así como la exclusión informal de los gobiernos municipales y de actores no gubernamentales en la etapa de formulación de políticas públicas. El papel que los gobiernos locales jugaron en esta etapa podría caracterizarse con el modelo tradicional de implementación de arriba a abajo⁹⁹, en el que las localidades se limitan a reproducir e implementar las decisiones tomadas en el centro. Por último, también se dan los primeros pasos en el establecimiento de sistemas de coordinación intergubernamental a través de las Coprodes y los Convenios Únicos de Coordinación.

3. Desarrollo urbano, gobiernos locales y la gestión de servicios públicos (1982 – 1988)

El último año de la administración de José López Portillo y los primeros de la administración de Miguel de la Madrid se caracterizaron por una profunda crisis financiera que afectó a México tras la caída de los precios del petróleo. Ese fenómeno – aunado al proceso de desgaste del sistema político autoritario – favoreció el establecimiento de una agresiva política de descentralización y devolución de funciones hacia los gobiernos locales. En opinión de Victoria Rodríguez, la política de descentralización impulsada desde principios de los ochenta tenía como objetivo central la preservación y la estabilidad del sistema político¹⁰⁰.

En términos explícitos, el gobierno federal declaraba que la descentralización tenía como propósito incrementar la eficiencia de la administración y la gestión pública en varios aspectos en los que los municipios podían ser más efectivos. Asimismo, la

⁹⁹ El modelo de implementación de arriba – abajo parte de la premisa que el diseño de la política, la elaboración de las alternativas y la decisión sobre las mismas son tomadas por un órgano central del gobierno (generalmente el gobierno federal) y con base en las decisiones que se toman y los instrumentos que se elijen, la política pública será implementada por otros niveles de gobierno – ya sea los gobiernos federales o los municipios – siguiendo estrictamente los lineamientos planteados desde el centro y sin ninguna posibilidad de modificar dicho proceso de implementación. Paul Sabatier, “Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis”, *Journal of Public Policy*, 1(1986), p. 22.

¹⁰⁰ Victoria E. Rodríguez, La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo, México, FCE, 1999, 1ª edición en español, pp. 148 – 161.

descentralización tenía como objetivos implícitos el retiro del gobierno federal de ciertos ámbitos de políticas y la transferencia de dichas atribuciones a los demás niveles de gobierno con el propósito de distribuir los costos de la crisis financiera¹⁰¹. A grandes rasgos se pueden identificar dos dimensiones centrales de la descentralización en México a principios de los ochenta: el fortalecimiento de las capacidades y atribuciones legales de los municipios y la transformación de los sistemas de planeación nacional, estatal y municipal¹⁰².

Desde el ámbito del fortalecimiento de los gobiernos locales, la descentralización se formalizó con la modificación del artículo 115 constitucional. Las líneas generales de esta reforma consistieron en la ampliación de las capacidades reglamentarias de los ayuntamientos, el establecimiento de obligaciones mínimas a los municipios en materia de gestión de servicios públicos – agua potable, alcantarillado, alumbrado público, etcétera – la facultad para cobrar directamente el impuesto predial y la atribución legal para que los municipios pudieran participar en el proceso de planeación del desarrollo urbano local¹⁰³.

Así pues, este aspecto de la descentralización buscaba el fortalecimiento de los municipios en términos jurídico – políticos, económicos y administrativos. Este último elemento es de especial relevancia para el caso del desarrollo urbano, ya que abrió la puerta para que los municipios, en particular aquéllos con una alta densidad de

¹⁰¹ Mauricio Merino, “La (des)centralización en el sexenio de Salinas”, *Foro Internacional*, 1-2(1996), p. 376.

¹⁰² Se pueden encontrar antecedentes de intentos de descentralización desde principios de los ochenta. En 1980 se expidió la Ley de Coordinación Fiscal, la cual centralizaba el cobro de casi todos los impuestos en la Federación, pero transfería una cantidad de recursos fiscales a los Estados y Municipios vía Transferencias Federales. En este primer momento de la Coordinación Fiscal Intergubernamental se consolidó un sistema 87 - 10.4 - 2.6, en el cual los Estados y Municipios se distribuían el 13% de los Ingresos Federales Participables. En su caso, los municipios comenzaron a tener una pequeña participación en dicho sistema al recibir – todos en conjunto – el 2.6% de los ingresos federales participables. [véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ley Federal de Coordinación Fiscal y sus reformas*, México, 1984].

¹⁰³ Guillermo Cejudo, *Quince años de reforma municipal: Grandes expectativas, realidades múltiples y resultados divergentes. Evaluación de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional*, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Administración Pública, El Colegio de México, 2000.

población urbana, pudieran participar de forma activa en el diseño e implementación de instrumentos que afectaran la gestión de servicios públicos, así como de otros aspectos relevantes del desarrollo urbano local por medio de la elaboración de planes municipales y planes parciales de desarrollo urbano.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Planeación fue modificado con la intención de adecuarlo a las nuevas dinámicas intergubernamentales que las reformas de fortalecimiento institucional habían creado. Así, hacia 1981 se constituyeron los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplade) los cuales sustituyeron a los Coprodes. Estos nuevos Comités se establecieron como organismos públicos con personalidad jurídica, patrimonio propio y dependientes funcionalmente de los gobiernos estatales. Los Coplades tendrían como función el establecimiento de mecanismos de planeación y coordinación intergubernamental que orientaran la inversión pública federal y estatal de acuerdo a las necesidades prioritarias de cada región¹⁰⁴.

Los Coplades estaban presididos por el gobernador de cada estado y estaban conformados por funcionarios estatales, federales y por miembros de la sociedad. Todos estos se integraban en subcomités sectoriales y regionales en los que se diseñarían las pautas generales de planeación e inversión¹⁰⁵. Por su parte, los municipios se podían unir a los Coplades por medio de la creación de un subcomité municipal dentro del Coplade – recurso utilizado, principalmente por los municipios con menores recursos financieros y técnicos – o a través de la conformación de Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun) los cuales realizarían labores de planeación en el ámbito municipal y establecerían los mecanismos de interacción directa con el Coplade estatal correspondiente.

¹⁰⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto, México: Desarrollo regional y descentralización de la vida nacional. Experiencias de cambio estructural 1983 – 1988, México, 1988, pp. 48 y s.

¹⁰⁵ Loc. cit.

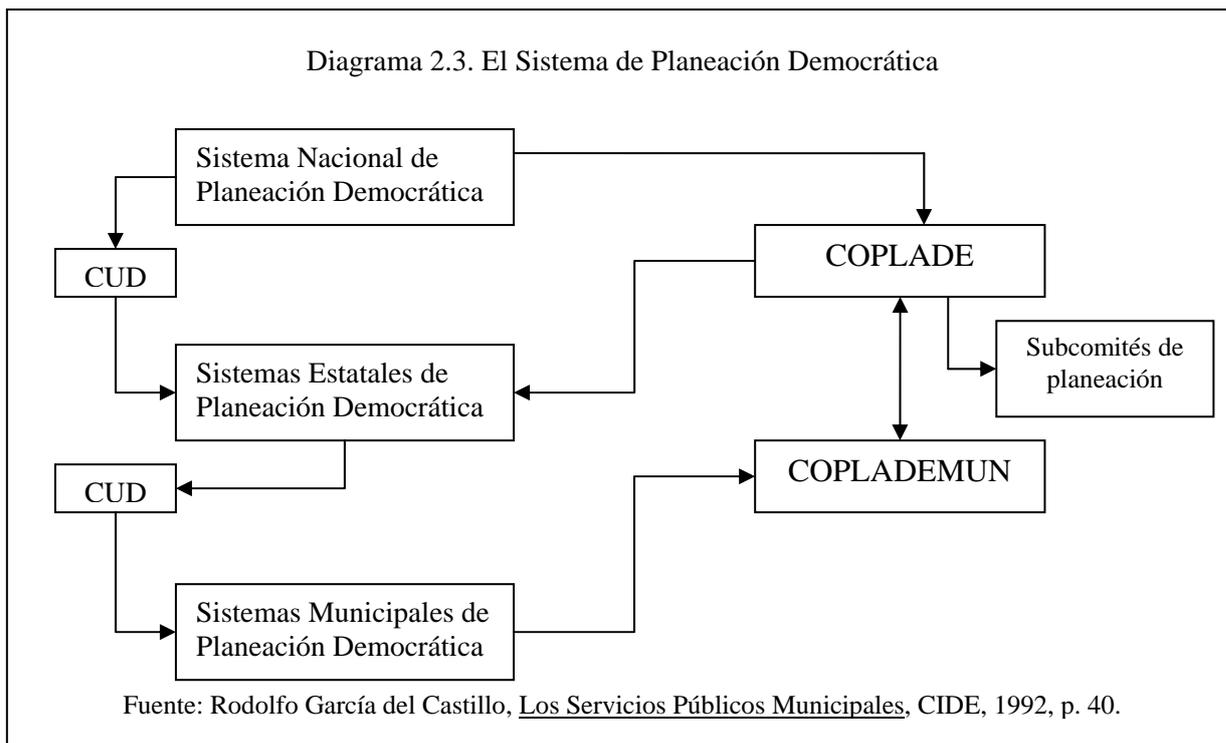
En segundo lugar, se modificaron los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) y se transformaron en los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD). Estos nuevos convenios los firmaban todas secretarías del gobierno federal con cada uno de los gobiernos estatales con el propósito de convenir la ejecución y operación de obras, así como para establecer mecanismos de acción unificados entre ambos niveles de gobierno en los diferentes ámbitos de política pública¹⁰⁶. Asimismo, el gobierno estatal estaba facultado para firmar Convenios de Desarrollo con los municipios de su entidad.

Finalmente, se obligó a la Federación, a los estados y a cada uno de los municipios a elaborar Planes de Desarrollo. Con esto se ampliaba la capacidad de planificación a todos los niveles de gobierno y se promovía un sistema de planeación en el cual cada uno de los Programas de Desarrollo se debía adecuar al inmediato superior y a los criterios que el Coplade y el Coplademun establecían. En este sentido, la colaboración – sobre todo en las relaciones gobierno estatal – municipal – adquirieron un papel central en el proceso de planeación urbano – regional.

Con base en estas tres líneas generales – planeación individual, coordinación intergubernamental y coordinación intersectorial – se consolidó el llamado Sistema Nacional de Planeación Democrática (ver Diagrama 2.3.) el cual buscaba integrar de una forma más coherente las diferentes actividades de planeación de todos los niveles de gobierno. Este esquema fue bastante exitoso y cumplió con sus objetivos de fortalecer la descentralización y la planeación intergubernamental.

¹⁰⁶ De acuerdo a información de la SPP entre 1983 y 1988 se suscribieron 455 acuerdos de coordinación entre los Ejecutivos estatales y todas las dependencias federales. Además, se firmaron 478 anexos de ejecución de los convenios. Dichos convenios y anexos de ejecución fueron centrales en la conformación de sistemas de planeación intergubernamental eficientes, así como para el establecimiento de canales de comunicación fluidos entre las dependencias federales y los gobiernos estatales. (Secretaría de Programación y Presupuesto, *Ibidem*, p. 28) Para ver en más detalle las características de los CUD véase Enrique Cabrero, “Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional. Análisis de los desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales”, en Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983 – 1993). Logros y desencantos*, México, CIDE – Miguel Ángel Porrúa, 1ª edición, 1998, p. 107.

Diagrama 2.3. El Sistema de Planeación Democrática



Así pues, la reforma descentralizadora cambió la concepción sobre el papel que los municipios jugaban en el arreglo federal al aumentar sus capacidades de recaudación, gestión y planeación. Además, también introdujo un mayor grado de complejidad a las relaciones intergubernamentales gracias a la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Esto tuvo efectos claros sobre la forma en la que se formularía e implementaría la política de desarrollo urbano en México a partir de los años ochenta.

El primer efecto se observó en la transformación de la visión del gobierno federal sobre su papel dentro de la política de desarrollo urbano. En diciembre de 1982 se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en lugar de la SAHOP. La razón de este cambio fue el retiro formal de la Federación en la construcción de obra pública urbana, función que fue transferida a las Coplades desde 1981¹⁰⁷. En este sentido, las funciones de la nueva Secretaría se limitarían al establecimiento de un

¹⁰⁷ Ibidem, p. 23.

marco regulador y a la elaboración de programas federales específicos en materia de desarrollo regional y ecología.

En materia urbana, la Sedue publicó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV) en agosto de 1984. Al igual que en el PNDU de 1978, la Sedue hizo un esfuerzo importante por realizar un diagnóstico detallado de la situación urbana a partir del cual se establecieron las estrategias generales que el gobierno federal implementaría. Sin embargo, las soluciones y estrategias planteadas – al igual que en 1978 – se mantuvieron en el plano normativo y tuvieron poca aplicabilidad real, lo cual demuestra una posición del gobierno federal más orientada hacia el establecimiento de normas y lineamientos generales, dejando los instrumentos de intervención directa en manos de los gobiernos estatales, de los municipios y de los CUD¹⁰⁸.

Además del PNDUV, la Sedue impulsó algunos programas regionales en aquellas zonas que, de acuerdo con su diagnóstico, consideraba prioritarias en materia urbana y ecológica. Así, en coordinación los respectivos gobiernos estatales, esta Secretaría implementó el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la

¹⁰⁸ Los objetivos en materia de desarrollo urbano del PNDUV 1984 – 1988 fueron los siguientes: 1) Transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional mediante la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades para la prestación de servicios; el control del crecimiento de la ZMCM y el desarrollo de centros alternativos sobre la base de ciudades medias; 2) Impulsar el ordenamiento y la regulación del crecimiento de los centros de población, lo cual implica controlar la compatibilidad entre diferentes usos o intensidades de uso del suelo; 3) Atender las necesidades básicas de la población en materia de suelo, infraestructura y equipamiento urbano, mediante el impulso de la participación popular y la concertación de acciones con los sectores social y privado; 4) Combatir el deterioro de edificios espacios y preservar los valores histórico – culturales (...) fortalecer la imagen y el carácter de los centros de población; preservar los edificios con valor histórico y cultural; procurar el mantenimiento de las redes de infraestructura y prevenir emergencias urbanas. Como se puede observar, los objetivos de este Programa son muy parecidos a los del PNDU de 1978 y se mantiene en la esfera normativa. Cabe resaltar la entrada del tema de la protección del patrimonio histórico – cultural de las ciudades, aunque el objetivo se mantiene ambiguo y sin ninguna orientación a algún tipo de estrategia o programa específico. Con base en los elementos presentados en los objetivos del PNDUV, las estrategias de este programa se orientaban hacia el control, la consolidación, el impulso, la prestación de servicios y la atención de áreas críticas, las cuales se irían implementando de acuerdo a una previsión temporal de acuerdo a las necesidades de cada ciudad. Sin embargo, las estrategias diferenciadas que se buscan implementar en cada una de las ciudades que componen el Sistema Urbano Nacional no se acompañan de los programas o los instrumentos operativos que se pondrían en marcha para solucionar la problemática urbana. En este sentido, los alcances del Programa fueron bastante limitados. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, “Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984 – 1988”, en *Antología de la Planeación en México 1917-1985*. t. 14 Salud, educación y vivienda (1982-1985), México, SPP-FCE, 1983, pp. 193-227.

Ciudad de México y de la Región Centro, el Programa Regional del Mar de Cortes y el Programa Regional Sureste. Sin embargo, estos programas no pueden considerarse como programas federales de desarrollo urbano, ya que se orientaban a resolver el problema ecológico de las regiones donde se implementaron y no al del desarrollo urbano.¹⁰⁹

La creación de la Sedue imprimió un mayor grado de complejidad al problema urbano en el ámbito federal al obligar a esta Secretaría a establecer vínculos de comunicación y coordinación horizontal con otras dependencias federales. A diferencia de la SAHOP – donde se buscaba resolver el problema urbano creando una gran cantidad de Subsecretarías y Direcciones Generales al interior de la misma – la Sedue era mucho más acotada en sus funciones y atribuciones y debía coordinarse con otras dependencias – como la Secretaría de la Reforma Agraria, de Comunicaciones y Transportes, entre otras – con el propósito de incluir las diferentes vertientes de la problemática urbana.

Los gobiernos estatales, por su parte, se convirtieron en los nuevos agentes de la planeación urbana por medio de la elaboración de los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, además de tener una fuerte influencia en la preparación de los Programas Municipales y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano¹¹⁰. La participación de este nivel de gobierno era de carácter normativo – aplicación de los lineamientos de los programas – y ejecutivo, al convertirse, en algunos casos, en provisosores de servicios públicos¹¹¹. Por otra parte, el papel central que los Estados jugaban dentro de los

¹⁰⁹ Gustavo Garza, La urbanización en México en el siglo XX, México, El Colegio de México, 1ª edición, 2003, pp. 74 y s. [en adelante Gustavo, Garza, La urbanización en México...]

¹¹⁰ Alicia Ziccardi, “La planeación urbana municipal...”, p. 144.

¹¹¹ En términos legales se estableció la provisión de que aquellos municipios que no se encontrarán capacitados para gestionar los servicios públicos, a los cuales estaban obligados por ley, se podrían establecer convenios con los gobiernos estatales para que éstos se encargaran de la provisión directa de los servicios públicos en dichas jurisdicciones. [véase Rodolfo García del Castillo, Los servicios públicos municipales, México, CIDE, 1992, p. 42.]

Coplades les dio un gran margen de discrecionalidad al momento de orientar el gasto federal y estatal en obra pública urbana.

Finalmente, la reforma descentralizadora impulsó a los gobiernos locales urbanos como actores novedosos en la solución de problemas urbanos. Si bien las restricciones financieras, legales y técnicas en la mayoría de las ciudades impidieron que participaran en el proceso de planeación urbana – la cual generalmente se concentraba en los gobiernos estatales¹¹² – los municipios pudieron participar de forma activa en el tema urbano por medio en la prestación de los servicios públicos a los cuales estaban obligados por ley. Los mecanismos utilizados fueron muy diversos y oscilaron entre la provisión directa de los servicios públicos hasta la privatización de los mismos. Los arreglos administrativos y las prácticas novedosas para la prestación de servicios públicos fueron una constante en muchas ciudades del país¹¹³.

De acuerdo con Enrique Cabrero, algunas ciudades entraron en una etapa gerencialista incipiente en la cual realizaban análisis estratégicos sobre su situación y podían, con base en dichos cálculos, decidir que tipo de instrumentos administrativos y legales eran los más adecuados para la prestación de un determinado servicio público¹¹⁴. En opinión de este mismo autor, la mayor parte de la visión estratégica de los gobiernos locales se basaba en dos variables fundamentales: el nivel de expansión de la demanda en un servicio público determinado y el nivel de capacidades técnicas y de infraestructura municipal disponible para la provisión de dicho servicio público¹¹⁵. A partir de estos dos elementos era mucho más fácil pensar en las posibles soluciones que se podían ofrecer en la provisión de los servicios públicos. Esta etapa fue de aprendizaje

¹¹² Alicia Ziccardi, art. cit., p. 143.

¹¹³ Se pueden encontrar ejemplos sobre diversos mecanismos de provisión de servicios públicos, así como de instrumentos de participación ciudadana en la toma de decisiones municipales en el libro de Enrique Cabrero y Gabriela Nava, Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso, México, Miguel Ángel Porrúa – CIDE, 1ª edición, 1999, segunda y tercera parte.

¹¹⁴ Ibidem, pp. 62 – 74.

¹¹⁵ Loc. cit.

para varios gobiernos municipales con respecto a la forma de realizar contratos de administración, la concesión de servicios públicos, la de creación de empresas paramunicipales o el establecimiento de arreglos públicos – privados, por citar algunos ejemplos.

Tabla 2.4. Análisis estratégico para la provisión de servicios públicos municipales

		Nivel de expansión de la demanda	
		Bajo	Alto
Nivel de capacidades técnicas e infraestructura en la administración municipal	Alto	<ul style="list-style-type: none"> • Prestación directa • Organismo descentralizado • Contratos de servicio 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa paramunicipal • Fideicomiso • Coinversión público - privada
	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de administración • Arrendamientos • Convenios intergubernamentales 	<ul style="list-style-type: none"> • Concesiones • Privatización

Fuente: Enrique Cabrero, Gerencia Pública Municipal, p. 73.

Cabe resaltar que esta visión un tanto más estratégica por parte de algunos municipios no fue la palabra dominante en todo el país. En general esta concepción se limitó a gobiernos con un alto grado de concentración urbana y con una fuerte capacidad de ejercicio de gasto público. Los logros de la política de descentralización fueron diferenciados y, obviamente, aquellos municipios con una mayor cantidad de recursos y capacidades fueron aquellos que aprovecharon de mejor forma la ventana de oportunidad que la descentralización abrió.

Otro factor que influyó de manera determinante en este nuevo perfil de los municipios mexicanos fue el incremento de la competencia electoral en ese nivel

administrativo. El desgaste del Partido Revolucionario Institucional en varias partes del país – particularmente en zonas urbanas – así como el establecimiento de estrategias de campaña agresivas por parte de los partidos de oposición permitió que la variable electoral se hiciera relevante en el ámbito municipal. Como menciona Alicia Ziccardi, la oposición urbana impulsó proyectos urbanos innovadores a partir de los cuales se rompiera con la lógica corporativista tradicional y en los que se incorporaran elementos de participación ciudadana, así como de actores privados. Con base en esto, la oposición fue capaz de atraer una gran cantidad de votantes, los cuales buscaban establecer una nueva dinámica al proceso de toma de decisiones locales¹¹⁶.

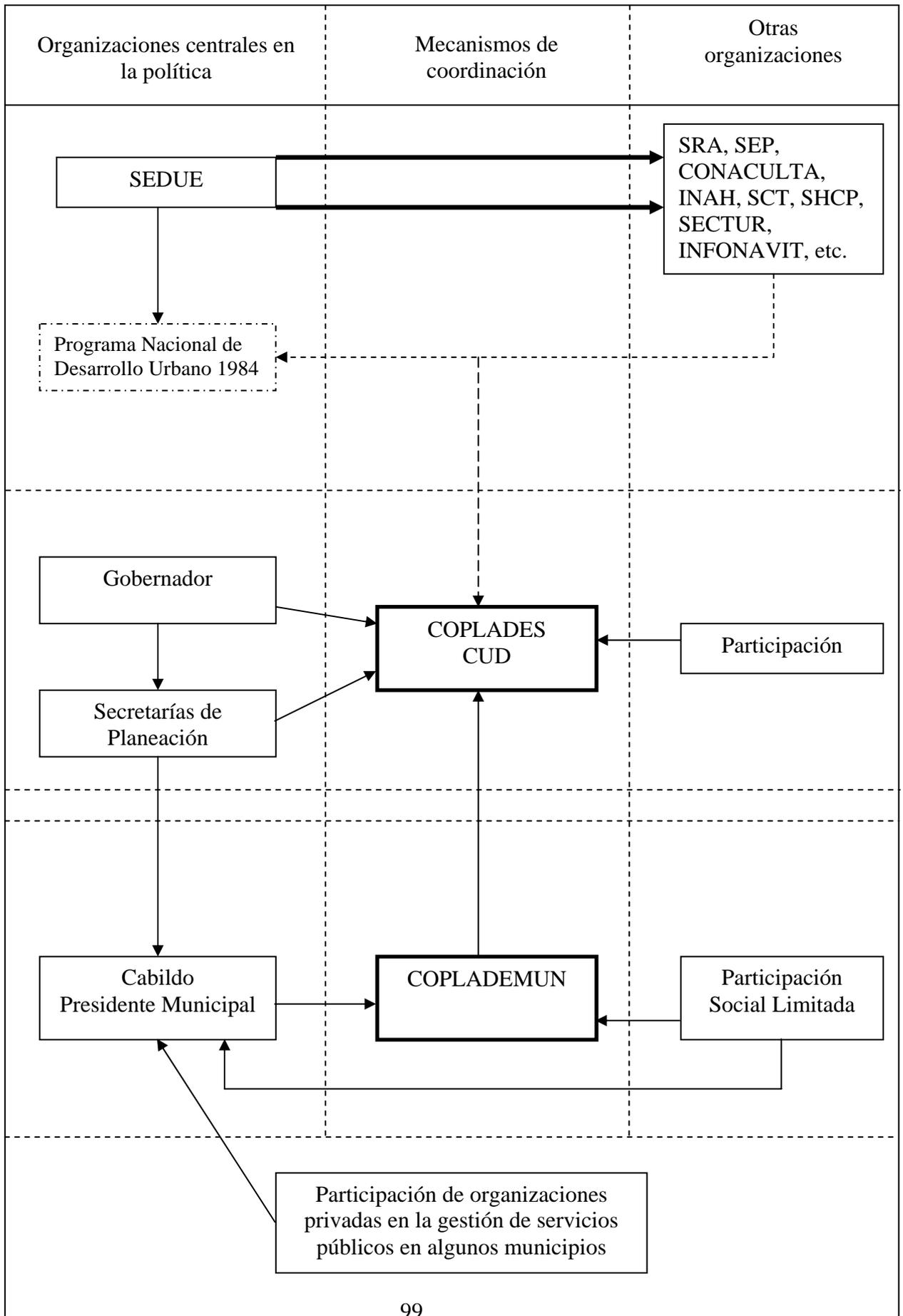
Finalmente, los matices que se establecieron en cada uno de los Estados fueron decisivos para explicar las diferencias en la descentralización. Siguiendo a Tonatiuh Guillén y a Alicia Ziccardi, la balanza de poderes dentro de los ejecutivos y legislativos estatales, así como las adecuaciones legales que se realizaron a las relaciones entre el gobierno estatal y los municipios en cada uno de los Congresos estatales determinaron las posibilidades de desarrollo de los municipios en cada una de las entidades¹¹⁷.

En conclusión, la dinámica intergubernamental en materia de desarrollo urbano se transformó al incluir a los gobiernos municipales en los sistemas nacionales de planeación, así como en la dinámica de la política. Por su parte, el gobierno federal redujo sus funciones y capacidades reales en el mismo ámbito de políticas. Como se muestra en el Diagrama, el escenario de la política de desarrollo urbano conducía hacia un mayor grado de descentralización y complejidad en la arena de esta política.

¹¹⁶ Alicia Ziccardi, “Problemas urbanos: proyectos y alternativas ante la crisis”, en Héctor Aguilar Camín, et al., México ante la crisis, México, Siglo XXI, 1ª edición, 1986.

¹¹⁷ Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi, “Parámetros de la reforma municipal en México”, en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi, Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República, México, Miguel Ángel Porrúa – UNAM, 2004, 1ª edición, p. 47.

Diagrama 2.5. Sistema Intergubernamental de Planeación Urbana (1988)



Asimismo, se observa un proceso de desvinculación del gobierno federal con la política de desarrollo urbano, limitándose a un papel regulador y de coordinador general, estableciendo un sistema de “jurisdicciones” en el cual tanto los gobiernos estatales como los municipios encontraron nuevas posibilidades para la elaboración e implementación de políticas públicas o la gestión de servicios públicos respectivamente.

Si bien este proceso inicial fue de alcance limitado – determinado esencialmente por la capacidad de recursos disponibles, el incremento de la competitividad electoral y la adecuación legal particular – puede afirmarse que fue un paso decisivo para el establecimiento de arenas autónomas de política pública en los espacios estatales y locales.

4. Hacia la creación de arenas de políticas públicas locales en la política de desarrollo urbano (1989 – 2004)

Las últimas tres administraciones (gobiernos de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox) se han caracterizado por un creciente retiro del gobierno federal de la política de desarrollo urbano en sus organizaciones jurisdiccionales. Asimismo, se ha presentado una nueva etapa de subordinación de dicha política a otros temas prioritarios de la agenda de gobierno federal. En particular, durante estos últimos años el desarrollo urbano se ha concentrado dentro de la política de desarrollo social y ha perdido buena parte de la fuerza y autonomía que se le quiso dar desde mediados de los años setenta.

Este ‘retiro’ del gobierno federal implica, simplemente, que las organizaciones responsables directos de dicha política – Sedue y Sedesol – han establecido estrategias e instrumentos normativos y de coordinación con otras organizaciones, más que de intervención directa. La participación de otras dependencias federales en diversos ámbitos de esta política es claro y va desde la regulación del uso de suelo (SRA), la ecología urbana (Semarnat), obra pública y comunicaciones (SCT), turismo (Sector) y

la protección y conservación del patrimonio histórico urbano (SEP – Conaculta – INAH).

Asimismo, el cambio de perfil del gobierno federal en esta política ha favorecido la construcción de incipientes espacios de política pública dentro de los demás niveles de gobierno. En este sentido, el establecimiento de prácticas innovadoras ha sido un elemento distintivo de este nuevo proceso de formulación de la política de desarrollo urbano y de coordinación intergubernamental. En este último apartado intentaré explicar las principales características de la política intergubernamental de desarrollo urbano, así como los elementos que han favorecido la creación de espacios locales de políticas públicas.

Al iniciar el gobierno Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994) se vio como prioridad el establecimiento de una política social que se enfocara en los estratos más pobres de la población urbana y rural. Ante esto, el presidente Salinas impulsó desde los primeros días de su mandato el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol); un programa altamente centralizado en el ejecutivo federal que tenía como propósito el establecimiento de estrategias orientadas a la solución de la pobreza extrema en México.

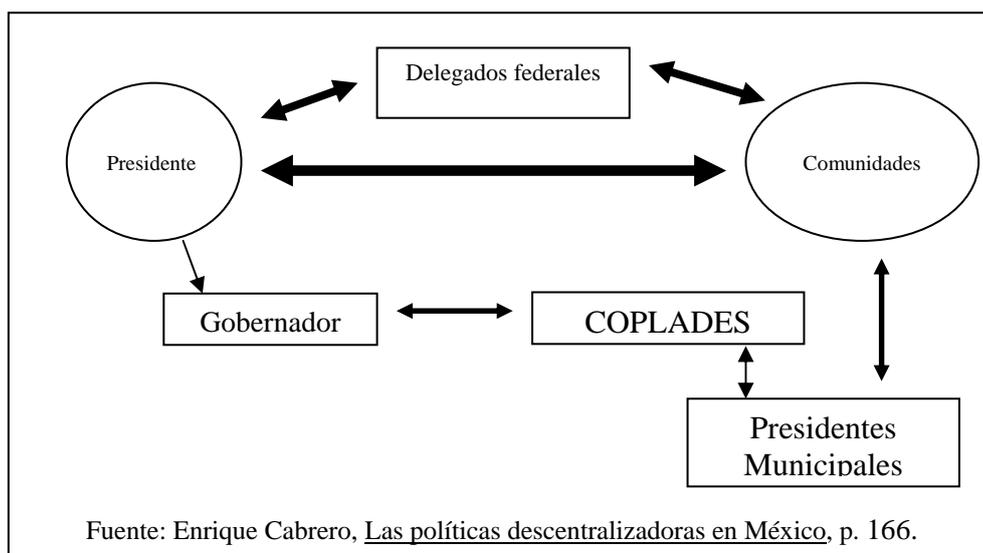
El Pronasol pasó por alto las estructuras de planeación que se habían consolidado durante los años precedentes, además de que afianzó un nuevo estilo de política social en México basada, principalmente, en el asistencialismo y la focalización de los recursos. Con respecto a los instrumentos de planeación intergubernamental, los Convenios Únicos de Desarrollo se transformaron en Convenios para el Desarrollo Social (CDS) los cuales se orientaban a la asignación de recursos de inversión federal en los Estados¹¹⁸. Sin embargo, como ejemplifica Enrique Cabrero con el caso de San Luis Potosí, la asignación de recursos federales por medio de los CUD/CDS fue muy

¹¹⁸ Enrique Cabrero, *op. cit.*, p.152.

limitada y gran parte de la inversión de la federación se realizaba de forma directa y sin ningún tipo de consenso con los Estados y los Municipios¹¹⁹. Así pues, se establecían instrumentos de recentralización del gasto federal.

Por otra parte, la estructura original del Pronasol exhibía un alto grado de centralización entorno a la figura del Presidente de la República. Como se muestra en el siguiente diagrama, la forma en la que el programa fue diseñado, estableció una estructura de vínculos clientelares entre el Presidente y las comunidades. En buena medida este arreglo organizacional de tipo radial fue sujeto a muchas críticas debido a que alentaba prácticas clientelares y paternalistas¹²⁰.

Diagrama 2.6 La estructura de planeación inducida por el Pronasol



Durante los primeros años de la administración de Salinas, la Sedue publicó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990 - 1994, el cual contaba con las mismas características, objetivos y limitaciones que los intentos de planeación urbana antes

¹¹⁹ La estructura financiera de la inversión ejercida en el Estado de San Luis Potosí para 1991 se componía de un 68% de transferencias federales directas – buena parte de ellas englobadas en Pronasol – y solo un 6.57% se transfería por medio de CDS. Véase, *Ibidem*, p. 153.

¹²⁰ Mauricio Merino, art. cit., p. 388.

elaborados¹²¹. Como menciona Gustavo Garza, este Plan contó con un diagnóstico pobre y poco específico, estrategias poco aplicables y un financiamiento nulo que impidió la operación real de dicho programa¹²². En este programa se observa claramente el creciente desinterés del gobierno federal en el problema urbano y el creciente énfasis de sus estrategias en la política de combate a la pobreza.

Hacia 1991 se realizó un proceso de reorganización administrativa al interior de la Administración Pública Central que se concretó con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la cual se encargaría de coordinar todas las políticas del gobierno federal en materia de desarrollo social y combate a la pobreza. La política de desarrollo urbano se incorporó como parte de dicha Secretaría con lo cual la Sedue

¹²¹ Los objetivos del PNDU 1989 – 1994 se dividieron en: Objetivos para la transformación del patrón territorial, Objetivos para el mejoramiento de los servicios urbanos y Objetivos para el fortalecimiento municipal y el desarrollo de los centros de población. Dentro de los objetivos para la transformación de patrón territorial se encontraban: 1) encauzar la actividad económica hacia lugares óptimos y desalentar el crecimiento de zonas sobrepobladas; 2) Procurar la coordinación intersectorial para atenuar los efectos territoriales no deseados; 3) Consolidar sistemas urbano – regionales y diversificar las actividades productivas; 4) Establecer una red nacional de centros de población jerarquizados por niveles de atención para mejorar la distribución de servicios urbanos básicos; 5) Fortalecer las ciudades medias y 6) Regular el crecimiento de las zonas metropolitanas. En segundo lugar, los objetivos para el mejoramientos de los servicios urbanos se concentraban: 1) Atender las necesidades básicas de la población en materia de infraestructura, transporte y equipamiento urbano, mediante la concertación de acciones con los sectores social y privado y la realización gubernamental de acciones e inversiones directas; 2) Combatir el deterioro de los edificios, espacios abiertos y redes de infraestructura vial, de agua y energía y 3) Fortalecer la imagen y el carácter de los centros de población , preservar el patrimonio histórico-cultural y prevenir emergencias urbanas. Finalmente, los objetivos de fortalecimientos municipal se orientaban a: 1) Apoyar a los municipios en el ejercicio de las atribuciones conferidas por el 115 Constitucional; 2) Promover el establecimiento de planes y programas de desarrollo urbano actualizado en todas las ciudades y 3) Propiciar la participación social en la formulación, ejecución y vigilancia de los planes de desarrollo urbano locales. Todos estos objetivos buscaban alcanzar el objetivo central que era – y que se mantiene en todos los Planes de Desarrollo Urbano – la reducción de los desequilibrios regionales en el país.

Es sorprendente observar cuan parecidos son los objetivos de este Programa con respecto a los anteriores lo cual puede indicar una simple repetición por parte del gobierno federal en los programas con el simple objetivo de cumplir con los requerimientos legales o, por el otro lado, la amplitud y ambigüedad de los objetivos propuestos, lo cual lleva a la imposibilidad de establecer estrategias consistentes y que sean capaces de resolver los problemas detectados.

En el nivel de las estrategias este Programa es un poco más detallado y plantea líneas de acción en diferentes ámbitos para alcanzar los objetivos propuestos. Sin embargo, dichas estrategias se concentran, al igual que en 1984, en la regulación, la consolidación, el impulso y el fortalecimiento en la prestación de los servicios públicos en cada una de las ciudades del Sistema Urbano Nacional. Por otra parte, la consecución de cada una de las líneas estratégicas tenía como objetivo la consolidación de corredores regionales en las cuales se agruparan un conjunto definido de ciudades en distintos niveles de desarrollo. Secretaría de Desarrollo Social, “Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1989 – 1994”, en Antología de la Planeación en México, t. 23 la planeación del desarrollo social en los noventa, México, SHCP-FCE, 1994, pp. 531-593.

¹²² Gustavo Garza, La urbanización en México..., p. 86

desapareció y sus funciones fueron divididas entre la Sedesol (en lo concerniente al desarrollo urbano) y a la recién creada Semarnat (en lo correspondiente a ecología y recursos naturales). Dentro de Sedesol el tema urbano ocupó un espacio limitado al ser sólo responsabilidad de una Dirección General por lo que en términos organizacionales se puede confirmar la paulatina pérdida de interés por parte del gobierno federal con respecto a esta política.

El único programa gubernamental impulsado desde esta nueva trinchera del desarrollo urbano fue el Programa de las 100 ciudades. Dicha estrategia tenía como propósito concentrar su atención en las 100 ciudades más grandes del país – excluyendo las tres megaciudades – con el propósito de impulsar reformas administrativas, mejorar los mecanismos de participación social, así como el establecimiento de mecanismos de colaboración intergubernamental en temas como servicios urbanos, ecología y protección del patrimonio cultural local¹²³.

Este programa se concentraba en 7 objetivos principales: mejoramiento de los sistemas de regulación del uso de suelo, fortalecimiento de las finanzas municipales, creación de reservas territoriales, vialidad y transporte, protección ambiental, renovación urbana de los centros de las ciudades y participación social¹²⁴. Si bien los alcances de este programa se limitaban a un número reducido de ciudades y a unos pocos aspectos del desarrollo de las mismas, los resultados que trajo consigo el Programa de las 100 ciudades fueron alentadores. En primer lugar, se estableció una estrategia agresiva a través de la cual se buscaba actualizar los planes de uso de suelo de los 184 municipios (100 ciudades) involucrados en el programa, además de que el gobierno federal se comprometió a modernizar la regulación vigente en materia de asentamientos humanos.

¹²³ José Luis Soberanes, *La reforma urbana*, México, FCE, 1ª edición, 1993, p. 137.

¹²⁴ Secretaría de Desarrollo Social, *Programa de 100 ciudades: Una Estrategia de desarrollo urbano regional sustentable y concertada*, México, 1994, pp. 4 – 8.

Como resultado de esto, en 1993 se promulgó la nueva Ley de Asentamientos Humanos. Por medio de este ordenamiento jurídico se buscaba actualizar la regulación urbana federal en concordancia con los nuevos escenarios de descentralización, concurrencia, participación social, así como a los objetivos más amplios de la nueva política social del gobierno. En general, la Ley de Asentamientos Urbanos de 1993 estableció un sistema intergubernamental de competencias y concurrencias a través del cual los tres niveles de gobierno pudieran participar efectivamente en la política de desarrollo urbano. Asimismo, se especifica claramente la amplitud del tema urbano al incluir explícitamente temas como la ecología urbana, la protección del patrimonio cultural, la modernización de las administraciones locales dentro de este nuevo sistema de competencias. Finalmente, el tema de la participación social se estableció como un elemento fundamental para la planeación urbana en el ámbito local.

Otros logros del Programa de las 100 ciudades fueron la actualización y sistematización de los Registros Públicos de la Propiedad – instrumentos centrales para que los municipios pudieran cobrar el impuesto predial – la creación de reservas territoriales, dentro de las que ya se incluían terrenos ejidales y comunales, con el propósito de la creación de vivienda de interés social, la acción directa en el mejoramiento de los sistemas viales y de transporte público en algunas de las ciudades integrantes del programa, así como el establecimiento de medidas de regulación y protección de los centros históricos de algunas de las ciudades que formaban parte del programa (por ejemplo, Morelia y San Cristóbal de las Casas)¹²⁵. En síntesis, puede observarse que dicho programa obtuvo mejores resultados en la consecución de los objetivos o que se había propuesto en comparación con los grandes programas que hasta ese momento había impulsado desde gobierno federal.

¹²⁵ Ibidem, p. 19.

El éxito del Programa de las 100 ciudades puede fundarse en dos elementos específicos. En primer lugar, el programa era mucho más acotado con respecto a los objetivos que buscaba alcanzar; además de que éstos se encontraban alineados con los instrumentos a implementar, así como con los recursos financieros que se utilizarían. Por otra parte, los destinatarios de los impactos de este programa (en particular, las ciudades) participaron directamente en la puesta en marcha del programa. La comunicación entre Sedesol y los presidentes municipales fue estrecha lo cual permitió un mayor grado de éxito del programa. Así pues, puede observarse una continuación de la visión estratégica de los municipios con respecto a la colaboración intergubernamental que, en términos de Agranoff y Mcguire, se podría colocar en la etapa reactiva¹²⁶.

Durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994 – 2000) la orientación de la política social se concentró aún más en las políticas de superación de la pobreza extrema. La crisis financiera que se presentó en México a inicios de su administración obligó a que gran parte de los recursos escasos de la política social se orientarán a ‘rescatar’ a lo heridos de la crisis económica por medio del Programa de Salud, Educación y Alimentación (Progresá). Este programa buscó tener un mayor grado de instrumentación técnica que Pronasol; sin embargo, incluyó tres rasgos que características de las políticas sociales neoliberales: focalización, privatización y descentralización¹²⁷.

La estrategia general del gobierno de Zedillo en materia de desarrollo urbano se materializó a través del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1994 – 2000. Al igual que todos los intentos de planeación general de las administraciones anteriores, este

¹²⁶ Robert Agranoff y Michael Mcguire, Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments, Washington D.C., Georgetown University Press, 1a. edición, 2003, p. 57.

¹²⁷ Carlos M. Vilas, “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro)”, en Rosalba Casas, et al., Las políticas sociales de México en los noventa, México, Plaza y Valdés Editores, 1996, 1ª edición, pp. 118 – 125.

plan se caracterizo por ser normativo, con un diagnóstico insuficiente y con estrategias que no venían acompañadas de los instrumentos técnicos, jurídicos y financieros suficientes y adecuados para solucionar la problemática urbana¹²⁸. De acuerdo con Gustavo Garza, el Plan de Desarrollo Urbano 1994 – 2000 “reitera [...] un conjunto de propósitos sobre el ‘deber ser’ de las ciudades mexicanas, como si pudieran lograrse por mera voluntad, careciendo de un análisis de corte técnico y científico que le permitiera diseñar una estrategia e instrumentación con alguna posibilidad de éxito”¹²⁹. Dicha falta de interés en la articulación formal de un plan de desarrollo urbano se funda, en opinión del mismo autor, a la subordinación de la política de desarrollo urbano federal a la política social general y al papel casi avasallador que tuvieron las políticas de combate a la pobreza durante esos años¹³⁰.

Otra medida que afectó directamente el cambio en la política de desarrollo urbano a finales de los noventa fue la reforma federalista impulsada por Zedillo. En 1999 se modificó nuevamente el artículo 115 constitucional. En esencia, dicha reforma reconoció a los municipios como instituciones de gobierno con autonomía y capacidad para tomar sus propias decisiones en el ámbito de su competencia¹³¹. Si bien hasta ese momento ya muchos municipios urbanos del país actuaban como gestores de servicios públicos urbanos y como recaudadores de impuestos, la reforma constitucional de 1999 significó el inicio de una etapa en la cual dichas instancias de gobierno podían

¹²⁸ En este Programa, los objetivos se dividieron en objetivos relativos al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y objetivos relativos al desarrollo urbano ordenado y sustentable. Con respecto a los objetivos de ordenamiento territorial se buscaba: 1) Propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y de las regiones; 2) Promover la coordinación entre dependencias federales para orientar sus acciones en concordancia a los lineamientos de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano; 3) Consolidar en todos los estados de la República un ordenamiento jurídico en materia de desarrollo urbano actualizado; 4) Consolidar las ciudades medias; 5) Incorporar plenamente los criterios de sustentabilidad y conservación del medio ambiente en los planes o programas de desarrollo urbano y en los ordenamientos aplicables en la materia. **FALTA LA NOTA DE DONDE SALE (DOCUMENTO ELECTRONICO)**

¹²⁹ Gustavo Garza, *La urbanización en México...*, p. 111.

¹³⁰ *Loc. cit.*

¹³¹ Tonatiuh Guillén, “La reforma del 115 Constitucional. El gobierno municipal, federalismo y relaciones intergubernamentales”, en Juan Pablo Guerrero Amparán y Tonatiuh Guillén López, *Reflexiones entorno a la reforma del artículo 115 constitucional*, México, 1ª edición, 2000, pp. 245 – 253.

convertirse en actores con capacidades legales para formular e implementar políticas públicas autónomas con los objetivos e instrumentos que consideraran más adecuados para su realidad local. Evidentemente, esta capacidad de establecer arenas de políticas públicas locales se encontraban limitada a aquellos municipios – principalmente urbanos – que contaban con los recursos técnicos, políticos y financieros para llevarlo a cabo.

Finalmente, durante la presidencia de Ernesto Zedillo se mantuvo en operación el Programa de las 100 ciudades logrando ciertos resultados positivos en los ámbitos antes mencionados. Sin embargo, la excesiva orientación de recursos hacia Progresá provocaron que dicho programa desapareciera en 1999. Con esto se da fin a un programa que había tenido éxito relativo en la promoción del desarrollo urbano, orientando casi toda la estrategia de política social del gobierno federal hacia el combate a la pobreza.

La administración de Vicente Fox (2000 – 2006) ha mantenido una línea parecida a la de las últimas dos administraciones: subordinar la política de desarrollo urbano a los objetivos más amplios del desarrollo social y de combate a la pobreza. Recién iniciada su gestión, Vicente Fox modificó Progresá y lo transformó en el Programa Oportunidades. A grandes rasgos, Oportunidades mantuvo las mismas características que su predecesor, ampliando simplemente la cobertura a zonas urbanas con alta marginación. Dicha estrategia fue vista como prioritaria y buena parte de los demás programas sociales fueron eliminados o reducidos a un nivel de cobertura y financiamiento mínimo.

En este periodo se reorganizó la Sedesol y se creó la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, la cual estaría encargada de realizar los planes y programas federales en materia urbana. Además de esto, dicha Subsecretaría sería la

responsable de la vertiente urbana del combate a la pobreza por medio de programas focalizados encargados de mejorar la infraestructura y las condiciones de vida de la población urbana de escasos recursos.

La Subsecretaría en mención publicó, siguiendo con la costumbre de planeación urbana, un nuevo Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (2001 – 2006) que cumpliría con el propósito de establecer las líneas estratégicas generales de la política de desarrollo urbano federal. En términos generales este programa no presenta diferencias significativas con respecto a los objetivos de los anteriores planes de desarrollo urbano – desconcentración de zonas metropolitanas, apoyo a ciudades intermedias, desarrollo regional, etc. – incorpora la misma visión normativa de los anteriores programas¹³².

De acuerdo con Gustazo Garza, dicho Plan cuenta con una serie de inconsistencias en el diagnóstico y en la vinculación de éste con los objetivos generales del programa. Por otro lado, los instrumentos propuestos por el programa son tantos que parece más un listado de buenos propósitos que acciones concretas que el gobierno podría emprender para solucionar la problemática urbana¹³³.

Una de las pocas estrategias consistentes y rescatables del Plan Nacional de Desarrollo Urbano es el Programa Hábitat, el cual está orientado a la superación de la pobreza y la construcción de infraestructura física en zonas urbanas marginadas. Este

¹³² Los objetivos presentados en el PNDU 2001 – 2006 tienden a ser confusos y parecen demasiado generales en términos de la política de desarrollo urbano. En primer lugar, el Programa realiza un listado de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que intentan alcanzarse con el PNDU: mejorar el bienestar, disminuir la desigualdad, fortalecer la cohesión y el capital social, lograr un desarrollo social y humano sustentable, promover la competitividad y el desarrollo económico regional, avanzar hacia un auténtico Federalismo, etcétera. Posteriormente, reconoce los siguientes objetivos propios del PNDU: establecer estrategias, dentro de un marco federal, orientadas a la solución de los problemas de uso de suelo, reservas territoriales y de articulación de zonas metropolitanas. Las estrategias previstas se enmarcan en programas sociales como Hábitat, Red Ciudad 2025 y el Programa de Ordenación del Uso de Suelo. Sin embargo, se puede observar muy claramente que, en primer lugar, los objetivos planteados son demasiado vagos y no cumplen con su función de proyectar una visión del desarrollo urbano o de las soluciones que se buscan alcanzar. [Véase Secretaría de Desarrollo Social, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001 – 2006, México, pp. 88 y s.

¹³³ Gustavo Garza, La urbanización en México..., pp. 128 – 136.

programa ha sido exitoso hasta cierto punto debido a que se encuentra alineado con los objetivos prioritarios de la política social de la presente administración. Sin embargo, otras vertientes del mismo programa – como podría ser la protección de monumentos históricos – han sido poco exitosas porque precisamente se encuentran fuera de dichos objetivos prioritarios.

5. La protección de monumentos y centros históricos urbanos como parte del desarrollo urbano: Hacia la construcción de una arena de política multiorganizativa local

Así pues, puede observarse que durante las últimas tres administraciones la política de desarrollo urbano ha perdido importancia en las organizaciones jurisdiccionales del gobierno federal. El surgimiento de nuevos objetivos prioritarios dentro de la política social federal ha propiciado que el tema urbano sea colocado en segundo plano y se limite a la elaboración de programas con diagnósticos insuficientes de la realidad urbana y con un listado de buenas intenciones, pero poco asequibles en la realidad, o de programas focalizados a la población urbana exitosos, pero que no cuentan con el apoyo suficiente por parte del gobierno.

A pesar de que la actividad planificadora de los órganos jurisdiccionales del gobierno federal en materia urbana (Sedue, Sedesol) se ha mantenido un nivel parecido al de los años anteriores, su actividad real se ha limitado mucho. Esto ha sido utilizado por otras instancias de gobierno, las cuales cuentan con jurisdicción directa o indirecta en el tema. En el ámbito federal cabe resaltar el papel que han desempeñado las Secretarías de la Reforma Agraria, de Ecología y Recursos Naturales, de Turismo, de Comunicaciones y Transportes, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y el Instituto Nacional de Antropología para establecer programas e instrumentos de regulación que suplen las omisiones de los órganos encargados de la política de desarrollo urbano.

Otros actores que se han visto beneficiados por el “retiro” implícito del gobierno federal en esta política son los gobiernos estatales y, en particular, los municipales. Las reformas constitucionales y la mayor cantidad de recursos con los que cuentan los municipios han facilitado que dichas instancias de gobierno se conviertan en instancias ideales para la formulación e implementación de políticas urbanas. Dicha planeación se complementa con la coordinación vertical que existe con los gobiernos estatales por medio de los Coplades y los Coplademun. Por medio de los Coplades se ha incrementado el grado de comunicación formal entre los estados y los gobiernos municipales en el proceso de instrumentación de políticas públicas regionales.

Por otra parte, los gobiernos municipales han incrementado su capacidad de establecer vínculos horizontales con empresas privadas y con organizaciones sociales para, en un primer momento, impulsar la adecuada gestión de servicios públicos urbanos y, en segundo lugar, para establecer estrategias conjuntas con el propósito de elaborar e implementar políticas públicas de alcance municipal con un alto grado de consenso y legitimidad. La etapa de gestión de servicios públicos (1982 – 1994) fue esencial para consolidar estos nuevos esquemas de planeación y colaboración en algunos municipios urbanos del país.

Para analizar en más detalle las relaciones horizontales y verticales que se dan entre diversos actores, considero pertinente analizar el sistema de interdependencias e interacciones que se presenta en la política de protección y conservación de monumentos históricos en los centros urbanos. En primer lugar, estableceré la relación existente entre la política de desarrollo urbano y la política de protección y conservación de monumentos urbanos y, en segundo lugar, elaboraré el escenario interorganizacional que se crea en este ámbito de política. Finalmente, y con base en dicho escenario,

justificaré el argumento de que los gobiernos municipales son las arenas ideales para el establecimiento de redes de políticas en este tipo de políticas.

a) *La protección y conservación de centros históricos urbanos y el desarrollo urbanos: hacia la caracterización de una política multiorganizativa.*

La política de protección de monumentos y centros históricos urbanos es un tema con muchas vertientes. Una gran cantidad de organizaciones federales, estatales y municipales participan y elaboran programas orientados a la conservación y restauración de dichas zonas. En este apartado se prestará especial atención a tres dimensiones esenciales de dicha política: la dimensión del desarrollo urbano, la cultural y la turística. Con base en estos tres aspectos principales podrá observarse como se articula un escenario multiorganizativo en la formulación e implementación de dicha política pública. A partir de la construcción este escenario identificaré, finalmente, la forma en la que se estructura la red de políticas, así como el sistema de interdependencias entre los órganos responsables.

En la dimensión del desarrollo urbano, la política de protección de monumentos y centros históricos urbanos encuentra su fundamento jurídico en la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual establece el sistema intergubernamental de competencias y concurrencias en materia de desarrollo urbano en la que se incluye la preservación del patrimonio cultural de los asentamientos urbanos, entendido como monumentos, zonas de monumentos, etc.¹³⁴ Esto, aunado a los instrumentos de concurrencia de los tres niveles de gobierno obliga a que, en el marco del desarrollo urbano, exista coordinación intergubernamental para impulsar los instrumentos de protección y conservación del patrimonio cultural.

En el ámbito programático, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2001 – 2006 y el Programa Hábitat incluyen elementos en los cuales se regula la intervención directa

¹³⁴ s. a., Ley General de Asentamientos Humanos, México, s.e., 1993.

de Sedesol en la política de protección de centros históricos como parte del desarrollo urbano. El PNDU menciona de forma muy genérica – debido a su carácter normativo – como objetivos el fortalecimiento y la integración de los centros de población urbanos. En este sentido, reconoce de forma particular el fortalecimiento de los mecanismos de gobernabilidad, de planeación y gestión urbana, así como a la cohesión social y cultural en torno a los valores que identifiquen a las ciudades, que en este caso podría ser el patrimonio cultural de una ciudad.

Haciendo operativos los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Programa Hábitat cuenta con una vertiente orientada específicamente a apoyar los centros históricos catalogados como parte del Patrimonio Cultural de la Humanidad o dentro de la lista indicativa de la UNESCO¹³⁵. En términos generales, la Sedesol distribuye por medio de este programa recursos financieros de forma equitativa entre las 9 ciudades patrimonio de la humanidad y 1 que se encuentra en la lista indicativa con el propósito de que dichos centros urbanos los utilicen exclusivamente en los centros históricos de dichas ciudades de acuerdo con los 7 objetivos de Hábitat: superación de la pobreza urbana, oportunidades para las mujeres, mejoramiento de barrios, ordenamiento territorial, fortalecimiento de las instancias de planeación urbana, suelo para vivienda y mejoramiento de la imagen urbana¹³⁶.

La función del gobierno federal en la protección de los centros históricos no se limita a la regulación de usos de suelo y a la planificación urbana. Dicha tarea, al tener

¹³⁵ El proceso de inscripción de una zona patrimonial en la lista del patrimonio mundial de la UNESCO se da en dos partes. En primer lugar, cada país propone a la UNESCO una lista de aquellos lugares que quiere inscribir en la lista. Dicho lugar se coloca en la llamada lista indicativa o tentativa durante un periodo de 5 a 10 años. Durante el tiempo en el que el sitio se encuentre en esa lista, cada país – con auxilio de un cuerpo de asesoría – recibe apoyo técnico y jurídico para preparar la candidatura definitiva del sitio. Una vez completada la preparación de los documentos necesarios, la candidatura es presentada ante el Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO, el cual decide si dicha zona o monumento puede ser incluido en la lista definitiva. Véase Comité Intergubernamental para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural Mundial, Guías Operativas para la Implementación de la Convención del Patrimonio Mundial, París, 2005, pp. 62 – 76.

¹³⁶ Secretaría de Desarrollo Social, Programa Hábitat. Reglas de Operación 2004, México, s.e., 2004, p. 25.

diversas aristas supone la participación de otras organizaciones federales que se encarguen de los otros aspectos de la política en mención. En este sentido es fundamental incluir la dimensión cultural y turística en las que se pueden encontrar acciones normativas y programáticas que afectan la implementación de la política de protección monumental.

Desde el ámbito de la regulación cultural, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas establece un marco normativo a partir del cual el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) se constituye como la organización federal encargada de regular cualquier tipo de medida de conservación o restauración de monumentos históricos federales. Sin embargo, esta misma ley reconoce que los gobiernos estatales y municipales están capacitados para emprender obras de conservación de monumentos y zonas históricas, siempre y cuando se apeguen a los ordenamientos que establezca el INAH.¹³⁷, o de manera libre en aquellos monumentos que sean catalogados en el ámbito estatal o municipal. En este sentido, la capacidad de los gobiernos municipales para formular e implementar políticas en este ámbito queda abierta y solo se sujeta a las restricciones que establezca la licencia proporcionada por el INAH.

Además de esta vertiente normativa, los órganos federales encargados de la política cultural han establecido una serie de programas con el propósito de apoyar a los gobiernos locales que quieran elaborar instrumentos de conservación y restauración de monumentos históricos. El Programa Nacional de Cultura (2001 – 2006) reconoce como objetivo prioritario de la política cultural a la protección y conservación de los monumentos y zonas históricas. Dicho objetivo no se limita a la simple revitalización de

¹³⁷ s. a., Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, México, 1972.

dichos centros, sino al aprovechamiento cultural, turístico y el impacto económico que dicha política puede traer a las ciudades¹³⁸.

Dentro del mismo programa se reconoce el papel central que juega el INAH como agente regulador de la actividad de protección y conservación, así como de otras instancias que pueden apoyar directamente en proyectos participativos de revitalización. En este sentido, El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, por medio de la Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural cuenta con el Fondo de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Muebles de Propiedad Federal (Foremoba). Dicho fondo tiene como propósito transferir recursos – que ascienden hasta en un tercio del costo total de la obra – a los estados, municipios o comunidades interesadas para la conservación de bienes inmuebles, así como los bienes muebles que se encuentren dentro de dicho monumento. Las dos terceras partes restantes del costo total deben ser financiadas por otras dos instancias – ya sea gobierno estatal, municipal, comunidades, organizaciones civiles o empresas privadas – que actúen de forma cooperativa para la elaboración de la obra.¹³⁹

Otra instancia del Conaculta que participa en la política en mención es la Comisión Nacional para la Preservación del Patrimonio Cultural. Dicho organismo de apoyo y consulta técnica tiene como objetivo el fortalecimiento de los mecanismos de participación social en el ámbito local para la protección, conservación y revitalización del patrimonio cultural tangible e intangible de las comunidades. Con este propósito, la Comisión tiene como responsabilidad la creación de comisiones regionales, municipales y locales de preservación del patrimonio, las cuales se encargan de incluir la vertiente participativa en los proyectos locales de protección y conservación monumental.

¹³⁸ Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Programa Nacional de Cultura 2001 - 2006, México, 2001.

¹³⁹ “Reglas de Operación de los Programas del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes”, Diario Oficial de la Federación, 25 de abril de 2003, Tercera Sección.

La dimensión turística de la política de protección y conservación de monumentos y centros históricos urbanos es un tercer pilar importante de la estructura multiorganizativa de dicha política. Dicha dimensión es cubierta tanto por organismos dependientes de Conaculta como por los de la Secretaría de Turismo. La Coordinación de Patrimonio Cultural, Desarrollo y Turismo, que depende de Conaculta, se encarga de realizar los vínculos interinstitucionales entre Conaculta y los órganos federales, estatales y municipales en materia turística para encauzar una política turística hacia los centros de población con atractivo histórico y cultural. Sin embargo, las funciones de esta Coordinación son de alcance limitado y en términos reales la vinculación entre instancias federales llega a ser inexistente.

En el ámbito formal de la política de turismo nacional, en el Programa Nacional de Turismo (2001 – 2006) se establecen como objetivos centrales el desarrollo de las capacidades de los gobiernos estatales y municipales en materia turística, así como el establecimiento de programas, fondos y mecanismos de coordinación para alentar el desarrollo turístico de varias ciudades del país.

Con base en lo anterior, la Secretaría de Turismo (Sectur) cuenta con una serie de instancias y programas orientados a apoyar las ciudades que cuentan con un patrimonio histórico y cultural atractivo para los turistas. En primer lugar se encuentran los Convenios de Coordinación y reasignación de recursos que firma Sectur con cada uno de los estados con el propósito de transferir recursos federales para apoyar la promoción y el desarrollo turístico en los estados y municipios. En dichos convenios, la Sectur y el gobierno estatal se obligan a aportar una cantidad igual de dinero para alcanzar los objetivos planteados, además de que el gobierno estatal se compromete a

firmar acuerdos de coordinación con los municipios con el propósito de aplicar dichos recursos en el ámbito municipal.¹⁴⁰

Desde la perspectiva programática, la Sectur impulsa también el Programa de Tesoros Coloniales a través, del cual se busca incrementar el atractivo turístico de ciudades con un importante y valioso patrimonio histórico inmueble en el Centro del país. Esencialmente, dicho programa se ha orientado a la elaboración de proyectos de infraestructura, equipamiento urbano, mejora de la imagen urbana, así como a la promoción y propaganda de los sitios turísticos.

En conclusión, puede verse que si se observa el tema de la protección y conservación de monumentos históricos desde tres dimensiones distintas (la urbana, la cultural y la turística) la cantidad de organizaciones del gobierno federal que se involucran en dicha política son muchas y cada una de ellas impulsa una variedad de programas que tienen como propósito resolver los problemas en este tema desde cada una de las distintas vertientes de la política.

- b) *Los gobiernos locales como espacios para la construcción de redes en la política de protección y conservación de monumentos históricos.*

Tomando en consideración el entramado interorganizacional que se crea en el diseño, implementación y regulación de la política de protección de centros histórico, dicha política podría caracterizarse – en el proceso de conformación de una red – de la siguiente forma. En el ámbito federal se concentra buena parte de la actividad de regulación – la cual establece los límites de planeación a los otros dos niveles de gobierno – y de creación de los grandes objetivos de la política de desarrollo urbano. Este nivel de gobierno, como se ha tratado de insistir a lo largo del capítulo, se mantiene en una esfera normativa y permite que los objetivos nacionales se desagreguen de

¹⁴⁰ Para ver un ejemplo de este tipo de convenios de coordinación véase “Convenio de Coordinación y reasignación de recursos que celebran la Secretaría de Turismo y el Estado de Michoacán de Ocampo”, Diario Oficial de la Federación, 9 de junio de 2004, Tercera Sección.

acuerdo a las necesidades regionales y locales. La capacidad de implementación de este nivel de gobierno es limitada y, más bien, se transfiere de forma implícita a otros niveles de gobierno.

Los instrumentos normativos y programáticos aterrizan en los gobiernos estatales y municipales, y son éstos los que realizan la función de coordinación de los programas federales para aprovecharlos de acuerdo a las necesidades locales. En el proceso de conformación de una red de políticas, las organizaciones federales – y sus respectivos programas – funcionan como actores externos que establecer restricciones normativas, además de que proveen de recursos que pueden servir para orientar los instrumentos de implementación que la red de políticas ponga en práctica.

Por otra parte, los gobiernos estatales cumplen con una función doble: en primer lugar, complementan la actividad reguladora del gobierno federal por medio de la creación de leyes y de programas que regulan la política urbana en sus demarcaciones territoriales y, por otro lado, establecen estrategias o instrumentos de intervención directa a través de los mecanismos de planeación intergubernamental (Coplades) en coordinación con las Secretarías estatales responsables y los gobiernos municipales. El grado de comunicación vertical entre los gobiernos estatales y los municipios es alto en el ámbito programático y en la implementación de los instrumentos estatales de desarrollo urbano. Así pues, puede considerarse que, formalmente, las organizaciones del gobierno estatal podrían participar de forma directa en la conformación de una red de políticas interorganizacional.

Finalmente, los municipios se convierten en la arena idónea para establecer redes de políticas en el ámbito de la protección de zonas y monumentos históricos urbanos. En primer lugar, tienen bien definido el esquema de regulación establecido por los otros dos niveles de gobierno y a partir de esas restricciones pueden establecer

arenas de políticas públicas; en segundo lugar, son instancias en las cuales los objetivos de dichas políticas se pueden desagregar de tal forma que se pueden elaborar instrumentos tangibles de intervención directa sobre zonas o monumentos específicos; en tercer lugar, buena parte de los recursos de los programas federales y estatales en la materia aterrizan, y son utilizados, en los ámbitos municipales y, finalmente, la capacidad de integrar actores privados y sociales es mucho más fácil y manejable.

El diagrama 2.7 muestra como se articula el sistema intergubernamental de la política, así como el área donde se podría conformar una red. Aquellas organizaciones enmarcadas en el cuadro negro se encuentran dentro del área de diseño-regulación, mientras que las que se encuentran bordeadas por el recuadro punteado forman parte de la zona de diseño- implementación y es ahí donde es más posible la conformación de una red de políticas de alcance jurisdiccional limitado¹⁴¹.

Así pues, la red de políticas en el ámbito de la protección de los centros históricos se establece a partir de la concurrencia de actores gubernamentales de los gobiernos locales y estatales, la influencia externa de organizaciones y programas federales, así como de la participación actores no gubernamentales locales (empresas y organizaciones sociales). En particular, el sistema de interdependencias se funda en la idea del beneficio mutuo que puede acarrear el trabajo coordinado para la implementación de dicha política. Las variaciones en el sistema de interdependencias variará de acuerdo a la situación de cada municipios, de su interés en conformar una red de políticas y de las diferentes necesidades de recursos que puedan surgir.

¹⁴¹ Evidentemente las políticas públicas a las que se hacen referencia se circunscriben al espacio jurisdiccional de los gobiernos locales. Si bien la conformación de la red puede implicar la participación de actores estatales e incluso de organizaciones federales delegadas, el diseño, la implementación y los impactos de la política pública se limitan a los espacios municipales donde se desarrolla. Es por eso que términos amplios el alcance de la red es territorialmente limitado, pero sus impactos pueden ser importantes para el desarrollo de los municipios.

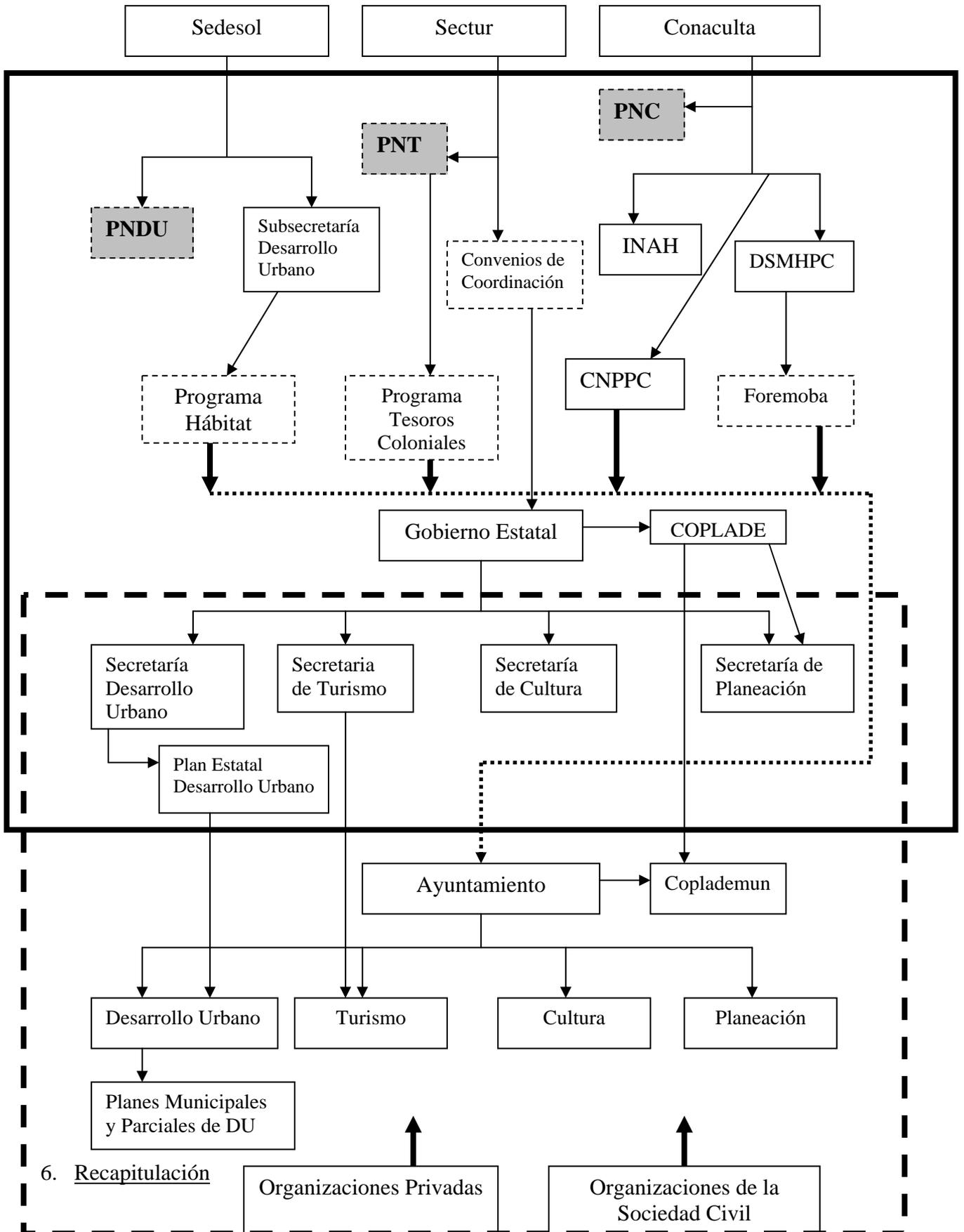
Así pues, se puede realizar un mapeo general de las organizaciones que podrían participar. El fundamento del sistema de interdependencias será para los distintos tipos de organizaciones (Gubernamentales, Privadas y Sociales) será el mismo que se presentó en el capítulo anterior.

Tabla 2.6. Actores que pueden participar en una red de políticas local en la protección de centros históricos

Gubernamentales Estatales	Gubernamentales Municipales	Privados	Sociales
Secretarías de Planeación estatal Secretarías de Desarrollo Urbano estatal Secretarías de Turismo Estatal Secretarías de Cultura Estatales Coplade	Ayuntamiento Consejos de la Ciudad Órganos municipales encargados del turismo, la cultura y el desarrollo urbano. Coplademun Asociaciones de ciudades coloniales	Cámaras o Consejos Empresariales Locales. Operadoras Turísticas. Comerciantes ubicados en el Centro Histórico. Grandes empresas con presencia en la ciudad analizada. Empresas privadas con intereses filantrópicos o culturales	Organizaciones culturales. Organizaciones de vecinos. Organizaciones de la sociedad civil orientados a temas de democracia y participación ciudadana.

Este listado de actores sólo se presenta de forma genérica y en el proceso de conformación de la red de políticas puede variar tanto el número como el tipo de actores que participan en el proceso. Es por eso que se considera pertinente presentar, en los capítulos subsecuentes, un estudio de caso en el cual se presente la conformación de una red en este ámbito de políticas con el propósito de observar la forma en la que se crea el sistema de interdependencias, cómo se dan las interacciones interorganizacionales, así como las características estructurales y procesales de la red en cuestión.

Diagrama 2.7. Actores y programas relevantes en la política de protección y conservación e centros históricos urbanos



6. Recapitulación

En este capítulo se intentó mostrar, en primer lugar, la evolución reciente de las capacidades y atribuciones de los ámbitos subnacionales de gobierno – en particular de los gobiernos municipales – y, en segundo lugar, el cambio de percepción de los órganos jurisdiccionales del gobierno federal en materia de desarrollo urbano ha transformado la dinámica en la que se da el proceso dentro de la política urbana. Dichos fenómenos han favorecido, primeramente, la incorporación de nuevos actores de los diferentes niveles de gobierno al proceso de la política; en segundo lugar, ha permitido la participación de agentes no gubernamentales (privados y sociales) en el diseño e implementación de los instrumentos de política y, finalmente, ha consolidado una arena multiorganizativa que desemboca – debido al diseño institucional de la política y a la posición de los actores organizacionales – en la posible conformación de redes de formulación e implementación de políticas en el ámbito municipal.

Esta conclusión debe ser tomada con cuidado. A lo largo del capítulo se insistió en dos supuestos fundamentales que permiten sostener la argumentación anterior. En primer lugar, las capacidades de formulación e implementación de políticas en el ámbito municipal – sean o no por medio de redes – es un campo incipiente en los municipios mexicanos y tiende a limitarse a municipios urbanos con una alta capacidad administrativa y financiera. En segundo lugar, los instrumentos de intervención directa implementados por estos niveles de gobierno se circunscriben a la dinámica local – a pesar de que vienen constreñidos por los objetivos y regulaciones federales y estatales – por lo que el alcance de los mismos tiende a ser limitado, por lo que el análisis tiene que ser detallado para identificar claramente los instrumentos y medidas de implementación de las políticas.

Así pues, el análisis de un estudio de caso debe partir de la caracterización de los actores relevantes en el proceso multiorganizacional. Posteriormente, debe ubicarse la

forma en la que se desarrolla el proceso interorganizacional de políticas públicas para identificar si dicho proceso se orienta hacia la conformación de una red de políticas. Finalmente, deben observarse los resultados de dicha interacción por medio de los instrumentos concretos de acción, así como las estrategias de implementación que se desarrollotes. En este sentido, en el próximo capítulo se intentará demostrar que dicho proceso se ha presentado, con ciertos matices, en México.

Capítulo 3

La política de protección y conservación del Centro Histórico de Morelia (1998 – 2005)
Primera Parte: caracterización del objeto de estudio y espacio multiorganizativo de políticas

Durante la última década, el Centro Histórico de Morelia ha sufrido una profunda transformación. Pasó de ser un espacio caótico en el cual se concentraba casi toda la vida política, administrativa, económica y comercial de la ciudad a una zona que ha recuperado buena parte de su riqueza cultural y que, además, se ha convertido en un polo turístico importante sin dejar de cumplir con su función central de proveer espacios comerciales, culturales y de encuentro social para los habitantes de la ciudad.

Este cambio se debió a la implementación de una serie de programas públicos en los que participaron los tres niveles de gobierno, así como grupos de empresarios y asociaciones ciudadanas de la ciudad. Los esfuerzos para proteger y conservar el Centro Histórico y su zona colindante – conocida como zona de transición – son permanentes; actualmente incluso existe una política activa orientada a mantener y mejorar la situación de dicha zona de la ciudad.

En este sentido resulta interesante analizar la evolución y la situación actual de dicha política para observar si la implementación de los instrumentos de protección y conservación cooperativos (esto es, con participación de los tres niveles de gobierno, de empresas privadas y asociaciones ciudadanas) implica la conformación de una red de políticas o si, en su defecto, solamente se articulan interacciones desordenadas que tienen objetivos y propósitos distintos. El argumento de la capítulo buscará demostrar que, durante dos periodos de tiempo (1999 – 2001 y 2002 – 2005) se consolidaron redes de políticas de tipo informal que buscaron formalizarse pero que, debido a diversas razones que aquí se expondrán, no lograron alcanzar ese propósito.

Con el fin de realizar un estudio de caso riguroso se utilizará el enfoque de redes de políticas propuesto en el primer capítulo, así como el diagnóstico general de la política intergubernamental de protección y conservación de monumentos históricos que quedo incluido en el segundo capítulo. Esto con la intención de lograr darle contenido empírico tanto a un enfoque teórico como a la estructuración de políticas intergubernamentales elaborados a lo largo de la investigación.

Debido a la extensión del análisis se propone la división del estudio en dos capítulos. En este primer capítulo se establecerá el marco general de la política de protección y conservación del Centro Histórico de Morelia. De esta manera, en el primer apartado se describirá brevemente las características generales del Centro Histórico de Morelia. En el segundo apartado se expondrán brevemente los programas e instrumentos que se han implementado para mejorar la situación urbana de la zona histórica. Finalmente, en la tercera parte se delimitará el espacio multiorganizativo de la política pública, esto es la caracterización de todas las posibles organizaciones que tienen alguna capacidad jurisdiccional o interés de participar en la política pública. Este último punto será de gran utilidad para elaborar el análisis de redes políticas que se desarrollará en el último capítulo.

1. Definiendo el objeto de estudio: el Centro Histórico de Morelia.

Considero relevante delimitar claramente el objeto que se analizará en este capítulo – esto es, el Centro Histórico de la ciudad de Morelia – con el propósito de identificar su relevancia, así como los principales elementos que son tomados en cuenta en el proceso de elaboración de alternativas para la remodelación y conservación del Centro Histórico por parte de los actores involucrados.

El Centro Histórico de Morelia se divide en dos zonas principales: la zona de monumentos históricos, la cual fue establecida por medio de un decreto presidencial el

19 de diciembre de 1990¹⁴² y la zona de transición, la cual se establece en el reglamento urbano de los sitios culturales y zonas de transición aprobado por el cabildo de Morelia en noviembre de 1997. Dentro de la zona de monumentos se concentra buena parte de la arquitectura histórica relevante y monumental de la ciudad; así mismo, en sus calles se conserva la traza original de la ciudad antigua por lo que podría considerarse como la zona con el valor histórico y cultural más importante de la ciudad. De acuerdo a la declaratoria presidencial esta zona tiene una superficie de 3.43 kilómetros cuadrados¹⁴³.

Por su parte, la zona de transición se define como "... aquel espacio construido y natural circundante a los Sitios Culturales [en este caso la zona de monumentos] que por sus características urbanas y potencialidad para el desarrollo de actividades socioeconómicas, constituye un área de amortiguamiento para los Sitios Culturales, contribuyendo a su conservación"¹⁴⁴. El límite de la zona de transición es variable y se especifica dentro de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano. Para el Plan Parcial del Centro Histórico 1999 – 2001 se establece un polígono envolvente de 210.84 hectáreas.

El uso de suelo del Centro Histórico – esto es, tanto de la zona de monumentos como de la zona de transición – se divide de la siguiente forma:

USO DE SUELO	ZONA DE MONUMENTOS		ZONA DE TRANSICIÓN		TOTAL CENTRO HISTÓRICO	
	AREA Has.	%	AREA Has.	%	AREA Has.	%
Habitacional	80.31	29.78	74.19	35.81	155.04	32.14
Habitacional mixto	29.33	10.80	15.29	7.25	44.62	9.25
Comercio	20.27	7.47	10.41	4.94	30.68	6.36
Comercio con oficinas	4.65	1.71	0	0	4.65	0.96
Oficinas	5.59	2.06	0.98	0.46	6.57	1.36
Hoteles	3.78	1.39	0.71	0.34	4.49	0.93
Estacionamientos	5.42	2.00	2.73	1.29	8.15	1.68

¹⁴² “Decreto por el que se declara una zona de monumentos históricos en la ciudad de Morelia, Michoacán, con el perímetro, características y condiciones que se mencionan”, Diario Oficial de la Federación, 19 de diciembre de 1990, pp. 16 – 41.

¹⁴³ Ibidem, p. 18.

¹⁴⁴ “Reglamento Urbano de los Sitios Culturales y Zonas de Transición del Municipio de Morelia, Estado de Michoacán de Ocampo”, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 25 de mayo de 1998, Tercera Sección, p. 20.

Talleres y Bodegas	1.54	0.57	6.41	3.05	7.95	1.63
Industria	1.34	0.49	8.86	4.20	10.20	2.10
Equipamiento urbano	25.70	9.47	32.22	15.28	57.92	12.08
Iglesias	2.88	1.06	0.58	0.28	3.46	0.72
Plazas y Parques	21.06	7.76	3.60	1.70	24.66	5.10
Baldíos	4.24	1.56	4.31	2.05	8.55	1.77
Vialidades	64.81	23.88	50.57	23.98	115.38	23.92
Total	271.46	100	210.84	100	482.30	100

Fuente: Ayuntamiento de Morelia, Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de Morelia, México, 1999, p. 7.

Dentro del Centro Histórico existe arquitectura civil y religiosa construida entre el Siglo XVII y XIX de valor histórico y cultural relevante. La distribución de esta arquitectura de acuerdo a una tipología propuesta es la siguiente¹⁴⁵:

PATRIMONIO EDIFICADO	ZONA DE MONUMENTOS	ZONA DE TRANSICION	CENTRO HISTÓRICO
Monumental	31	3	34
Relevante	69	1	70
Tradicional	793	6	799
Popular	490	30	520
Siglo XX	46	3	49
Total de inmuebles	1429	43	1472
ELEMENTOS PATRIMONIALES			
Espacios abiertos	25	11	36
Pilas	4	0	4
Fuentes	20	0	20

Fuente: Ayuntamiento de Morelia, Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de Morelia, México, 1999, p. 9.

Por otra parte, se estima que la población residente dentro del espacio comprendido dentro del Centro Histórico es de 42,398 habitantes y se mantuvo una tasa negativa de crecimiento poblacional de -2.81% en el periodo 1990 - 1995. Esto

¹⁴⁵ Por arquitectura monumental se refiere a todas aquellas edificaciones con características arquitectónicas y antecedentes históricos únicos en la totalidad que destacan en el conjunto urbano constituyendo puntos de referencia visual. La arquitectura relevante se refiere a todas aquellas edificaciones con características estilísticas de gran valor que generalmente se encuentran en torno de la arquitectura monumental. La arquitectura tradicional se refiere a algunos elementos decorativos y estilísticos, pero con características más modestas. En cuarto lugar, la arquitectura popular se compone por los inmuebles que se constituyen como testimonios de la arquitectura popular de la ciudad. Finalmente, la arquitectura del siglo XX se refiere a todas aquellas edificaciones construidas durante ese siglo y que destacan por sus rasgos o características relevantes. (Ayuntamiento de Morelia, Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico, Versión Abreviada, Morelia, 2001, p. 8)

contrasta muy claramente con el ritmo de crecimiento de la población en el resto de la ciudad que se mantuvo, durante del mismo periodo, en 3.23% anual. Finalmente, en términos de la distribución por sectores de la PEA que habita el Centro Histórico, el 63.7% se emplea en el sector terciario (servicios), 25.9% en el sector secundario, el 6.6% se dedica a actividades agropecuarias y el resto (3.8%) en sectores no especificados¹⁴⁶.

2. Instrumentos de protección y conservación del Centro Histórico de Morelia (1996 – 2005)

El problema de la degradación y descuido del Centro Histórico moreliano entró en crisis a mediados de los años noventa. Dicho tema se incorporó en la agenda gubernamental gracias al reconocimiento de los gobiernos estatal y municipal de que la situación y condición del centro era ya insostenible, así como por la presión de algunos grupos sociales de la ciudad¹⁴⁷. Otro factor importante que influyó fue el reconocimiento del Centro Histórico como Patrimonio Cultural de la Humanidad por parte de la UNESCO en 1991. Esto último incrementó tanto la presión interna como la externa (por parte de organismos internacionales como la UNESCO y el Consejo Internacional de Sitios y Monumentos) para que se establecieran líneas de acción concretas de corto y largo plazo para recuperar esta zona de la ciudad.

De 1997 a la fecha pueden identificarse claramente dos etapas en el proceso de rescate, protección y conservación del Centro Histórico. Dichas etapas se identifican

¹⁴⁶ Ibidem, p. 5.

¹⁴⁷ Si bien la participación de la ciudadanía en Morelia ha sido constante en lo que se refiere al tema de la protección del patrimonio cultural de la ciudad, los ejemplos más notables se encuentran a partir de la década de 1990. En primer lugar, una asociación civil llamada Morelia Patrimonio de la Humanidad la cual impulsó proyectos de conservación de algunos monumentos históricos del centro. La misma presión de otros grupos de académicos y ciudadanos reconocidos por la comunidad permitió la entrada del tema en la agenda gubernamental, así como la posterior participación de la sociedad civil organizada en la elaboración e implementación de los instrumentos del Plan Maestro del Rescate del Centro Histórico de Morelia. Para ver una reseña clara de la evolución de la participación ciudadana en esta política véase: Ricardo Aguilera Soria, “Participación ciudadana en el patrimonio a lo largo del siglo XX”, en Esperanza Ramírez Romero, Resurgimiento del Centro Histórico de Morelia. Un Espacio en Pugna, Morelia, PPCHM, 1ª edición, 2004, pp. 96 – 103.

tanto por el tipo de instrumentos implementados como por la forma en la que se organizaron los distintos actores relevantes para solucionar el problema. El inicio de la primera etapa de la política de protección y conservación del Centro Histórico de Morelia puede establecerse en 1997a partir del momento en el que el tema entra en la agenda formal. Desde algunos años antes el tema del Centro Histórico se encontraba en la agenda “sistémica”, pero no fue sino hasta 1997 que la presión de diferentes grupos hizo posible que el problema ocupara un lugar central en la agenda “gubernamental” tanto del gobierno estatal como municipal¹⁴⁸.

Ante esto, se elaboraron diagnósticos y se establecieron objetivos y metas en los instrumentos de planeación del gobierno estatal (Plan de Desarrollo del Gobierno del Estado 1996/2002) y del gobierno municipal (Plan de Desarrollo Municipal 1999/2002). Gracias a estos primeros esfuerzos gubernamentales se incluyó dentro del Programa de Desarrollo Urbano de Morelia 1998 - 2015 un apartado sobre Acciones y Proyectos Estratégicos para el Centro Histórico¹⁴⁹. En dicho apartado se establecía – a parte de los aspectos normativos y regulatorios que buscaban mantener el aspecto típico del Centro Histórico – instrumentos de participación de agencias gubernamentales, privadas y sociales a partir de los cuales se elaborara un documento marco que sirviera como guía para iniciar los trabajos de rescate del centro de la ciudad. Finalmente, se buscaba la elaboración de un Programa Parcial para el Centro Histórico de Morelia, con el cual se

¹⁴⁸ John Kingdon establece una diferenciación de dos tipos de agendas de políticas: la agenda sistémica y la agenda gubernamental. En la primera agenda se encuentran todos los posibles problemas públicos que deben resolverse, pero que no son tomados en cuenta por el gobierno en turno. Algunos factores como la presión y la movilización social, la difusión de nuevas ideas o paradigmas entre círculos profesionales o gubernamentales, el cambio de políticos o burócratas en el gobierno o la presencia de un fenómeno que hace que dicho tema se vuelva importante favorece la entrada del tema en la agenda gubernamental, esto es, la agenda de aquellos temas o problemas que son considerados como prioritarios por el gobierno. John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Nueva York, Harper Collins, 2ª edición, 1995, p. 16.

¹⁴⁹ Ayuntamiento de Morelia, *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población Morelia*, Morelia, s.a., Octava sección, pp. 1 y s. Asimismo en la novena sección de este programa se incluyen las acciones de corresponsabilidad sectorial entre los tres niveles de gobierno, empresas privadas y asociaciones civiles.

establecerían las normas, instrumentos y lineamientos estratégicos para la protección y conservación de la zona central de la ciudad

Como resultado de los procesos participativos iniciales se publicó el Plan Maestro para el Rescate del Centro Histórico de Morelia en mayo de 1999 con el cual se da inició a la primera etapa de una política activa de regeneración, conservación y protección real del Centro Histórico. Dicho documento incluía cinco acciones de corto plazo que deberían ser implementadas para mejorar la situación de la zona central de la ciudad: 1) desconcentrar las oficinas administrativas del gobierno estatal, 2) desconcentrar las oficinas administrativas del gobierno municipal, 3) reubicar la central de autobuses foráneos que se ubicaba a unas cuerdas del zócalo de la ciudad, 4) reubicar las terminales de autobuses suburbanos y rurales, las cuales también se encontraban en el centro, y 5) reubicar el comercio informal que tradicionalmente se asentaba en el Centro Histórico de la ciudad¹⁵⁰. La responsabilidad para implementar este Plan recaía, esencialmente, en una Coordinación Ejecutiva para el Rescate del Centro Histórico la cual dependía directamente del Ayuntamiento.

Dos de las cinco medidas propuestas requerían, al menos, la intención de dos niveles de gobierno (estatal y municipal) para reubicar sus oficinas administrativas. Sin embargo, las tres acciones restantes necesitaban, forzosamente, de un trabajo de negociación y de trabajo cooperativo entre distintas organizaciones públicas y privadas para alcanzar los objetivos propuestos.

Por otra parte, el mismo día de la presentación del Plan Maestro se creó – con el auspicio del gobierno municipal – el Patronato Pro-rescate del Centro Histórico de Morelia. Esta organización civil – la cual estaba integrada por académicos, comerciantes y gente notable de la ciudad – se encargaría de representar los intereses de

¹⁵⁰ Enrique Villicaña Palomares, Plan Maestro para el Rescate del Centro Histórico de Morelia. 2001: año de realizaciones, Morelia, Ayuntamiento de Morelia, 2001, p. 7.

la ciudadanía frente a las distintas acciones que se tomarían para restaurar el Centro Histórico¹⁵¹.

Durante el periodo 1999 – 2001 distintas organizaciones federales, estatales, municipales, el Patronato, empresas y grupos de trabajadores consolidaron un trabajo cooperativo que permitió que se alcanzaran los objetivos propuestos. Con respecto a la desconcentración de oficinas estatales, para 2001 se habían reubicado en otros puntos de la ciudad alrededor de 30 oficinas administrativas, lo cual significaba una reducción de 18 mil personas en el flujo de personas que convergían en el Centro Histórico diariamente, además de que se desocupaban algunos edificios con valor histórico y cultural que podían ser utilizados para otras actividades turísticas y culturales. Por su parte, el proceso de reubicación de las oficinas municipales también fue exitoso. En el periodo 1999 - 2001 se construyeron nuevas instalaciones para casi todas las unidades administrativas del municipio en un fraccionamiento ubicado a 20 minutos del centro de la ciudad. Este cambio de las oficinas municipales significó una reducción de 12 mil en el flujo diario de trabajadores que acudían a las oficinas del centro de la ciudad.

La reubicación de la Central de Autobuses foráneos también se realizó durante este periodo. A partir de una serie de negociaciones entre los gobiernos estatal y municipal y el Consejo de Administración de la empresa encargada de la Central se inició la construcción de una nueva Central de Autobuses fuera del Centro Histórico de la ciudad. Además de esto, la capacidad de la nueva Central fue muy superior que la anterior (paso de 15 mil metros cuadrados a 93 mil metros cuadrados) y se ubicó en una zona muy cercana al libramiento norte de la ciudad, por lo que el tránsito de autobuses dentro de la ciudad y los tiempos de traslado disminuyeron considerablemente.

¹⁵¹ María Teresa Estrada Hernández, “El Patronato Pro-Rescate del Centro Histórico de Morelia A.C.” en Esperanza Ramírez Romero (coord.), *op. cit.*, 2004, pp. 74 y s.

En cuarto lugar, también se logró desconcentrar los paraderos de los autobuses alimentadores de corto alcance. Por medio de una serie de encuentros y negociaciones con los concesionarios y permisionarios de la Corporación Michoacana de Transportistas, el gobierno municipal logró su reubicación a dos terminales auxiliares (ubicadas en los extremos norte y sur de la ciudad) lo que permitió que se disminuyera considerablemente el congestionamiento vial en el Centro Histórico.

La reubicación del comercio informal instalado en el Centro Histórico fue el instrumento que tuvo el impacto más evidente en la revitalización y conservación de esta zona. Si bien al inicio las diferentes uniones de comerciantes ambulantes se negaban a dejar la vía pública, la capacidad de negociación del gobierno municipal fue lo suficientemente efectivo y, hacia junio de 2001, se retiró todo el comercio ambulante del centro. Alrededor de 1500 comerciantes fueron reubicados en cinco plazas comerciales ubicadas en el Centro Histórico (San Juan, Capuchinas, San Francisco, Humboldt y Allende), además de otras dos plazas comerciales localizadas en la Nueva Central de Autobuses Foráneos y cerca de la nueva Unidad Administrativa del gobierno municipal en el fraccionamiento Manantiales¹⁵².

Por último, y a la par de la implementación del Plan Maestro, se publicó el Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico el cual fue resultado de la cooperación entre el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (IMDUM), el Comité de Participación Ciudadana de Morelia (COPACI) y la Secretaría de Desarrollo Social Federal (Sedesol). En dicho documento se tenía como propósito, además de los ya expuestos en el Plan Maestro, mantener una política activa orientada hacia la recuperación y la conservación de esta zona, por medio de instrumentos de intervención

¹⁵² Para ver una reseña detallada de la implementación y los resultados de las 5 acciones inmediatas para el rescate del Centro Histórico de Morelia véase Enrique Villicaña Palomares, *op. cit.*, pp. 8 – 17.

directa del gobierno, sin dejar de lado esquemas de participación ciudadana para el diseño e implementación de los instrumentos.

La segunda etapa de la política de protección y conservación del Centro Histórico de Morelia inicia en 2002 y coincide con el cambio de administración en el Ayuntamiento. Si bien las medidas que se implementaron durante este periodo no fueron tan visibles o espectaculares como las que se realizaron en el periodo anterior, fueron de gran utilidad para consolidar al Centro Histórico de Morelia como un espacio urbano con un fuerte potencial económico, turístico y cultural.

Un primer paso para institucionalizar la política pública fue la creación en junio de 2002 del Fideicomiso de Inversiones en Proyectos Estratégicos (FIPE). Este organismo agrupa a miembros del gobierno municipal, empresarios de la ciudad y organizaciones sociales con el objetivo de impulsar proyectos prioritarios en materia de desarrollo urbano. Si bien este organismo considera proyectos en toda la ciudad, el Centro Histórico se ha constituido como un eje rector de los objetivos del FIPE.

Un primer proyecto impulsado por el FIPE fue el Plan Luz, el cual consiste en la iluminación de diferentes edificios monumentales del Centro Histórico con el propósito de hacerlos más atractivos para los turistas. Durante los últimos 3 años se realizó la iluminación de la Catedral, de algunos tramos del Acueducto, la Iglesia de San José, el Templo de la Merced, la Iglesia Bautista, la Plaza de los Mártires, la Plaza Ocampo y la Plaza Juárez. En los próximos meses se proyecta la iluminación de otros edificios como el Palacio Municipal, el Palacio Federal de Gobierno, el Templo y ex-Convento de San Agustín, entre otros.

Otros proyectos impulsados por el FIPE son: el establecimiento de instrumentos para el mejoramiento de la circulación vial en el Centro Histórico, el incremento de la eficiencia del alumbrado público de la ciudad, la remodelación del Teatro de la Ciudad

y, por último, la construcción de un Banco de Proyectos Municipales por medio del cual se pretende conservar, para su uso posterior, proyectos económicamente viables orientados hacia el desarrollo urbano de la ciudad y del Centro Histórico.

Por su parte, el IMDUM también ha desarrollado algunos proyectos e instrumentos que han consolidado el Centro Histórico de Morelia. En primer lugar, se puede mencionar la remodelación de alrededor de 22,000 metros cuadrados de banquetas, el arreglo de calles y avenidas y la remodelación de la Plaza de Armas y la Plaza Juárez¹⁵³. Asimismo, y por medio de lo establecido en la visión estratégica del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de Morelia se han impulsado diferentes Programas Municipales orientados a rescatar y aprovechar patrimonio inmobiliario, acondicionar el equipamiento urbano, modernizar la infraestructura y los servicios del centro, mejorar la vialidad y el transporte público, conservar y mejorar la situación medioambiental.

Desde la vertiente turística, y con la colaboración de instancias federales, estatales, municipales y no gubernamentales, se elaboró y publicó el Programa de Reestructuración Turística de Morelia. El objetivo de este Programa es consolidar a la ciudad de Morelia - y, en particular, su centro turístico - como un polo turístico nacional e internacional. Dicho plan orienta sus esfuerzos, en primer lugar, hacia el fortalecimiento de la infraestructura turística de la ciudad (hoteles, restaurantes y personal) y, en segundo lugar, hacia el establecimiento de la ciudad como un espacio cultural atractivo para el turista¹⁵⁴.

Los instrumentos de la segunda vertiente se orientarían hacia el establecimiento de espacios culturales, la propuesta de carteleras y actividades culturales en diversos espacios del Centro Histórico. Cabe resaltar, como una mención especial, la creación

¹⁵³ Información recopilada de la entrevista realizada a un funcionario del IMDUM.

¹⁵⁴ Ayuntamiento de Morelia, Programa de Reestructuración Turística, México, s.e., 2003.

del Festival Internacional de Cine de Morelia como resultado de la cooperación entre instancias de los diferentes niveles de gobierno, de empresas privadas y asociaciones civiles.

Así pues, como se ha intentado explicar en la descripción anterior, en el proceso de rescate, protección y conservación del Centro Histórico de Morelia se pueden identificar dos momentos principales: una primera etapa en la cual el tema entra a la agenda formal de políticas y es cuando se establecen los instrumentos más visibles para la recuperación del Centro Histórico; en el segundo periodo se observan medidas un tanto menos visibles, pero que se orientan a la consolidación del Centro Histórico como un espacio urbano vivo y con un fuerte potencial turístico, económico y cultural.

3. Construcción del espacio multiorganizativo en la política de protección y conservación del Centro Histórico de Morelia.

Un primer paso para identificar y analizar la red de políticas para el caso del Centro Histórico de Morelia es la caracterización del espacio multiorganizativo de políticas, esto es el mapeo de los actores y programas relevantes que inciden desde las políticas de desarrollo urbano, turismo y cultura para proteger y conservar el patrimonio cultural de dicho espacio. Evidentemente, la actuación de diferentes organizaciones gubernamentales y la implementación de los diferentes programas se encuentran limitada o motivada por el marco jurídico-normativo que regula esta política en sus diferentes ámbitos. En este sentido, reviste importancia tomar en consideración el marco normativo general de la política de protección y conservación de monumentos históricos presentada en las últimas páginas del capítulo anterior¹⁵⁵. En la siguiente tabla se puede observar de forma rápida los instrumentos legales y programáticos que establecen el sistema de jurisdicciones en la política. Cada uno de estos elementos permite la

¹⁵⁵ Supra, pp. 112 – 116.

intervención de los diversos actores que participan en el proceso de la política pública en cada una de sus dimensiones.

Tabla 3.3. Instrumentos jurídicos y programáticos en la ciudad de Morelia

Legislación	Programa Genérico	Organización que participa
Convención del Patrimonio Mundial		UNESCO ICOMOS
Ley Federal de Zonas y Monumentos Históricos	Programa Nacional de Cultura	INAH CONACULTA
Ley General de Asentamientos Humanos	Programa Nacional de Desarrollo Urbano	Sedesol
Ley Federal de Turismo	Programa Nacional Turismo	Sector
Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán	Programas Estatales Programas de Poblaciones Programas Parciales	Secretarías estatales Ayuntamientos Organismos de participación Organismos no gubernamentales
Leyes estatales de turismo y cultural	Programas institucionales de turismo y cultura	Secretarías estatales Ayuntamientos
	Plan Maestro de Rescate del Centro Histórico	Coordinación del Centro Histórico
Reglamento de Sitios Culturales de Morelia		Consejo Consultivo de Sitios Culturales

Fuente: elaboración propia.

Una vez consideradas las restricciones jurídico-programáticas que existen en el diseño e implementación de la política de protección y conservación del Centro Histórico de Morelia es posible iniciar la elaboración del mapa de actores relevantes para la política en mención. En la elaboración del siguiente análisis se prestará especial atención a tres elementos: la unidad específica dentro de la organización que se involucra directamente con la política, los programas o instrumentos que implementa cada organización y, finalmente, el recurso relevante que aportan a la conformación de la red. El mapeo de actores se realizará de arriba a abajo, esto es, primero se caracterizarán las organizaciones internacionales, posteriormente las organizaciones del gobierno federal, estatal y municipal y, finalmente, otras organizaciones no gubernamentales que participan en la política.

a) *Organizaciones internacionales.*

En el caso de la protección y conservación del Centro Histórico de Morelia debe tomarse en cuenta la influencia que tienen dos organismos internacionales – La Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO) y el Consejo Internacional de Sitios y Monumentos (ICOMOS) – ya que, al ser Patrimonio Cultural de la Humanidad, cualquier tipo de intervención en la zona de monumentos debe estar acorde con los lineamientos de dichos organismos regulatorios internacionales.

La UNESCO es el organismo internacional encargado de otorgar a diferentes sitios culturales el grado de Patrimonio Cultural de la Humanidad. Dentro de dicha organización el Comité Intergubernamental para la Protección del Patrimonio Cultural se encarga de establecer los criterios por medio de los cuales un sitio puede ser incluido en la lista del Patrimonio Mundial. Asimismo, la Convención del Patrimonio Mundial¹⁵⁶ – aprobado por el Senado de la República – establece la forma en la que estará organizado dicho Comité¹⁵⁷, así como las medidas preventivas que deben establecerse en caso de que un sitio se encuentre en peligro.

En términos generales, la función de la UNESCO y de el Comité Intergubernamental es la de garantizar que todos los sitios incluidos mantengan un buen estado de conservación, además de que las instituciones nacionales de protección cuenten con las herramientas legales e institucionales suficientes para proteger el patrimonio. La intervención de esta organización se da de dos formas: en primer lugar, la UNESCO puede intervenir en un sitio que se encuentre en grave peligro y puede

¹⁵⁶ UNESCO, Convención del Patrimonio Mundial, París, s.e., 1972.

¹⁵⁷ El Comité Intergubernamental se compone por representantes de 21 países que hayan suscrito la Convención del Patrimonio Mundial. Dicho cuerpo se erige como Asamblea General y tomara partes en las Reuniones Generales de la UNESCO. Los puestos de los representantes son rotativos y se buscará, en lo posible, que se encuentren representadas diferentes culturas y regiones del mundo. UNESCO, Ibidem, capítulo III

ejercer presión para que se establezcan medidas de mejora bajo amenaza de ser retirado de la lista; en segundo lugar, el Comité Intergubernamental tiene la obligación de realizar revisiones cada cuatro años en cada uno de los sitios del Patrimonio Mundial con la intención de evaluar su estado y recomendar estrategias de mejora a los gobiernos responsables¹⁵⁸.

Por su parte, ICOMOS es una organización no gubernamental que colabora de manera directa con la UNESCO – sin estar afiliada a esta – para mantener condiciones suficientes para la protección del Patrimonio Mundial. Su carácter es esencialmente técnico y de colaboración con los gobiernos nacionales para establecer mecanismos adecuados para la protección de monumentos y sitios patrimoniales.

ICOMOS cuenta con una oficina nacional en México y 31 capítulos en cada uno de los Estados de la República. Su función esencial es el de elaborar dictámenes técnicos sobre la situación de los monumentos históricos catalogados a nivel nacional o internacional y, en caso de peligro severo de estos últimos, tiene como obligación informar a la Convención Intergubernamental la situación del sitio para que la UNESCO envíe una Comisión verificadora¹⁵⁹.

b) Organizaciones del gobierno federal.

La primera organización relevante en el ámbito federal es la Secretaría de Desarrollo Social. Dicha Secretaría se encarga de la política de desarrollo urbano a nivel federal. En particular, la unidad encomendada para cumplir con esta función es la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial la cual elabora el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, además de otra serie de programas específicos orientados a

¹⁵⁸ Información obtenida de una entrevista realizada a un funcionario del INAH.

¹⁵⁹ Para el caso mexicano, la intervención de ICOMOS para proteger sitios del Patrimonio Mundial. Basta recordar el papel que dicha organización tuvo en el conflicto por la construcción de un centro comercial muy cerca de la zona arqueológica de Teotihuacan, así como en la remodelación del Centro Histórico de la Ciudad de Oaxaca, Oaxaca.

solucionar la problemática de las ciudades. Para el caso de la política que se estudia el Programa Hábitat vertiente Centros Históricos reviste importancia.

En términos generales, el Programa Hábitat busca reducir los niveles de pobreza urbana, incrementar las oportunidades para mujeres, mejorar las condiciones en ciertos barrios, mejorar las condiciones medio ambientales, así como incrementar las capacidades de gestión de los gobiernos municipales. Dicho programa se encuentra dividido en tres vertientes: la general – en la cual se aglutinan buena parte de las ciudades del país – la fronteriza y la vertiente centros históricos. Esta última vertiente canaliza los recursos al mejoramiento de la imagen urbana y de las condiciones de los centros históricos de las ciudades reconocidas como Patrimonio Cultural por parte de la UNESCO¹⁶⁰.

La mecánica de operación para la distribución de los recursos de la vertiente centros históricos es la siguiente: los recursos se distribuyen en partes iguales en cada una de las 10 ciudades incluidas en este apartado; se presentan proyectos – ya sea por agencias gubernamentales o de la sociedad civil – en cada uno de los aspectos prioritarios de Hábitat los cuales serán estudiados y seleccionados por un comité municipal de proyectos; una vez elegidos los proyectos se establecen esquemas compartidos de financiamiento entre el subsidio federal, recursos del gobierno estatal y/o municipal y la sociedad civil¹⁶¹. En el caso del Centro Histórico de Morelia los resultados de la vertiente de Centros Históricos de Hábitat es la siguiente:

Año	Proyectos	Inversión Federal	Inversión Estatal	Inversión Municipal	Inversión no Gubernamental	Total Inversión
2004	2	4'650,000	2'640,000	1'210,000	800,000	9'300,000
2005	6	5'866,667	0	5'866,667	0	11'733,334

Fuente: Polígonos Hábitat 2004 – 2005, SEDESOL.

¹⁶⁰ Secretaría de Desarrollo Social, Reglas de operación 2004 del programa Hábitat, México, s.e., 2004, p. 13.

¹⁶¹ Para observar de forma más clara como se establecen los convenios de coordinación entre los tres niveles de gobierno, así como la mecánica general de operación del programa véase Ibidem., pp. 70 – 79.

La segunda organización federal relevante es la Secretaría de Turismo debido a su intervención por medio de dos instrumentos específicos: los Convenios de Coordinación y de Reasignación de Recursos Turísticos y el Programa Tesoros Coloniales. Dichos convenios tienen como propósito canalizar recursos descentralizados a estados y municipios para la promoción, conservación y aprovechamiento de los atractivos turísticos de cada entidad federativa. Con este fin, los fondos se distribuyen en dos grandes rubros: promoción y desarrollo turístico. La evolución de dichos fondos de reasignación tanto para el Estado de Michoacán como para la ciudad de Morelia son los siguientes¹⁶²:

Año	Fondos al Estado	Fondos al Estado (no distribuible)	Fondos al Municipio
2000	1'100,000	1'100,000	0
2001	13'600,000	3'425,000	7'800,000
2002	4'750,000	250,000	0
2003	8'800,000	250,000	2'550,000
2004	13'150,000	2'900,000	500,000

Fuente: SECTUR

Por otra parte, el Programa Tesoros Coloniales busca posicionar a aquellas ciudades con patrimonio cultural e histórico edificado en el periodo colonial como productos turísticos atractivos para turistas nacionales y extranjeros. La distribución de los recursos de este programa se realiza por medio de un Consejo de Directores – el cual está integrado por los Secretarios de Turismo de cada uno de los estados involucrados – que decide la orientación del gasto para un año determinado. Buena parte de las decisiones están sustentadas por diagnósticos y proyectos elaborados por un

¹⁶² En una entrevista realizada a una funcionaria de la Secretaría de Turismo se mencionó que la alta variación de los recursos recibidos por Estados y Municipios depende del presupuesto anual de la Secretaría. En los últimos años, la variación de los recursos es alta porque el presupuesto de SECTUR es de los que primero se recortan al momento de realizar ajustes presupuestales. Por otra parte, la distribución de los recursos de los convenios de reasignación es una obligación de la Secretaría debido a que es una entidad completamente descentralizada hacia estados y municipios.

Consejo Técnico el cual también está integrado por funcionarios estatales. El ejercicio del gasto de este programa se realiza en el ámbito estatal¹⁶³.

La tercera organización federal relevante es el Instituto Nacional de Antropología e Historia que se encarga de toda la actividad regulatoria en la materia. La Coordinación Nacional de Monumentos Históricos (unidad relevante de esta organización) es la responsable de otorgar vigencia a los ordenamientos de la Ley Federal sobre Zonas y Monumentos Arqueológicos, Históricos y Artísticos. Así pues, su función se limita al otorgamiento de licencias o permisos para que se realicen obras de remodelación o conservación en inmuebles históricos, así como realizar las inspecciones necesarias para garantizar que se cumpla con lo estipulado en la licencia. El otorgamiento de licencias en el caso del Centro Histórico de Morelia se concentra en la Delegación Estatal del INAH.

Por último, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) también interviene de manera directa en la política analizada. Su papel central es el de establecer instrumentos de conservación y remodelación de inmuebles históricos de propiedad federal. Dicha función la cumple por medio de la Dirección General de Sitio y Monumentos del Patrimonio Cultural y el Fondo de Apoyo a Comunidades para la Restauración de Bienes y Monumentos Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA).

Dentro de este programa se busca establecer estrategias de coordinación y cooperación entre el CONACULTA, los gobiernos estatal y municipal y grupos organizados de la sociedad para emprender proyectos de remodelación de monumentos artísticos propiedad de la Federación. Generalmente los proyectos presentados y

¹⁶³ En términos operativos, los nombres de los programas no importan mucho para los objetivos que se tienen. La mayoría de los programas regionales de la SECTUR lo único que hacen es dividir al país en regiones en las cuales se incorporan distintos Estados de la Federación. Por medio de este programa se distribuye entre cada uno de dichos Estados los montos descentralizados anuales que corresponden en materia turística. Algunas excepciones a esta operación son los programas de Pueblos Mágicos y Barranca del Cobre en donde sí se establecen líneas estratégicas federales para consolidar productos turísticos rentables.

ejecutados por medio de este programa son Iglesias, Conventos y Ex-conventos que requieren intervención inmediata para su remodelación¹⁶⁴.

c) *Organizaciones del gobierno estatal.*

En el ámbito estatal se puede mencionar la participación de cinco organizaciones en el proceso de la política de conservación del Centro Histórico de Morelia. Buena parte de estas organizaciones cumplen con el objetivo de establecer las estrategias y los programas federales en las políticas de desarrollo urbano, turismo y cultura, mientras que otras son responsables de establecer los instrumentos de seguimiento y evaluación de las organizaciones antes mencionadas, así como establecer instrumentos de apoyo a las administraciones públicas municipales.

En el ámbito de la política de desarrollo urbano, la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA) cuenta con una variedad de instrumentos para intervenir en el Centro Histórico. SUMA establece, por medio de la Dirección de Desarrollo Urbano y la Dirección de Protección y Conservación de Sitios y Monumentos Históricos, mecanismos de asesoría técnica a los municipios para la elaboración de los planes generales y parciales de desarrollo urbano. Asimismo, se encarga de vigilar el cumplimiento de los ordenamientos jurídico-programáticos que son responsabilidad de la esfera estatal, celebra convenios de coordinación con los municipios de la entidad para establecer estrategias conjuntas en materia de desarrollo urbano y, finalmente, establece programas de conservación y rescate de monumentos históricos catalogados estatalmente¹⁶⁵.

¹⁶⁴ “Reglas de operación del Fondo de apoyo a comunidades para la restauración de monumentos y bienes artísticos de propiedad federal”, Diario Oficial de la Federación, 25 de abril de 2003, pp. 430 – 440. Asimismo, se obtuvo información de primera mano al momento de participar en un el Taller “Gestión y Protección de Monumentos Históricos de Propiedad Federal” organizado en la ciudad de Morelia en agosto de 2005. A pesar de que se conoce del funcionamiento del programa y de ciertas indicaciones sobre su posible implementación en Morelia, no fue posible conseguir información documental sobre su funcionamiento en dicha ciudad.

¹⁶⁵ Casi toda la información con respecto al gobierno estatal, a menos que se cite lo contrario, se obtuvo del portal de Acceso a la Información Pública del Gobierno de Michoacán de Ocampo. Las categorías que

Por su parte, la Secretaría de Turismo Estatal es la responsable de la política turística estatal. Esta organización es muy importante en el ámbito estatal por dos razones: el carácter descentralizado de la política nacional de turismo y la importancia que tiene el turismo en la agenda del actual gobernador de Michoacán. Para el caso de Morelia dicha Secretaría ha impulsado – a través de la Subsecretaría de Promoción y la Dirección de Operación – el programa de Producción y Productividad el cual se orienta la creación de productos y servicios turísticos adecuados en la ciudad. Asimismo, y en colaboración con la Dirección de Turismo Municipal, se elaboró el Programa de Reestructuración Turística de Morelia. Otra organización relevante en el ámbito turístico es el Fondo de Fomento Turístico de Michoacán. En términos generales esta organización paraestatal se encarga de implementar el Programa de Turismo Social del Estado, así como establecer los contactos necesarios con operadores turísticos para incentivar la afluencia de turistas a la entidad¹⁶⁶.

En tercer lugar, la Secretaría de Cultura Estatal interviene en el Centro Histórico a través de los programas específicos de la política cultural estatal. A grandes rasgos, dicha Secretaría cuenta con programas de Promoción y Difusión del Patrimonio Cultural, propone carteleras y productos culturales atractivos para el público, además de contar con un programa específico de Conservación y Rescate del Patrimonio Cultural intangible. Todas estas labores orientadas hacia las zonas históricas del Estado se elaboran e instrumentan desde las Direcciones de Protección y Conservación de Sitios y Monumentos Históricos y de la de Promoción y Fomento.

Finalmente, la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal (SEPLADE) y el Centro Estatal para el Desarrollo Municipal (Cedemun) también participan, aunque de

se consultaron para todas las organizaciones analizadas son: Organigrama, Funciones Genéricas y por Unidad, así como los Programas Institucionales que cada organización diseña e implementa.

¹⁶⁶ Si bien se sabe la existencia de esta organización no fue posible obtener información detallada sobre su intervención en el Centro Histórico de Morelia.

forma indirecta, en esta arena multiorganizativa de políticas. La SEPLADE interviene a través de los instrumentos de evaluación del desempeño Si bien se sabe la existencia de esta organización no fue posible obtener información detallada sobre su intervención en el Centro Histórico de Morelia. que realiza en las Secretarías Estatales, además de que da seguimiento al cumplimiento de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo y de los Planes Sectoriales que se desprenden del mismo. Por su parte, el CEDEMUN se erige como una organización de asesoría y apoyo técnico de los gobiernos municipales. Dentro de los programas que se implementan en este Centro está el de Fortalecimiento de capacidades municipales de planeación, gestión y de colaboración interinstitucional.

d) Organizaciones municipales.

El ámbito municipal existe una gran cantidad de organizaciones y dependencias que se involucran de manera directa o indirecta en la protección y conservación del Centro Histórico. Además es en este nivel donde se puede observar de forma más clara las relaciones entre las organizaciones gubernamentales y las no gubernamentales en el diseño e implementación de instrumentos de política pública.

En primer lugar se encuentran las organizaciones encargadas del diseño de los planes, programas e instrumentos de desarrollo urbano. En este ámbito se encuentra el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (IMDUM) y el Fideicomiso de Inversiones en Proyectos Estratégicos (FIPE). El IMDUM es el organismo responsable de elaborar los Programas Generales y Parciales de Desarrollo Urbano, así como una serie de subprogramas específicos. Si bien buena parte del proceso de diseño al interior del IMDUM es esencialmente técnico y cerrado se han establecido mecanismos de participación ciudadana para la deliberación y aprobación de los instrumentos elaborados.

En términos generales se puede hablar de tres mecanismos de participación ciudadana dentro del IMDUM: la consulta popular abierta en las cuales se discute con distintos sectores de la sociedad los proyectos y planes antes de que sean aprobados por el cabildo¹⁶⁷; la participación de organismos como Consejo de Participación Ciudadana de Morelia (COPACI) en la elaboración de los proyectos y, finalmente, dentro del IMDUM se establece un Consejo Consultivo integrado por académicos, empresarios y miembros de la sociedad civil los cuales también discuten la pertinencia de los instrumentos propuestos por el IMDUM¹⁶⁸.

Actualmente, el IMDUM cuenta con siete proyectos específicos que se incluyen dentro del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de Morelia¹⁶⁹; dichos proyectos se orientan a mejorar las condiciones urbanas dentro de esta zona. Sin embargo, el IMDUM no tiene directamente capacidad de implementación, por lo que dichos programas son trasladados a otras instancias municipales o no gubernamentales para su ejecución.

Por su parte, el FIPE se estableció como una organización a partir de la cual se orientarán los esfuerzos prioritarios de desarrollo urbano del gobierno municipal. Si bien su estructura organizacional podría indicar que es un cuerpo plural en el cual participan agentes gubernamentales, privados y sociales, en la práctica el FIPE funciona

¹⁶⁷ Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, Morelia, 1995, Título III, capítulo X. En dicho capítulo se especifica como una obligación de los municipios establecer mecanismos de consulta popular a través de los cuales los Programas de Centros de Población, Programas Parciales y Sectoriales pueden ser revisados por distintas agrupaciones o ciudadanos en lo particular con el propósito de incluir opiniones o modificaciones a los programas. Asimismo, el Título X del mismo ordenamiento jurídico establece que los instrumentos formales de participación ciudadana de los municipios – en este caso la COPACI – participará, también, en el proceso de planeación urbana municipal.

¹⁶⁸ Información obtenida en la entrevista realizada a un funcionario del IMDUM.

¹⁶⁹ Los proyectos específicos son: Rescate y Aprovechamiento del Patrimonio, Acondicionamiento de Equipamiento, Modernización de Infraestructura y Servicios, Vialidad y Transporte, Conservación y Mejoramiento de la Vivienda, Mejoramiento del Medio Ambiente y Preservación Ecológica. Véase Ayuntamiento de Morelia, Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico, Morelia, 2001, pp. 124 – 134.

como una organización dependiente a los proyectos prioritarios que el Presidente Municipal desee impulsar¹⁷⁰.

Además, dicho Fideicomiso no cuenta con un cuerpo técnico profesional encargado de elaborar los proyectos. Generalmente todas las propuestas técnicas presentadas son subcontratadas con agencias consultoras especializadas y simplemente reciben su ratificación dentro del FIPE o por la Presidencia Municipal. De hecho, esta organización pierde buena parte de sus virtudes participativas debido a la fuerte influencia política que tienen las decisiones y proyectos que se implementan.

Dentro de las organizaciones de diseño de instrumentos de política se encuentra la Secretaría de Turismo Municipal (STM). Dicha dependencia se encarga de establecer programas de promoción turística para Morelia, construir en distintos puntos del Centro kioscos de atención a turísticas y, en colaboración con otras organizaciones, diseñar e implementar el Programa de Reestructuración Turística de Morelia.

En segundo lugar podemos hablar de las organizaciones municipales operativas o de implementación de programas. Dentro de esta parte del proceso de políticas se encuentran cuatro organizaciones relevantes: Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMAM), la Secretaría de Obras Públicas Municipal (SOPM), la Secretaría de Servicios Públicos Municipales (SPPM) y la Coordinación Ejecutiva del Centro Histórico (CECH).

Las primeras 3 organizaciones mencionadas – la SUMAM, SOPM y SPPM – se encargan de implementar desde el gobierno los programas y proyectos propuestos por el IMDUM y, en menor medida, por el FIPE. De esta manera, SUMAM se encarga de todas las labores concernientes a la implementación de los instrumentos de regularización del uso de suelo dentro del Centro Histórico. Asimismo, es responsable

¹⁷⁰ De hecho, en una entrevista realizada a un funcionario del IMDUM se menciona que algunos de los programas implementados por el FIPE, como por ejemplo el Plan Luz, se concibieron dentro del Instituto, pero debido a decisiones políticas se transfirieron al FIPE

de otorgar los permisos de construcción y las licencias de obra tanto para nuevas construcciones como para remodelaciones. La SOPM se encarga de implementar las medidas de los Programas de acondicionamiento del equipamiento y rescate y aprovechamiento del patrimonio. Por último, la SPPM, al igual que las dos anteriores, implementa los programas propuestos por el IMDUM (Programa de acondicionamiento de infraestructura y servicios).

La Coordinación Ejecutiva del Centro Histórico cumple con otro tipo de funciones. Este organismo se encarga de gestionar y regular el mercado de vendedores ambulantes temporales o de actividades artísticas y culturales callejeras dentro del Centro Histórico¹⁷¹. En este sentido, su función centralizadora del rescate del Centro Histórico se ha perdido y se ha transformado en un órgano de gestión y operación diaria al quedar fuera de los instrumentos formales de decisión y reducir su actividad administrativa a hacer cumplir las regulaciones de comerciantes, artistas o actividades culturales callejeras.

Un tercer nivel de organizaciones municipales son aquéllas encargadas de establecer los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de elaboración de políticas públicas. Durante el primer periodo de la política de protección y conservación del Centro Histórico el Consejo de Participación Ciudadana Municipal (COPACI) construyó vínculos muy cercanos con el IMDUM para la elaboración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano, así como con otras organizaciones encargadas de implementar los proyectos incluidos en dicho programa¹⁷².

Durante el segundo periodo de la política pública (2001 – 2005) el COPACI desapareció y se creó el Departamento de Organización y Participación Ciudadana que depende de la Secretaría de Desarrollo Social Municipal. Si bien este Departamento se

¹⁷¹ Entrevistas realizadas a un funcionario de la Coordinación Ejecutiva del Centro Histórico y a un funcionario del IMDUM.

¹⁷² Entrevista realizada a un funcionario del IMDUM.

creó con el propósito de mantener una estrecha vinculación entre la ciudadanía y los diseñadores de política pública – en este caso de la conservación del Centro Histórico – su importancia ha decaído en los últimos años debido a que no ha sido muy tomada en cuenta por los actores políticos y administrativos en el proceso de toma de decisiones, ya que no se considera como el vehículo tradicional por el cual fluía la participación ciudadana, como si lo era el COPACI.

Finalmente, se encuentran un cuarto grupo de organizaciones que son las encargadas de dar seguimiento, vigilancia o asistencia técnica a públicos o particulares en la política en mención. En primer lugar se encuentra el COPLADEMUN-Morelia que, a parte de sus funciones de elaborar el Plan Municipal de Desarrollo – tiene como encargo realizar la evaluación y el seguimiento de las diferentes actividades de las organizaciones municipales. Las funciones del COPLADEMUN se limitan al control de gestión, a la evaluación de programas, así como la concordancia de estos con los objetivos propuestos en el Plan Municipal de Desarrollo.

Por otra parte, el Consejo Consultivo de Sitios Culturales de Morelia se erige como “un órgano de consulta y coordinación de las autoridades municipales, a fin de cumplir con las disposiciones que marque la legislación y reglamentación municipal, con el fin de preservar, en la esfera de sus atribuciones, los sitios culturales y la zona de transición”¹⁷³. Así pues, dicho Consejo Consultivo se encarga de elaborar dictámenes técnicos para el otorgamiento de licencias y permisos de construcción, en el proceso de elaboración de los Programas Parciales, así como asesorar y establecer mecanismos de coordinación con las diferentes organizaciones municipales para implementar de forma

¹⁷³ “Reglamento Urbano de los Sitios Culturales y Zonas de Transición del Municipio de Morelia, Estado de Michoacán de Ocampo”, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 25 de mayo de 1998.

adecuada instrumentos de política que afecten la zona de monumentos y la zona de transición¹⁷⁴.

El Consejo Consultivo estará integrado por funcionarios de diferentes organizaciones municipales, académicos, miembros de organizaciones profesionales, de organizaciones internacionales y de asociaciones civiles locales involucradas en la conservación del Centro. Sin embargo, dicho Consejo Consultivo – a pesar de estar constituido *de jure* – aún no ha sido creado, debido a la incapacidad de las diferentes organizaciones municipales que integran dicho Consejo de conformar un órgano plural con capacidad de decisión y opinión técnica.

e) *Otras organizaciones no gubernamentales.*

La organización no gubernamental más importante que se ha involucrado en el proceso de la política de protección y conservación del Centro Histórico de Morelia es el Patronato Pro-Rescate del Centro Histórico, la cual fue creada al mismo tiempo de la publicación del Plan Maestro de Rescate del Centro. El Patronato estaba conformado por académicos de la Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, personas reconocidas de la ciudad y antiguos presidentes municipales y regidores de Morelia.

Las acciones impulsadas por el Patronato se orientaron a dos objetivos: acercar y vincular a la comunidad moreliana en el rescate del Centro Histórico y conseguir recursos de diversas fuentes para establecer proyectos de intervención directa en el Centro. En el ámbito de la vinculación con la comunidad, el Patronato dió a conocer el Plan a diversos grupos de la sociedad para involucrarlos directamente en el rescate del Centro. Otra medida de acercamiento con la sociedad fue el establecimiento de cursos educativos sobre el Centro Histórico de la ciudad a niños y adultos.

¹⁷⁴ Loc. cit.

Con respecto a la recolección de fondos el Patronato organizó, en cooperación con otras organizaciones y medios de comunicación, el llamado “Rescatón” que tenía como propósito recaudar fondos para restaurar la Plaza de los Mártires. Este evento único recaudó casi dos millones de pesos los cuales fueron utilizados para el objetivo original y otra parte se utilizó para apoyar la restauración de la Plaza de Armas.

El objetivo de ciudadanizar el rescate del Centro Histórico mantuvo al Patronato legítimo hasta 2004. La alta dependencia financiera que esta organización tenía del gobierno municipal, el cambio de gobierno y la percepción de la nueva administración de que dicho organismo no era indispensable en las siguientes etapas de la política pública provocó que a finales del año pasado dicha organización haya desaparecido. Asimismo, la percepción de que dicho organismo simplemente cumplía con los objetivos propios de la organización – principalmente de hacerse de recursos públicos – y de que ya no cumplía con una labor orientada al rescate del centro de la ciudad.

Hay algunas otras organizaciones y agrupaciones no gubernamentales que han participado en alguna etapa de la política de conservación del centro de Morelia, sin embargo, su papel ha sido reducido o se ha limitado por las estructuras gubernamentales. Por ejemplo, el Consejo Coordinador Empresarial de Morelia participa en el FIPE y de acuerdo al organigrama de dicho Fideicomiso tiene injerencia en las decisiones. Sin embargo, el alto grado de politización del FIPE ha provocado que esta organización quede subordinada a las decisiones del Ayuntamiento.

Hay empresas privadas y órganos consultivos que participan en distintas etapas del proceso de políticas públicas – sobre todo en la implementación. Cabe resaltar la colaboración de las agrupaciones de autotransportistas y vendedores ambulantes para la implementación de algunas de las medidas de corto plazo del Plan Maestro de Rescate del Centro Histórico. Asimismo, la participación de académicos de la Universidad

Michoacana de San Nicolás Hidalgo (UMSNH) y de ciudadanos reconocidos de la ciudad ha sido importante en el establecimiento de consejos consultivos – como el del IMDUM – y la participación de empresas privadas se ha limitado en muchas ocasiones a la subcontratación de obra pública sin que esto signifique una participación directa en el proceso de toma de decisiones.

Tabla 3.6. Mapa de actores, unidades y programas relevantes

Organización	Unidades Relevantes	Programas	Recurso
ORGANISMOS INTERNACIONALES			
UNESCO	Comité Patrimonio Mundial	Regulación internacional	Técnico
ICOMOS	ICOMOS - MEXICO	Vigilancia y Seguimiento	Técnico

GOBIERNO FEDERAL

SEDESOL	Subsecretaría Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial	Hábitat (Centros Históricos)	Financiero
SECTUR	Dirección General de Programas Regionales	Tesoros Coloniales Fondos de Reasignación Turística	Técnico, Financiero
INAH	Coordinación Monumentos Históricos	Actividad regulatoria	Técnico
CONACULTA	Dirección General de Sitio y Monumentos del Patrimonio Cultural	FOREMOBA	Financiero

GOBIERNO ESTATAL

Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente	Dirección de Desarrollo Urbano Dirección de Protección y Conservación de Sitios y Monumentos Históricos	Asesoría técnica a municipios Programas de conservación y rescate Celebrar convenios	Técnico Organizacional
Secretaría de Turismo	Subsecretaría de Promoción Dirección de Operación	Fomento a la Producción y Productividad Programa de Reestructuración Turística	Técnico, Financiero
Secretaría de Cultura	Dirección de Protección y Conservación de Sitios y Monumentos Históricos Dirección de Promoción y Fomento	Promoción y Difusión del Patrimonio Cultural. Conservación y Rescate del Patrimonio Cultural	Técnico
Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal	Subsecretaría Desarrollo Regional Dirección de Seguimiento de Programas de Gobierno	Evaluación del desempeño	Técnico, Organizacional
Fomento Turístico de Michoacán	Subdirección de Operación	Programa de Turismo Social	Financiero

Organización	Unidades Relevantes	Programas	Recurso
--------------	---------------------	-----------	---------

GOBIERNO MUNICIPAL

IMDUM	Dirección General Dirección Técnica Coordinación de Operación Urbana	7 programas incluidos dentro del PPDUCHM	Técnico
FIPE		Plan Luz Plan de mejoramiento de la vialidad Plan de alumbrado público	Financiero, Organizacional
Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente	Secretaría Dirección de Desarrollo Urbano	Regularización en el uso de suelo	Organizacional, Financiero
Secretaría de Desarrollo Social	Departamento de Organización y Participación Ciudadana	Orientación de la participación ciudadana	Legitimidad
Secretaría Obras Públicas		Operativo e implementación	
Secretaría Servicios Públicos		Operativo e implementación	
Secretaría de Turismo	Dirección de Turismo Dirección de Cultura	Programa de Reestructuración Turística Programas de promoción de actividades culturales	Organizacional, Financiero
Consejo Consultivo de Sitios Culturales	Consejo Consultivo	Otorgamiento de licencias de construcción	Técnico, Organizacional
Coordinación ejecutiva del Centro Histórico		Actividad regulatoria y de gestión	Organizacional
COPLADEMUN	Dirección General	Seguimiento y vigilancia	Organizacional
COPACI	Dirección General	Participación los proyectos del IMDUM	Legitimidad, Organizacional

OTRAS ORGANIZACIONES

Patronato Pro-Rescate del Centro Histórico		Rescatón Programas de educación en las escuelas	Legitimidad, Financiero
CCE Morelia		Participación en los proyectos del FIPE	Financiero
Otras organizaciones sociales de la ciudad			Legitimidad

Fuente: elaboración propia con datos de diversas fuentes.

Capítulo 4

La política de protección y conservación del Centro Histórico de Morelia (1998 – 2005)
Segunda Parte: Análisis de redes de políticas

En el capítulo anterior se caracterizó el objeto de estudio de la investigación, se describieron brevemente los instrumentos implementados en los últimos 7 años para el rescate, conservación y protección del Centro Histórico de Morelia y se estableció el espacio amplio de organizaciones que participan de alguna manera en el proceso de la política pública. Esta segunda parte del estudio se orientará al estudio formal de redes de políticas en el centro histórico de Morelia. Para esto, el análisis se dividirá en 3 partes principales: la identificación del entorno organizacional relevante que participa de forma directa en la conformación de la red de políticas, el establecimiento del sistema de interacciones, intereses e interdependencias y, finalmente, se caracterizarán los tipos de redes políticas que se establecieron en los dos periodos de estudio (1998 – 2001 y 2002 – 2005)

Además del análisis de redes de políticas se desarrollarán, a manera de conclusión, algunos argumentos que permitan explicar el tipo y la forma que tomaron las redes de políticas en cada periodo, así como el desglose de algunos aspectos generales que expliquen las condiciones que permitieron la construcción de redes de políticas en Morelia. Esto último será de gran importancia ya que permitirá la intuición de algunas conclusiones genéricas sobre la capacidad y posibilidad del establecimiento de redes de políticas en los municipios urbanos mexicanos.

Debido a que la especificación de varios aspectos de la forma en la que se realizó el siguiente análisis ocuparía mucho espacio de este capítulo se elaboró un anexo en el cual se explica detalladamente los pasos que se siguieron para elaborar el análisis.

Por esta razón se recomienda primero la lectura de dicho análisis para poder comprender a cabalidad lo que se expresa en este capítulo.

1. Definiendo el entorno de organizaciones relevantes en el diseño e implementación de la política pública.

Si bien existe cierta continuidad en la función que cada organización desempeña en la política pública en estudio, la capacidad de decisión organizacional, los recursos disponibles y la posición de la organización sobre los instrumentos propuestos en un periodo determinado determinan la relevancia de la misma a lo largo del tiempo. En este sentido es importante estudiar la relevancia de cada organización en los dos periodos de tiempo estudiados (1998 – 2001 y 2002 – 2005) para ver la forma en la que se estructuró y cambio el espacio multiorganizativo de políticas. Un primer aspecto que debe ser analizado es el de la capacidad de decisión y actuación de cada uno de los actores de acuerdo a los objetivos de política planteados y a los instrumentos de política pública implementados.

Tabla 4.1. Análisis de objetivos y de centros de decisión relevantes

Objetivos de la política pública	Estrategias o Instrumentos	Centros de decisión organizacional	Efectos de la estrategia
PERIODO 1999 – 2001			
Mejoramiento de la situación urbanística del Centro Histórico	Plan Maestro de Rescate del Centro Histórico de Morelia Recaudación de Fondos	Coordinación Ejecutiva Rescate del Centro Histórico INAH Organizaciones civiles (transportistas, comerciantes ambulantes)	Visibles Corto Plazo
Establecimiento de un sistema formal de planeación para el Centro Histórico	100 Ciudades Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de Morelia	IMDUM COPACI Sedesol SUMA Consejo Consultivo de Sitios Culturales	Poco visibles Mediano y Largo plazo

Objetivos de la política pública	Estrategias o Instrumentos	Centros de decisión organizacional	Efectos de la estrategia
---	-----------------------------------	---	---------------------------------

PERIODO 2002 – 2005

Continuar con el proceso de restauración del Centro Histórico	Plan Luz Programas Incluidos en el PPDUCHM Hábitat Rescatón	FIPE IMDUM – SUMAM CCE – Morelia Patronato Pro-Rescate Sedesol	Visibles Corto Plazo
Institucionalizar el proceso de planeación para el Centro Histórico	Instrumentos comprensivos y participativos de planeación	IMDUM – SUMAM FIPE Consejo Consultivo de Sitios Culturales Coordinación Ejecutiva Rescate del Centro Histórico	Poco visibles Mediano y Largo Plazo
Transformar Morelia en un polo turístico y cultural	Programa de Reestructuración Turística de Morelia	Turismo Estatal y Municipal	Mixtos Corto y Mediano Plazo

Fuente: Elaboración propia con base en diversos documentos y entrevistas a funcionarios.

Como se puede observar en la tabla anterior hay una continuidad en los objetivos propuestos para la protección y conservación del Centro Histórico de Morelia. Es más, se advierte una tendencia hacia la institucionalización de objetivos y a la inclusión paulatina de otros para consolidar la estructura urbana, turística y cultural de dicha zona de la ciudad. Con respecto a los instrumentos y estrategias, hay una mayor variación debido a que durante el primer periodo se establecieron medidas urbanas que tuvieran efectos visibles e inmediatos sobre la imagen del Centro Histórico y no fue sino hasta finales de este periodo (2001) cuando se impulsó un Programa de mediano y largo plazo que estableciera estrategias mucho más articuladas tanto en el ámbito urbano como turístico.

Esto último también se puede analizar desde la dinámica de las organizaciones tomadoras de decisiones involucradas. Durante el primer periodo es muy claro que la Coordinación Ejecutiva para el Centro Histórico tuvo un papel decisivo en la implementación de instrumentos y en la negociación con organizaciones sociales afectadas (en particular los transportistas y los ambulantes) mientras que otras instancias

– como el IMDUM y SUMAM – se encaminaron hacia el establecimiento de un sistema de planeación mucho más articulado para el Centro Histórico.

La función desempeñada durante el primer periodo es determinante para explicar la función de las mismas organizaciones durante la segunda etapa. Así, al concluir la operación del Plan Maestro de Rescate del Centro Histórico, la Coordinación Ejecutiva perdió buena parte de su poder y tuvo que ajustarse a los nuevos lineamientos de una política mucho más institucionalizada planteada desde el IMDUM, SUMAM y el FIPE. Debido a esto también es posible explicar también el desgaste del Patronato Pro-Rescate durante el segundo periodo.

Resulta muy interesante prestar atención a la posición en el proceso de toma de decisiones que ocupan tanto el IMDUM como el FIPE. Tal parecería que durante el segundo periodo cumplen con funciones parecidas y, hasta cierto punto, complementarias. Sin embargo, en la práctica se observa una posición de indiferencia y casi de oposición entre la visión propuesta por el IMDUM – órgano principalmente técnico y orientado a la planificación – y el FIPE, el cual tiene orientación mucho más política y de implementación de instrumentos visibles y de corto plazo.

La continuidad del IMDUM como un actor relevante en el proceso de política pública contrasta claramente con la importancia tanto de la Coordinación Ejecutiva como del FIPE. En este sentido, puede hablarse que el centro de la formalización de las estructuras de diseño e implementación de la política urbana orientada hacia el centro histórico se encuentra en el IMDUM y SUMAM – su contraparte operativa – y que los vínculos que dichas organizaciones pueden establecer con otros actores soporta la base del sistema multiorganizativo de la vertiente urbana de la política pública. Por su parte, el FIPE y la Coordinación Ejecutiva son un claro ejemplo de organizaciones limitadas

en los aspectos técnicos y con una dependencia del contexto político existente en el Ayuntamiento.

Las únicas organizaciones gubernamentales no municipales que tienen alguna relevancia en esta vertiente urbana son Sedesol y SUMA Estatal. Su papel fue central en la elaboración de los Programas Generales y Parciales de Desarrollo Urbano y, para la transferencia de recursos federalizados para implantar instrumentos y estrategias específicas para el Centro Histórico por medio del Programa Hábitat. El INAH también tiene una participación, pero debido a sus capacidades jurisdiccionales reducidas, se limita a la aprobación de los proyectos constructivos dentro de la zona de monumentos históricos.

Finalmente, es importante mencionar la entrada de nuevos actores – principalmente desde la vertiente de la política turística – en la segunda etapa de la política pública. Una posible explicación de esto es que debido al éxito de las medidas de corto plazo para el rescate del Centro Histórico, las posibilidades de implementar medidas de fomento turístico sin utilizar una gran cantidad de recursos fueron mayores. Asimismo, la experiencia anterior de las organizaciones municipales de planeación urbana para negociar con actores privados, dependencias estatales y federales abrieron la puerta para que otras dependencias municipales establecieran relaciones con las organizaciones de su jurisdicción.

Un segundo nivel de análisis es el estudio de los recursos organizacionales relevantes que cada organización puede aportar a la red de políticas, así como el interés y la posición específica que guardan sobre los objetivos y las estrategias propuestas. Este análisis es de gran utilidad para identificar a aquellas organizaciones que tienen un papel central en el proceso de políticas y en la conformación de la red.

Tabla 4.2. Análisis de recursos y relevancia organizacional. Periodo 1999 –

2001

	Organización	Interés	Financiero	Organizacional	Legal	Técnico	Político	Legitimidad	Posición	Influencia decisiones	Relevancia
1	UNESCO	-	0	3	3	3	2	3	2	2	3-
2	ICOMOS – México	+	0	0	1	5	2	4	1	1	1+
3	ICOMOS – Morelia	++	0	0	1	5	3	4	2	1	3++
4	Sedesol	++	2	3	2	4	3	3	1	3	3++
5	Sectur	+	3	0	2	3	2	1	1	1	2+
6	CONACULTA	+	1	1	2	3	3	2	1	1	2+
7	INAH	+	0	2	5	4	2	3	2	4	4+
8	INAH – Michoacán	+++	0	3	5	4	2	3	2	4	4+++
9	SUMA	++	4	4	3	5	4	3	2	4	5++
10	Turismo Estatal	+	3	2	3	1	1	2	2	4	3+
11	Cultura Estatal	-	1	2	2	3	2	2	2	2	3-
12	SEPLADE	---	3	3	3	2	3	1	1	2	2---
13	FOTURMICH	No aplica para este periodo									
14	IMDUM	+++	5	5	3	5	3	2	2	4	5+++
15	SUMAM	+++	5	5	4	2	4	2	2	4	5+++
16	Turismo Municipal	++	2	2	2	3	3	2	2	4	3++
17	Desarrollo Social Municipal	-	2	2	3	2	4	2	1	4	3-
18	Cultura Municipal	+	1	2	2	2	1	2	2	2	2+
19	FIPE	No aplica para este periodo									
20	CERCHM	+++	5	3	3	2	5	5	2	5	5+++
21	Patronato Pro-Rescate	+++	3	3	3	4	5	5	2	3	5+++
22	CCSCM	No aplica para este periodo									
23	COPLADEMUN	--	0	4	3	1	2	2	1	1	2--
24	COPACI	+	2	4	4	2	4	4	2	3	4+
25	Asociaciones de transportistas	++	0	0	0	0	5	5	2	5	3++
26	Asociaciones de vendedores ambulantes	+++	2	0	0	0	5	2	0-2	5	3+++
27	Universidades	++	2	0	0	5	3	5	2	2	3++
28	Otros órganos de participación ciudadana	++	0	3	3	1	5	5	2	3	4++
29	CCE – Morelia	No aplica para este periodo									
30	Otras empresas privadas	No aplica para este periodo									

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4.3. Análisis de recursos y relevancia organizacional. Periodo 2001 - 2005

	Organización	Interés	Financiero	Organizacional	Legal	Técnico	Político	Legitimidad	Posición	Influencia decisiones	Relevancia
1	UNESCO	-	0	3	3	3	2	3	2	2	3-
2	ICOMOS – México	+	0	0	1	5	2	4	1	1	1+
3	ICOMOS – Morelia	++	0	0	1	5	3	4	2	1	3++
4	Sedesol	+	4	3	3	4	3	2	1	2	3+
5	Sector	++	5	4	2	4	2	2	2	2	3++
6	CONACULTA	++	4	4	3	5	2	2	2	1	3++
7	INAH	+	0	2	5	4	2	3	2	4	4+
8	INAH – Michoacán	+++	0	3	5	4	2	3	2	4	4+++
9	SUMA	++	4	4	3	5	4	3	2	4	5++
10	Turismo Estatal	+	3	2	3	4	5	2	2	4	5+
11	Cultura Estatal	+	1	1	2	3	2	2	2	3	3+
12	SEPLADE	---	3	3	3	2	3	1	1	2	2---
13	FOTURMICH	+	4	2	2	3	5	3	2	3	4+
14	IMDUM	+++	5	5	3	5	3	2	2	4	5+++
15	SUMAM	+++	5	5	4	2	4	2	2	4	5+++
16	Turismo Municipal	++	3	2	3	3	5	3	2	3	4++
17	Desarrollo Social Municipal	++	3	5	3	2	5	3	2	3	4++
18	Cultura Municipal	+	2	2	2	1	2	3	2	2	3+
19	FIPE	+++	5	3	2	3	5	4	2	5	5+++
20	CERCHM	++	1	1	2	1	1	1	2	0	1++
21	Patronato Pro-Rescate	+++	1	1	1	1	0	5	2	0	1+++
22	CCSCM	No aplica en este periodo									
23	COPLADEMUN	--	0	4	3	1	2	2	1	1	2--
24	COPACI	No aplican en este periodo									
25	Asociaciones de transportistas										
26	Asociaciones de vendedores ambulantes										
27	Universidades	++	2	0	0	5	3	5	2	2	3++
28	Otros órganos de participación ciudadana	++	0	3	3	1	5	5	2	3	4++
29	CCE – Morelia	++	4	2	2	1	5	3	2	3	4++
30	Empresas o gremios de empresas privadas	+	4	2	2	1	4	3	2	4	4++

Fuente: Elaboración Propia

Las dos tablas anteriores muestran de forma clara a aquellos actores que, de acuerdo a los recursos con los que cuentan, son relevantes en la articulación del espacio multiorganizativo de políticas en cada periodo. Asimismo, se puede observar el grado de interés y de apoyo que cada organización otorga al problema y a los instrumentos de la política de protección y conservación del Centro Histórico de Morelia.

Del análisis anterior se desprende el entorno organizacional relevante del espacio de políticas, así como la posible estructuración de la red de políticas. En este sentido, se observa que casi todas las organizaciones relevantes del periodo 1999 – 2001 (Tabla 4.2) son, en su mayoría, dependencias gubernamentales de los tres niveles de gobierno encargados de la política de desarrollo urbano, algunas organizaciones reguladoras y de apoyo técnico, organizaciones civiles locales que apoyaban o se oponían al proyecto de rescate del Centro Histórico. Esto podría llevarnos a la intuición de que durante esta primera etapa la red de políticas que se conformó se orientó principalmente hacia el desarrollo urbano, dejando de lado otros aspectos de la política de protección y conservación del Centro Histórico.

Durante el segundo periodo se observa un cambio importante en la conformación de los actores relevantes en el proceso de la política pública. Algunas organizaciones pierden la fuerza que tuvieron durante el primer periodo y algunas otras – sobre todo las encargadas de la política turística – emergieron para colocarse como actores centrales en el diseño de la política pública (Tabla 4.3). Dicho cambio no sólo se centró en el incremento de recursos de algunas organizaciones sino en el mayor interés y la posición que dichas organizaciones guardaban sobre el tema. Gracias a estos cambios durante el segundo periodo se podría pensar en la consolidación de una red de políticas mucho más amplia en los diferentes aspectos que involucran la protección y conservación de un centro histórico.

El Diagrama anterior es bastante claro para explicar la forma en la que cambió el entorno relevante de la política pública. En primer lugar, se observa la pérdida de relevancia que sufrieron tanto el Patronato Pro-Rescate y la Coordinación Ejecutiva para el Rescate del Centro Histórico que se explica por una pérdida importante en su capacidad de captar y proporcionar recursos financieros, organizacionales y de legitimidad. Asimismo, el paulatino proceso de institucionalización de la política – así como de los instrumentos de participación ciudadana – favoreció el desgaste de estas organizaciones.

En segundo lugar, las circunstancias políticas favorecieron la relevancia de algunas organizaciones. A finales de 2001 se dio un cambio de partido en el poder en el Ayuntamiento de Morelia y esto hizo que la elite gubernamental privilegiara algunas organizaciones por encima de otras. Así, para el nuevo gobierno la Coordinación Ejecutiva y el Patronato Pro-Rescate se convirtieron en organizaciones de poca utilidad para la nueva perspectiva en la política hacia el Centro Histórico. Por el contrario, se favoreció la creación del FIPE como un instrumento directo del Ayuntamiento para impulsar la política de inversión estratégica en el Centro Histórico y en el resto de la ciudad.

En otro orden de ideas, la entrada de organizaciones relacionadas con el aspecto turístico de la política en mención es evidente. La relevancia de organizaciones de los tres niveles de gobierno, en particular del gobierno estatal¹⁷⁵, fortaleció la idea de multidimensionalidad de la política pública. Asimismo, la creación en 2002 de una Dirección de Área dentro de Sectur orientada específicamente al Turismo Cultural fortaleció la presencia intergubernamental en esta política. Por su parte, la presencia de

¹⁷⁵ Para la administración del actual gobernador del Estado de Michoacán la política turística es un eje central del desarrollo. Es por eso que por medio de la Secretaría de Turismo Estatal y el Foturmich se han establecido programas muy agresivos orientados a la atracción e turistas nacionales y extranjeros. Tomado de la entrevista realizada a un funcionario del IMDUM.

instituciones culturales se mantuvo bastante pasiva a excepción de las del ámbito federal (INAH, CONACULTA) que se mantuvieron en su papel de regulación y promoción de la conservación y protección del Patrimonio Cultural y las Zonas de Monumentos.

Finalmente, es importante resaltar el papel central del IMDUM en el diseño de instrumentos y estrategias y de SUMAM como una organización operativa de la política. La relevancia de ambas organizaciones se mantiene durante los dos periodos, aunque son opacadas, hasta cierto punto, tanto por la Coordinación Ejecutiva como por el FIPE debido a la relevancia política de éstas últimas. Sin embargo, resulta interesante observar que el IMDUM se mantiene como una organización central dentro del proceso de la política pública por lo que deberá ocupar un papel central al momento de estructurar la red de políticas.

2. Estructurando el sistema de interdependencias: convergencia de intereses y capacidad de intercambio interorganizacional.

Una vez identificado el entorno organizacional relevante del espacio multiorganizativo de políticas es mucho más fácil estructurar el sistema de interdependencias organizacionales. Para la elaboración de este estudio me concentraré en aquellas organizaciones que fueron identificadas como relevantes en el apartado anterior. De momento se excluirán a aquellas organizaciones relativamente relevantes – estos es, aquellas que cuentan con un recurso que puede ser importante para la red, pero que en promedio no es una organización con varios recursos relevantes – y no se analizará su función dentro de la red hasta el siguiente apartado.

Si se partiera desde una situación ideal todas las organizaciones que conforman el entorno organizacional relevante contarían con interacciones continuas unas con otras. Sin embargo, el trabajo empírico demuestra que dicho sistema de interacciones es mucho más

limitado y selectivo. Para el caso de Morelia dichas interacciones se presentan entre aquellas organizaciones con algún grado de afinidad funcional o del mismo nivel de gobierno, salvo contadas excepciones. En la siguiente tabla se resumen las interacciones observadas durante la investigación, así como aquellas que se intuyen posibles de acuerdo a su afinidad funcional o su posición.

La identificación de las interacciones observadas y esperadas entre las diferentes organizaciones que conforman el entorno relevante es central antes de elaborar el análisis de intereses e interdependencias debido a que, en primer lugar, suena bastante lógico realizar el estudio sólo entre aquellas organizaciones que tienen interacciones relativamente constantes. Si se realizara el análisis de todas las organizaciones entre si se podrían cometer errores en la investigación al establecer interdependencias que en la realidad no existen debido a la falta de interacciones formales o informales. En segundo lugar, limitar el análisis a aquellos centros donde se observan o esperan interacciones organizacionales hace que el estudio sea mucho más sencillo, además de que permite concentrarse en aquellos espacios que son realmente importantes para la explicación del proceso de conformación de redes de políticas.

Tabla 4.5. Interacciones observadas y esperadas en el entorno multiorganizativo relevante de la política pública

Organizaciones	ICOMOS Morelia	Sectur	CONACULTA	INAH	INAH MORELIA	SUMA	Turismo Estatal	FOTURMICH	INDUM	SUMAM	CERCHM	Patronato	COPACI	Turismo Municipal	Desarrollo Social Municipal	FIPE	Universidades	Participación Ciudadana	Transportistas	Ambulantes	CCE Morelia	Otros privados
ICOMOS Morelia			IO	IO	IO	IE			IE	IE	IO	IO				IE	IE					
Sectur			IO	IO			IO	IE			IE	IE		IO							IE	IE
CONACULTA				IO	IO				IE	IE	IO	IO					IO					IE
INAH					IO		IO		IO	IE	IO	IO					IO					
INAH MORELIA						IE			IO	IO	IO	IO		IO*		IE	IO					
SUMA									IO	IO	IO	IE				IE		IO	IE	IE		
Turismo Estatal								IE			IE			IO							IE	IE
FOTURMICH														IE				IE				IE
INDUM										IO	IO	IO	IO		IE		IO	IO	IE	IE		IE
SUMAM											IO	IO	IO		IE		IE	IO	IE	IE		IO
CERCHM												IO					IO	IO	IO	IO		
Patronato												IO					IO	IO	IE	IE		IE
COPACI																	IE	IE				
Turismo Municipal															IE							IE
Desarrollo Social Mun.																	IE	IE				IE
FIPE																		IE			IO	IE
Universidades																		IO				
Participación Ciudadana																			IE	IE	IE	IE
Transportistas																				IE		
Ambulantes																						
CCE Morelia																						IE
Otros privados																						

La convergencia de los intereses organizacionales – mostrado en la siguiente tabla – permite observar el grado de acercamiento o alejamiento de los distintos actores relevantes sobre los objetivos, metas e instrumentos que se busquen implementar. El grado de cercanía de los intereses organizacionales – como se mencionó en el primer capítulo – facilitará el proceso de conformación de redes ya que se opta por una solución informal por encima de la formalización de la red gracias a que la cercanía permite un mayor grado de cohesión y confianza entre los actores involucrados.

Partiendo de este sesgo inicial a partir de las interacciones observadas y esperadas se puede continuar con el estudio de intereses e interdependencias. La estructuración del sistema de interdependencias se centrará en la operacionalización de las variables que se presentaron en el primer capítulo para la identificación de los distintos tipos de redes de políticas. En este sentido se tratará de analizar el grado de convergencia de intereses entre los actores relevantes, posteriormente se estudiará el grado de interdependencia que existe entre una organización y los recursos de otra y, finalmente, se discutirá la reciprocidad de las interdependencias existentes.

Tabla 4.6. Grado de convergencia de intereses entre organizaciones relevantes

Organizaciones	ICOMOS Morelia	Sectur	CONACULTA	INAH	INAH MORELIA	SUMA	Turismo Estatal	FOTURMICH	INDUM	SUMAM	CERCHM	Patronato	COPACI	Turismo Municipal	Desarrollo Social Municipal	FIPE	Universidades	Participación Ciudadana	Transportistas	Ambulantes	CCE Morelia	Otros privados
ICOMOS Morelia			2	2	2	1			2	2	1	2				2	2					
Sectur			0/2	0/2			2	2						2							1	2
CONACULTA				2	2				2	1							2					1
INAH					2		0/2		2	2	2/1	1					2					
INAH MORELIA						2			2	2	2/1	2		1*		1	2					
SUMA									2	2	2/1	2				1		1	1	0		
Turismo Estatal								2						2							1	2
FOTURMICH														2				1				2
INDUM										2	2	2	2		2		2	2	2	0/1		2
SUMAM											2	2	1		2		1	2	1	0		2
CERCHM												2					2	2	2	0/2		
Patronato																	2	2	2	0/2		
COPACI																	2	2				
Turismo Municipal															1							2
Desarrollo Social Mun.																	1	2				1
FIPE																		1			2	1
Universidades																		2				
Participación Ciudadana																			1	1	1	1
Transportistas																				0/2		
Ambulantes																						
CCE Morelia																						2
Otros privados																						

La integración de los intereses entre las diferentes organizaciones relevantes descrita en la tabla anterior muestra algunos elementos bastante obvios. Por ejemplo, es bastante claro observar la articulación de conglomerados de organizaciones con afinidad de intereses de acuerdo al campo de política pública en el que tienen jurisdicción. Así, las organizaciones de desarrollo urbano tienden a la convergencia de intereses y las de turismo, por su parte, también convergen. La relación entre organizaciones de diferentes campos de política pública tiende a la independencia de los objetivos que buscan alcanzar.

Hay tres organizaciones cuyo cambio de intereses debe ser resaltado. En primer lugar, durante los últimos años la posición de Sectur – impulsada principalmente desde la recién creada Dirección de Turismo Cultural – han cambiado y se han orientado hacia una mayor convergencia con los objetivos de las organizaciones con las que establece interacciones. En particular es importante mencionar el tránsito hacia la convergencia con CONACULTA y el INAH producto del establecimiento de un Acuerdo Marco de Coordinación entre estas organizaciones¹⁷⁶.

La segunda organización que presenta cambios relevantes en sus intereses es la Comisión Ejecutiva para el Rescate del Centro Histórico de Morelia. Durante el primer periodo – al ser una organización central en el proceso de la política pública – sus intereses se orientaban muy claramente hacia el rescate del centro y tendía a converger con los objetivos de las organizaciones con las que tenía interacciones. Sin embargo, la pérdida de importancia de dicha organización provocó que, durante el segundo periodo, tendiera a la no movilización (Diagrama 4.4) y que además sus objetivos – orientados ahora principalmente hacia la gestión de asuntos menores del centro – se volvieran independientes de los demás actores y del resto del proceso de la política pública.

¹⁷⁶ Secretaría de Turismo, Programa Nacional de Turismo 2001 – 2006, México, 2001, p. 161.

Finalmente, es interesante mencionar la posición que guardaron los comerciantes ambulantes durante el primer periodo, especialmente durante la implementación de la reubicación del comercio informal del Centro de la ciudad. Desde el momento que se establecieron canales de comunicación entre los ambulantes y las distintas organizaciones encargadas del rescate del centro su posición no sólo fue divergente sino incluso antagónica a los intentos de reubicación. Fue necesario un largo tiempo de negociación y de ajuste de las medidas de reubicación¹⁷⁷ para que los ambulantes aceptaran las medidas gubernamentales y, por consiguiente, tendieran hacia la convergencia de sus intereses en el tema.

Después de haber identificado el grado de convergencia de los intereses de las organizaciones del entorno relevante (primera variable propuesta) el siguiente paso es elaborar el sistema de interdependencias que existe entre dichas organizaciones. Una vez completado dicho análisis se completará el cuadro de variables que permitirá caracterizar a las redes de políticas. Con el propósito de establecer una diferenciación entre los dos periodos a partir de la articulación del sistema de interdependencias, esta parte del capítulo se dividirá en los dos periodos propuestos (1998 – 2001 y 2002 – 2005)

a) La construcción de un sistema de interdependencias orientado hacia la planificación de desarrollo urbano del Centro Histórico de Morelia (1998 – 2001)

La situación de urgencia con la que se inició el primer periodo de rescate del Centro de Morelia – provocado, principalmente, por la fuerte degradación de dicha zona – consolidó un entorno organizacional esencialmente cerrado en el cual participaban organizaciones de los distintos niveles de gobierno encargados de la política de desarrollo urbano, así como de organizaciones civiles preocupadas por la situación del Centro de la ciudad y de

¹⁷⁷ Entrevista con un funcionario del IMDUM.

organizaciones afectadas. La recuperación de la imagen urbana, la desconcentración de servicios gubernamentales y de transporte, entre otros objetivos incluidos en Plan Maestro para el Rescate del Centro Histórico, apuntaban a que las interacciones se concentraran en dichas organizaciones, favoreciendo la convergencia de intereses por parte de las mismas. Con respecto al grado y la reciprocidad de la interdependencia entre estas organizaciones los resultados de la investigación se muestran en las tablas siguientes.

Tabla 4.7. Grado de interdependencia organizacional en el periodo 1999 – 2001

Organizaciones	ICOMOS Morelia	INAH	INAH Michoacán	SUMA	IMDUM	SUMAM	Turismo Municipal	CERCHM	Patronato	COPACI	Transportistas	Ambulantes	Universidades	Participación Ciudadana
ICOMOS Morelia		1	2	3	3	3		3	3					
INAH	1		0	3	3	3		3	3				2	
INAH Michoacán	1	0		2	3	2		3	2				1	
SUMA	0	1	1		1	1		1	1		0	0		1
IMDUM	0	1	1	1		0		2	2	2	0	0	1	2
SUMAM	1	1	1	2	1			1	2	1	1	1	2	1
Turismo Municipal														
CERCHM	1	1	2	1	2	2			1		1	2	1	0
Patronato	0	1	1	1	2	2		1			0	1	1	1
COPACI					2	1							1	1
Transportistas				3	3	3		3	3			1		
Ambulantes				3	3	3		2	3		1			
Universidades		2	2		3	3		2	2	3				2
Participación Ciudadana				3	3	3		1	2	2			2	

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4.8. Reciprocidad de la interdependencia en el periodo 1999 - 2001

Organizaciones	ICOMOS Morelia	INAH	INAH Michoacán	SUMA	IMDUM	SUMAM	Turismo Municipal	CERCHM	Patronato	COPACI	Transportistas	Ambulantes	Universidades	Participación Ciudadana
ICOMOS Morelia		RMB	RMB	RUA	RUA	RUA		RUA	RUA					
INAH			SRI	RUA	RUA	RUA		RUA	RUA				RMB	
INAH Michoacán				RBM	RUA	RMB		RMA	RMB				RMB	
SUMA					RMB	RMB		RMB	RMB		RUA	RUA		RUA
IMDUM						RUB		RMA	RMA	RMA	RUA	RUA	RUA	RMA
SUMAM								RMB	RMB	RMB	RUA	RUA	RUA	RMA
Turismo Municipal														
CERCHM									RUB		RUA	RMB	RMB	RUB
Patronato											RUA	RUA	RMB	RMB
COPACI													RUA	RMB
Transportistas												RMB		
Ambulantes														
Universidades														RMA
Participación Ciudadana														

Fuente: Elaboración Propia

Los resultados de las tablas confirman, en primer lugar, la consolidación de un sistema de interdependencias fundada esencialmente en actores de la política de desarrollo urbano. Una primera evidencia es que, debido a la falta de interacciones formales e informales, la Secretaría de Turismo Municipal queda excluida del sistema interdependencias, a pesar de considerarse una organización relevante. En segundo lugar, cuatro de las cinco organizaciones más consistentes (esto es, que no tienen desequilibrios en el intercambio de recursos) que se desprenden de este análisis – IMDUM, SUMA, SUMAM y el CERCHM – se orientan específicamente a labores de desarrollo urbano en la ciudad.

Otro elemento que se puede descubrir del análisis de interdependencias mostrado en las tablas 4.7 y 4.8 es la importancia de las organizaciones municipales por encima de otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en la conformación del sistema de interdependencias. Esto se observa claramente al analizar tanto la tabla de grado como la de reciprocidad de interdependencias. ICOMOS y el INAH Federal tienen un balance negativo en el intercambio de recursos con respecto a las organizaciones municipales y generalmente establecen relaciones de interdependencia alta y unilateral. La explicación a esto es la distancia que dichas organizaciones mantienen con respecto al foco de la política pública – el municipio – y al poco interés que podrían tener de concentrarse en un problema específico en un municipio.

Por otra parte, las asociaciones civiles de transportistas y comerciantes ambulantes también tienen el balance en su contra. Si bien cuentan con alguna cantidad de recursos financieros, políticos y de movilización, en promedio su saldo es negativo y quedan algo marginadas del proceso al depender demasiado de otras organizaciones y ellas aportar poco al espacio multiorganizativo de políticas. Las estrategias de apoyo u oposición a los

proyectos de rescate por parte de cada una de las asociaciones tampoco impactó mucho en el balance del sistema de interdependencias. Esto se puede deber a que la participación de estos actores se dio ante organizaciones que tenían un peso bastante fuerte dentro del sistema – IMDUM y CERCHM – y no ante canales institucionales de participación ciudadana donde pudieron haber tenido una mayor presencia en el proceso de toma de decisiones.

En tercer lugar, resalta el papel de las instancias de participación ciudadana y de apoyo académico. Tanto el COPACI, la Universidad Michoacana y otros órganos de participación ciudadana tuvieron un papel importante al momento de aportar recursos técnicos y de legitimidad dentro del proceso. Esto fue de gran importancia para ellas y les permitió consolidar relaciones de interdependencia mutuas con las organizaciones más balanceadas del sistema.

Finalmente, en el ámbito de las organizaciones municipales gubernamentales y no gubernamentales de desarrollo urbano y de rescate del Centro Histórico se puede observar la consolidación de un vínculo de interdependencia muy fuerte. Si se analiza el sistema de interdependencias que se constituyó entre el IMDUM, la SUMAM, el CERCHM y el Patronato se puede observar la conformación de un foco organizacional muy fuerte entre ellas y que trasciende, posteriormente, hacia las instancias de participación ciudadana y a las demás organizaciones relevantes del periodo.

b) Un sistema de interdependencias más comprehensivo: el periodo 2002 – 2005.

Para 2002 la situación de emergencia que era percibida por los diferentes actores que participaron en la implementación del Plan Maestro disminuyó. La imagen urbana del centro de la ciudad se recompuso bastante con las medidas de choque y poco a poco el tema

pasó de ser una prioridad en la agenda municipal de gobierno a una política a la que se buscaba dar continuidad pero sin la fuerza y el ánimo de los años anteriores.

En este sentido, los esfuerzos se orientaron más hacia la institucionalización de una política pública sólida encaminada a implementar instrumentos principalmente de largo plazo que consolidara tanto la imagen urbana como el desarrollo futuro de la ciudad. Ante esto, el IMDUM se mantuvo como un órgano central para el diseño de programas y estrategias que se encaminaran al objetivo de fortalecer la política pública; mientras que el CERCHM perdió toda la fuerza del periodo anterior y se limitó a ser un órgano de gestión de algunos asuntos menores que inciden sobre el centro. Asimismo, el gobierno municipal creó el Fideicomiso de Inversiones en Proyectos Estratégico a partir del cual se buscaba implementar – por medio de una organización en origen participativa – diversos proyectos prioritarios para el desarrollo urbano de la ciudad, dentro de los que se incluían algunos en la zona de monumentos y de transición.

Otro rasgo característico de este periodo es que entran en la arena multiorganizativa de la política pública otro tipo de organizaciones no relacionadas a la vertiente de desarrollo urbano de la protección y conservación del centro histórico. En particular, es un periodo en el cual la vertiente turística toma una gran fuerza y en la que intervendrán organizaciones de los tres niveles de gobierno. Por parte de Sectur, la firma del convenio marco de coordinación con INAH-CONACULTA y la creación en 2002 de la Dirección de Turismo Cultural reanimó el interés de orientar inversión turística en Ciudades Patrimonio.

En el ámbito estatal, la política turística es una prioridad para la actual administración por lo que la Secretaría de Turismo de Michoacán y el Fondo para el Desarrollo Turístico de Michoacán han invertido una gran cantidad de recursos para incidir de forma directa en el desarrollo turístico de la entidad. En la esfera municipal, el Programa

de Reestructuración Turística ha sido un primer paso a partir del cual se establecen objetivos, metas y estrategias para incrementar el atractivo turístico. Los resultados obtenidos en esta investigación sobre el grado y reciprocidad de las interdependencias se presentan en las tablas 4.9 y 4.10.

Tabla 4.9. Grado de interdependencia organizacional en el periodo 2002 – 2005

Organizaciones	ICOMOS Morelia	INAH	INAH Michoacán	SUMA	IMDUM	SUMAM	Turismo Municipal	Turismo Estatal	Sectur	FOTURMICH	CONACULTA	Desarrollo Social Municipal	FIPE	CCE	Gremios	Universidades	Participación Ciudadana
ICOMOS Morelia		1	2	3	3	3					3		3			2	
INAH	0		0		3	3		2	2		2				2	2	
INAH Michoacán	0	0		2	2	3	1				2					1	
SUMA	0		0		1	1							1				3
IMDUM	0	1	1	0		2					0	1			0	0	2
SUMAM	1	1	1	1	3						1	0			0	2	2
Turismo Municipal			2					1	2	0		1			0		1
Turismo Estatal		1					1		2	0				0	0		
Sectur		1					2	2		1				1	1		
FOTURMICH							0	1	2						0		0
CONACULTA	1	2	2		1	2									1	1	2
Desarrollo Social Mun.					2	1	0								0	2	1
FIPE	0			1										0	0		0
CCE Morelia								1	2				2		0		1
Gremios privados		2			3	2	1	2	2	0	2	3	2	0			1
Universidades	0	2	2		3	3					2	2					2
Participación Ciudadana				2	3	2	0			1	2	1	2	1	1	3	

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4.10. Reciprocidad de la interdependencia en el periodo 2002 – 2005

Organizaciones	ICOMOS Morelia	INAH	INAH Michoacán	SUMA	IMDUM	SUMAM	Turismo Municipal	Turismo Estatal	Sectur	FOTURMICH	CONACULTA	Desarrollo Social Municipal	FIPE	CCE	Gremios	Universidades	Participación Ciudadana
ICOMOS Morelia		RUB	RUB	RUA	RUA	RUA					RUA		RUA			RUA	
INAH			SRI		RUA	RUA		RMB	RMB		RMA				RMB	RMB	
INAH Michoacán				RUA	RMB	RUA	RMB				RMA				RMB	RMB	
SUMA					RUB	RMB							RMB				RMA
IMDUM						RMA					RUB	RMB			RUA	RUA	RMA
SUMAM											RMB	RUB			RUA	RMA	RMA
Turismo Municipal								RMB	RMA	SRI		RUB			RUB		RUB
Turismo Estatal									RMA	RUB				RUB	RMB		
Sectur										RMB				RMB	RMB		
FOTURMICH															SRI		RUB
CONACULTA															RMB	RMB	RMB
Desarrollo Social Mun.															RUA	RMA	RMB
FIPE														RUA	RUA		RUA
CCE Morelia															SRI		RMB
Gremios privados																	RMB
Universidades																	RMA
Participación Ciudadana																	

Fuente: Elaboración propia

Un primer aspecto que se puede observar en el análisis del sistema de interdependencias en el periodo 2002 – 2005 es la entrada de las organizaciones de la política turística de los tres niveles de gobierno como actores relevantes en el espacio multiorganizativo. En términos generales los vínculos entre las cuatro dependencias turísticas es mutuo y alto entre ellas, aunque sus relaciones con otro tipo de organizaciones – principalmente las encargadas de la política de desarrollo urbano – son casi inexistentes y terminan quedando desvinculadas del proceso general de política pública que existía en el periodo previo. A pesar de lo anterior, puede esperarse que los actores turísticos puedan formar parte de la red de políticas para esta etapa.

Por otra parte, la entrada de CONACULTA como actor relevante en este periodo permitió a dependencias como el INAH y el INAH-Michoacán establecer vínculos estrechos en el ámbito de la protección de bienes culturales. En este sentido la visión de la política cultural de las organizaciones federales se amplió hacia el establecimiento de proyectos comunitarios para la recuperación de bienes culturales federales en peligro. Así, dichas instancias cumplen ahora con una doble función – regulación y distribución – que amplía su capacidad de acción dentro del espacio multiorganizativo de la política pública.

En el ámbito de las organizaciones municipales encargadas de la política de desarrollo urbano se observa una separación entre dos grupos de organizaciones dominantes: por un lado el IMDUM y, por otro lado, el FIPE. Con respecto al IMDUM se observa que mantiene un vínculo muy estrecho tanto con SUMAM y los órganos de participación ciudadana. Por su parte, el FIPE – de acuerdo a su estructura orgánica – mantiene una relación, aunque poco balanceada, con el CCE de Morelia, otros grupos empresariales de la ciudad y algunos órganos de participación social.

A pesar de lo anterior se observa un debilitamiento de la presencia del IMDUM con respecto al primer periodo donde mantenía una vinculación estrecha con otras organizaciones que para este periodo dejaron de ser relevantes (CERCHM y el Patronato Pro-Rescate). Por otra parte, la entrada de otra organización municipal que cumple con funciones muy parecidas a las suyas (FIPE) hace que su capacidad de influencia en los sectores privados se vea debilitada. En cambio el FIPE parece completamente aislado del resto de la dinámica municipal y concentra su atención en organizaciones privadas. Esto es hasta cierto punto lógico con la operación práctica del FIPE: al guiarse esencialmente por los intereses políticos en turno y a la necesidad de visibilidad y celeridad de los instrumentos que busca implementar establece vías alternas a las gubernamentales para hacerse de recursos, elaborar proyectos e implementar instrumentos.

Otro cambio importante en este periodo es en el ámbito de la participación ciudadana. A diferencia del periodo anterior – donde se identificaba claramente la presencia del Patronato Pro-Rescate, del COPACI, de la Universidad Michoacana, de otras formas de participación ciudadana e incluso del CERCHM (con la participación de ciudadanos y académicos) como actores a través de los cuales se filtraban los intereses y preocupaciones ciudadanas – durante el periodo 2002 – 2005 dicho tema quedó bastante debilitado. La creación de un área de participación ciudadana dentro de la Secretaría de Desarrollo Social Municipal y el mantenimiento de algunos instrumentos de participación ciudadana – como el consejo consultivo del IMDUM o la participación popular para la aprobación de Programas Municipales Generales – no pudieron cargar con todo el peso de la participación que dejaron la desaparición del COPACI, el cambio de objetivos e intereses del CERCHM y el desgaste del Patronato Pro-Rescate. El único

actor que se mantuvo fuerte y mantuvo algún tipo de participación fue la Universidad Michoacana, sobre todo en sus relaciones con el IMDUM, SUMAM y el INAH.

Finalmente, debe mencionarse la colaboración de actores privados durante este periodo. Sus funciones fueron muy diversas y van desde la participación en la toma de decisiones dentro del FIPE, el apoyo técnico en el IMDUM, la intervención por medio de la construcción de obra concesionada, o en su respaldo – en el caso del gremio hotelero – en la elaboración el Programa de Reestructuración Turística de Morelia. Sin embargo, su papel fue un tanto secundario y en realidad no aportaron tantos recursos financieros para proyectos de infraestructura o conservación que sería su recurso y participación más importante¹⁷⁸.

Así pues, durante el segundo periodo de la política de protección y conservación del Centro Histórico de Morelia hay una serie de cambios importantes con respecto al periodo anterior que cambian de alguna forma el sistema de interdependencias existentes. Esto determinará, también, el tipo de red de políticas que se puede conformar, así como los resultados de la política pública en si. En el siguiente apartado podrá observarse de mejor forma dichos cambios.

3. La construcción de redes para el diseño e implementación de la política pública de rescate, protección y conservación del Centro Histórico de Morelia (1998 – 2005)

Una vez completado el estudio del entorno organizacional relevante, de interacciones, intereses e interdependencias es posible iniciar con la identificación y caracterización de las redes de políticas que se construyeron durante los dos periodos de la política pública. Se analizarán por separado cada uno de estos periodos con la intención de observar de forma más clara los cambios que se produjeron en las redes de políticas. El análisis para cada periodo se dividirá de la siguiente forma: identificación de los actores externos de la red pero que influyen en ésta – sobre todo a partir de su relevancia relativa – la

¹⁷⁸ Ayuntamiento de Morelia, Plan de Reestructuración Turística, México, s.e., 2003.

definición del centro o foco de la red de políticas, definición formal de la estructura de la red de políticas y, finalmente, la descripción breve de los procesos que se realizan al interior de cada tipo de red.

a) La conformación de una red informal de políticas ante un problema percibido como urgente: el periodo 1998 - 2001

La entrada del tema del rescate y conservación del Centro Histórico entro en la agenda gubernamental de políticas debido a la presión de algunos grupos no gubernamentales, a la percepción de urgencia sobre el problema que se creó en el gobierno estatal y municipal y al acuerdo que existió entre varios actores gubernamentales y no gubernamentales de que la situación del Centro era insostenible y que de continuar en una posición de inacción la viabilidad del Centro Histórico sería puesta en duda en el mediano plazo.

Ante esta situación de urgencia se propusieron medidas de choque que revitalizaran y recuperaran dicha zona de la ciudad en el corto plazo. Asimismo, esta situación de emergencia favoreció la convergencia de intereses por parte de la mayoría de los actores organizados, lo cual ayudó al establecimiento de un sistema de colaboración para el diseño y la implementación de la política pública. Dicha red de políticas se estructuró, de acuerdo a los resultados de esta investigación, informalmente debido a dos factores centrales: la convergencia de intereses entre gran parte de las organizaciones participantes construyó cierto tipo de confianza y credibilidad interorganizacional por lo que establecer algún tipo de acuerdo o reglamento se hizo innecesario; en segundo lugar, la percepción de que estas medidas eran inmediatas y de corto plazo generó la sensación de que sería mucho más eficiente trabajar informalmente entre todas las organizaciones en lugar de perder tiempo buscando arreglos formales duraderos.

La participación de cada uno de los actores no fue igual durante esta primera etapa. De todas las organizaciones identificadas dentro del entorno organizacional relevante, e incluso algunas que de inicio no se consideraron como relevantes, algunas no formaron parte de la red de políticas, pero, su relevancia, recursos y posición las convirtió en actores “externos” muy importantes para la red de políticas. Durante este primer periodo las tres organizaciones externas que se identifican son: Sedesol Federal, INAH Federal e ICOMOS Michoacán.

Ateniéndonos estrictamente al análisis de relevancia neta realizado al principio de este capítulo la Secretaría de Desarrollo Social Federal no figura como un actor relevante en la conformación de la red. Sin embargo, dicha organización jugó un papel central en el apoyo técnico para el diseño de las propuestas e instrumentos de rescate. En particular, Sedesol, por medio del Programa de 100 ciudades, colaboró técnicamente tanto con SUMA como con el IMDUM en la elaboración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de Morelia entre 2000 y 2001. Asimismo, y en el marco del mismo programa, colaboró de forma discreta con recursos financieros para la elaboración de diagnósticos e instrumentos.

Una segunda organización externa importante fue el INAH Federal. Desde el inicio de la política pública dicha dependencia mostró un apoyo decidido a la revitalización del centro histórico y brindo su apoyo para la elaboración de dictámenes técnicos sobre la situación de la zona y de monumentos en lo particular, así como a la agilización de trámites en el otorgamiento de licencias de intervención. A pesar de esto, este actor no puede ser considerado como parte de la red debido a que por su posición tan alejada de la política pública en cuestión y a su incapacidad de enfocarse en un problema tan particular sin distraerse del resto de sus actividades. En este sentido, la posición del INAH Federal fue un poco más distante, aunque su delegación estatal

(INAH-Michoacán) si tuvo la posibilidad de involucrarse en la red de políticas gracias a su cercanía e involucramiento con el problema.

Finalmente, ICOMOS-Michoacán debe ser considerado también como un actor externo a la red de políticas. Esto se debe a que si bien tuvo alguna intervención en los procesos de consulta previos a la elaboración del Plan Maestro para el Rescate del Centro Histórico, posteriormente su participación fue relegada debido a que, en términos del apoyo técnico que podía brindar, su función se encontraba duplicada con organizaciones como el IMDUM, Sedesol, INAH e INAH-Michoacán. Asimismo, la poca capacidad jurisdiccional de dicho organismo – al ser solo un órgano de apoyo de UNESCO – impidió que pudiera colocarse dentro de la red como una organización encargada de hacer cumplir la Convención del Patrimonio Mundial y, simplemente, se limitó a vigilar desde afuera que todas las obras realizadas en el Centro no contravinieran lo estipulado en dicho acuerdo internacional. Si se observa el análisis de interdependencias realizado anteriormente se puede demostrar, a partir del intercambio de intereses, que tanto la posición externa del INAH y de ICOMOS se sostiene.

Una vez identificados aquellos actores externos que inciden en la red, la siguiente cuestión que debe analizarse es la de en cuáles organizaciones participantes se encuentra el núcleo de la red de políticas. Esto es muy importante ya que permitirá analizar los centros de poder, decisión y negociación de la red de políticas. Para esto me basaré en el análisis del sistema de interdependencias, así como en los cuatro “zonas de incertidumbre” propuestas por Michel Crozier: los espacios de especialización técnica, las organizaciones encargadas de las relaciones con el exterior, las unidades de control del flujo de la información y los centros donde se crean las reglas organizacionales¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Michel Crozier y Erhard Friedberg, El Actor y el Sistema, México, Alianza Editorial, 1990, 1ª edición, pp. 65 – 67.

Si se observa desde el sistema de interdependencias construido se puede observar que los vínculos de reciprocidad más fuertes se construyeron entre tres organizaciones: el IMDUM, la Coordinación Ejecutiva y SUMAM. A partir de estas tres organizaciones se desprendían el resto de interacciones con respecto a las demás organizaciones que conforman la red. Por un parte, el IMDUM establecía vínculos funcionales fuertes tanto con SUMA como con SUMAM, así como con INAH-Michoacán, el COPACI, los órganos de participación ciudadana y el Patronato Pro-Rescate; por su parte, la Coordinación Ejecutiva y SUMA – además de interactuar fuertemente con el Patronato e INAH-Michoacán – establecieron los puentes necesarios para negociar con las organizaciones de transportistas y ambulantes afectados por las medidas.

De acuerdo a la tipología de zonas de incertidumbre propuesto por Crozier se encuentra que, dentro de la red, la organización que concentra los espacios de especialización técnica es el IMDUM ya que es dentro de esa organización donde se elaboran los programas e instrumentos que son implementados por otras unidades. Si bien pareciera que las alternativas propuestas dentro el Plan Maestro para el Rescate de Centro Histórico surgieron del acuerdo de varios actores, en buena medida las propuestas originales, los diagnósticos y los impactos de dichas alternativas se elaboraron desde el nicho técnico del IMDUM.

Hay varias organizaciones dentro de la red que establecen vínculos con las organizaciones del exterior. Por un lado, tanto SUMA como el IMDUM establecen vínculos cercanos con Sedesol al encontrarse en el mismo ámbito de política. Por otra parte, el IMDUM, INAH-Michoacán y el Patronato Pro-Rescate establecieron vínculos cercanos con ICOMOS-Michoacán tanto en los procesos de consulta y para asegurar que los instrumentos que se implementaban fueran compatibles con los lineamientos de

la Convención del Patrimonio Mundial. Por último, INAH-Michoacán tiene contactos directos – debido a su vinculación funcional – con el INAH Federal. Así pues, esta zona de incertidumbre está lo suficientemente distribuida por lo que no llega a tener peso específico en la identificación del centro.

En tercer lugar, los flujos de información relevantes a la política y a la red se concentraron en el IMDUM y en la Coordinación Ejecutiva para el Rescate del Centro Histórico de Morelia. La información que estos actores concentraba iba desde los diagnósticos realizados sobre la situación del Centro Histórico, los aspectos técnicos en la elaboración del Programa Parcial, la información recopilada del proceso de negociación realizado con las organizaciones afectadas y, finalmente, la información particular y de coyuntura que se podía obtener del Ayuntamiento de la ciudad que podía afectar el proceso de la política pública.

Finalmente, la zona donde se crean las reglas organizacionales se distribuye muy claramente entre el INAH-Michoacán – ya que es la responsable local del cumplimiento de los ordenamientos de la Ley Federal sobre Zonas y Monumentos Arqueológicos, Históricos y Artísticos – el IMDUM y la CERCHM ya que es en esas organizaciones donde se establecieron, en el ámbito municipal, los objetivos y metas que se establecieron para el rescate y conservación del centro de la ciudad.

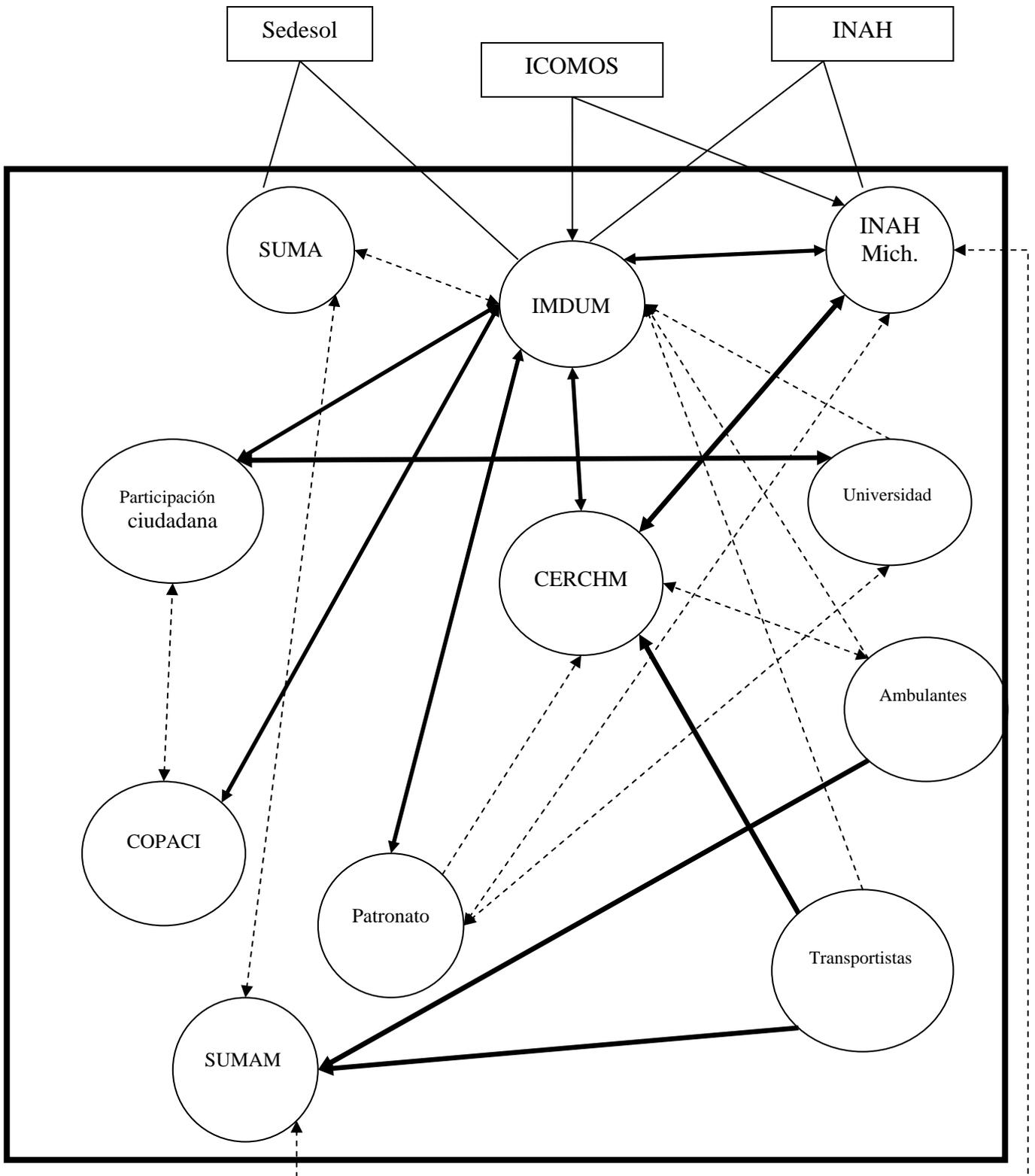
De acuerdo a lo anterior podría mencionarse que el foco de la red se concentraba en 2 organizaciones: IMDUM – como una organización altamente tecnificada, capaz de controlar información, vincularse con el exterior y con algunos actores de interior de la red, además de estar capacitada de establecer buena parte de las “reglas” organizacionales que guiarán el funcionamiento de la red – y la Coordinación Ejecutiva para el Rescate del Centro Histórico de Morelia, ya que era ahí donde se concentraba el flujo de información que resultaba de los procesos de negociación con los actores

afectados, además de que tenía la capacidad de influir en el diseño de las reglas organizacionales. Esto no significa que los otros actores dentro de la red no fueran importantes, al contrario, cada una contaba con algún aspecto que las hacía relevantes; sin embargo los procesos centrales de la red se conducían desde del IMDUM y la CERCHM. Para observar de forma gráfica como se estructuró la red de acuerdo al sistema de interdependencias y a los centros de la red véase el diagrama 4.11.

Por último queda establecer la definición formal del tipo de red de políticas que se conformó durante este periodo y, finalmente, desarrollar brevemente los procesos que se desarrollaron en su interior. Con respecto al primer punto considero conveniente analizar los resultados de las tres variables relevantes (intereses, grado y reciprocidad de la interdependencia) y compararlo con el diagrama y las características propuestas en el primer capítulo para cada tipo de red de políticas.

En primer lugar, el grado de convergencia de intereses entre las organizaciones participantes es bastante alto, salvo en el caso de las organizaciones afectadas que transitaron de una posición antagónica (ambulantes) o no movilizadas (transportistas) a una posición de apoyo al final del periodo. Este cambio en los intereses de las organizaciones opuestas se debió, principalmente, a la capacidad de negociación que tuvo la red por medio de la Coordinación Ejecutiva en vinculación con el Patronato Pro-Rescate.

Diagrama 4.11. Caracterización gráfica de la red de políticas en el periodo 1998 - 2001



Desde la óptica del grado y la reciprocidad dentro del sistema de interdependencias se encuentra que del total de interdependencias observadas en esta red durante este periodo el 40% corresponden a relaciones de interdependencia mutua y baja, un 40% para relaciones de interdependencia unilaterales y altas, y el 20% restante se distribuyo entre relaciones mutuas y altas y unilaterales y bajas. Partiendo de la intuición que nos puede dar el análisis de estas variables se podría concluir que la red de este periodo tendió hacia la conformación de una red informal ubicada entre los modelos ideales de la *advocacy coalition* y los clanes profesionales.

Esto se hace más consistente si se entra un poco más al detalle del análisis de interdependencias, así como a las características generales de cada uno de los tipos de redes de políticas. Si se mira la tabla 4.8. se puede notar que la mayoría de las interdependencias mutuas y bajas se concentran en aquellas organizaciones con un alto grado de afinidad en funcional y profesional. En términos generales, buena parte de los funcionarios y miembros del IMDUM, SUMA, SUMAM, CERCHM, el Patronato e INAH-Michoacán son arquitectos y dicho vínculo profesional les permite, en primer lugar, construir cierto acuerdo sobre los asuntos y conceptos básicos a tratar y, en segundo lugar, les da un lenguaje común que permite un mayor grado de cohesión.

Asimismo, al mirar la misma tabla se puede encontrar que gran parte del 40% de interacciones unilaterales y altas se da, por un lado, con las organizaciones del exterior que también convergen en intereses y, por otro lado, con aquellas organizaciones que en general no se comparte el mismo antecedente académico. Así, es muy claro ver que el COPACI, los órganos de participación ciudadana, los organizaciones de transportistas y de ambulantes se sitúan en este espectro del sistema de interdependencias. Esto podría concordar con una *advocacy coalition*, ya que en este tipo de redes el factor de cohesión de la red se encuentra en la capacidad que tiene para establecer mecanismos de

negociación, coordinación y movilización dentro de la red que no se encuentran en un clan profesional.

Así pues, para el caso de la red de la política de rescate, protección y conservación del Centro Histórico de Morelia considero que no puede ubicarse específicamente en ninguno de estos dos tipos de redes de política debido a que hay una división casi igual las frecuencias de interdependencias, además de que en la práctica se observan características que corresponden a los dos tipos de redes. Así, por ejemplo, de los clanes profesionales comparte las funciones de consulta y de generación de información por parte de la red y la apertura baja de la red – entendida principalmente en términos de la participación ciudadana. Por su parte, de las *advocacy coalitions* comparte las funciones de negociación y de coordinación con los actores, el tipo de membresía voluntario y su grado intermedio de formalización funcional, esto es la distribución del trabajo entre cada actor participante.

Además de lo anterior, la red de políticas del periodo 1998 – 2001 contiene algunos rasgos genéricos de todas las redes informales por ejemplo: el tipo relativamente homogéneo de actores que se desprende de la convergencia de intereses, su bajo grado de formalización estructural, su baja capacidad de captura por alguna de las organizaciones de la red y, la más importante, su incapacidad para implementar por ella misma los instrumentos de la política. Este asunto es central y debe ser tomado con cuidado: en el caso de la política de protección y conservación del Centro Histórico de Morelia buena parte de la implementación de los instrumentos (sobre todo la construcción de obra) era casi en su totalidad concesionada a privados y el resto realizado por la Secretaría de Obras Públicas Municipal. Es cierto que algunos aspectos importantes de gestión se administraban desde SUMAM; sin embargo, el trabajo fuerte

de implementación de los proyectos se realizaba desde organizaciones que se encontraban fuera de la red.

Esto último influye también en el tipo de procesos que se desarrollaron al interior de la red. A grandes rasgos se pueden hablar de procesos de recopilación y producción de información (elaboración de diagnósticos y de propuestas), consulta entre los actores de la red sobre la pertinencia de la información recopilada y producida, trabajo de negociación entre aquellas organizaciones dentro de la red que se llegaron a oponer, recaudación de fondos y coordinación desde las organizaciones focales hacia el resto de las organizaciones de la red. La siguiente tabla resumirá rápidamente qué actores participaban en cada una de las etapas.

Tabla 4.12. Procesos de la política pública y actores involucrados en el primer periodo

Proceso	Actores involucrados
Recopilación y producción de información	IMDUM, SUMA, SUMAM
Consulta	COPACI, Universidades, Otros órganos de participación ciudadana
Negociación	CERCHM, SUMAM, Ambulantes, Transportistas
Recaudación de fondos	Patronato, IMDUM, CERCHM
Coordinación	IMDUM, CERCHM

Fuente: Elaboración propia

b) ¿Hacia la consolidación de una red formal para la política de protección conservación del Centro Histórico de Morelia? (2002 – 2005)

Durante el segundo periodo la política de protección y conservación del rescate del Centro Histórico perdió buena parte de la urgencia gracias a que las medidas implementadas durante el periodo anterior aliviaron algunos de los problemas más graves que sufría esta zona. Debido a esto, a partir de 2002 se comenzaron a establecer medidas institucionalizadas de largo plazo – y tal vez menos visibles – que permitieran al centro de la ciudad consolidarse en los ámbitos urbanos y turísticos. Los programas impulsados desde el Programa Parcial de Desarrollo Urbano y el Programa de

Reestructuración Turística de Morelia son un claro ejemplo de esto. Asimismo fue posible iniciar un periodo de remodelación de algunos edificios y plazas públicas con el fin de evitar un mayor grado de degradación y de aumentar el atractivo turístico y cultural de los mismos.

En estos años se aprecia la entrada de nuevos actores relevantes que no se involucraron en la primera etapa. Dependencias encargadas de la política turística de los tres niveles de gobierno, CONACULTA y el recién creado Fideicomiso de Inversiones en Proyectos Estratégicos entran a la arena de la política pública. Por otra parte se observa la pérdida de fuerza e incluso la desaparición de algunas instancias que fueron centrales de 1998 a 2001 como la Coordinación Ejecutiva para el Rescate del Centro Histórico de Morelia, el Patronato Pro-Rescate y el COPACI. Evidentemente dichos cambios hicieron que la red de políticas sufriera cambios tanto en su estructura, en las interacciones y en los procesos que se realizaban a su interior.

Un cambio central que se identifica es el mayor grado de divergencia en los intereses de las organizaciones participantes. Al estar incluidas organizaciones de diferentes ámbitos de la política de protección de centros históricos (urbana, cultural y turística) la diferencia en los intereses prioritarios de cada organización se hizo clara. Debido a esto se esperaba que, en términos de la estructura de la red, se tendiera a un mayor grado de formalización e institucionalización de las interacciones y los procesos que se realizan en su interior.

Sin embargo, y como se pretende demostrar en este apartado, el grado de formalización no fue tan alto y se tendió a una red con algunos elementos de formalización en cuanto a la separación funcional de tareas – tanto en las diferentes vertientes de la política pública como en las diferentes etapas del proceso de formulación, diseño e implementación de la política pública – pero que mantuvo buena

parte de sus características de informalidad en los vínculos e interacciones que prevalecieron del periodo anterior.

Antes de entrar expresamente al estudio de la red de políticas en esta segunda etapa deben analizarse el papel de las organizaciones externas a la red. En comparación al periodo anterior Sedesol, ICOMOS, INAH se mantuvieron como actores relevantes fuera de la red, aunque con ciertas variaciones el papel que desempeñaron. Otros actores externos que se involucraron en este periodo fueron CONACULTA y Sectur. En Sedesol el cambio se dio, principalmente, en el programa por medio del cual brindaba apoyo a los gobiernos municipales. A partir de 2002 entra en operación el Programa Hábitat el cual, a través de la vertiente de Centros Histórico, transfirió algunos recursos financieros que sirvieron para la remodelación de algunos edificios y plazas históricas. Así pues, Sedesol cambió su rol de actor externo que apoyaba técnicamente a los municipios por otro en el que transfería recursos que serían ejercidos directamente por los municipios.

Por otra parte, el papel externo del INAH y de ICOMOS-Michoacán se mantuvo inalterado. El INAH continuó con su función reguladora sobre cualquier tipo de obra que se realizara dentro de la zona federal de monumentos mientras que ICOMOS-Michoacán nuevamente se mantuvo en un papel relegado y con ciertas funciones de apoyo técnico en la elaboración de proyectos. En cuarto lugar, CONACULTA se incorporó como actor externo de la red gracias al inicio de operaciones del Fondo de Apoyo a Comunidades para la Restauración de Bienes y Monumentos Artísticos de Propiedad Federal. Si bien por medio de este programa se transfieren algunos recursos financieros, buena parte del apoyo brindado por CONACULTA se limita a la elaboración de dictámenes técnicos sobre la condición de los monumentos históricos de propiedad federal.

Finalmente, Sectur es la principal organización externa que se vincula a las organizaciones encargadas de la vertiente turística de la red. Debido a la naturaleza altamente descentralizada de la política turística federal, dicha dependencia es capaz de establecer interacciones fluidas y flexibles con todos los actores participantes. Asimismo, la creación de la Dirección de Turismo Cultural en 2002 fortaleció la idea de que era necesario orientar recursos, ya sean financieros o de apoyo técnico a los municipios con potencial turístico.

En términos de la ubicación de los focos o centros de la red hubo algunos cambios importantes que deben resaltarse. Visto desde la distribución del sistema de interdependencias se nota un proceso de difusión de los centros de la red de políticas. Así, el IMDUM y el FIPE se constituyen como focos importantes en el ámbito del desarrollo urbano – ya que son los que establecen vínculos con un mayor número de organizaciones en ese ámbito – mientras que desde el ámbito de la política turística las Secretarías de Turismo Estatal y Municipal establecen el mayor número de interacciones. Las relaciones entre los ejes urbano y turístico de la política no tienen una clara vinculación, aunque se reconoce la participación de ambos en la red. La separación funcional se puede observar a partir del análisis de zonas de incertidumbre ya que, como se muestra en la tabla siguiente.

Tabla 4.13. Control de zonas de incertidumbre por ámbito de política pública

Zona de incertidumbre	Desarrollo Urbano	Turismo
Especialización técnica	IMDUM-SUMAM	Turismo estatal y municipal
Vínculos con el exterior	IMDUM	Turismo estatal y municipal
Flujos de información	FIPE-IMDUM	Turismo estatal y municipal
Reglas organizacionales	IMDUM	Turismo estatal y municipal

El análisis desde el control de las zonas de incertidumbre muestra que, desde el ámbito del desarrollo urbano, el IMDUM mantiene su poder al controlar al menos una parte de todas las zonas de incertidumbre. Por su parte, el FIPE tiene cierta capacidad de influencia al controlar una parte de los flujos de información principalmente de aquella que proviene del contacto directo con el Ayuntamiento. Por el lado de la vertiente turística es un poco más difícil identificar claramente los focos de la red. Debido a la naturaleza y a los vínculos estrechos que mantienen de forma separada las Secretarías de Turismo Estatal y Municipal con Sectur se da una distribución bastante equitativa del poder.

Si se toma en cuenta que durante este periodo aumentó la divergencia de intereses y que hay una mayor separación funcional entre los distintos ámbitos que inciden la política de protección y conservación se podría considerar que la forma natural para mantener cierto grado de estabilidad es la conformación de una red formal de políticas. El análisis de interdependencias muestra que en esta etapa casi el 40% de las interdependencias eran mutuas y bajas, otro 20% eran interdependencias unilaterales y altas y el resto se distribuían, en menor proporción, entre otros tipos de relaciones de interdependencias. Para el caso de una red formal, en el supuesto de que realmente se tratase de una red formal, se encontraría entre un *boundary-spanner* y una asociación tripartita.

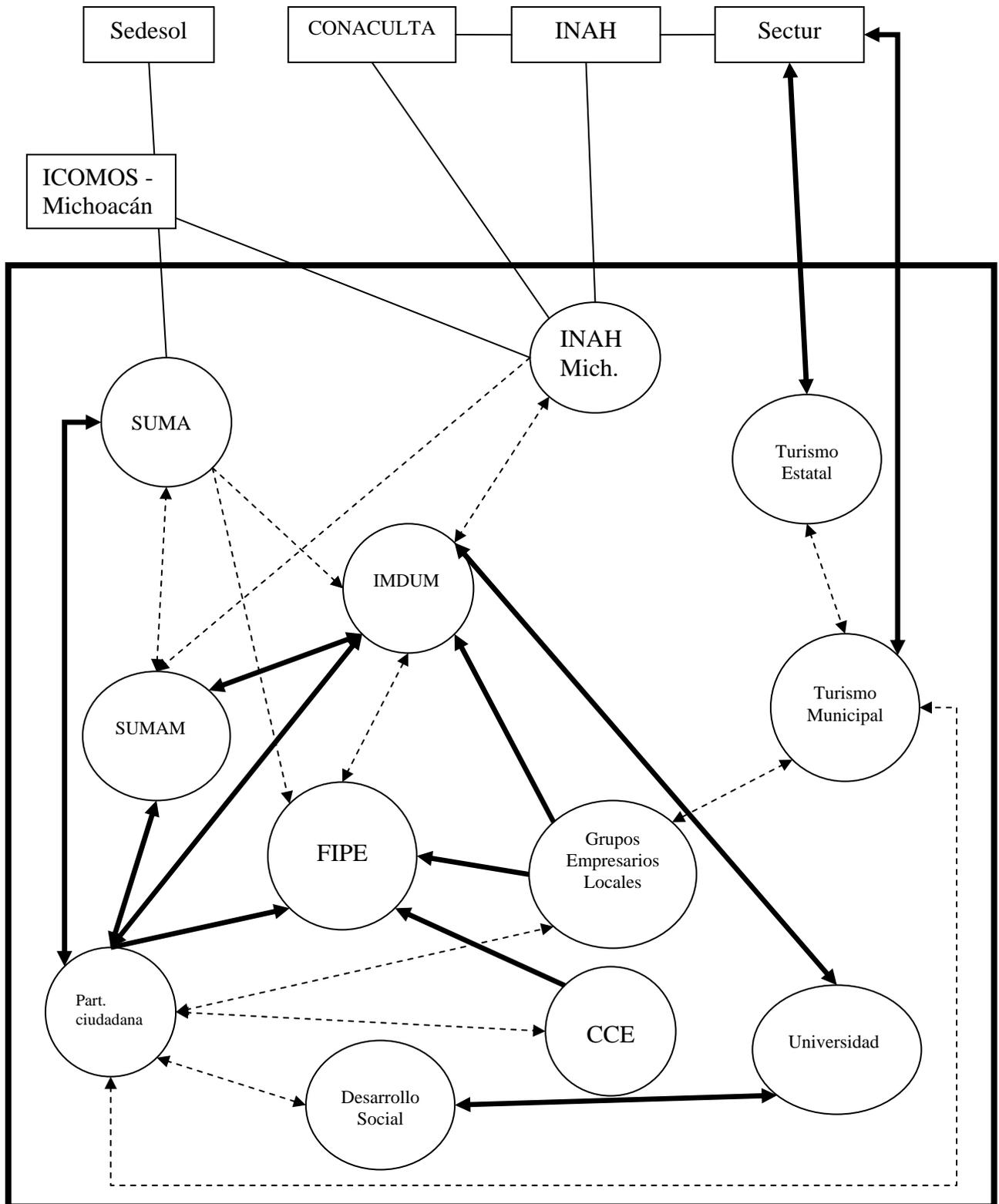
De entrada se podría descartar la posibilidad de que se tratará de una asociación tripartita. En primer lugar, la cantidad de actores dentro esta red de políticas sigue siendo relativamente alta para tratarse de una asociación, donde generalmente solo se trata de acuerdos entre dos o tres actores. En segundo lugar no se creó en sí una organización nueva en la que confluyeran todos los actores participantes de la red y, por último, no se estableció ningún tipo de acuerdo o reglamento formal que regulara la

vida organizacional de dicha red. Así pues, considero que es difícil pensar que la red de la política hacia el centro histórico pudiera llegar a un grado tan alto de formalización en tan poco tiempo.

Creo que es mejor pensar en la red de políticas de este periodo en una etapa de formalización incipiente. En este sentido, la ubicaría en un punto intermedio entre una red profesional informal y un *boundary-spanner* un poco más formalizado. Si bien la red del periodo anterior se ubicó en una posición mucho más cercana a las *advocacy coalitions* que a las redes profesionales, los cambios que se produjeron al interior de la red hicieron que el núcleo de ésta transitara más hacia una red profesional. La pérdida de fuerza de los órganos legitimadores de participación ciudadana a principios del segundo periodo – como el Patronato Pro-Rescate, el COPACI y la Universidad Michoacana – provocó que la red de políticas anterior perdiera su carácter comprehensivo y se centralizara mucho en el núcleo de arquitectos del IMDUM, SUMA, la CERCHM y, en menor medida, del FIPE.

Por otra parte, la conformación de un *boundary-spanner* no es del todo descabellada a la luz de la diferenciación funcional que se presentó entre todas las organizaciones que conforman la red. La primera separación evidente es entre las organizaciones involucradas en la vertiente urbana de la política y las de la vertiente turística. Al tratarse de una misma política (la política de rescate y conservación del centro histórico) se establece una división muy clara entre aquellas organizaciones que se orientaron hacia el mantenimiento de la imagen urbana y el desarrollo urbano de la ciudad y aquellas que se encargaron de la promoción turística y el establecimiento de las condiciones e infraestructura necesaria para la consolidación del Centro como un polo turístico atractivo.

Diagrama 4.14. Caracterización gráfica de la red en el periodo 2002 – 2005 (con interdependencias abreviadas)



La segunda diferenciación se presenta en el ámbito de la segmentación del proceso de políticas. Desde la vertiente urbana de la red de políticas se da una diferenciación entre las instancias encargadas de elaborar los programas y los instrumentos (IMDUM), las instancias de gestión operativa de la política (SUMAM y CERCHM) y, aunque no de forma tan explícita, de implementación de programas e instrumentos (FIPE). Si bien puede verse al FIPE como una organización un alto grado de autonomía y que dentro de sí misma se podía una red, las condiciones anteriores de la red y el funcionamiento real de dicha organización ha hecho que se convierta en una organización de implementación.

La experiencia relativa que ya traían consigo el IMDUM, SUMA y las demás organizaciones que participaron en el primer periodo de la red de políticas construyó un estilo en la forma de enfrentar los problemas urbanos del centro. Con la entrada del FIPE a la arena de políticas, y a pesar de la importante fuerza política que dicha organización tenía, la forma en la que se daba el proceso de políticas no se modificó mucho y, en cambio, el FIPE ha tenido que ajustarse a dicho proceso de políticas públicas. Por otra parte, el FIPE cuenta con serias limitaciones – sobre todo de capacidades de producción de propuestas y alternativas autónomas – lo cual las ha hecho depender mucho de los programas e instrumentos que surgen del nicho técnico del IMDUM¹⁸⁰. En cambio, los vínculos que el FIPE ha creado con la iniciativa privada, en particular con el CCE – Morelia son muy útiles en el momento de implementar dichos programas e instrumentos ya que brindan de recursos financieros para su realización.

Así pues, considero que la red de este periodo sí alcanzó un grado, aunque muy bajo, de formalización gracias a dicha diferenciación funcional. Además la

¹⁸⁰ Un ejemplo de esto es el Plan Luz el cual fue concebido en origen en el IMDUM, pero fue tomado para su implementación por el FIPE

características de la red se asemejan mucho a los aspectos genéricos de un *boundary-spanner*: actores diferenciados con, intereses hasta cierto punto, divergentes y con funciones de generación de información y alternativas, alguna capacidad de implementación y con muy baja capacidad de establecer mecanismos efectivos de coordinación entre las organizaciones de cada ámbito. Por último, la estrategia de esta red para alcanzar los objetivos de la política pública se centrarán en la separación funcional y la especialización de cada organización en un “nicho” de políticas.

A pesar de esta tendencia a la formalización de las redes de políticas cada uno de los segmentos de la red – esto es, las vertientes urbanas y turísticas – se mantiene organizado como si fueran redes informales. En el ámbito urbano, el IMDUM continúa siendo un eje muy importante a través del cual transitan buena parte de las interacciones e interdependencias. Por su parte, la vertiente turística se mantiene centralizada por dependencias con una fuerte orientación técnica sobre el tema y con una tendencia a la negociación y la consulta con gremios de empresarios del ramo (hoteleros y operadores turísticos)

Finalmente, también se observa un cambio muy marcado en las interacciones con las organizaciones no gubernamentales. Durante este periodo disminuye la presencia de organizaciones civiles y sociales – a excepción de las relaciones constantes del IMDUM con su consejo consultivo y otros organismos de participación ciudadana – y se incrementa mucho el contacto con organizaciones empresariales. Tanto el IMDUM, el FIPE y como las organizaciones de la vertiente turística establecieron vínculos con estas organizaciones para apoyar en el diseño e implementación de instrumentos.

En conclusión, podría decirse que sí se puede observar un cambio ligero en la estructuración de las redes de políticas. La mayor diversidad de actores y la diferenciación por segmentos y vertientes de política ha favorecido la paulatina

formalización de la red. Sin embargo, dicha estructura mantiene algunos elementos informales que limitan, por una parte, la capacidad de implementación directa de instrumentos y, por otra parte, la capacidad de establecer reglas o rutinas organizacionales que permitan un mayor grado de cohesión y coherencia tanto de objetivos como de alternativas y propuestas. Por otra parte, la decisión unilateral del Ayuntamiento de formalizar la política hacia el Centro Histórica por medio del FIPE fracasó debido a que originalmente se encontraba desvinculada del proceso en el cual se diseñaba la política pública. Esto a la postre trajo, en primer lugar, la completa falta de comunicación y coordinación entre organizaciones del mismo ámbito de políticas y, segundo lugar, la necesidad del FIPE de ajustarse a la realidad organizacional preexistente.

Por último, resulta evidente la pérdida de poder de los organismos de participación ciudadana estatal y municipal. Con respecto al primer tipo de organizaciones, la decisión del nuevo gobierno municipal de cambiar las estructuras de participación ciudadana y el poco interés que tenía en la continuidad del Patronato hizo que se perdiera la capacidad de estos actores de participar durante el segundo periodo. Por su parte las organizaciones culturales del ámbito estatal y municipal brillan por su ausencia en la conformación de una red de políticas mucho más comprehensiva. Un ejemplo de esto es que un evento que debió ser de iniciativa cultural – como el Festival Internacional de Cine de Morelia – surgió de la Secretaría de Turismo Municipal. Dicho actor entró al proceso de la red de políticas y, en colaboración Turismo Estatal y empresas privadas, pudo lograr que dicho proyecto se llevara a cabo con un éxito rotundo.

4. Conclusiones: factores que facilitaron el establecimiento de una red de políticas en Morelia.

El análisis de redes presentado en este capítulo muestra que durante los dos periodos de estudio fue posible la conformación de redes de políticas con algunas peculiaridades. En términos generales puede hablarse de la estructuración de redes informales – o con grado bastante bajo de formalización – debido principalmente a la convergencia de los intereses de todas las organizaciones participantes. Dicho vínculo se construyó, por un parte, gracias a la afinidad profesional de varios de los funcionarios responsables de la política y, por otra parte, a la percepción de urgencia que el tema ocupó en la agenda de políticas. Dicha percepción de urgencia fue un factor central que permite explicar por qué se estructuró una red de políticas durante el primer periodo.

Si bien durante la segunda etapa (2002 – 2005) dicha convergencia y percepción de urgencia no fue compartida por todas las organizaciones como conjunto. La estructuración de subsistemas de políticas dentro de la misma red – ámbitos de desarrollo urbano y turismo – permitió que se formaran núcleos fuertes en la elaboración de distintos instrumentos de protección, conservación y promoción que, en conjunto, estructuraron la política hacia el centro histórico.

Otro factor que permite explicar la posibilidad de formación de redes es la posición abierta de las organizaciones focales para establecer interacciones con otros actores que no necesariamente hubieran sido indispensables. Sin embargo, la necesidad de establecer instrumentos con un alto grado de legitimidad hacia la ciudadanía favoreció, sobre todo en el primer periodo, la incorporación de algunos actores que eran conformados por ciudadanos, académicos y empresarios. Durante el segundo periodo, y en plena fase de institucionalización de la política hacia adentro del gobierno municipal, dicha euforia de incluir elementos participativos se redujo y se prefirió incorporar a

organizaciones empresariales como elementos importantes para la implementación de los instrumentos de política pública.

Por otra parte se pueden analizar aquellos elementos que limitaron las posibilidades de formalizar un estilo de red que tuviera una duración y que, probablemente, hubiera sido más efectiva. Un primer factor es que debido a la rapidez y la urgencia con la que el tema del centro histórico entró a la agenda gubernamental de políticas, la visión de las organizaciones participantes se orientaba más hacia el establecimiento de interacciones informales y, para su momento, eficientes en lugar de desperdiciar tiempo y recursos valiosos para establecer acuerdos mínimos de formalización. Así pues, la misma urgencia que favoreció la estructuración de la red de políticas limitó, por otra parte, su formalización.

Ya en el segundo periodo las posibilidades de formalizar la red eran mucho más altas debido al interés gubernamental de institucionalizar el proceso de políticas hacia el centro histórico y a la incorporación de las organizaciones turísticas. Sin embargo, el Ayuntamiento tomó la decisión equivocada al momento de formalizar dicha política por medio del FIPE y no a través de las organizaciones que habían participado en la etapa anterior. La creación, en origen, creó cierto tipo de competencia jurisdiccional sobre la política. A pesar de esto, a finales del periodo se observa claramente la necesidad del FIPE de incorporarse, aunque sea de forma implícita, a las interacciones y al estilo de política pública que se configuró durante el primer periodo.

Conclusión

Las redes de políticas: una nueva forma de comprender la tarea de gobernar

A lo largo de esta tesis se intentó mostrar a la perspectiva de redes como un enfoque capaz de explicar la forma en la que se desarrolla el proceso de políticas públicas tanto desde un mirador estrictamente académico como desde una visión mucho más normativa de la función pública. En este sentido, considero pertinente concluir esta investigación con un breve análisis de las posibilidades que brinda el enfoque de redes para la investigación sobre políticas públicas – contrastándolo principalmente a la perspectiva del *policy analysis* – así como para su aplicación normativa en los procesos de reforma de las estructuras administrativas.

Asimismo, resultará valioso hacer algunos comentarios de los resultados que se obtuvieron al confrontar la perspectiva de redes a la realidad de la administración pública mexicana, en particular de los gobiernos municipales. Este breve análisis sobre los gobiernos locales favorecerá la comprensión de los alcances y límites de los municipios en el proceso de construcción de arenas de políticas y de conformación de espacios de colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

1. De las redes de políticas, el *policy analysis* y la gobernanza.

Un primer paso para establecer conclusiones con respecto a las ventajas que el enfoque de redes de políticas puede tener, resulta obligado contrastar dicha perspectiva con la visión tradicional del *policy analysis* que dominó buena parte del debate teórico sobre políticas públicas en las últimas décadas. De la confrontación de las semejanzas y diferencias de cada uno de estos métodos resultará mucho más fácil extraer conclusiones.

La principal semejanza que se puede reconocer es que ambos enfoques mantienen una segmentación parecida de las etapas de la política pública. Así pues,

tanto para las redes de políticas como para el análisis de políticas existe una primera etapa de establecimiento de la agenda gubernamental (la cual se crea a partir de una selección específica de problemas públicos existentes) hay también una etapa de establecimiento de objetivos, construcción de alternativas y de toma de decisiones con respecto a los instrumentos que serán utilizados para resolver dicho problema, sucede una etapa de implementación de dichos instrumentos en donde se movilizan distintos tipos de recursos (financieros, organizacionales, técnicos, políticos y de legitimidad) y, finalmente, hay una última parte de retroalimentación o evaluación de los resultados e impactos que dicha política pública tuvo en la solución del problema.

A pesar de esa semejanza en la segmentación de la política pública, las diferencias surgen cuando se observan los matices y las formas en la que cada uno de estos dos enfoques enfrentan cada una de estas etapas. Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas buena parte de todo el proceso de políticas se encuentra centralizado en el gobierno y, más específicamente, en un grupo muy pequeño de organizaciones gubernamentales, dependiendo del ámbito de políticas que se trate. Dicha centralización gubernamental parte del supuesto que el gobierno cuenta con todos los recursos necesarios para diseñar, implementar y evaluar una política pública, además de que cuenta con la legitimidad para hacerlo.

Esta visión define claramente el estilo como se construirá y se analizará la política pública. Así, el proceso pierde algún grado de interés – ya que de antemano se sabe que estará fuertemente centralizado – y los esfuerzos de análisis se centrarán en el estudio de la coherencia de los objetivos elaborados, la racionalidad con la que fueron tomadas las decisiones, la pertinencia de los instrumentos con relación a los objetivos planteados y la efectividad de la implementación. Este modelo se funda en la importancia de la departamentalización de los problemas públicos y el incremento de la

coherencia de la función gubernamental a costa de la capacidad de adaptación o cambio de las políticas y de la posibilidad de incluir otro tipo de actores en el proceso.

Por su parte, el enfoque de redes concentra su atención analítica en el proceso de políticas públicas y en las interacciones que se dan entre diversos actores. Esta perspectiva surge del reconocimiento de que, incluso desde una visión extremadamente centralizada, la construcción de políticas públicas supone la participación de diversos actores gubernamentales y no gubernamentales. En el caso de las organizaciones gubernamentales, como se observa para el caso de Morelia, hay una participación de una gran cantidad de dependencias, niveles de gobierno y mecanismos de coordinación; en este sentido, el argumento central de que el gobierno actúa como un agente multiorganizativo en el diseño e implementación de políticas se cumple.

Con respecto a las organizaciones no gubernamentales, se puede comprobar, también, que la motivación principal a través de la cual establecen relaciones con organizaciones gubernamentales es el intercambio de recursos. Ambos tipos de actores reciben algún tipo de recursos valioso (ya sea financiero, organizacional, técnico, político o de legitimidad) que les permite existir y participar en el proceso de políticas públicas.

Desde el mirador de las redes de políticas, el proceso de políticas cobra especial importancia, ya que deben estudiarse los distintos tipos de interacciones y las formas en la que se van solucionando los conflictos de intereses entre cada organización en cada etapa del proceso. Por otra parte, la comprensión de la naturaleza de los tipos y perfiles de las organizaciones que participan, sus intereses fundamentales y los recursos que pueden movilizar se convierten en un factor central, más allá de los mismos instrumentos o resultados que se obtienen. Así pues, podría decirse que – si bien el análisis de políticas privilegia la coherencia y la parsimonia del proceso – el enfoque de

redes prioriza en aspectos como la inclusión, la negociación, la participación y la adaptabilidad tanto del proceso como de los objetivos y los instrumentos de política pública planteados.

Las diferencias aquí propuestas hacen, evidentemente, que los tipos de análisis sean completamente diferentes y que resalten algunos aspectos relevantes de la política pública. El caso de las redes de políticas resulta mucho más útil y atractivo cuando se quiera observar la relación entre actores, la construcción de lazos de interdependencias, la negociación de metas y alternativas, así como los tipos y formas de implementación y evaluación. Con esto quiero resaltar el hecho de que no descalifico al análisis de políticas, simplemente su utilidad teórica no es capaz de observar estos aspectos debido a sus limitaciones de origen.

Desde un plano normativo se puede explicar la racionalidad de cada uno de estos enfoques. El análisis de políticas surgió en un momento histórico en el que se reconocía la supremacía del Estado – y del gobierno – como un actor legítimo capaz de resolver los problemas públicos. En este sentido, no resulta extraño observar que todo el proceso de la política pública, observada de este enfoque, se encuentre supeditada y centralizada en el gobierno. Sin embargo, las fuertes transformaciones que ha sufrido el Estado contemporáneo (reducción de recursos, presiones de globalización y regionalización, democratización, demandas de participación ciudadana y pérdida de legitimidad) han puesto en duda ese lugar preponderante del gobierno como actor único para la resolución de problemas públicos. Aquí es donde entra el enfoque de redes como una perspectiva nueva en la cual se reconoce la participación de actores diversos para impulsar políticas públicas.

En el fondo esto entraña un cambio en el concepto de gobernanza¹⁸¹ en cada una de las etapas donde se gestaron cada uno de estos enfoques. Como se mencionó anteriormente, el ambiente en el cual surgió el análisis de políticas era muy propicio para reconocer una gobernanza estatista, esto es un escenario en el cual se reconocía al gobierno como el actor legítimo para articular las prioridades sociales y conducirlas de forma eficiente. Sin embargo, dicho escenario es insostenible actualmente. Las presiones ejercidas sobre el gobierno y el deseo de diversos grupos de participar en la articulación de dichas prioridades ha llevado a que dicho concepto transite a una visión de gobernanza centrada en el Estado¹⁸² – esto es, en la que el gobierno sigue teniendo un papel importante, pero no único – o que incluso se llegue a extremos como el de la gobernanza sin gobierno¹⁸³.

Desde mi punto de vista considero que es pertinente pensar en una gobernanza centrada en el Estado ya que, si bien hay una mayor participación de actores no gubernamentales, el gobierno sigue jugando un rol central en la coordinación de dichos actores, en la conducción (*steering*) de buena parte del proceso de políticas públicas y en la movilización de recursos. Podría decirse, para concluir este apartado, que el gobierno no se encuentra completamente liquidado – y el enfoque de redes no supone eso – pero que el contexto y la situación actual lo obliga a compartir su capacidad de decisión y de resolución de problemas públicos con otros actores.

¹⁸¹ Por gobernanza se entiende a la articulación coherente de un conjunto de prioridades sociales, las cuales son conducidas por una o varias organizaciones políticas, sociales o económicas. Véase B. Guy Peters y Jon Pierre, *Is there a governance theory?*, ponencia presentada en la conferencia de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Canada, 2000, p. 2 y s.

¹⁸² *Ibidem*, p. 5.

¹⁸³ De acuerdo a Peters y Pierre, la idea de gobernanza sin gobierno supone una situación en la cual el gobierno ha perdido completamente la capacidad y legitimidad para gobernar. El gobierno se convierte, cuando mucho, en una arena donde los actores privados y sociales juegan su propio estilo de gobernanza. En estos escenarios los actores privados y sociales gozan de gran legitimidad para resolver los problemas públicos y el gobierno pierde toda su relevancia en el diseño de políticas públicas y en la resolución de los conflictos y problemas públicos. Véase *Loc. cit.*

2. Las tareas pendientes de las redes de políticas y de la gobernanza centrada en el Estado.

El enfoque de redes, de acuerdo a la caracterización que se ha presentado en esta tesis, resulta en enfoque ventajoso, ya que tiene una visión mucha más comprehensiva sobre la complejidad del proceso de políticas públicas y sobre la naturaleza multirorganizativa del gobierno. Sin embargo, tanto desde la arena teórica como de la normativa aún quedan algunos temas que no han podido ser resueltos y se mantienen como una agenda pendiente tanto para el fortalecimiento teórico de la perspectiva como para su aplicación en las administraciones públicas.

Un primer elemento es la definición misma del objeto, esto es la red de políticas. Si bien existe cierto acuerdo sobre la definición de red de políticas, existe mucho debate todavía con respecto a la caracterización clara de los tipos de redes que se pueden estructurar. En el primer capítulo de esta tesis se intentó sistematizar, aunque fuera de una forma muy sencilla, los posibles tipos de redes que se pueden conformar de acuerdo a los tres principales elementos identificados en la definición: convergencia de los intereses de las organizaciones participantes, intensidad y reciprocidad de la interdependencia. Con base en eso se estableció una diferenciación fundamental entre redes formales e informales.

Sin embargo, dicha caracterización podría sufrir variaciones si se tomaran como variables relevantes elementos como la cantidad y el tipo de actores, los tipos de procesos, los estilos tradicionales de elaboración de políticas en países distintos. Así pues, la categorización puede ser tan extensa que termina por ser inmanejable el concepto. Esto se debe, en buena medida, al poco desarrollo teórico con respecto al enfoque y a su simple caracterización con base en la comparación con el enfoque de análisis de políticas o a la acumulación de experiencias anecdóticas en distintos contextos. Por otra parte, la diversidad del concepto de redes se debe, también, al tipo

de concepto de gobernanza al que se encuentra vinculado, el cual supone que valores como la participación, la inclusión y la negociación son valiosos intrínsecamente, pero no termina por definirlos claramente.

Un segundo tema que también queda pendiente en la agenda de las redes de políticas es el del fortalecimiento del análisis de la gestión interna de las redes. En general se considera que el interior de las redes de políticas – sobretodo de las redes formales de políticas – continúa siendo una caja negra de la cual no se conoce con claridad los procesos que se desarrollan. Es por esto que hay muchas críticas a este tipo de arreglos multiorganizacionales, sobre todo desde el mirador normativo, debido a que no se reconocen claramente los instrumentos de toma de decisiones y de rendición de cuentas. En este punto, la presente tesis fue un poco limitada para aportar sobre este tema debido a que los tipos de redes estudiadas en el caso fueron del tipo informal por lo que no se pudo ahondar mucho en el análisis de la gestión de redes formales.

En tercer lugar, tampoco queda del todo resuelto el tema de la vinculación del enfoque de redes con los impactos de las políticas públicas que se imponen. Este ha sido un problema de casi todos los enfoques de políticas públicas; es posible evaluar los resultados de una determinada política de acuerdo a los objetivos y metas propuestos, pero es bastante difícil vincularlo a los impactos reales que dicha política tiene sobre el problema que se intentaba resolver. Sin embargo, en el caso de las redes de políticas esto se vuelve especialmente relevante debido a que, desde la vertiente normativa, se supone que las redes son buenas no sólo debido a su carácter participativo e inclusivo, sino a que ofrece mayores posibilidades de una implementación exitosa y, por ende, una mayor posibilidad de impactar positivamente en el problema público. El estudio de caso podría demostrar que la relación entre una red de políticas, a pesar de ser informal, conduce a resultados e impactos positivos, sin embargo, no existe otro punto de

comparación (una visión lineal sobre el mismo problema u otro tipo de análisis de redes) que permita sustentar dicha relación causal. En este sentido, la tesis nunca tuvo el propósito de demostrar esto, sino orientarse principalmente a las interacciones y a la forma en la que se diseña e implementa una política en escenarios de colaboración.

Otro tema que también no ha sido considerado – y que resulta de especial importancia para los procesos actuales de modernización y adecuación de las administraciones públicas – es el de la rendición de cuentas. El enfoque de redes queda hasta cierto punto limitado porque no ha sido capaz de explicar los mecanismos a través de los cuales sea posible exigir cuentas a todas las organizaciones participantes sobre el destino de los recursos y la forma en la que se implementan las políticas públicas. Este tema no es exclusivo del enfoque de redes, sino en general de casi todos los esfuerzos de modernización administrativa.

Actualmente, Guy Peters propone como una solución a estos enfoques menos orientados hacia la Nueva Gestión Pública, la introducción del concepto de rendición de cuentas como desempeño; esto es que la ciudadanía esté enterada de los resultados de las políticas y del uso que se da a los recursos con base en el desempeño exitoso que pudieran tener determinados instrumentos¹⁸⁴. Comparto la opinión anterior de Peters, sin embargo considero que esto también debe venir acompañado de otro tipo de instrumentos de rendición de cuentas que estén presentes a lo largo del el proceso de diseño e implementación de la red. Estos instrumentos podrían ser la transparencia y el acceso a la información, la instalación de foros abiertos a la ciudadanía en el momento en que se discutan distintos aspectos de la política pública – como la presentación de los objetivos, instrumentos y resultados – con el propósito de que todo el proceso resulte mucho más transparente y se rompa con la “caja negra” que termina siendo una red de

¹⁸⁴ B. Guy Peters, Internationalization of Administration Reform: A Perspective From North America, ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Gestión Pública en América del Norte, El Colegio de México, 27 de octubre de 2005.

políticas¹⁸⁵. En términos prácticos, la apertura de la red, aunque sólo sea para brindar información a la ciudadanía, puede ayudar a generar un ambiente de mayor confianza hacia adentro de la red, al establecerse acuerdos que serán conocidos por todos y tenderán a respetarse; así como hacia afuera de la red, ya que consolidará un ambiente de confianza entre la ciudadanía sobre las funciones y el desempeño de la red en distintas etapas del proceso.

3. De los alcances y límites de los municipios mexicanos en la conformación de arenas de políticas públicas.

Como un tercer grupo de conclusiones debe considerarse los alcances y límites de las administraciones públicas locales como motores para establecer arenas de políticas públicas, así como la posibilidad que dichos espacios tienen para consolidarse como redes de políticas. El análisis de la política de desarrollo urbanos y de protección y conservación de zonas y monumentos históricos, así como el caso de la ciudad de Morelia en los últimos años puede proporcionarnos algunas pistas sobre estas conclusiones.

El desarrollo político y administrativo en México durante las últimas tres décadas ha ido consolidando un sistema intergubernamental cada vez más amplio y en el que los gobiernos locales han tenido la posibilidad de tener mayores espacios de participación tanto en el diseño como implementación de distintos tipos de políticas públicas. El establecimiento de mecanismos de coordinación (como los CUC, los CUD y los CDS), la construcción de un Sistema Nacional de Planeación intergubernamental, el fortalecimiento de los instrumentos de transferencia de recursos fiscales y los procesos de descentralización en varios ámbitos de la administración pública han favorecido el fortalecimiento de las instancias de gobierno local y los han convertido en actores relevantes en la escena política.

¹⁸⁵ Loc. cit.

Por otra parte, las presiones democratizadoras – tanto desde una visión representativa como de la participación de la ciudadanía en la toma de las decisiones – ha favorecido que buena parte de los gobiernos locales hayan tenido periodos de alternancia política, además de consolidar instrumentos de participación ciudadana que brinden un mayor grado de legitimidad a las funciones gubernamentales locales. Si bien se mantienen todavía algunas prácticas clientelares y corporativas, las presiones ciudadanas han hecho que este tipo de instrumentos se vayan desgastando con mayor rapidez.

En síntesis, la fisonomía del gobierno local mexicano ha cambiado mucho en los últimos años, ya no son actores relegados o completamente dependientes de los designios del gobierno federal y ahora gozan de un mayor grado de autonomía y capacidad para impulsar proyectos autónomos. Sin embargo, tomando en cuenta este nuevo contexto sería conveniente preguntarse si es posible hablar de gobiernos municipales hacedores de políticas públicas o si limitan su actuación a la gestión de los servicios públicos que por ley deben proveer. Asimismo, es pertinente responder cuales son las limitaciones – de carácter administrativo, técnico e incluso institucional – con las que cuentan los municipios para convertirse en verdaderos hacedores de política pública. Finalmente, también sería conveniente preguntarnos si, en el escenario actual, se puede hablar de municipios que son capaces de establecer esquemas de colaboración con actores no gubernamentales locales para resolver los problemas públicos de su municipio. Estas tres conclusiones se referirán específicamente para el caso de los municipios urbanos.

El contexto y la forma en la que se han desarrollado los gobiernos municipales en México han cambiado en los últimos años. Anteriormente, estos ámbitos de gobierno estaban reducidos a simples agentes operativos, gestores de servicios públicos y, en el

mejor de los casos, en tomadores de decisiones sobre cuestiones de coyuntura o según a la disponibilidad de recursos. Como se muestra en el estudio de caso presentado en esta tesis algunos gobiernos municipales, especialmente los urbanos, están transitando a una etapa en la que el espacio de acción se amplía. Ahora los gobiernos no se reducen a la gestión, sino que se involucran de forma directa en la construcción de una agenda de políticas públicas locales, de situaciones en la que se construyen espacios de deliberación y discusión entre los actores políticos y administrativos del Ayuntamiento y, en algunos casos, con actores externos al gobierno.

De acuerdo a Enrique Cabrero, en otros gobiernos municipales se esta presentando un escenario donde la construcción de dicha agenda de políticas es incluso más amplia y compleja. En esos casos, menciona Cabrero, "... el gobierno municipal asume como responsabilidad propia el bienestar integral de los habitantes del municipio. A partir de esta concepción, el desarrollo y la vida pública local pasan a ser el extenso ámbito de la acción del gobierno local"¹⁸⁶. Dentro de este escenario se establecen espacios de decisión sobre instrumentos y estrategias de política pública e incluso los problemas tradicionales, en particular los servicios públicos, se tratan desde una visión integral¹⁸⁷.

Así pues podría mencionarse que en algunos gobiernos municipales se comienza a construir un espacio de políticas públicas autónomo. Sin embargo, esta aseveración requiere una acotación. En primer lugar, es importante señalar que existe una gran variación en el desarrollo administrativo de los municipios; cada gobierno municipal ha avanzado a diferentes ritmos y en diferentes aspectos de política. Así, puede haber algunos casos de gobiernos locales completamente desarrollados y con una agenda de

¹⁸⁶ Enrique Cabrero Mendoza, "La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria" en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, 1ª edición, p. 28.

¹⁸⁷ Loc. cit.

políticas deliberativa muy consolidada, mientras que existen todavía municipios que se limitan a la gestión de los servicios tradicionales y no tienen interés o posibilidad de desarrollar una agenda de políticas.

Finalmente, es necesario señalar también que los adelantos en algunos municipios responden, aunque suene bastante obvio, a la realidad local. Así, por ejemplo, en el caso de Morelia se observa una marcada orientación a aprovechar aquellos recursos que considera valiosos para el desarrollo económico de su ciudad (esto es, un Centro Histórico que sea capaz de atraer turismo). Otros casos de ciudades pueden orientarse a otros nichos de política o a aspectos que consideren centrales para el desarrollo de su gobierno. Lo que si es una realidad es que muchos gobiernos municipales han transformado la forma en la que enfrentan la tarea de gobernar y se involucran cada vez más en esquemas amplios de política pública que incluso constitucionalmente no les corresponden.

Sin embargo, convendría preguntarse qué factores siguen limitando a los gobiernos municipales para desarrollar de forma más eficiente dichos espacios de política pública. Considero que las razones se podrían dividir en factores institucionales, administrativos y políticos. En términos institucionales considero que la razón fundamental es la duración de los periodos de gobierno en los municipios. Tres años es un periodo de tiempo muy corto para que los gobernantes se interesen en desarrollar amplios proyectos de política pública que tal vez no tengan un impacto visible durante su gestión y, por lo tanto, no permitirá dar una calificación adecuada a su gestión.

En términos administrativos la razón central es el bajo grado de profesionalización y el alto grado de movilidad de los servidores públicos lo cual reduce la capacidad de los municipios y limita la memoria institucional. Al momento de entrevistar a funcionarios municipales es asombroso observar la actitud emprendedora

de muchos de ellos, sin embargo buena parte de esa actitud innovadora se pierde al momento que intentan aterrizar dichas ideas. Por una parte, la falta de habilidades técnicas de los funcionarios hace que estén más preocupados por terminar de entender todos los procesos operativos diarios de su dependencia que por impulsar proyectos de políticas; por otra parte, la memoria institucional de gobiernos anteriores normalmente no existe por lo que es imposible recuperar ideas ya existentes y que pudieran concretarse.

Finalmente, el factor político es determinante. Debe reconocerse que, a pesar de los cambios democráticos, la rotación de partidos y la mayor participación ciudadana, todavía existe una fuerte tradición política en varios municipios orientada hacia el cacicazgo y el clientelismo. Los cambios en las elites políticas locales no ha sido tan rápido y, por lo tanto, en muchos casos el gobierno municipal sigue siendo un refugio para una elite local que busca mantener sus relaciones de clientelismo con los diferentes grupos políticos de la localidad. En este sentido, el impulso de proyectos innovadores, o la inclusión de nuevos actores, es absurdo e innecesario para los intereses del gobierno. Afortunadamente, dichos reductos, en el ámbito de los municipios urbanos, son cada vez más reducidos.

Una última pregunta que me gustaría responder es si estos nuevos gobiernos municipales capaces de establecer arenas de políticas públicas, pero con ciertas limitaciones administrativas e institucionales, son capaces de conformar espacios de colaboración o redes de políticas. En mi opinión, y de otros autores¹⁸⁸, considero que si es posible, pero tienden a ser de duración efímera u orientadas a políticas o proyectos muy específicos.

¹⁸⁸ Ibidem, p. 30.

La limitación central dentro de los gobiernos municipales es la corta duración de los periodos de gobierno (sólo tres años y sin reelección inmediata) lo cual hace que los gobiernos se preocupen, en el caso de querer iniciar proyectos de colaboración, por establecer redes que cumplan con pocos objetivos, fácilmente identificados y que se puedan concluir en el periodo de tres años. Lo anterior aunado al bajo grado de profesionalización y a la alta rotación de los funcionarios públicos locales hace que se pierda la experiencia de proyectos conjuntos.

En opinión de Cabrero, “la excepción a este tipo de tendencias se da cuando existe una configuración de actores no gubernamentales suficientemente cohesiva y autónoma para resistir el cambio del equipo de gobierno y que más bien sea el conjunto de actores gubernamentales el que se integre a la red tal y como venía funcionando”¹⁸⁹. Creo que Cabrero tiene razón al considerar que el impulso de los actores no gubernamentales es central para el mantenimiento de la red, sin embargo, y tomando el caso de Morelia como ejemplo, se dan casos en los que desde la burocracia local se mantiene el impulso para mantener la red de políticas. El IMDUM fue un elemento central en el proceso de transición de la red de políticas de un gobierno al otro. El debilitamiento del Patronato Pro-Rescate y del Comité de Participación Ciurana vaticinaba la desaparición de la red, pero fue el IMDUM – gracias al mantenimiento de algunos de sus cuadros directivos y operativos – que permitieron que la red resistiera el cambio.

Un aspecto en el que estoy completamente de acuerdo con Cabrero es la adaptación de algunas estructuras gubernamentales a la lógica de la red. Este sería el caso del FIPE, el cual, a pesar de contar con todo el apoyo político del nuevo gobierno,

¹⁸⁹ Loc. cit.

tuvo que adaptarse a la lógica de los actores que conformaban la red para impulsar e implementar proyectos en el Centro Histórico de Morelia.

Así pues, la conclusión en el caso de los municipios es ambivalente. Por un lado, podemos hablar que estamos frente a un proceso de cambio hacia municipios mucho más emprendedores y con la capacidad de impulsar políticas públicas y redes. Sin embargo, las limitaciones y restricciones político-administrativas favorecen que dichos espacios de deliberación y colaboración sigan teniendo una vida corta y no se mantengan en la memoria institucional.

Bibliografía

A. Fuentes Primarias

Ayuntamiento de Morelia, “Reglamento Urbano de los Sitios Culturales y Zonas de Transición del Municipio de Morelia, Estado de Michoacán de Ocampo”, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 25 de mayo de 1998, Tercera Sección

_____, Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico, Versión Abreviada, Morelia, 2001, 148 p.

_____, Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico, versión completa, Morelia, 2001, 17 p.

_____, Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población Morelia, Morelia, s.a.

_____, Programa de Reestructuración Turística, México, s.e., 2003, 250 p.

Comité Intergubernamental para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural Mundial, Guías Operativas para la Implementación de la Convención del Patrimonio Mundial, París, 1ª edición, 2005, 151 p.

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Programa Nacional de Cultura 2001 - 2006, México, s.e., 2001, 212 p.

_____, “Reglas de Operación de los Programas del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes”, Diario Oficial de la Federación, 25 de abril de 2003, Tercera Sección.

_____, “Reglas de operación del Fondo de apoyo a comunidades para la restauración de monumentos y bienes artísticos de propiedad federal”, Diario Oficial de la Federación, 25 de abril de 2003, pp. 430 – 440.

Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, Morelia, 1995

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, Local partnerships for a better governance, Francia, 1ª edición, 2001, 390 p. (También se utilizó la versión en español)

Presidencia de la República, “Programa Nacional Fronterizo”, en Antología de Planeación en México 1917 – 1985, v. 3: Los programas de desarrollo e inversión pública (1958 – 1970), México, FCE – SPP, 1ª edición, 1985, pp. 9 – 22.

_____, “Decreto por el que se declara una zona de monumentos históricos en la ciudad de Morelia, Michoacán, con el perímetro,

características y condiciones que se mencionan”, Diario Oficial de la Federación, 19 de diciembre de 1990, pp. 16 – 41.

s.a, Ley General de Asentamientos Humanos, México, 1993.

s.a., Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, México, 1972.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Ley General de Asentamientos Humanos, México, s.e., 1976.

_____, Reglamento Interior, México, s.e., 1977.

_____, Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Versión Abreviada, México, s.e., 1978, 52 p.

Secretaría de Desarrollo Social, “Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1989 – 1994”, en Antología de la Planeación en México, t. 23 la planeación del desarrollo social en los noventa, México, SHCP-FCE, 1994, pp. 531-593.

_____, Programa de 100 ciudades: Una Estrategia de desarrollo urbano regional sustentable y concertado, México, s.e., 1994, 115 p.

_____, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001 – 2006, México, s.e. 2001, 133 p..

_____, Programa Hábitat. Reglas de Operación 2004, México, s.e., 2004, 83 p.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, “Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984 – 1988”, en Antología de la Planeación en México 1917-1985. t. 14 Salud, educación y vivienda (1982-1985), México, SPP-FCE, 1983, pp. 193-227.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas, México, s.e, 1984.

Secretaría de la Presidencia, Bases para la Política Económica Regional t. 3, México, s.e, 1976, 674 p.

_____, “Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional” y “Decreto por el que se crean los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico”, Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1975, Tercera Sección.

_____, “Reformas y adiciones al reglamento interior de la Secretaría de la Presidencia”, Diario Oficial de la Federación, 28 de junio de 1976, pp. 7 – 11.

_____, “Decreto que amplía funciones a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados”, Diario Oficial de la Federación, 28 de junio de 1976, pp. 11 – 13.

Secretaría de Programación y Presupuesto, El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo, México, s.e., 1976, 54 p.

_____, México: Desarrollo regional y descentralización de la vida nacional. Experiencias de cambio estructural 1983 – 1988, México, s.e., 1988, 392 p.

Secretaría de Turismo, “Convenio de Coordinación y reasignación de recursos que celebran la Secretaría de Turismo y el Estado de Michoacán de Ocampo”, Diario Oficial de la Federación, 9 de junio de 2004, Tercera Sección.

_____, Programa Nacional de Turismo 2001 – 2006, México, 2001. (Consultado en Internet en la página http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect_231_programa_nacional_de)

UNESCO, Convención del Patrimonio Mundial, París, s.e., 1972.

B. Fuentes Secundarias

Agranoff, Robert y Michael McGuire, “A Jurisdiction-Based Model of Intergovernmental Management in U.S. Cities”, Publius: The journal of Federalism, 28(1998), pp. 5 – 10

_____, Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments, Washington D.C., Georgetown University Press, 1ª edición, 2003, 219 p.

Aiken, Michael y Jerald Hage, “Organizational Interdependence and Intra – Organizational Structure”, American Sociological Review, 33(6), pp. 912 – 930

Aldrich, Howard, Organizations and environments, Estados Unidos, Prentice Hall, 1ª edición, 1979, 384 p.

Alexander, Ernest, “Improbable implementation: The Pressman – Wildavsky Paradox Revisted”, Journal of Public Policy, 9(4), pp. 451 – 466.

_____, How Organizations Act Together, Estados Unidos, Gordon and Breach Publications, 1ª edición, 1995, 384 p.

Arellano Gault, David Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional, México, FCE, 1ª edición, 2004, 262 p.

Azuela de la Cueva, Antonio, “El significado jurídico de la planeación urbana en México”, en Gustavo Garza (comp.), Una década de planeación urbano – regional en México, 1978 – 1988, México, El Colegio de México, 1ª Edición, 1989, pp. 55 – 77.

Bardach, Eugene, Getting agencies to work together: the practice and theory of managerial craftsmanship, Estados Unidos, 1ª edición, 1998, 348 p.

Barry Bozeman, Todas las organizaciones son Públicas, México, FCE, 1ª edición, 1998, 245 p.

Bovens, Mark (ed.), The Quest for Responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organizations, Inglaterra, Cambridge University Press, 1ª edición, 1998, 252 p.

Brinkerhoff, J. M., "Government – Non profit partnership: A defining framework", Public Administration and Development, 22(1), pp. 19 -30.

Cabrero, Enrique, (coord.), Las políticas descentralizadoras en México (1983 – 1993). Logros y desencantos, México, CIDE – Miguel Ángel Porrúa, 1ª edición, 1998, 352 p.

_____ y Gabriela Nava, Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso, México, Miguel Ángel Porrúa – CIDE, 1ª edición, 1999, 575 p.

_____, Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, 1ª edición, 371 p.

Canto, Manuel, "La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas", en José Luis Méndez (comp.), Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica, México, Miguel Angel Porrúa, 1ª edición, 1998, pp. 77 – 97.

Cejudo, Guillermo, Quince años de reforma municipal: Grandes expectativas, realidades múltiples y resultados divergentes. Evaluación de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Administración Pública, El Colegio de México, 2000, 186 p.

Chisholm, Donald, Coordination without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganizational Systems, Estados Unidos, University of California Press, 1ª edición, 1989, 273 p.

Crozier, Michel y Erhard Friedberg, El actor y el sistema, México, Alianza, 1ª edición en español, 1990, 392 p.

_____, Samuel Huntington y Joji Watanuki, The crisis of democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission, Estados Unidos, Columbia University Press, 1ª edición, 1973, 220 p.

Flores Caballero, Romeo, Administración y Política en la Historia de México, México, FCE – INAP, 2ª edición, 1988, 386 p.

García del Castillo, Rodolfo, Los Servicios Públicos Municipales, CIDE, s.e., 1992, 55 p. (Documentos de trabajo, División de Administración Pública no. 3).

Garza, Gustavo, Desconcentración, Tecnología y Localización Industrial en México, México, El Colegio de México, 1ª edición, 1992, 457 p.

_____, “La política de parques y ciudades industriales en México: etapa experimental (1953 – 1970)”, Estudios Demográficos y Urbanos, 3(1988), pp. 39 – 56.

_____, “Impacto regional de los parques y ciudades industriales en México”, Estudios Demográficos y Urbanos, 5(1990), pp. 655 – 675.

_____, La urbanización en México en el siglo XX, México, El Colegio de México, 1ª edición, 2003, 208 p.

_____ y Sergio Puente, “Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978”, en Gustavo Garza (comp.), Una década de planeación urbano – regional en México, 1978 – 1988, México, El Colegio de México, 1ª Edición, 1989, pp. 79 – 101.

Guillén, Tonatiuh, y Alicia Ziccardi, “Parámetros de la reforma municipal en México”, en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi, Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República, México, Miguel Ángel Porrúa – UNAM, 1ª edición, 2004, pp. 5 – 50.

_____, “La reforma del 115 Constitucional. El gobierno municipal, federalismo y relaciones intergubernamentales”, en Juan Pablo Guerrero Amparán y Tonatiuh Guillén López, Reflexiones entorno a la reforma del artículo 115 constitucional, México, 1ª edición, 2000, pp. 245 – 256.

Hanf, Keneth y Fritz Scharpf (ed.), Interorganizational policy making, Londres, Sage Publications, 1ª edición, 1978, 370 p.

Hecló, Hugh, “Issue Networks and the Executive Establishment”, en Anthony King (ed.), The new American Political System, Estados Unidos, 1ª edición, pp. 87 – 124.

Hegner, Friedhart, “Solidarity and Hierarchy: Institutional Arrangements for the Coordination”, en Franz-Xaver Kaufmann, et al. (ed.), Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector. The Biefeld Interdisciplinary Project, Alemania, Walter de Gruyter, 1ª edición, 1986, pp. 407 – 430

Hood, Christopher, The Tools of Government, Inglaterra, MacMillan Press, 1ª edición, 1983, 178 p.

Hulme, David y Michael Edwards, “NGOs, States and Donors: An Overview”, en Hulme y Edwards, NGOs, States and Donors. Too close for comfort?, Inglaterra, MacMillan Press, 1ª edición, 1997, pp. 11 – 45.

Hyden, Goran, “Governance and the Study of Politics” en Goran Hyden y Michael Bratton, Governance and Politics in Africa, Estados Unidos, Lynne Rienner, 1ª edición, 1992, pp. 1 – 26.

Jordan, Grant y Klaus Schubert, “A preliminary ordering of policy networks”, European Journal of Political Research, 21(1), pp. 7 – 27.

Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn y Joop F. M. Koppenjan (eds.), Managing complex networks. Strategies for the Public Sector, Inglaterra, Sage, 1ª edición, 1997, 206 p.

Kingdon, Kingdon, Agendas, Alternatives and Public Policies, Nueva York, Harper Collins, 2ª edición, 1995, 254 p.

Kooiman, Jan, (ed.), Modern Governance: new government – society interactions, Inglaterra, SAGE Publications, 1ª edición, 1993.

Krishna, Aniruch, “Partnerships between local governments and community – based organisations: Exploring the scope for synergy”, Public Administration and Development, 23(2), pp. 361 – 371.

Lijphart, Arend, “Comparative Politics and the Comparative Method”, The American Political Science Review, 65(1971), pp. 682 – 693.

Majone, Giandomenico, “Mutual Adjustment by Debate and Persuasion”, en Franz-Xaver Kaufmann, et al. (ed.), Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector. The Biefeld Interdisciplinary Project, Alemania, Walter de Gruyter, 1ª edición, 1986, pp. 445 – 458.

Méndez, José Luis, “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, Foro Internacional, 1(1993), pp. 111 – 144.

Mendoza Barrueto, Eliseo “Historia de los programas federales para el desarrollo económico de la frontera norte”, en Mario Ojeda, Administración del desarrollo de la frontera norte, México, El Colegio de México, 1ª edición, 1982, pp. 39 – 83.

Mercer, James, Strategic Planning for Public Managers, Estados Unidos, Quorum Books, 1ª edición, 1991, 217 p.

Merino, Mauricio, “La (des)centralización en el sexenio de Salinas”, Foro Internacional, 1-2(1996), pp. 372 - 299.

Mintzberg, Henry, “Crafting Strategy”, Harvard Business Review, Julio – Agosto 1987, pp. 66 – 75.

Naschold, Frieder y Casten von Otter, Public sector transformation. Rethinking markets and hierarchies in government, Suecia, John Benjamins Publishing Company, 1ª edición, 1996, 178 p.

Ouchi, William “Markets, Bureaucracies and Clans”, Administrative Science Quarterly, 25(1), pp. 129 – 141.

Pedrao, Fernando, “La experiencia del proyecto de desarrollo regional y urbano en México”, Comercio Exterior, 12(1976), pp. 1399 – 1405.

Peltzman, Sam, “The Economic Theory of Regulation after a decade of Deregulation”, Brookings Papers on Economic Activity, 1989, pp. 1 – 59.

Perry, Guillermo y Shadid Burki, Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter, Estados Unidos, Banco Mundial, 1a edición, 1998.

Peters, Guy, Internationalization of Administration Reform: A Perspective From North America, ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Gestión Pública en América del Norte, El Colegio de México, 27 de octubre de 2005.

Pfeffer, Jeffrey y Philip Nowak, “Joint Ventures and Interorganizational Interdependence”, Administrative Science Quarterly, 21(3), pp. 398 – 418.

Pierre, Jon y B. Guy Peters, Governance, politics and the State, Estados Unidos, St. Martin’s Press, 1ª edición, 2000, 231 p.

_____, Is there a governance theory?, ponencia presentada en la conferencia de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Canada, 2000, 33 p.

Plummer, Janelle (ed.), Focusing partnerships. A sourcebook for Municipal Capacity Building in Public – Private Partnerships, Inglaterra, Earthscan, 1ª edición, 2002, 341 p.

Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky, Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, México, FCE, 1ª edición, 1998, 411 p.

Ramírez Romero, Esperanza, Resurgimiento del Centro Histórico de Morelia. Un Espacio en Pugna, Morelia, PPCHM, 1ª edición, 2004, 200 p.

Reilly, Charles A. (ed.), New Paths to Democratic Development in Latin America, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, 1ª edición, 1995, 319 p.

Renero, Gustavo, Función económica y social de las Juntas Federal de Mejoras Materiales, México, tesis para obtener el grado de licenciado en economía, UNAM, 1972, 198 p.

Rodríguez, Victoria, La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo, México, FCE, 1ª edición en español, 1999, 335 p.

Sabatier, Paul, “An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy – oriented learning therein”, Policy Sciences, 21(2), 129 – 168.

_____, “Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis”, Journal of Public Policy, 1(1986), PAGINAS.

Salamon, Lester M., Partners in Public Service. Government – Nonprofit Relations in the Modern Welfare State, Estados Unidos, The Johns Hopkins University Press, 1ª edición, 1995, 328 p.

Schleider, Heinz, “Building structures coordination”, en Franz-Xaver Kaufmann, et al. (ed.), Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector. The Biefeld Interdisciplinary Project, Alemania, Walter de Gruyter, 1ª edición, 1986, pp. 510 – 530.

Smith, Brian, Decentralization. The territorial dimension of the State, Inglaterra, George Allen & Unwin, 1ª edición, 1985, 227 p.

Soberanes, José Luis, La reforma urbana, México, FCE, 1ª edición, 1993, 398 p.

Tamayo, Jesús y Carlos Alberto Gómez de León, “Industrialización y urbanización en el norte de México: una exploración de su relación”, en Salvador Rodríguez y Rodríguez, et al., El desarrollo regional en México. Antecedentes y perspectivas, México, UNAM, 1ª edición, 1996, pp. 515 – 550.

Thompson, Dennis, “Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands”, American Political Science Review, 74(4), pp. 905 – 916.

Thompson, Grahame, et al., Markets, Hierarchies & Networks, Inglaterra, Sage Publications, 1ª edición, 1991, 306 p.

Torres, Blanca, “Las organizaciones no gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación” en José Luis Méndez (comp.), Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica, México, Miguel Angel Porrúa, 1ª edición, 1998, pp. 35 – 61.

Unikel, Luis, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza, El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras, México, El Colegio de México, 1ª edición, 1976, 476 p.

Vilas, Carlos, “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro””, en Rosalba Casas, et al., Las políticas sociales de México en los noventa, México, Plaza y Valdés Editores, 1ª edición, 1996, pp. 111 – 141.

Villicaña Palomares, Enrique, Plan Maestro para el Rescate del Centro Histórico de Morelia. 2001: año de realizaciones, Morelia, Ayuntamiento de Morelia, 2001, 21 p.

Wright, Deil, Para entender las relaciones intergubernamentales, México, FCE, 1ª edición, 1997, 704 p.

Ziccardi, Alicia, “La planeación urbana municipal, ¿función normativa o sustento de la gobernabilidad local?, en Enrique Cabrero, Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, México, Miguel Ángel Porrúa – CIDE, 1ª edición, 2003, pp. 129 – 154.

_____, “Problemas urbanos: proyectos y alternativas ante la crisis”, en Héctor Aguilar Camín, et al., México ante la crisis, México, Siglo XXI, 1ª edición, 1986, pp. 52 - 85.

C. Entrevistas

Directora de Turismo Cultural de la Secretaría de Turismo Federal.

Director Nacional de Licencias y Permisos del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Director del Centro INAH Michoacán.

Exdirector de Coordinación Regional de la Secretaría de Turismo del Estado de Michoacán.

Jefa de Departamento de Trámites y Servicios Legales del Centro INAH Michoacán.

Director Técnico y Exdirector del Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia.

D. Asistencia a Conferencias, Seminarios o Talleres

“Encuentro de los miembros de la Asociación Nacional de Ciudades Patrimonio de la Humanidad”, Morelia, Michoacán, 28 y 29 de diciembre de 2004.

Primer Curso de Actualización “Administración y Conservación de Inmuebles Históricos y Artísticos de Propiedad Federal, Abiertos al Culto en Custodia de las Asociaciones Religiosas”, Morelia, Michoacán, 22 de agosto de 2005.

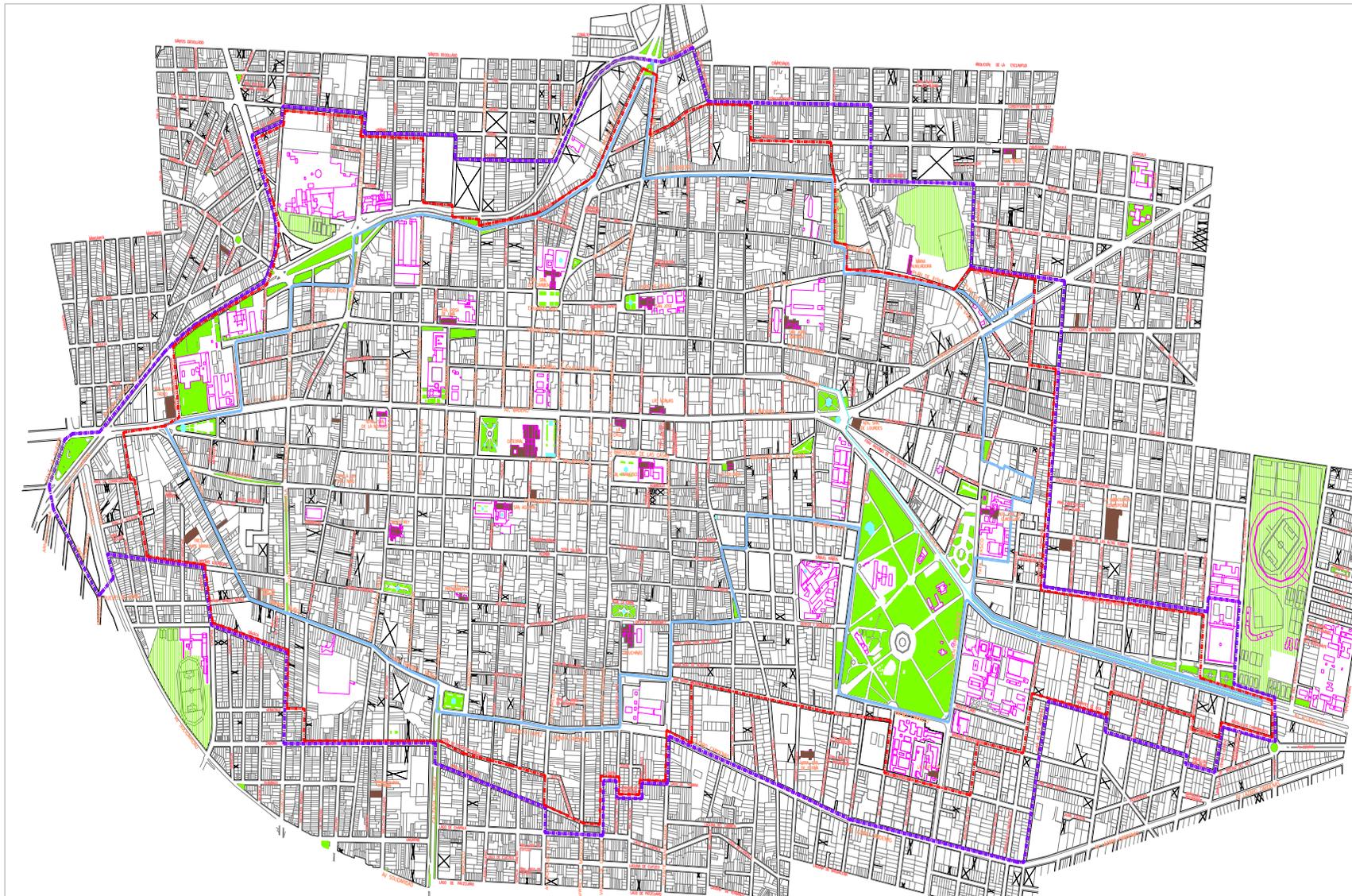
“Conferencia Internacional sobre Modernización de la Gestión Pública en América Latina”, El Colegio de México, 27 y 28 de Octubre de 2005.

Anexo I

Planos del centro histórico de Morelia

1. Perímetro de la Zona de Monumentos Históricos, de la Zona de Transición y de la Zona de aplicación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de Morelia.
2. El Centro Histórico como parte de la ciudad de Morelia.
3. Carta Urbana del Centro Histórico de Morelia. Usos de suelo urbano.
4. Tipo de deterioro de las distintas zonas del Centro Histórico de Morelia.

La fuente para todos estos planos fue el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de Morelia, 2001.



H. AYUNTAMIENTO DE MORELIA 1999-2001

PROGRAMA PARCIAL DE DESARROLLO URBANO DEL CENTRO HISTÓRICO DE MORELIA, MICHOACÁN

SÍMBOLOGÍA

- LÍMITE DE ZONA DE RESERVADOS HISTÓRICOS, ÁREA = 271.48 Hm²
- LÍMITE DE ZONA DE FORTALECIMIENTO ECONÓMICO, ÁREA = 482.20 Hm²
- LÍMITE DE ZONA DE FORTALECIMIENTO ECONÓMICO, ÁREA = 494.73 Hm²
- CABLES Y TAPALOS
- PARQUES Y ESPACIOS ABIERTOS
- DEPORTIVO
- LÍNEAS DE SERVICIOS

PAIS: ANTECEDENTES BASE C.A.E. A-1

FECHA DE APROBACIÓN: Noviembre de 2001 ESCALA: 1:4,000

INSTITUTO MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO DE MORELIA

Logo of IMDU Morelia and logo of the state government of Michoacán.

H. AYUNTAMIENTO DE MORELIA 1999-2001

PROGRAMA PARCIAL DE DESARROLLO URBANO DEL CENTRO HISTÓRICO DE MORELIA, MICHOACÁN

CENTRO DE POBLACION

AREA URBANA ACTUAL	CRECIMIENTO FUTURO DEL AREA URBANA
VALDAD ACTUAL	VALDAD EN PROYECTO
PRINCIPALES INTERSECCIONES	TENDENCIAS DE CRECIMIENTO
MOVIMIENTOS REGIONALES	CENTRO HISTÓRICO
CU CENTRO URBANO	SCU SUBCENTRO URBANO
CD CENTRO DE DISTRITO	CORRIDOR DE SERVICIOS URBANOS
ZONAS INDUSTRIALES	PRINCIPALES EQUIPAMIENTOS

POBLACION

CENTRO DE MORELIA (P.O.U. 1990)

AÑO	URBANO	1990 %	1990	PROYECTADO
1970	12,000	100	140	118.36%
1980	25,278			
1990	42,816			
2000	62,308			
2010	77,000			
1970	24,500			
1980	37,000	2,500	89.36%	
1990	47,000			
2000	62,308	8.0	6.500	80.36%
2010	77,000		8,200	96.36%
2001	80,000		8,000	95.36%
2010	110,000	3.0	11,000	99.36%

CENTRO DE MORELIA HISTÓRICO (P.O.U. 1990)

AÑO	AREA URBANA	POBLACION	DE 1970 A 1990	DE 1990 A 2010	DE 1970 A 2010
1970	42,816	42,816	8.0	8.0	
1980	42,816	42,816	8.0	8.0	8.0
1990	42,308	42,308	8.0	5.5	5.5
2001	40,000	40,000	8.0	4.0	5.1
2010	28,000	42,308	8.0	2.8	2.9

(1) PROYECCION DEL PROGRAMA DE ACUERDO A LA TASA ANUAL DEL PERIODO 90-99
(2) PROYECCION DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DE MORELIA (ACTUALIZACION 99)

CRECIMIENTO HISTÓRICO

AÑO	1970	1980	1990	2000	2010	1999
1970	17,280	37,216	42,816	62,308	77,000	76,200
1980	17,280	37,216	42,816	62,308	77,000	77,000
1990	148	148	120	88	76	76

(1) PROYECCION DEL PROGRAMA DE ACUERDO A LA TASA ANUAL DEL 5.48 (PERIODO 90-99)
(2) ZONA DE MOVIMIENTOS

CUADRO COMPARATIVO

INDICADOR	1970	1980	1990	2000	2010
PIA - 99 TOTAL	271,290	134,000			
TERCERIO	172,044	103,800			
CUO - HCS TERCERIO	47,037	24,408	16,442.4	63,008	104,000

SIMBOLOGIA COMPLEMENTARIA

LIMITE DE ZONA DE MOVIMIENTOS	AREA DE RECONSTRUCCION ECOLOGICA
LIMITE DE ZONA DE VALDAD DEL PROGRAMA	ESPACIOS ABIERTOS
LIMITE DE ZONA URBANA ACTUAL	CURVAS DE NIVEL 2' CADA 100 MRS.
LIMITE DE CRECIMIENTO URBANO	

(1) DATOS DE ACUERDO AL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DE MORELIA, ACTUALIZACION 1999-2001

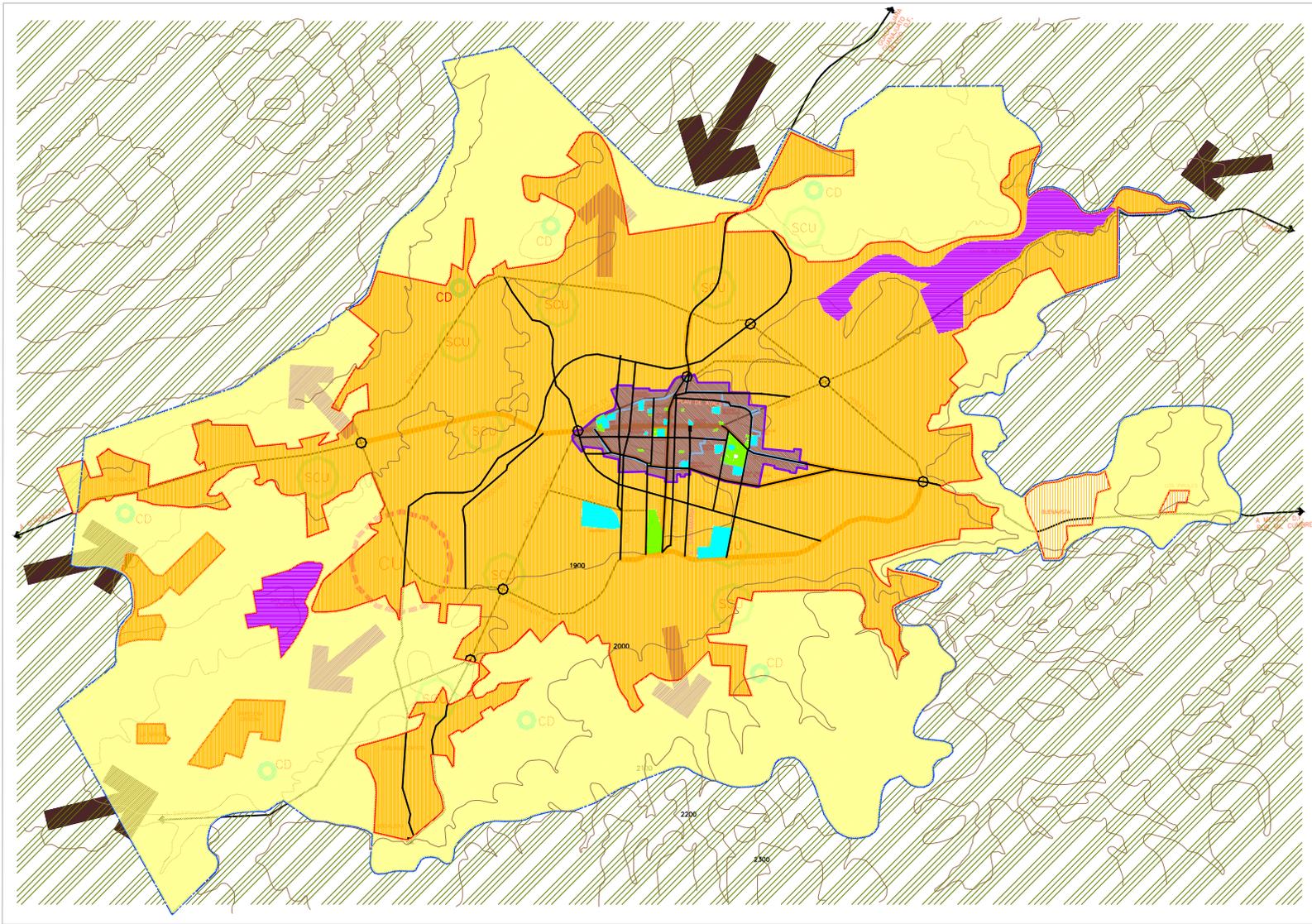
PLANO ANTECEDENTES: RELACION DEL CENTRO HISTÓRICO CON LA CIUDAD

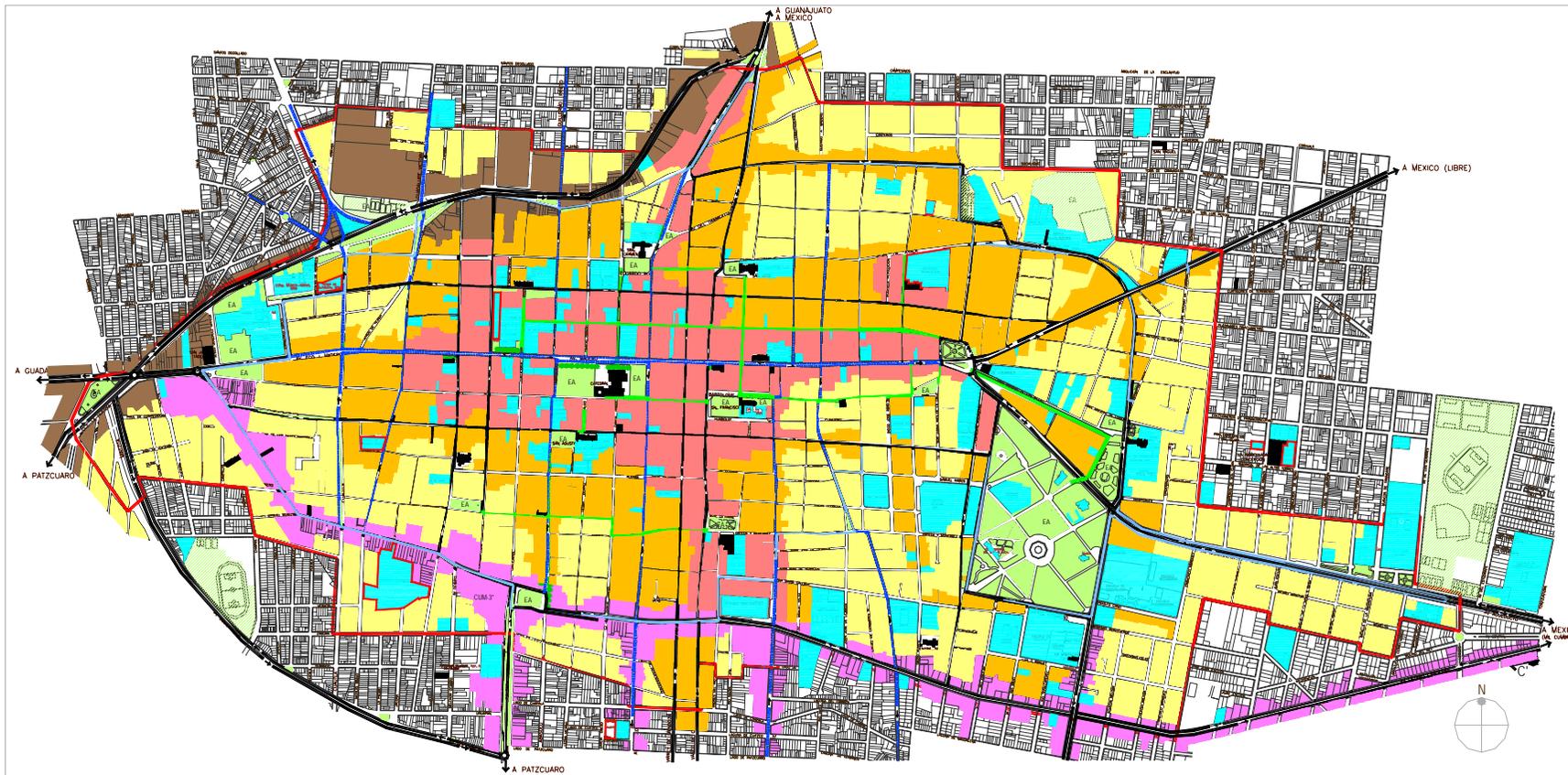
FECHA DE EMISION: **NOVIEMBRE DE 2001**

ESCALA: **1:1000**

INSTITUTO MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO DE MORELIA

CONSEJEROS: EURA





PROGRAMA PARCIAL DE DESARROLLO URBANO DEL CENTRO HISTORICO DE MORELIA, MICHOACAN CARTA URBANA

SIMBOLOGIA

USOS

H	HABITACIONAL CON COMERCIO BASICO
HM	HABITACIONAL MIXTO
CM	COMERCIAL MIXTO
	CORREDOR DISTRICTAL MIXTO
	CORREDOR COMERCIAL MIXTO

DESTINOS

E	EQUIPAMIENTO BASICO Y REGIONAL
EA	ESPACIOS ABIERTOS Y PLAZAS
EA	ESPACIOS ABIERTOS DEPORTIVOS

NIVELES

	INDICA EL USO DEL SUELO
	NUMERO DE NIVELES PERMITIDOS EN NUEVAS EDIFICACIONES EN LOTES SIN INMUEBLE PATRIMONIAL
HM-2	2 NIVELES CON RESTRICCION DE 4.50 MTS. AL FRENTE DEL LOTE (1er. nivel altura max. 4.50mts.)
3'	3 NIVELES O 9.50 MTS. DE ALTURA CON NORMA ESPECIAL DE ESTACIONAMIENTO

ESTRUCTURA VIAL

	AVENIDA DE VALOR PAISAJISTICO
	VALIDAD PREFERENTE PARA TRANSPORTE PUBLICO, ESTACIONAMIENTO PROHIBIDO
	VALIDAD PREFERENTE PARA TRANSPORTE PRIVADO, ESTACIONAMIENTO PROHIBIDO
	SENTIDO VIAL
	CALLE DE LIGA PEATONAL

SIMBOLOGIA COMPLEMENTARIA

	LIMITE DE LA ZONA DE MONUMENTOS HISTORICOS, DECRETO DEL 19 DE DICIEMBRE DE 1990
	LIMITE DE LA ZONA DE APLICACION DEL PROGRAMA
	IGLESIAS Y TEMPLOS
	EQUIPAMIENTO DE ABASTO LOCAL

NORMAS COMPLEMENTARIAS SOBRE VIALIDAD

TRAMO	VIALIDAD	USO PERMITIDO
A-A'	AV. HEROES DE NOCUPETARO PARAMENTO NORTE	CRM. CORREDOR REGIONAL MIXTO, HASTA 4 NIVELES O 15 MTS. DE ALTURA
B-B'	AV. HEROES DE NOCUPETARO PARAMENTO SUR	CRM. CORREDOR REGIONAL MIXTO, HASTA 3 NIVELES O 9.50 MTS. DE ALTURA
C-C'	AV. MANUEL MUÑIZ-LAZARO CARDENAS AMBOS PARAMENTOS EXCEPTO LOTE DEL MDO. INDEPENDENCIA	CUM. CORREDOR URBANO MIXTO, HASTA 3 NIVELES O 9.50 MTS. DE ALTURA NORMA ESPECIAL DE ESTACIONAMIENTO



H. AYUNTAMIENTO DE MORELIA

1999-2001

ESCALA GRAFICA EN METROS



FECHAS DE APROBACION

CABILDO	26 Y 30 DE NOVIEMBRE DE 2001.
PUBLICACION	31 DE DICIEMBRE DE 2001.
REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD	15 DE ENERO DE 2002.

Anexo II

Metodología para el análisis de redes de políticas

En el capítulo primero de la tesis se presentó el marco teórico general del enfoque de redes de políticas. Se analizó la importancia del espacio multiorganizativo de políticas y la construcción del sistema de interdependencias como elementos claves en la formación y consolidación de redes. Asimismo, se estableció una diferenciación entre redes formales e informales y se desarrollaron de forma breve seis tipos diferentes de redes de políticas. Sin embargo, no se explicó la forma en la que dicho enfoque puede hacerse operativo al momento de analizar una política pública específica.

En este anexo se pretende explicar de una forma más clara la metodología que se utiliza en el cuarto capítulo. Siguiendo los elementos desarrollados en el primer capítulo, el análisis de redes de políticas analiza los siguientes puntos: construcción de la arena multiorganizativa de políticas y del entorno organizacional relevante, estudio del sistema de interdependencias y, finalmente, identificación del tipo de red de políticas que se constituye. Cabe resaltar que las fuentes de información para la elaboración de este análisis son diversas. Van desde el estudio de programas de gobierno, manuales de organización, reglamentos internos, entrevistas a funcionarios y percepciones que el mismo investigador elaboró al momento de realizar el trabajo de campo.

a) Construcción de la arena multiorganizativa de políticas.

Un primer paso obligado en el análisis de redes es la caracterización del espacio multiorganizativo de políticas. El propósito de esta etapa es identificar a aquellas organizaciones relevantes que pueden tener alguna incidencia en las redes de políticas. Por otra parte, tiene el propósito de reconocer los recursos que cada organización es capaz de intercambiar o aportar a la red de políticas.

Lo primero que se realiza en esta etapa es hacer un listado extenso de todas las posibles organizaciones que pudieran ser relevantes para la política pública que se está analizando. En este punto es importante ser lo más comprehensivo posible e incluir al mayor número posible de organizaciones en las distintas dimensiones de la política pública. En el caso de la política pública que se analiza en esta tesis, la inclusión de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales interesadas en los ámbitos del desarrollo urbano, la cultura y el turismo es importante para reconocer su papel dentro de la política pública, así como el recursos (legal, técnico, organizacional o financiero) que se utiliza dentro del proceso de políticas públicas.

Una vez elaborado el mapeo extenso de organizaciones se elabora un análisis de interesados (*stakeholder análisis*) a partir del cual se buscará distinguir a aquellas organizaciones que son relevantes en el espacio multiorganizativo de políticas y que, tentativamente, podrían formar parte de la red de políticas. El análisis de interesados es una herramienta de la planeación estratégica que se utiliza para identificar el entorno organizacional relevante al momento de impulsar un proyecto o un programa. Si bien este instrumento se utiliza normalmente desde una organización focal, el análisis de esta tesis es genérico y se utilizará, en un primer momento, para identificar los centros de decisión, los recursos, los intereses y la relevancia de cada organización en el proceso de la política pública.

El primer paso en este estudio es identificar las metas que se tienen en una política pública y empearlo con las estrategias y los centros de decisión correspondientes. La primera tabla quedaría de la siguiente forma.

Tabla ejemplo 1. Análisis de objetivos y centros de decisión relevantes

Objetivos de la política pública	Estrategias o Instrumentos	Centros de decisión organizacional	Efectos de la estrategia
1	A	X	Visibles Inmediatos
2	B	Y	Poco tangibles Largo plazo

La elaboración de esta tabla permitirá reconocer de forma rápida a aquellas organizaciones que son relevantes de acuerdo al control que tienen sobre las decisiones en la elaboración de instrumentos y estrategias. El siguiente paso será identificar los intereses y los recursos que cada organización puede aportar e intercambiar en una situación de cooperación, así como la posición (ya sea de oposición o apoyo) de la organización en el tema. También, la posible capacidad de influencia interna, esto es, hacia el interior del trabajo cooperativo, o externa, con respecto a otros actores no integrados. Este paso se realiza con la elaboración de una tabla de la siguiente forma.

Tabla ejemplo 2. Análisis de recursos y relevancia organizacional

Organización	Interés	Financiero	Organizacional	Legal	Técnico	Político	Legitimidad	Posición	Influencia decisiones	Relevancia
A	++	2	3	2	5	2	1	2	4	3++
B	-	4	2	0	1	2	5	1	1	2-
Promedio										

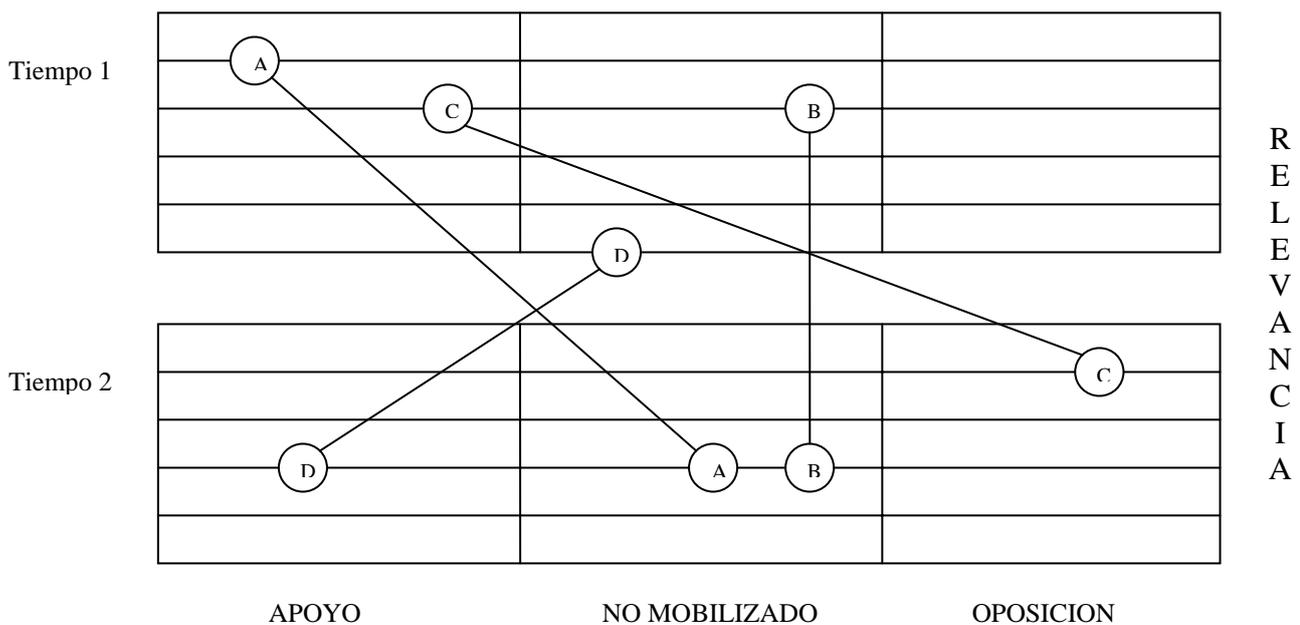
En la tabla anterior se explica el interés que cada organización analizada tiene en la política estudiada, que abarca un rango de (---) nulo interés a (+++) mucho interés; la capacidad de recursos financieros, organizacionales, legales, técnicos, políticos y de legitimidad distribuida en una escala ascendente de 0 a 5; la posición que guarda con respecto a la política, en una escala representada por 0 a una posición antagónica, 1 a no

movilización y 2 apoyo; y, finalmente, el grado de influencia en la toma de decisiones gubernamentales, distribuido igualmente en una escala ascendente de 0 a 5.

La relevancia general de la organización se mide sacando un promedio simple de cada uno de los elementos cuantificables agregando el elemento cualitativo del interés en la política pública. Con base en este primer análisis se puede observar el grado real de preeminencia de cada una de las organizaciones seleccionadas. Sin embargo un análisis agregado no permitiría observar la relevancia relativa de una organización en un aspecto específico. Así, también se elabora un promedio vertical y aquellas organizaciones que cuenten con valores muy superiores a la media en recursos o influencia se pueden considerar como organizaciones potencialmente relevantes en un aspecto específico.

La tabla anterior debe realizarse para cada uno de los periodos de tiempo que quieren analizarse para observar la importancia de cada organización en un determinado periodo de tiempo. Asimismo puede observarse el cambio de una organización a lo largo del tiempo por medio del siguiente diagrama.

Diagrama Ejemplo 3. Cambios organizacionales en relevancia y posición.



Así pues, este diagrama puede ser de gran utilidad para observar los cambios en cada una de las organizaciones. Los cambios que se pueden analizar son el grado de relevancia neta de cada organización, así como la posición con respecto a la política pública. Esto será central al momento de explicar los cambios en los sistemas de interdependencia como en la estructuración de la red de políticas. A partir de este análisis, aquellas organizaciones que se coloquen con una calificación superior dentro del espacio multiorganizativo de políticas se reconocerán como parte del entorno organizacional relevante para el análisis posterior de la red.

b) Análisis del sistema de interdependencias.

Una vez identificado el espacio multiorganizativo de políticas, el siguiente paso es elaborar el sistema de interdependencias entre las organizaciones relevantes (incluso entre aquellas que son potencialmente relevantes). En una situación ideal se esperaría que todas aquellas organizaciones que conforman el espacio organizacional relevante tengan interacciones entre sí, sin embargo, en la práctica esto no sucede. Así pues – y con el afán de hacer mucho más simple y entendible el análisis – solamente se establecerán relaciones de interdependencia entre organizaciones en las cuales se haya observado o que se esperen interacciones entre las mismas¹⁹⁰. La siguiente tabla resume esto:

Tabla ejemplo 4. Interacciones observadas y esperadas.

Organizaciones	A	B	C
A		IE	
B			IO
C			

¹⁹⁰ Debido a la gran cantidad de organizaciones que se analizaron en esta tesis, hubo algunos casos de interacciones que no se estudiaron debido a limitaciones de tiempo. Sin embargo, para algunos casos se esperaría que si existen interacciones debido a la información recopilada en documentos oficiales y entrevistas.

Así, en esa tabla se explicaría que, de acuerdo a la investigación realizada, se observaron interacciones entre la organización B y C; se esperaría que hubiera interacciones entre al organización A y B; y definitivamente no existen interacciones entre la organización Ay C. Con base en esto se podrá integrar un estudio de intereses e interdependencias mucho más compacto. El grado de convergencia de intereses entre las organizaciones relevantes, así como el grado y la reciprocidad de las interdependencias son variables centrales para la definición de una red de políticas. En este sentido, primero se analizará el grado de convergencia de intereses de acuerdo a la siguiente tabla.

Tabla ejemplo 5. Convergencia de intereses entre pares de organizaciones

	A	B	C	D	E
A		0	2	2	1
B			0	1	0
C				1	3
D					0
E					

La distribución de valores en esta tabla incluye los valores (0) para divergencia de intereses, (1) independencia de intereses y (2) en convergencia de intereses. Por medio de esta tabla será mucho más fácil identificar los patrones de relación e interdependencia entre pares de organizaciones relevantes.

Para el análisis del sistema de interdependencias se elaborará otra tabla en la cual se estudiará el grado de dependencia que existe entre pares de organizaciones al momento de intercambiar recursos relevantes. Esta tabla se realizará analizando la dependencia de una organización respecto de los recursos de otra organización. Así pues, al momento de comparar los resultados entre pares de organizaciones será posible identificar la reciprocidad de la interdependencia. La tabla para el estudio de este tipo de interdependencia será de la siguiente forma:

Tabla ejemplo 6. Dependencia de recursos entre pares de organizaciones

	A	B	C	D	E
A		1	2	0	0
B	3		2	1	2
C	0	3		1	2
D	2	3	3		3
E	1	0	1	1	

La tabla debe leerse, primero, de forma horizontal. Así, por ejemplo, en la primera fila se representa la dependencia de la organización A con respecto a los recursos de los otros 4 actores relevantes. La escala va de 0 (nula dependencia) a 3 (alta dependencia). En este sentido, la organización A tiene una dependencia nula de los recursos de D y E, una dependencia baja a los recursos de B y una dependencia media a los recursos de C.

Tabla ejemplo 7. Reciprocidad de la interdependencia

Dependencias	Nula	Baja	Media	Alta
Nula	SRI	RUB	RUI	RUA
Baja	RUB	RMB	RMB	RUA
Media	RUI	RMB	RMI	RMA
Alta	RUA	RUA	RMA	RMA

SRI = Sin Relación de Interdependencia, RUB = Reciprocidad Unilateral Baja, RMB = Reciprocidad Mutua Baja, RUA = Reciprocidad Unilateral Baja, RMA = Reciprocidad Mutua Alta, RUI = Reciprocidad Unilateral Media, RMI = Reciprocidad Mutua Media¹⁹¹. Fuente: elaboración propia.

Para identificar la reciprocidad de las interdependencias entre organizaciones simplemente se cruzan los resultados de las “interacciones” entre pares de organizaciones. Por ejemplo, la organización A tiene una dependencia baja de los recursos de B, mientras que B tiene una dependencia alta de los recursos de A; por lo

¹⁹¹ Debe mencionarse que en la tabla se encuentran dos tipos de reciprocidad (RUI y RMI) que se refieren a valores intermedios de reciprocidad unilateral o mutua. Para poder determinar si dicha reciprocidad es alta o baja – para poder hacer operativo el modelo teórico – se recurrirá al análisis cualitativo y detallado de que tipo de recursos se intercambian entre las organizaciones. El resultado del análisis del “valor” de dichos recursos en un contexto específico podrá ser de gran ayuda para determinar si dichas reciprocidades son altas o bajas.

tanto al momento de cruzar el par (ver tabla ejemplo 6) encontramos que existe una relación de interdependencia unilateral y alta de B con respecto a A.

c) Identificación del tipo de red de políticas.

Una vez identificadas las 3 variables propuestas, el siguiente paso es identificar el tipo de red de políticas. Para esto se siguen tres pasos principales: identificación y caracterización de los actores externos a la red, ubicación del foco(s) organizacional de la red y, finalmente, intentar colocar la red en cuestión en una de las categorías propuestas en el primer capítulo de acuerdo a las variables utilizadas y a las características propuestas en el primer capítulo.

Los actores externos de la red son aquellas organizaciones relevantes, o relativamente relevantes, que no participan directamente en la red de políticas, pero pueden tener algún grado de influencia de acuerdo al recurso que manejan. Asimismo, puede tratarse de una organización que puede tener algún tipo de interés en la política pública en cuestión, pero que la distancia y lo específico de la política impide que se concentre de tal forma que intente involucrarse en la red. Para el caso de esta investigación, los actores externos generalmente serán organizaciones del gobierno federal o estatal que brindan su apoyo técnico, financiero o que regulan a las organizaciones municipales dentro del sistema intergubernamental.

Los focos organizacionales de la red se refieren a aquellas organizaciones que, de acuerdo al número de interacciones que tienen con los demás actores, pueden considerarse como los centros a partir de los cuáles gira la vida de la red. En términos generales esto se medirá a partir de la utilización del enfoque de “zonas de incertidumbre” propuesto por Michel Crozier¹⁹² dentro del que se incluyen los lugares dentro de la organización – en este caso la red de políticas – con altos niveles de

¹⁹² Michel Crozier, *Actors and Systems. The politics of collective action*, Estados Unidos, The University of Chicago Press, 1977, p. 40.

especialización técnica, que establecen vínculos con las organizaciones del exterior, que manejan los flujos de la información y que crean las reglas organizacionales. Estas zonas de incertidumbre podrán estar concentradas o dispersas entre varias organizaciones y el balance de esto determinará el foco de la red de políticas.

Por último solamente quedaría la identificación del tipo de red de políticas que se está estudiando. Para esto me basaré en las tablas propuestas al final del capítulo primero que se basan tanto en las 3 variables propuestas (intereses, grado y reciprocidad de la interdependencia) como en las características generales de cada tipo de red. Al momento de conjuntar el tipo y la reciprocidad de la interdependencia se esperará que se divida entre distintos tipos por lo que sólo se puede hacer una aproximación inicial a dos posibles tipos de redes de políticas.

Posteriormente, se utilizará la tabla de características de cada tipo de red para ubicar claramente donde puede colocarse mejor la red en cuestión. Como los tipos de redes propuestos en el primer capítulo son tipos ideales no se esperaría que la red de políticas estudiada tuviera completamente todas las características propuestas; al contrario se espera un cierto grado de combinación entre dos tipos de redes en el cual una podría tener un peso mayor en su definición. Para esto la descripción cualitativa será central para poder ubicarla de mejor forma.

Finalmente, se elaborará una caracterización visual de la red de políticas en la cual se identifiquen las interacciones e interdependencias más representativas. Aunque si se recurre a las tablas de tipo y grado de interdependencias se podrán analizar a plenitud. En la caracterización gráfica de la red, aquellas líneas continuas, pero sin flecha indicara interacciones relevantes con organizaciones al exterior de la red, flechas continuas indicarán interdependencias altas y flechas discontinuas interdependencias bajas. Por último si la flecha solo tiene una dirección se refiere a interdependencias

unilaterales (de la organización de donde parte la flecha hacia aquella a donde se dirige)
y flechas dobles indicará interdependencias mutuas.