

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS A.C.



**LA GESTIÓN DE REDES COMO UNA ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL DE LIDERAZGO
CONTINGENTE: DOS PROYECTOS DE CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL
URBANO EN LA CIUDAD DE MÉXICO.**

**TESINA
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

P R E S E N T A

DIONISIO ZABALETA SOLÍS

**ASESOR: DR. MAURICIO MERINO HUERTA
LECTOR: DRA. MARÍA DEL CARMEN PARDO LÓPEZ**

México D.F. Junio 2008

*A mis padres,
Mi hermana
Y mi abuela*

Agradecimientos

A mis padres y mi hermana por su apoyo y motivación constante en cualquier trabajo o locura que emprenda. A mi abuela y al resto de mi familia porque sin la formación e identidad que ellos me brindan nada de este trabajo pudo haberse realizado.

Al Dr. Mauricio Merino, asesor de esta investigación, por las charlas en las que en más de una ocasión me hizo dudar sobre el entusiasmo que tengo en relación al tema de la gobernanza y las redes. Sus comentarios agudos y su retroalimentación precisa permitieron que este empresa alcanzará buenos estándares de calidad.

A la Dra. María del Carmen Pardo por aceptar el encargo de ser la lectora de esta tesina. Al igual que con la tesis de licenciatura, su revisión acuciosa enriqueció decisivamente los argumentos e ideas centrales del trabajo.

A Claudia Maldonado y Guillermo Cejudo con quienes, más allá de discutir informalmente algunos puntos de este trabajo, a lo largo de la maestría pude entablar una excelente relación académica e intelectual.

A los buenos amigos que conocí en el CIDE (Fernando, Oscar, Reynaldo y Víctor) que fueron un soporte y un apoyo muy importante más allá del aula.

A los grandes amigos del COLMEX (Omar, Félix, José [Luis y Antonio], Luicy, Vanessa, Claudia, Natalia, Julieta y Bárbara) con quienes, a pesar de la distancia, siempre pude contar con ellos.

A la banda de la Prepa 6 (Brando, Cristian, Rubén, Felipe, Homero, Lesly) por ser mis hermanos, y por estar siempre en la felicidad y la tristeza.

INDICE TEMÁTICO

INTRODUCCIÓN

1. Las redes de política y el problema de la captura del espacio de políticas. 6
2. Aspectos generales de la tesina: pregunta, argumento y estructura. 18

PRIMERA PARTE: MARCO CONCEPTUAL

REDES DE POLÍTICA Y LA CAPTURA DEL ESPACIO DE POLÍTICAS: HACIA UNA REDEFINICIÓN DEL ACTOR GUBERNAMENTAL EN TIEMPOS DE LA GOBERNANZA. 26

1. El gobierno frente al problema de la captura: alcances de la gestión de redes. 28
2. La gestión de redes como un estilo de liderazgo gubernamental contingente: Una propuesta metodológica. 40

SEGUNDA PARTE

LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL URBANO EN MÉXICO: UNA APROXIMACIÓN INSTITUCIONAL. 54

1. La complejización de un problema público: evolución institucional de la política de protección y conservación del patrimonio cultural urbano en México. 56
2. La estructura institucional y organizativa de la política hacia el patrimonio cultural urbano en el Distrito Federal: un caso peculiar. 66

TERCERA PARTE:

GESTIÓN DE REDES EN LA DEFINICIÓN Y DISEÑO DE PROYECTOS DE CONSERVACIÓN PATRIMONIAL: XOCHIMILCO Y CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. 82

1. La construcción del plan de manejo de la zona monumental de Xochimilco-Tláhuac-Milpa Alta: capacidad gubernamental y captura del espacio de políticas. 84
2. La revitalización del centro histórico de la ciudad de México: otro caso de fortalecimiento de la capacidad gubernamental a costa de la apertura del espacio de políticas. 111

CUARTA PARTE:

CONCLUSIONES 132

1. Un todo de medida: gobernación, redes y la funcionalidad gubernamental en escenarios de mayor complejidad organizacional. 133
2. El *liderazgo gubernamental contingente*: alcances y limitaciones. 138
3. Un hallazgo inesperado: la ambigüedad institucional como catalizador del liderazgo contingente. 142

BIBLIOGRAFÍA 146

INDICE DE TABLAS Y DIAGRAMAS

Imágenes del proceso de políticas a partir de las premisas de la gobernanza.....	11
Matriz intercambio, jerarquía, solidaridad: la ubicación de las redes de política.....	15
Instrumentos disponibles por el timonel de acuerdo a su tipo y alcance.....	30
Estrategias de gestión de redes.....	31
Esquema básico del Institucionalismo Centrado en el Actor.....	37
Diseño metodológico para el análisis de la gestión de redes.....	48
Estructuración genérica de la red en la política hacia el patrimonio cultural urbano en México.....	65
Características de las Zonas Federales de Monumentos Históricos en el D.F.....	69
Zonas de patrimonio contempladas en la Ley de Salvaguarda (2000).....	70
Espacios abiertos monumentales comprendidos en la <i>Ley de salvaguarda</i> (2000).....	71
Elementos normativos y organizacionales del proceso de recuperación del Centro Histórico.....	123

INTRODUCCIÓN

1. Las redes de política y el problema de la captura del espacio de políticas.

La definición y diseño de políticas es un proceso complejo en el que no sólo existe una disputa técnica sobre la mejor solución posible para un problema público, sino que también implica una pugna de intereses y valores diversos que luchan por imponer cierta visión sobre la naturaleza del asunto que se busca resolver (Majone, 1998; Fischer, 2003). Al respecto, el enfoque de la *gobernanza*¹ insiste que dicha disputa valorativa se ha

¹ *Governance* (gobernanza o gobernación en español) es un concepto que ha cobrado fuerza en las últimas tres décadas dentro de los estudios sociales y políticos. A pesar de su constante uso en la literatura especializada, esta noción ha tenido dificultades para acotar una definición clara y precisa. En términos amplios, por *gobernación* se entiende a todo el conjunto de instituciones, organizaciones y relaciones que intervienen en el proceso de gobernar (Pierre y Peters, 2000), y se diferencia del concepto de gobierno (como actor), ya que aquél también comprende a los agentes privados y sociales que se involucran en la toma de decisiones de políticas públicas. Esta perspectiva ha cobrado relevancia en años recientes gracias a su supuesta capacidad para explicar la forma en la que se establece la conducción y la intermediación social contemporánea en escenarios de mayor diversidad y complejidad organizacional (Kooiman, 1993). En trazos bastante gruesos, los estudiosos en el tema reconocen al menos tres macro-fenómenos que vienen asociados con la emergencia de la *gobernación*: la fragmentación del poder gubernamental, la disolución de las ‘fronteras’ de los ámbitos gubernamental, social y privado, así como la estructuración de mecanismos de auto-organización de grupos de distinta procedencia. En relación a la fragmentación del poder, Jordan, Wurzel y Zito (2005) señalan que este rasgo podría relacionarse con la paulatina pérdida de capacidad gubernamental en la conducción y articulación de políticas públicas de forma autónoma, y a la creciente incorporación de actores con poder de veto e intervención (organizaciones internacionales, empresas privadas, grupos de la sociedad civil, entre muchos otros). Gracias a lo anterior, también se observa una mayor interacción y colaboración entre organizaciones gubernamentales, privadas y sociales para la formulación e implementación de instrumentos de acción pública. Dicha integración lleva a escenarios en los que resulta complicado identificar con claridad las fronteras de cada uno de los grupos participantes. Al respecto, Stoker (1998) insiste en que “hay un acuerdo básico [entre los investigadores de la materia] de que la *gobernación* se refiere al desarrollo de un estilo de gobierno en el que las fronteras entre los sectores público y privado se han hecho difusas” (17). Esta postura, mezclada con el tema de la fragmentación del poder, conduce a que los instrumentos de política pública ya no sólo descansen en el ejercicio unilateral de la autoridad gubernamental, sino en procesos en los que “se generan estructuras organizacionales que no pueden ser impuestas externamente [esto es, desde el gobierno], sino que son el resultado de la interacción de una multiplicidad de actores [públicos y privados] con capacidad de gobierno e influencia recíproca” (Kooiman y Van Vliet, 1993: 64, citado por Stoker, 1998: 17). Finalmente, estas dinámicas de fragmentación y disolución de las fronteras entre los grupos participantes han favorecido la estructuración de arreglos interorganizacionales con autonomía relativa de la esfera gubernamental tradicional. Este tipo de mecanismos son conocidos comúnmente como *redes de política pública*. En relación a este punto, Rhodes (1997) insiste, al momento de estudiar las transformaciones locales en el Reino Unido, sobre la conformación de una *differentiated polity* como un proceso de gobernación nuevo en el que se articulan “redes interorganizacionales y autónomas [*self-organizing*] caracterizadas por la interdependencia, el intercambio de recursos, reglas del juego no rígidas y una autonomía significativa con respecto al estado” (Rhodes, 1997: 15).

acentuado en las últimas décadas debido al incremento de la complejidad social, a la mayor diversidad de actores (públicos y privados) con capacidades de acción e intereses particulares en los distintos subsectores de política; y a la consecuente articulación de mecanismos de colaboración entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (Kooiman, 1993). Esta situación pareciera hacerse más evidente en el ámbito local que durante los últimos años – y gracias a los procesos de descentralización política y administrativa – han fortalecido sus atribuciones en la elaboración e implementación de políticas *endógenas* en ambientes con una creciente pluralidad y participación política. Es así que la visión del gobierno de *proximidad*² cobra sentido al momento que las autoridades locales construyen capacidades de acción propia y vinculan éstas últimas a las preferencias y necesidades de la ciudadanía.

A pesar de esto, la existencia de sistemas de competencias y de reparto de recursos intergubernamentales rígidos y desequilibrados, la presión por parte de diversos grupos privados y sociales para incidir en el diseño de políticas acordes con sus intereses particulares, y la persistencia de entramados institucionales y organizacionales locales ambiguos y débiles ponen en riesgo las posibilidades de intervención efectiva de estos gobiernos, además de que puede facilitar escenarios en lo que exista captura del espacio de políticas por parte de ciertos actores, en detrimento de la autonomía gubernamental y de la legitimidad democrática.

Ante esto, y con la intención de lidiar con sus limitaciones institucionales, y para fortalecer las posibilidades de éxito de la acción pública, diversas autoridades locales

² Algunos estudios recientes sobre federalismo y gobiernos locales resaltan la noción de *proximidad* para caracterizar las posibilidades con las que cuentan los ámbitos regionales y municipales para diseñar e implementar políticas públicas mucho más específicas que las autoridades centrales, gracias a su mayor cercanía y contacto con la ciudadanía, así como con sus necesidades y preferencias particulares. Un ejemplo de la utilización de este concepto en el ámbito español es Blanco y Gomá (2002) y en México Guillén, González y Rojo (2006).

alrededor del mundo han desarrollado estrategias que conducen al fortalecimiento de la colaboración con otros niveles de gobierno, así como con actores privados y sociales. Por ejemplo, en el caso de ciertos gobiernos urbanos en los Estados Unidos se observa la construcción de estrategias diferenciadas de cooperación intergubernamental que permiten a aquéllos incrementar los recursos financieros disponibles y su margen de acción directa (Agranoff y McGuire, 2003). En un sentido parecido, en el contexto local español ocurre un fenómeno similar, pero orientado a la conformación de espacios de participación social para el diseño de iniciativas públicas de corte transversal tales como planes estratégicos, presupuestos participativos y agendas 21 locales (Blanco y Gomá, 2002).

Este tipo de mecanismos de articulación del proceso de políticas se ha agrupado, de forma muy genérica, en torno a la noción de redes de política pública. Desde una visión teórica, esta perspectiva se ha desarrollado desde la década de los años setenta a partir de los estudios interorganizacionales (Scharpf y Hanf, 1978) e intergubernamentales (Rhodes, 1992; Agranoff, 1986). En la praxis gubernamental, la conformación de redes puede remontarse a los años ochenta en el contexto de países desarrollados, particularmente de tradición anglosajona y escandinava (OCDE, 2001). En México se observa una construcción incipiente de este tipo de arreglos a partir de finales de los años noventa, particularmente en municipios urbanos (Porras, 2007).

Al relacionarse con los principios argumentativos de la *gobernanza* (complejidad, diversidad y dispersión del poder), el enfoque de redes se ha nutrido normativamente de dos premisas básicas. En primer lugar, se argumenta que el actor gobierno, al perder fuerza frente a otros actores sociales y privados, ve disminuida su capacidad para diseñar e implementar políticas públicas autónomas (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997), por lo que requiere de un estrechamiento de los vínculos de colaboración (particularmente por medio

de redes de distinta índole) con el sector no gubernamental. En segundo lugar, se subraya que el modelo de organización jerárquica ha sido rebasado como mecanismo de estructuración y conducción del conflicto social, y que la nueva situación del contexto privilegia la conformación de estructuras organizacionales horizontales, en las que no hay un centro de autoridad definido, y que se erigirían como un “nuevo paradigma para la arquitectura de la complejidad” del proceso de políticas (Borzel, 1998; 253).

A partir de este último argumento se deriva la idea de que actualmente el gobierno interviene en el proceso gubernamental sólo como un actor más sujeto a las reglas y dinámicas propias de los lazos de colaboración interorganizacional (Rhodes, 1997), disminuyendo con esto la posibilidad de la intervención unilateral tradicional e intercambiándola por una arena mucho más negociada e interdependiente hacia fuera de la estructura del gobierno (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997).

Si bien los debates teóricos que se han desarrollado sobre las limitaciones explicativas (Dowding, 1995; 2001) y las posibilidades de afinamiento conceptual (Kenis y Raab, 2003; Marsh y Smith, 2000) del enfoque de redes son de suyo interesantes, considero mucho más atractivo explorar las implicaciones que las dos premisas de *gobernanza* antes expuestas tienen sobre el actor y el proceso gubernamental³. Estas dos vertientes analíticas (el proceso y el actor) se orientarían a identificar cómo en un escenario de diversidad organizacional se establecen las pautas de definición y diseño de políticas públicas, además de definir la función que desempeñan las agencias gubernamentales para

³ En este punto cabe hacer una aclaración entre el actor gobierno y el proceso gubernamental. Al hablar de la *gobernanza* Aguilar (2007) propone una diferenciación analítica entre el actor “gobierno” y el proceso de “gobernar”. En opinión de este autor, las transformaciones inducidas por la *gobernanza* afectarían de forma directa a la segunda de las acepciones, afectando a la primera solamente desde una trinchera gerencialista.

manejar la complejidad, asegurando niveles mínimos de capacidad de acción y de apertura del proceso de toma de decisiones.

En términos muy generales, las redes de política pública se pueden definir como un “conjunto de relaciones relativamente estables y continuas, que movilizan y conjuntan recursos dispersos de tal forma que la acción colectiva (o paralela) pueda ser orquestada hacia la articulación de una política común” (Kenis y Schneider, 1991; 36). De forma parecida, Kickert, Klijn y Koppenjan (1997) conciben a las redes como “patrones (más o menos) estables de relaciones sociales entre actores interdependientes que se conforman entorno a un problema o programa de políticas” (6). Ambas posturas, si bien con matices diferentes, reconocen al menos tres elementos fundamentales de este tipo de arreglos: su naturaleza multi/interorganizacional, la centralidad de las interacciones (aunque sin definir el modo de éstas) entre diversas organizaciones interdependientes e, implícitamente, la contingencia estructural de las redes.

A partir de las premisas del enfoque de redes pareciera que la arena donde se desarrolla el proceso de políticas es relativamente abierta, y que participan todos aquellos actores tanto públicos como privados que cuentan con un interés particular (material o simbólico) para la solución de un problema público determinado. Desde esta postura se critica la visión racional-vertical (*top-down*) del diseño e implementación de políticas en el cual solamente participaba un solo actor (la jerarquía gubernamental), y se concibe un escenario en el cual todas las organizaciones participantes colaboran para la consecución simultánea de los objetivos de la política y de sus fines particulares (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997).

Con base en este primer elemento, y en el entrecruce de las redes con los supuestos normativos de la *gobernanza*, es posible construir tres imágenes como referentes típico

ideales del proceso de políticas⁴ (Kooiman, 2006a): en un extremo, una visión de *auto-gobierno* en el que las entidades sociales y privadas son capaces de actuar y solucionar de manera conjunta y autónoma los problemas públicos, sin necesidad de la intervención gubernamental; en el otro extremo se ubicaría un escenario de persistencia de la jerarquía como forma de organización predominante, pero con una reconfiguración de sus atributos tradicionales de mando y control por los de regulación, activación de relaciones y facilitación de iniciativas privadas. Finalmente, entre estos dos alternativas se ubicaría una situación de *co-gobernanza* en el cual se refuerzan los lazos de colaboración y cooperación entre actores gubernamentales (jerárquicos), privados y sociales con el fin de alcanzar una solución a los problemas de una comunidad determinada (Kooiman, 2006a).

Tabla 1. Imágenes del proceso de políticas a partir de las premisas de la gobernanza

Auto-gobierno	Co-gobernanza	Jerarquía reformada
Las organizaciones sociales y privadas cuentan con los recursos y capacidades suficientes para la solución autónoma de los problemas públicos	Establecimiento de lazos de colaboración continuos y permanentes entre las organizaciones gubernamentales y los actores privados y sociales.	La jerarquía gubernamental persiste como mecanismo de intermediación social, pero con mecanismos como la regulación, la activación de relaciones con otros actores y la facilitación de iniciativas privadas.

Adaptado de Kooiman (2006a)

Esta última alternativa (*co-gobernanza*) es la que, desde un mirador conceptual, se acercaría mucho más a los argumentos de la perspectiva de redes. Asimismo, y al integrar las premisas de la *gobernanza*, esta postura contaría – al menos teóricamente – con una valoración normativa positiva, ya que más que suponer la exclusión de ciertos actores

⁴ Una propuesta similar a la elaborada por Kooiman es la de Pierre y Peters (2000) en relación a los tres escenarios posibles de *gobernación*: reconfiguración del control gubernamental, apertura para que otros regímenes (grupos sociales y privados) *gobiernen* ciertos sectores de política y una postura de mayor deliberación. Con ciertos matices, estos escenarios se asemejan a las imágenes de jerarquía reformada, auto-gobierno y co-gobernanza planteados por Kooiman (2006a). Sin embargo, la posición tomada por Pierre y Peters (2000) insiste en las posibilidades que estos escenarios tienen para rediseñar la función gubernamental como actor central dentro del proceso de gobierno, mientras que Kooiman (2006a) mantiene una línea un tanto más radical sobre la *gobernanza* y reitera las premisas de fragmentación, complejidad y diversidad antes expuestos.

(gobierno en la visión de autogobierno o grupos privados y sociales en la visión jerárquica *reformada*), la *co-gobernanza* implicaría la integración de todos estos en procesos “virtuosos” de colaboración y cooperación interorganizacional. Sin embargo, y como los siguientes atributos de las redes de políticas señalarán, esta calificación normativa positiva es apresurada y se encuentra desvinculada de las premisas organizacionales subyacentes al enfoque.

Un segundo elemento constitutivo de las redes es el de la existencia de interacciones relativamente estables, pero no necesariamente predecibles, entre los participantes fundadas en procesos de intercambio de recursos (materiales o simbólicos) que tienen por objeto la satisfacción de necesidades y la consecución de los objetivos de cada miembro. A partir de esta idea es posible pensar en la estructuración de esquemas de colaboración (ya sean cooperativos o conflictivos) basados en la interdependencia mutua (aunque no necesariamente simétrica) por medio de la cual en la acción pública concertada a partir de intereses particulares es factible.

Con base en los patrones de interdependencia mutua, y en la interacción producida por el intercambio, se articula una distribución específica de recursos que influye en la estructuración y funcionamiento de la red (Klijn y Koppenjan, 2000), además de que define el tipo de estrategias de negociación que los actores generaran para asegurar la satisfacción de sus necesidades e intereses específicos (Kickert, 1997). Por tal razón, autores como Klijn y Teisman (1997) reconocen que más que hablar de un patrón predecible de interacciones y comportamientos, el estudio de las redes debe ser abordado desde la *diversidad contingente de ‘juegos’* que se construyen en el número casi ilimitado de relaciones que se pueden estructurar entre actores, así como a las múltiples estrategias que cada uno de ellos pueden desplegar para la consecución de sus objetivos.

La contingencia relacional de intercambio, y la incidencia de ésta en la definición de la forma y el funcionamiento de la red, explica porque que no es posible hablar *ex ante* de una estructura clara de la red – tercer atributo de este tipo de arreglos – como en el caso de una jerarquía; y la configuración de aquélla dependerá, en buena medida, del tipo de ‘juegos’ que se articulen entre las organizaciones participantes (Benz, 1993). En un tono muy parecido, Kooiman (2006a) propone un modelo de análisis de la estructura de la red que se funda en la contingencia de las interacciones producidas al interior del arreglo, y que resultan de las dinámicas de entropía – que en este caso serían de reciprocidad mutua – o *negentropía* (o reciprocidad asimétrica) del proceso de intercambio de recursos entre organizaciones⁵.

Llegado este punto es posible reconocer los aspectos esenciales de las *policy networks*, así como sus rasgos diferenciadores en relación a otros tipos de arreglos organizacionales como las jerarquías, los mercados y las asociaciones solidarias. En relación con las jerarquías tradicionales (entendida como una estructura monolítica, vertical y ordenada bajo la lógica de cadenas de mando) se observa que la diferencia radica en la naturaleza interorganizacional de las redes, así como en la negociación y el intercambio como parámetro relacional en lugar del mando y el control estricto⁶. Con respecto a los mercados hay puntos de contacto a partir de la visión de actores con intereses particulares que buscan maximizar su beneficio en escenarios de poder disperso. Sin embargo, sí existe una clara diferencia entre estos dos tipos de arreglos, ya que los participantes de una red

⁵ Las relaciones de reciprocidad o unilateralidad se definen por el tipo de intercambio que se realizan entre las organizaciones miembros de la red. En un trabajo previo, y retomando los trabajos interorganizacionales de Scharpf y Hanf (1978), defino la interdependencia en términos de intensidad o reciprocidad a partir de una valoración del tipo de recursos intercambiado, así como de la necesidad de cada una de las organizaciones por el mismo. Para ver en más detalle esta definición véase Zabaleta (2006).

⁶ En un punto intermedio entre las redes y la jerarquía tradicional se ubicaría la jerarquía *reformada* propuesta tanto por Kooiman (2006a) como por Pierre y Peters (2000).

son interdependientes y requieren de los recursos de los demás para alcanzar sus objetivos, por lo cual establecen estrategias de negociación/colaboración; mientras que los agentes dentro de un mercado gozan de una autonomía relativa que solamente está mediada por el sistema de precios.

Finalmente, las redes se diferencian de las asociaciones solidarias-asociativas (que desde la visión de Kooiman [2006a] se podrían considerar como mecanismos de *auto-gobernanza*⁷) debido a que las relaciones entre actores dentro de una red no necesariamente se establecen a partir de vínculos de confianza y reconocimiento mutuo, sino que partiendo del egoísmo individual es posible encuadrar mecanismos de colaboración (generalmente asimétricos y con cuotas de poder diferenciadas) para la consecución de ciertos objetivos. Asimismo, y partiendo de las premisas de la *co-gobernanza* (Kooiman, 2006), la configuración de redes de política sí supone la participación de la jerarquía gubernamental en el proceso de definición, diseño e implementación de políticas públicas.

A partir de esta delimitación y diferenciación inicial, Ernest Alexander (1995) ubica a las redes en una posición intermedia entre las jerarquías, los mercados y las asociaciones solidarias dando un amplio margen de contingencia a la configuración estructural de las redes, y con esto acompañando el argumento interorganizacional de Benz (1993) y Scharpf (1993), la cual dependerá, en última instancia, de la forma en la que se estructure la distribución de recursos, y se definan los tipos de 'juegos' y las estrategias de los actores participantes.

⁷ A pesar de que la aseveración aquí mencionada resulta cierta, cabe hacer una aclaración. Alexander (1995) concibe las asociaciones solidarias como arreglos que se fundan en la confianza generada por vínculos culturales afines (tales como la raza, la clase social o incluso el clan), mientras que desde la perspectiva de Kooiman (2006a) la conformación de acuerdos de *auto-gobernanza* son indistintos a este tipo de afinidades y se asociarían más al tipo de problema público que busca resolverse.

Diagrama 1. Matriz intercambio, jerarquía, solidaridad: la ubicación de las redes de política



Fuente en: Alexander (1995; 55). Algunas adaptaciones hechas por el autor.

A pesar de esta delimitación de los rasgos estructurales de la red, aún no queda claro cómo este tipo de arreglos pueden conducir, desde el egoísmo maximizador de cada individuo u organización, a la elaboración de políticas públicas concretas; y, más importante aún, cómo se evita que la definición y el diseño de instrumentos por medio de redes no se circunscriba exclusivamente a la suma de los intereses de cada uno de los miembros que, al menos desde una postura conceptual estricta, sería la solución más viable. Una primera respuesta a estas dos cuestiones nos remite inmediatamente a las premisas del enfoque de *gobernanza* (Stoker, 1998) ya que en un escenario de mayor fragmentación del poder, con fronteras cada vez más difusas y con relaciones más fluidas entre organizaciones públicas y privadas, las características estructurales de la red se convierten en condiciones *sine qua non* para explicar el resultado de políticas (entendido esto como una definición y un diseño específico).

En otro orden de ideas, Kooiman (2006a), al referirse a la imagen de la *co-gobernanza*, subraya que el establecimiento de arenas de interacción y colaboración entre actores públicos y privados articula una suerte de *gobernanza* comunicativa que se funda en el intercambio y retroalimentación entre distintas concepciones valorativas y materiales de un problema público, y que permite llegar a una solución virtuosa a través de la deliberación abierta. Este modo de conducción del conflicto político, fundado en los enfoques discursivos y de racionalidad comunicativa (principalmente de Habermas), encontraría, pues, en el diálogo democrático la mejor forma de definición y diseño de políticas públicas.

Si bien a primera vista este argumento puede ser convincente – y en muchas ocasiones persuasivo – un repaso detallado a la forma en la que se relaciona esta idea con las premisas organizacionales de las redes deja un panorama menos halagador. En primer lugar, se toma como supuesto la apertura relativa de la red, en la que *cualquier actor interesado* en un determinado problema público puede entrar al juego interorganizacional y establecer una postura definida dentro del proceso de deliberación. Sin embargo, como señalan Schaap y van Twist (1997), la arquitectura de la red (más allá de su contingencia estructural) favorecen dinámicas de clausura (cognitiva o de exclusión social⁸) más que de apertura de espacios. En este sentido, y llevando este argumento al extremo, es posible pensar que si un arreglo de este tipo produce resultados colectivos (esto es, una política concreta), éstos serán más bien exclusivos y excluyentes, centrados en los intereses que cada miembro de la red busca maximizar.

⁸ La clausura cognitiva se refiere a que los actores participantes en una red no cuentan con información completa sobre los actores que componen un subsector de políticas con lo cual pueden excluir a ciertos agentes relevantes por omisión. Por su parte, la clausura por exclusión social se refiere a una estrategia deliberada por parte de los participantes de un arreglo interorganizacional para no integrar a ciertas organizaciones que – por motivos económicos, políticos o incluso raciales – no cuentan con el suficiente poder para incorporarse.

Una segunda idea errónea es el de la horizontalidad de relaciones tipo red como mecanismo virtuoso de resolución de conflictos interorganizacionales. Una postura radical sobre las redes argumentaría que, a diferencia de las jerarquías (caricaturizadas por sus patologías habituales), los arreglos interorganizacionales permiten una comunicación y una deliberación mucho más flexible y consensuada sobre la política. Sin embargo, este supuesto olvida por completo que, gracias a la distribución *ex ante* de recursos entre los miembros de la red, existen dotaciones asimétricas de poder, las cuales se acrecientan en escenarios de horizontalidad y con mecanismos de regulación mínimos entre los actores. Así las cosas, una política pública producida hipotéticamente por una red bajo sus atributos estructurales corre el riesgo de estar capturada por pocos grupos que controlan los recursos relevantes al interior del arreglo, y que cuentan con la capacidad de excluir a otros agentes relevantes.

Si a esto último se añade el argumento de que en todo este entramado el gobierno funge solamente como un actor más sujeto a las reglas y dinámicas propias de la red, los riesgos de captura se incrementan y dependerán, únicamente, del poder y de los recursos disponibles por los actores participantes. Este argumento de las redes llevado a sus límites lógicos pareciera remitirnos al fortalecimiento de una esfera estrictamente social en la que los agentes privados buscan la protección del aparato estatal para maximizar su riqueza, tal y como la describe Hannah Arendt (2005). Con esto, regresaríamos a una postura en la que los actores más influyentes (en términos de su capacidad de acumulación y utilización estratégica de sus recursos) controlen el espacio de decisión de las políticas.

En este sentido, una visión de redes que retome acriticamente las premisas argumentativas de la *gobernanza* descritas al inicio de esta sección puede romper los atributos fundamentales del espacio público de comunidad, visibilidad y accesibilidad

propuestos por Rabotnikof (2005), ya que la arena de políticas no se orientaría hacia los asuntos comunes a todos los miembros de una sociedad determinada, sino que estaría capturada por el juego de intereses de los actores más poderosos de la red. Tampoco sería visible, ya que buena parte de las interacciones y deliberaciones podrían esconderse del escrutinio público. Finalmente, no sería accesible, debido a que las dinámicas de clausura cognitiva y de exclusión social propias de la red, limitarían una participación abierta de los distintos grupos interesados en un problema público determinado.

Así pues, la vinculación de los arreglos tipo red con una supuesta *gobernanza* comunicativa producida como lo propone Kooiman (2006a) no es del todo acertada. Si el argumento normativo de las redes se sustituye por una postura de corte organizacional en la que el interés fundamental de cada actor es el intercambio de recursos que se orientan exclusivamente a la satisfacción de intereses privados, y en el que el poder se encuentra determinado por la capacidad de los agentes para intercambiar recursos estratégicos con otros actores con necesidades, las implicaciones cambian completamente.

A partir de esta problemática fundamental del enfoque de redes, la presente investigación busca discutir y analizar, por una parte, la forma en la que se reconfigura el papel del actor gobierno en este nuevo escenario de colaboración y conformación de arreglos interorganizacionales y, por otra parte, proponer un esquema analítico que permita reconocer los mecanismos mediante los cuales opera esta nueva funcionalidad.

2. Aspectos generales de la tesina: pregunta, argumento y estructura.

Con base en los antecedentes generales antes presentados, el objetivo fundamental de esta tesina es analizar la funcionalidad que cumple el actor ‘gobierno’ bajo las nuevas dinámicas gobierno (como proceso) que pareciera establecer la *gobernanza* por medio de redes colaborativas de políticas. En particular, la investigación se acotará a las fases de definición

y diseño de políticas públicas en el ámbito local. En este sentido, la pregunta general que guiará la argumentación de este trabajo es: *cuáles son las implicaciones funcionales que imponen la gobernanza y las dinámicas de complejidad interorganizacional al actor 'gobierno' en la actualidad.*

Esta interrogante se considera relevante debido a que si bien los estudios sobre *gobernanza* han sido capaces de identificar y describir el nuevo contexto de complejidad y diversidad social, además de que han logrado conectar esta situación sistémica con la estructuración cada vez más constante de redes de colaboración interorganizacional; esta literatura no ha podido definir con suficiente claridad conceptual y metodológica qué efectos tiene dicho cambio en las actividades e instrumentos de intervención del gobierno. Desde una postura simplista se ha argumentado en la transformación de éste y su sujeción casi inevitable a las reglas y dinámicas de intercambio impuestas por las redes, en menoscabo de su atribución tradicional de garante de la legalidad y de los principios democráticos.

Por otra parte, los trabajos sobre redes han podido reconocer los nuevos roles que juegan los agentes privados y sociales en este escenario complejo e interdependiente, pero siguen asumiendo una visión estática en relación al gobierno, como si su funcionalidad no se viera afectada al momento que se está transitado de un esquema decisional relativamente cerrado (representado por el paradigma racional-burocrático) a uno mucho más abierto en el que la colaboración y el intercambio marcan la pauta en la definición de proyectos públicos.

En buena medida, aquí se considera que esta omisión conceptual se debe a que se asume acríticamente las premisas normativas positivas de la *gobernanza*, con lo cual se entiende que si la conformación de redes interorganizacionales conduce, casi en

automático, a una mayor apertura y deliberación en el espacio de políticas, la función gubernamental implicaría solamente un *timoneo* somero que permita la conducción virtuosa del proceso hacia el diseño de instrumentos de intervención estatal para la solución de un problema público.

Sin embargo, al partir de un rompimiento de los supuestos normativos antes señalados, este trabajo considera que este *timoneo* de la red supone, más bien, una transformación profunda de la funcionalidad gubernamental dentro del proceso de políticas públicas. Esta última ya no consistiría solamente en la definición técnica y/o política de la solución óptima sino que, considerando la complejidad del ambiente, implicaría también la utilización de instrumentos que reduzcan, en un primer momento, las posibilidades de captura del espacio decisonal por parte de un solo actor poderoso y que maximice, en un segundo momento, la capacidad gubernamental de diseñar instrumentos de acción pública implementables, esto es, que no sean bloqueados por algún agente relevante de un subsector de políticas determinado. Así las cosas, y retomando la justificación presentada al inicio de esta introducción, la tesina busca proponer una solución – aunque sea a partir de trazos gruesos y preliminares – al dilema de la legitimidad (entendida como la apertura del espacio de políticas) y la efectividad (o capacidad) gubernamental en un escenario cada vez más complejo y con una mayor cantidad de actores con capacidad de veto.

Asimismo, y como ya se discutió un poco más arriba, las imágenes del proceso gubernamental emanadas de los principios del *governance* son muy variadas, y transitan en un continuo que puede ir desde la retirada del gobierno de ciertos sectores de política pública, hasta una reconfiguración de los instrumentos de la jerarquía tradicional. En este sentido, vale la pena discutir cómo el gobierno se adapta a los cambios del entorno social y ajusta sus mecanismos de intervención tradicional (la regulación *dura*, el control legal y la

jerarquía cerrada) por otros que permiten, simultáneamente, aprehender la complejidad del contexto y potenciar sus capacidades de actuación por medio de políticas públicas.

Con base en esto, el argumento central de esta investigación es que la principal implicación para el actor 'gobierno' que impone este nuevo contexto de complejidad organizacional y de articulación de redes es el de *generar y utilizar instrumentos mucho más blandos y contingentes de gestión de redes que le permitan reducir los riesgos de captura y, al mismo tiempo, maximicen su capacidad de diseño e implementación de políticas*. Esta posición de *timoneo* como conducción y ajuste fino de los arreglos interorganizacionales se considerará como un estilo particular de *liderazgo gubernamental* con rasgos contingentes y *ad hoc*, debido a la forma misma en la que se estructuran las dinámicas de colaboración e interacción tipo red. En particular, y acotando el ámbito de estudio a la fase de definición y diseño de políticas, en este trabajo se subrayara el peso estratégico que tiene la utilización de mecanismos de gestión de la participación ciudadana, de los flujos de información, de la agenda y de los espacios de intermediación y de los mecanismos de arbitraje y resolución de conflictos entre actores.

Sin embargo, esta postura de *liderazgo contingente* debe reconocer también la posición institucional del actor gubernamental que realiza la gestión de la red, así como el empuje político que tanto él como otras agencias públicas empeñan dentro del tema. Este asunto es de especial relevancia, ya que una perspectiva aislada del liderazgo daría la impresión de que sin importar las relaciones de poder formal, así como las que discurren al interior de la red, la gestión del arreglo interorganizational es un activo utilizable en cualquier momento y por cualquier agente.

A pesar de esto, también se sostiene que, en el caso mexicano, *los procesos de articulación de arreglos colaborativos entre actores públicos y privados más que conducir*

a un escenario de co-gobernanza, están favoreciendo esquemas en los que la jerarquía gubernamental se reconfigura con el fin de incrementar su capacidad de diseñar políticas implementables. Este argumento resulta central, ya que imprime un estilo peculiar mediante el cual se están adoptando las ideas de la *gobernanza* en nuestro país (al menos en un subsector de políticas) y que parece diferenciarse de otras experiencias internacionales.

Con el fin de ir hilando de mejor forma los argumentos antes propuestos se ha buscado armar la tesina de tal forma que poco a poco se vayan discutiendo los asuntos fundamentales y se pueda hacer una clarificación de las premisas básicas. Con consecuencia de esto, se decidió dividir la investigación en tres partes principales (marco conceptual, análisis genérico de la política sectorial y estudios de caso), las cuales a su vez se dividen en pequeñas secciones que, bajo la forma de ensayos breves, analizaran algún tema puntual que contribuya a la construcción argumentativa de la investigación. A continuación se presentará una breve descripción de cada parte con el fin de poder hacer más clara la intención final del trabajo.

La primera parte (o marco conceptual) se divide en dos secciones. En el primer apartado, y tomando como telón de fondo los antecedentes presentados en esta introducción, se discutirá cómo a partir de la *gestión de redes* es posible pensar una conducción gubernamental de los juegos y dinámicas interorganizacionales, reduciendo con esto las posibilidades de captura. Asimismo, y una vez presentados los alcances y limitaciones de las alternativas conceptuales que nos presenta la literatura especializada sobre la *gestión de redes*, se argumentará por qué resulta necesario introducir el elemento institucional, así como las dinámicas de poder, para robustecer el análisis sobre el timoneo gubernamental de los arreglos interorganizacionales.

Por su parte, en el segundo ensayo se presentará la propuesta metodológica –todavía preliminar – sobre cómo puede redefinirse la funcionalidad gubernamental en un escenario de complejidad a partir de la conceptualización de la *gestión de redes* como un estilo de liderazgo *contingente* que utilizan las organizaciones públicas para minimizar los riesgos de captura y maximizar la capacidad de diseñar políticas implementables en el mediano plazo. Esta metodología se concentrará en la definición de ciertos instrumentos de gestión (de la participación, de los flujos de información, de la agenda y de los espacios de intermediación, y de arbitraje) disponibles para el gobierno; además de que propondrá una forma de encuadrar la fortaleza del *liderazgo contingente* a partir de la posición institucional del actor que timonea la red, así como por la forma en la que el peso político de este actor se inserta dentro de las relaciones de poder del arreglo interorganizacional.

La segunda sección de la tesina describirá, desde un mirador institucional formal, la política de protección y conservación del patrimonio cultural urbano en México, subsector de políticas elegido como caso genérico. Este análisis se hace debido a que las experiencias empíricas utilizadas en este trabajo se encuadran bajo esta política, por lo cual resulta necesario hacer una breve introducción sobre la forma en la que se ha estructurado institucionalmente este problema público. Asimismo, la descripción que se realiza en este apartado pretende ejemplificar cómo la definición de un asunto de políticas supone una intrincada construcción de discursos, valores y aristas institucionales que conllevan a un escenario de fragmentación organizacional y de mayor interacción entre distintos actores públicos y privados. Del desarrollo de esta sección se podrá observar también cómo la política de conservación del patrimonio urbano es un ejemplo significativo de este fenómeno, además de que servirá de antesala para entender la argumentación de los casos.

Finalmente, esta breve descripción institucional resultará de vital importancia al momento de presentar los estudios de caso, ya que permitirá reconocer, aunque sea someramente, la posición formal de los actores gubernamentales que intervienen en la red. El análisis de la política se dividirá en dos apartados: el primero estudiará la política de forma general para todo el país y el segundo aterrizará a la construcción institucional y organizacional de la misma en el caso de la ciudad de México.

La tercera parte de la tesina sintetizará los resultados del análisis de dos proyectos de conservación y rehabilitación de zonas históricas en el Distrito Federal: Xochimilco y el Centro Histórico. Ambos casos se elaborarán de una forma relativamente parecida y contendrán los siguientes elementos. En primer lugar, se hará una descripción general del sitio patrimonial estudiado (extensión, número de monumentos, algunos indicadores socio-demográficos), se identificará someramente la forma en la que se construye el sistema de intereses en el lugar, se presentará un breve diagnóstico de los principales problemas que llevaron al deterioro del mismo y, por último, se describirán algunas medidas de intervención gubernamental previo al proyecto seleccionado.

En un segundo apartado, se hará un recuento, lo más pormenorizado posible, de las iniciativas de restauración seleccionadas (que en este caso son el Proyecto UNESCO Xochimilco y el Programa Especial de Rescate del Centro Histórico), además de que se esbozará la estructura tipo red que se articula en cada una de éstas. Finalmente, en una tercera sección se analizará – a la luz de la propuesta metodológica elaborada en el marco conceptual – si la forma en la que las agencias gubernamentales utilizaron los instrumentos de gestión de redes sirvieron para incrementar su capacidad de elaborar políticas públicas implementables, además de reducir el riesgo de captura por parte un actor poderoso.

Por último, en una cuarta sección se presentarán algunas conclusiones derivadas de los principales hallazgos de esta investigación, tratando de hacer una diferenciación entre aquellas que se refieran a aspectos estrictamente conceptuales y metodológicas, y otras que conciernen tanto a la forma en la que dado un marco institucional se abren o cierran ventanas de posibilidades para la gestión efectiva de redes [referido a la política sectorial estudiada] como a los alcances y funcionalidad de las estrategias de gestión utilizadas por los gobierno locales (en este caso delegacionales y de la ciudad) para el diseño de políticas públicas. Si bien es cierto que con la presentación de dos casos resulta complicado hacer una generalización de conclusiones, este estudio puede considerarse como un primer paso para profundizar el análisis de la trayectoria que está tomando la metáfora de la *gobernanza* en nuestro país, particularmente en el Distrito Federal.

PRIMERA PARTE: MARCO CONCEPTUAL.

REDES DE POLÍTICA Y LA CAPTURA DEL ESPACIO DE POLÍTICAS: HACIA UNA REDEFINICIÓN DEL ACTOR GUBERNAMENTAL EN TIEMPOS DE LA GOBERNANZA.

Este primer apartado de la investigación retoma los antecedentes descritos en la introducción con el fin de discutir cómo, desde un mirador teórico-conceptual, se reconfigura la función del actor gobierno dentro de un escenario de mayor complejidad y diversidad organizacional. Asimismo, aquí se discute una alternativa analítica al problema del timoneo y la captura de las relaciones interorganizacionales (la gestión de redes) ampliamente referida en la literatura especializada. Del análisis crítico de este último concepto – y de su enriquecimiento con la inclusión de las nociones de instituciones y poder – es que se desprende una propuesta metodológica para el análisis del nuevo instrumental disponible para el gobierno en tiempos de *gobernanza*.

A diferencia de la gestión de redes, *el liderazgo contingente* propone un modelo de análisis centrado en las capacidades gubernamentales para timonear ciertos espacios de incertidumbre que se abren gracias a la ambigüedad de las instituciones (formales e informales) en las que se articulan las redes, a los intereses particulares y la distribución de poder con la que cuentan cada uno de los participantes. Si bien es cierto que la metodología aquí desarrollada aún se encuentra en una fase preliminar de refinamiento (y solamente se logro consolidar una primera etapa de definición de mecanismos de gestión), la visión del *liderazgo contingente* pareciera echar luz sobre algunos aspectos interesantes de las dinámicas de los arreglos interorganizacionales y sobre las posibilidades con las que cuentan las agencias gubernamentales para incidir sobre dichas relaciones.

Este apartado se dividirá en dos ensayos. En primer lugar, se discutirá y criticará la perspectiva de gestión de redes, y se propondrá una reformulación de dicho enfoque a partir de la incorporación del análisis institucional y de las relaciones de poder al interior del

arreglo interorganizacional. En el segundo documento se presentará la postura de *liderazgo contingente* como una adecuación a la visión de gestión de redes, además de que se discutirá con cierto detalle los cuatro mecanismos de timoneo *ad hoc* principales (gestión de la participación, de la agenda, de los espacios de intermediación y de arbitraje entre actores). Finalmente, se propondrán algunos indicadores preliminares que permiten introducir la lógica institucional y el tema de la distribución del poder como elementos fundamentales que circunscriben los alcances de la intervención gubernamental en escenarios tipo red.

1. El gobierno frente al problema de la captura: alcances de la gestión de redes.

Ante el dilema que supone la captura potencial del espacio de políticas en escenarios interorganizacionales, que se presentó en la introducción de este trabajo, estudiosos del tema han desarrollado el concepto de *gestión de redes*. De acuerdo con Kickert y Koppenjan (1997) esta noción puede entenderse como “una forma de timoneo [*steering*] cuyo objetivo es la promoción de una solución conjunta de problemas o el desarrollo de políticas” (43). Como estos mismos autores insisten, la gestión de redes debe diferenciarse de los juegos y estrategias que cada actor articula al interior del arreglo interorganizacional, ya que éstas se refieren a las relaciones particulares entre participantes orientadas a la consecución de objetivos individuales. En cambio, la gestión de redes opera en un *metanivel* al de los juegos antes señalados, y tiene como propósito asegurar que éstos favorezcan estrategias *cooperativas* (o al menos reduzcan el conflicto) orientadas a la solución de un problema público. Así, la gestión de redes puede ser vista como: “la promoción de ajustes del comportamiento de actores con objetivos y ambiciones diversas con el fin de resolver problemas dentro de un marco de relaciones interorganizacionales dado” (44). En un sentido parecido, Hanf (1978) reconoce que la coordinación interorganizacional tiene como propósito intervenir en la estructura de interrelaciones existente con el fin de producir interacciones apropiadas para la movilización concertada de recursos de acuerdo al problema público que se esté atendiendo.

A partir de esta idea se han desprendido dos alternativas metodológicas: la visión instrumental y la visión interactiva de la gestión de redes. El nivel instrumental centra su atención en la organización focal de la red encargada de llevar a cabo la gestión de la red. La pregunta principal que se trata de contestar es “cómo un actor puede influir en el

comportamiento de los demás dado un contexto de red” (Kickert, 1997: 739). Si bien es cierto que desde la lógica el enfoque de las redes el centrarse en un actor dominante con capacidades de timoneo pudiera parecer una contradicción, en general se reconoce la posición privilegiada de ciertos agentes (en particular los gubernamentales) y la capacidad potencial de éstos para gestionar la red con el fin de alcanzar ciertos objetivos. Por otra parte, el hecho de que exista un participante con poderes de influencia no niega la posibilidad de que los demás actores cuenten con agendas y cuotas de poder diferenciadas, y tampoco asegura que la gestión en automático se traducirá en resultados exitosos. Asimismo, la centralidad de las organizaciones gubernamentales como ejes de la gestión de redes no implica que otros miembros colaboren activamente con aquéllos como complemento a las estrategias de timoneo.

Al centrarse en el timonero o gestor de la red, la perspectiva instrumental enfoca el análisis en los diferentes instrumentos (de ahí su nombre) que este actor utiliza para alinear los incentivos y los comportamientos interorganizacionales para la solución de un problema público determinado. Dichos instrumentos no provienen propiamente de la red sino que son elaborados por la organización gestora y los utiliza de manera selectiva en cada uno de los participantes. Brujin y Heuvelhof (1997) proponen una caracterización de instrumentos posibles clasificados de acuerdo al tipo (regulatorios, financieros y comunicativos) y alcance de los mismos (orientados a un actor o a la relación entre dos o más participantes). Si bien es cierto que el número de instrumentos propuestos por estos autores no es exhaustivo, puede dar una buena idea de la variedad existente (ver siguiente página).

Tabla 2. Instrumentos disponibles por el timonel de acuerdo a su tipo y alcance

	Orientadas al actor	Orientadas a la relación
Regulatorios	<p>NUMERO DE ACTORES Creación unilateral de un actor que participa en la red. Establecimiento de barreras o facilidades de entrada.</p> <p>PODER DE LOS ACTORES Nuevas facultades u otorgamiento de recursos a ciertos actores. Restricciones en el mismo sentido.</p> <p>FORMA DE LA RED Separación de poderes o funciones entre los actores.</p>	<p>RELACIONES CON EL GOBIERNO Mecanismos gubernamentales de supervisión o consulta externa. Mayor libertad de acción a los actores. Poderes de veto gubernamental.</p> <p>RELACIONES CON OTROS ACTORES Fortalecimiento de relaciones débiles entre actores.</p>
Financieros	<p>NUMERO DE ACTORES Creación de una demanda para la cual ya existe oferta.</p> <p>AUTONOMIA DE ACTORES Dotación de recursos financieros a ciertos grupos.</p>	<p>INCENTIVOS A COOPERAR Empresas financieras conjuntas Entrega adicional de recursos a agencias.</p>
Comunicativos	<p>CAMBIO DE PERCEPCIONES Transferencia de información Campañas publicitarias</p>	<p>Gestión de los significados</p>

Elaborado con base en Brujin y Heuvelhof (1997)

Por su parte, la visión interactiva de las redes modifica el objeto de estudio de la capacidad de influencia del timonel sobre los comportamientos de los participantes, a los mecanismos utilizados por cualquier miembro para modificar las interacciones dentro de la red con el fin de alcanzar una acción colectiva concertada. La postura interactiva, como señala Kickert (1997), “no se enfoca en la consecución de objetivos [...] sino en la forma en la que los actores ajustan mutuamente sus estrategias con el fin de alcanzar la acción colectiva y los efectos comunes esperados” (740).

Así las cosas, esta perspectiva no centra la atención exclusivamente en una organización focal (o dominante), y no establece una diferenciación entre agentes controladores y controlados, sino que analiza el tipo y dinámicas de las interacciones que se presentan en la red a partir de las cuales favorece o inhibe la acción colectiva. Desde esta posición se enfatiza la diversidad de objetivos y agendas de los participantes, además de que rescata la naturaleza interorganizacional e interdependiente del arreglo. Como resultado

de esto, los argumentos emanados de esta visión se orientan al impacto que tienen las interacciones en el tipo de relaciones que establecen los miembros de la red, así como las formas en las que el marco institucional delimita los ‘juegos’ posibles. En síntesis, se esperaría observar el grado en el que la combinación de actores, recursos, estrategias y juegos posibilitan o no la coordinación o, si por el contrario, favorecen el conflicto. Kickert y Koppenjan (1997) proponen el siguiente listado de herramientas de influencia interactiva que, al igual que en caso de los instrumentos presentados en la perspectiva anterior, no es exhaustivo, pero que puede servir como referente genérico.

Tabla 2. Estrategias de gestión de redes

<p>Gestión de los juegos</p>	<p><u>Activación de la red</u>: Consiste en el inicio de ciertos vínculo o interacciones que previamente no existían para resolver problemas particulares o alcanzar ciertas metas. Esto se puede dar activando ciertos nodos o relaciones entre actores que no tenían contacto o modificando la cantidad y el tipo de información que se transfiere por los nodos de la red.</p> <p><u>Articular la interacción</u>: Establecimiento de mecanismos o acuerdos que minimicen los riesgos de actitudes oportunistas o de “polizón”.</p> <p><u>Brokerage</u>: Se refiere a la capacidad del gestor de vincular efectivamente los problemas identificados, con las soluciones y con los actores relevantes que pueden apoyar una acción en cierta dirección. Dicha estrategia puede romper impasses decisionales y conformar coaliciones ganadoras.</p> <p><u>Facilitar la interacción</u>: Asegurar el establecimiento de una arena procedimental que permita una interacción fluida entre los actores y permita alcanzar consensos.</p> <p><u>Mediación y arbitraje</u>: Establecimiento de mecanismos de conciliación y de solución de conflictos que permitan el mantenimiento de las interacciones entre los miembros.</p>
<p>Gestión de la estructura</p>	<p>Influencia directa en la política (<i>policy</i>) formal a partir del uso de los poderes de veto. Esta capacidad puede rediseñar las reglas del juego, así como los tipos de interacción y participación permitidos.</p> <p>Vinculado con el tema anterior, el gestor puede definir los participantes que participarán, y no participarán, en la red.</p> <p>Se puede establecer una estrategia que promueva el cambio de valores y percepciones de los actores al interior de la red. Por este medio se puede favorecer un cambio en el tipo de relaciones y en las dinámicas estructurales del arreglo.</p> <p>Se puede facilitar la movilización de ciertas coaliciones (tanto internas como externas a la red) con el fin de retar el marco de referencia existente y propiciar un cambio en los valores y relaciones de la red.</p>

Basado en Kickert y Koppenjan (1997).

Más allá de que el concepto de gestión de redes y sus dos derivaciones analíticas aquí desarrolladas permiten comprender, al menos teóricamente, la forma en la que se

pueden realizar ajustes finos a las dinámicas y relaciones dentro de las redes para fortalecer la acción colectiva orientada hacia un resultado específico (en este caso un diseño de política específico), los instrumentos arriba enumerados parecieran insertarse en un vacío institucional en el que el gestor cuenta con un amplio margen de maniobra para seleccionar la herramienta óptima que garantice cierto efecto. Por otra parte, ambas posturas aquí estudiadas suponen que los actores afectados por los instrumentos de gestión no cuentan con intereses que traten de defender; y que cualquier efecto externo, en este caso un instrumento de inducción del comportamiento, puede propiciar actitudes contraproducentes como el bloqueo de las decisiones de políticas.

Asimismo, tanto la perspectiva instrumental como la interactiva de gestión de redes olvidan por completo las implicaciones que tiene la dotación diferenciada de poder dentro del arreglo interorganizacional. Al seguir asumiendo las premisas argumentativas de la *gobernación* (en particular de su vertiente comunicativa), estos enfoques conciben el timoneo como un proceso argumentativo que se sustenta, fundamentalmente, en el establecimiento de procedimientos que aseguren un espacio para la deliberación y que minimice los conflictos valorativos entre actores. Una posición de este tipo – además de ser ingenua – olvida por completo los fundamentos organizacionales del enfoque de redes, además de que no termina por resolver el dilema de la captura el cual, en última instancia, depende de las relaciones de poder entre actores (McGuirk, 2000).

Con estas advertencias en mente vale la pena introducir preliminarmente la dimensión institucional al análisis de redes, para posteriormente discutir cómo la tensión entre la capacidad de agencia de los individuos participantes en este tipo de arreglos interorganizacionales (esto es, las preferencias y el margen de maniobra particulares) y el

marco institucional limita las posibilidades de intervención del gestor en el espacio de políticas.

En relación al primer tema, la vertiente británica de redes (representada principalmente por Rhodes [1997], Rhodes y Marsh [1992], Jordan y Schubert [1992] y Marsh [1998]) ha insistido en la configuración de una perspectiva *institucional* en la que tanto la estructura como el patrón de interacciones que se desarrollan al interior de una red están condicionadas por reglas del juego *exógenas* al arreglo interorganizacional y que se desprenden del marco institucional (formal e informal) existente. En este sentido, Rhodes y Marsh (1992) propone un análisis de redes centrado en las “tradiciones” político-administrativas que predominan en un contexto determinado con el fin de identificar la forma de estructuración y las dinámicas de las redes.

Si bien es cierto que la postura de Rhodes y Marsh (1992) no subordina por completo a las redes al contexto institucional y tradicional en el que operan; las explicaciones que estos autores ofrecen sobre temas como los efectos de política pública y el cambio de los arreglos interorganizacionales quedan subsumidas, en buena medida, al factor institucional-ambiental. En un afán por matizar esta postura, y para evitar cierto determinismo metodológico, Marsh y Smith (2000) proponen el llamado ‘enfoque dialéctico’ de las redes de política. Estos autores parten del argumento de que el contexto incide decisivamente en el tipo de arreglo interorganizacional que se conformará, por medio de la delimitación de los recursos disponibles en el ambiente y entre los actores; sin embargo, la inevitabilidad sistémica es superada al reconocer ciertos factores endógenos a los agentes y a la red (particularmente el aprendizaje continuo y las habilidades de los actores) por medio de los cuales los participantes pueden controlar su entorno de manera incremental. Asimismo, más allá del condicionamiento de la estructura interorganizacional

al contexto, Marsh y Smith (2000) insisten en que la repetición de interacciones y los impactos que ofrece paulatinamente la política producida por la misma red incrementan los márgenes de maniobra y ajuste endógeno.

Una postura similar a la de Marsh y Smith es presentada por Scharpf (1997) al proponer el *institucionalismo centrado en el actor* (ACI, por sus siglas en inglés). Dicha perspectiva rescata algunas premisas de los enfoques institucionalistas y de los modelos de elección racional para articular un marco explicativo dialéctico en el que, por una parte, las instituciones juegan un rol central en delimitación de las estrategias individuales factibles dentro del juego de la política pública y en el que, por otro lado, el abanico de todas las estrategias disponibles también se encuentra constreñido por las preferencias e intereses de los individuos. Así las cosas, este lente analítico permite entender y explicar las interacciones interorganizacionales a partir de una relación recíproca entre agencia y marco institucional.

Desde su primera vertiente, el AIC retoma la definición genérica de North (1993) de instituciones como un conjunto de reglas del juego (formales e informales) que estructuran los cursos de acción de agentes racionales determinados. En este sentido, y ante un escenario de multiplicidad organizacional, las instituciones no solamente restringen los comportamientos individuales, sino que dotan de cierta predictibilidad a la conducta de los demás, favoreciendo con esto un sistema de interacciones relativamente estable (lo cual no significa colaborativo *per se*) enmarcadas bajo un sistema institucional de competencias.

Si bien es cierto que el marco normativo se encuentra conformado por las reglas formales (ordenamientos legales y reglamentarios), también es posible incorporar aquellas normas informales que inciden en la determinación de las estrategias de los actores. En un estudio realizado por Crozier y Thoenig (1976) se observa como el proceso de elaboración

de políticas públicas en el ámbito local francés respondía a una doble lógica claramente identificable: por un lado, la sujeción a la estructura legal-formal de un sistema altamente centralizado y, por otro lado, la conformación de juegos informales (convertidos en reglas de comportamiento) entre las élites políticas locales y el aparato administrativo desconcentrado en las prefecturas regionales, favoreciendo con esto una modificación *de facto* del sistema intergubernamental francés.

Además de establecer límites a los agentes, las instituciones son capaces de moldear percepciones sobre la naturaleza de determinados problemas. En su estudio clásico sobre toma de decisiones, Allison (2000) identifica la forma en la que la pertenencia a ciertas organizaciones delinea la manera en la que los miembros perciben y definen determinados problemas públicos. La actuación con base en rutinas y significados compartidos incide decisivamente en la determinación de cursos de acción aceptables, así como en las posibilidades de establecer relaciones de cooperación o conflicto con otros actores, dependiendo de las mismas percepciones que éstos tengan del mismo fenómeno.

Finalmente, el sistema de competencias (producto de un marco institucional dado) dota a los agentes de ciertos recursos de *acción* que les permite tomar decisiones, instrumentar cursos de acción y establecer un determinado tipo de relaciones con otros actores (Scharpf, 1997). Este elemento resulta crucial en escenarios interorganizacionales, ya que define los balances de poder (medidos en términos de las capacidades de acción) dentro de las interacciones organizacionales.

Sin embargo, desde la posición del AIC no sólo las instituciones definen las estrategias posibles dentro del proceso de políticas públicas. Una explicación de este tipo nos podría conducir nuevamente a un *determinismo* irreductible en el que se pierde por completo la capacidad de agencia, o quedaría supeditada a la dotación institucional de

recursos de acción. Como señalan Crozier y Friedberg (1977), las reglas del juego son siempre incompletas e imperfectas y el agente tiene la posibilidad de utilizar cierto margen de discrecionalidad para articular estrategias que le permita maximizar sus zonas de incertidumbre (definidas por el control de ciertos recursos estratégicos) y, con esto, poder alcanzar sus objetivos particulares.

Al respecto, y retomando algunas premisas del modelo elección racional tradicional, Scharpf (1997) subraya que los agentes cuentan con preferencias e intereses particulares que también definen las posibles estrategias que pueden desplegar en su relación con otras organizaciones en la definición y diseño de una política pública. Así las cosas, el campo de los comportamientos individuales no es ilimitado (y en principio no lo sería debido a que son actores con racionalidad limitada) sino que está constreñido por las mismas preferencias dadas de los actores.

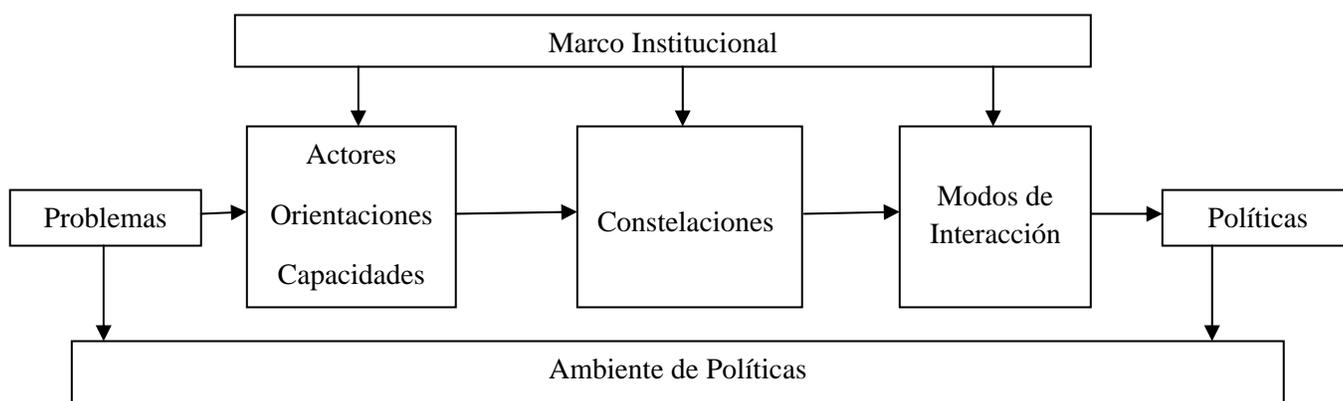
La forma en la que el ACI logra asociar la visión institucional y la lógica individual para explicar determinados resultados (en particular, diseños específicos de política pública) es por medio del concepto de *constelaciones de actores*. A lo que se refiere esta noción es que los actores y organizaciones no son capaces de impulsar por sí solos una política pública, sino que se encuentran en un escenario de múltiples agentes, los cuales a su vez definen sus estrategias y orientaciones de acción a partir del marco institucional dado, de sus preferencias individuales y sus recursos de acción disponibles. En este sentido, los actores interactúan con otros y establecen “juegos” estratégicos, a partir de los que pueden favorecer cursos de acción cooperativos o conflictivos.

Dada la constelación de actores que se articule en un determinado subsector de políticas, al tipo de *juegos* de cooperación o conflicto y a los beneficios que cada actor puede conseguir si toma alguna de estas posturas, se estructuran determinados *modos de*

interacción, esto es formas en las que los juegos se conducen hacia un cierto tipo de toma de decisiones. En este sentido, Scharpf (1978) identifica cuatro tipos de modos de interacción disponibles, enmarcados en juegos específicos: juegos de acción unilateral, juegos negociados, juegos de votación (cuando el tipo de política se define por medio de la regla de la mayoría), o juegos jerárquicos (en los que un solo actor impone la visión que debe seguirse).

A partir de toda esta compleja interacción entre el marco institucional, los actores, las constelaciones y los modos de interacción concretos es como se llega a un cierto resultado (que en este caso sería un diseño de política pública determinada). Si se vincula esta argumentación a la discusión sobre la *gestión de las redes* se puede concluir que bajo un escenario hipotético de vacío institucional, el abanico de instrumentos y herramientas que el gestor puede utilizar sería ilimitado, sin embargo, las restricciones que establece la relación dialéctica entre marco institucional y estrategias individuales propician una reducción en las posibilidades de intervención sobre los *modos de interacción* posibles.

Diagrama 2. Esquema básico del Institucionalismo Centrado en el Actor



Fuente: Scharpf (1997)

Recapitulando, si bien la propuesta conceptual de la gestión de redes ofrece una salida teórica a los problemas de captura de la red por parte de grupos con intereses

poderosos al establecer un abanico de instrumentos mediante los cuales se puede intervenir sobre las interacciones del arreglo; debe reconocerse también la existencia de restricciones institucionales y estratégicas que angostan el abanico de instrumentos disponibles para el gestor en su intento de articular una acción colectiva orientada hacia la solución de un problema determinado. La clave, entonces, radicaría en la capacidad del gestor para diagnosticar la forma en la que se construye el modo de interacción específico en un ambiente interorganizacional (a partir de las restricciones institucionales y los intereses particulares) y diseñar instrumentos contingentes que le permitan incidir sobre el proceso de políticas. Esta postura, discutida en el siguiente apartado, transformaría la visión de regulación gubernamental *homogénea* a una postura mucho más *ad hoc* y *selectiva*, la cual supone un nuevo estilo de timoneo o *liderazgo* de las relaciones interorganizacionales.

A partir de esta idea, sí es posible pensar en una reconfiguración de las actividades y funciones prioritarias del gobierno *en su relación con otros actores* dentro de arreglos interorganizacionales tipo red. Sin embargo, este viraje – centrado en mecanismos de gestión y regulación contingente – no se asocian directamente con los postulados de la *co-gobernanza* propuestos por Kooiman (2006a), ya que no implican una visión de retiro del aparato estatal, sino que suponen una nueva forma de comprender la intervención gubernamental a partir de un esquema de herramientas de conducción y timoneo que, por una parte, podrían favorecer la apertura del espacio de políticas en un escenario de mayor complejidad e interacción interorganizacional, y que potencialmente incrementarían la capacidad gubernamental para impulsar proyectos de política pública que, de otra forma, podrían ser bloqueados por grupos de interés poderosos.

A pesar de las virtudes aquí reconocidas, la gestión de redes (incluso con su adecuación institucional) sigue quedando a deber al momento de estudiar el tema del poder.

Si bien algunos autores han trazado algunas líneas de análisis al respecto (Rhodes, 1981; Marsh y Smith, 2000; McGuirk, 2000), éstos se han limitado a describir la forma en la que se articulan las relaciones de poder al interior de los arreglos interorganizacionales, y no estudian las implicaciones que esta variable tiene en las posibilidades de timoneo por parte del gobierno.

A partir de este reajuste del enfoque de gestión con la perspectiva institucional – y reconociendo las limitaciones del mismo para incorporar el poder – el siguiente ensayo de este marco conceptual propone un nuevo acercamiento al timoneo de los arreglos interorganizacionales a partir de una visión de *liderazgo gubernamental contingente*, en la cual se incorporan los elementos más fuertes de la gestión de redes, pero reconociendo también la importancia que juegan las institucionales (formales e informales) y las relaciones de poder en las posibilidades de acción del gobierno.

2. La gestión de redes como un estilo de liderazgo gubernamental contingente: Una propuesta metodológica.

El panorama descrito hasta el momento muestra cómo la conformación de redes *per se* puede llevar a problemas de captura y de capacidad gubernamental para la definición y diseño de políticas públicas. En este sentido, un argumento radical de *gobernanza*, en el que se sostenga que la articulación de redes auto-organizadas redundaría en políticas que logran comprender toda la complejidad de los actores involucrados, no resulta del todo cierto. El intercambio de recursos – factor fundamental para el establecimiento de arreglos interorganizacionales – delimita claramente el campo de las relaciones de poder, las cuales también inciden en la *dominancia* de ciertos actores dentro de este tipo de esquemas.

Aunado a lo anterior, la estructuración de distintos *modos de interacción* (juegos unilaterales, negociados o de votación) influye en la forma en la que se desarrollarán las dinámicas entre actores. No es lo mismo un escenario en el que las posiciones irreconciliables entre los agentes (o coaliciones de éstos) favorezcan un modo de interacción unilateral en el que las relaciones de poder dominen el diseño final de la política, a una situación de juegos de votación en la que el balance de relaciones más homogéneo obliga a estrategias decisionales diferentes.

Ante estos dos elementos (la posible captura del proceso y las variaciones en los modos de interacción) es que resulta fundamental la gestión de las redes como una estrategia de *liderazgo* explícita de las organizaciones gubernamentales para conducir el conflicto interorganizacional hacia un diseño de políticas abierto y sensible a los estímulos del entorno. Este sentido de liderazgo no radica solamente en atributos carismáticos de un individuo – ni en los elementos institucionales formales de los que se deriva la autoridad (Humes, 1991) – sino en la habilidad de instrumentar cierto tipo de estrategias (tanto

dentro como fuera de la red) que incidan oportunamente sobre las relaciones entre los actores (ya sea eliminando focos de conflicto potencial o aprovechando ventanas de oportunidad) de tal forma que se pueda llegar a una solución de políticas que refleje la complejidad social del entorno (Kooiman, 2006a).

Sin embargo, y como ya también se señaló, no sería sensato recuperar literalmente la propuesta de gestión de redes ofrecida por los estudiosos especializados, ya que aún en este nivel de análisis no es posible resolver los problemas derivados del marco institucional (formal e informal) y de las dotaciones diferenciadas de poder al interior de las redes. Así pues, una adecuación de este enfoque (tal y como se hizo en el apartado anterior con la incorporación del *institucionalismo centrado en el actor*) puede ser de utilidad para robustecer sus capacidades explicativas.

Por otra parte, partir de una postura formal de liderazgo – esto es como un individuo con capacidad de mando y control jerárquico sobre los miembros de una organización – tampoco resulta del todo pertinente en ambientes interorganizacionales por dos razones. En primer lugar, el supuesto de la responsabilidad gerencial y jerárquica del líder no aplica en escenarios en los que los participantes de la red pertenecen a organizaciones diversas. Si bien es cierto que la *autoridad* investida en las agencias gubernamental las dotan de cierto poder legal, éste difícilmente puede penetrar de forma homogénea y directa en una red, tal y como lo haría en una organización jerárquica cerrada (Huxman y Vangen, 2000). Por otra parte, la variedad de intereses que se presenta en un ambiente interorganizacional, hace que las estrategias de liderazgo se orienten, primero, a la formación de acuerdos sobre los objetivos y, posteriormente, sobre el diseño de los instrumentos de política idóneos.

En este sentido, y ante las presiones que los gobiernos enfrentan para diseñar políticas autónomas, la gestión de redes como *liderazgo* se erige como una estrategia que

dota a aquélos de márgenes de acción para incrementar sus capacidades en el proceso de políticas públicas. Un argumento en este sentido partiría de la premisa de que más que sucumbir ante las restricciones que el entorno interorganizacional establece (intereses diversos, cuotas de poder y presión diferenciadas, etcétera), éstas son transformadas en oportunidades para la articulación de la acción pública (Kooiman, 2006a).

Sin embargo, y como también se ha insistido, la gestión de redes no es un proceso libre en el que el gobierno puede instrumentar cualquier acción que conduzca “virtuosamente” las dinámicas e intereses que convergen en una red. Todo lo contrario, el marco institucional dado en un subsector de políticas, los intereses y agendas de los actores participantes en la red (que en su conjunto delimitan un cierto modo de interacción) establecen una serie de limitaciones objetivas para la implementación de estrategias de gestión efectivas. La utilización de ciertas herramientas disruptivas que vayan a contracorriente de alguno de los elementos antes señalados podría, por una parte, violar el principio de legalidad (premisa básica de cualquier gobierno) o, por otra parte, inhibiría cualquier posibilidad de colaboración y acción colectiva por parte de los grupos interesados y con cierta incidencia sobre el ámbito de políticas.

A partir de esto es que aquí se sostiene que la gestión de redes implica una modificación en la forma en la que se concibe tradicionalmente el proceso de regulación, así como la actividad gubernamental dentro del proceso de políticas. A diferencia de una visión legalista, homogénea y aplicable en cualquier situación encarnada en los mecanismos de *regulación rígida*; la gestión de redes supone la instrumentación de mecanismos selectivos de *regulación contingente* adaptables de acuerdo con el entorno institucional y el sistema de intereses que se conforma en la red. Esta visión *ad hoc* permite potenciar la utilidad de la gestión para la consecución de una acción colectiva colaborativa

y orientada a la solución de problemas públicos. Asimismo, y como señalan Crozier y Thoenig (1976), la regulación de sistemas complejos no implica un rompimiento del marco formal instituciones sino que aprovecha los espacios de incertidumbre y discrecionalidad (construidos por la misma ambigüedad normativa) para instrumentar políticas *factibles*.

Por otro lado, el establecimiento de una estrategia gubernamental orientada hacia la gestión de una red puede ser útil para balancear a ciertos grupos con poder amplio y con la capacidad suficiente para capturar el espacio de políticas con el fin de satisfacer intereses particulares. Un diagnóstico preciso de los recursos de los actores participantes y la identificación de los posibles riesgos de exclusión de grupos pueden ser apoyados con la generación de evidencia o con la instrumentación de mecanismos de deliberación *ad hoc* que contrapesen el poder material y simbólico de unos cuantos, y permitan una mayor apertura del espacio público. En una línea argumentativa parecida, pero aplicada de forma amplia al sistema político, Benhabib (2006) propone, recuperando la propuesta habermasiana de los parámetros básicos de la acción comunicativa, el establecimiento de mecanismos procedimentales democráticos que potencien los tres atributos del espacio público (orientación hacia lo común, visibilidad y accesibilidad).

Como una antesala a la propuesta de instrumentos de gestión de redes, considero que hay un par de premisas que reducen el alcance de éstos a partir de los propósitos de la investigación. Un primer elemento es que el análisis de la gestión de la red en este estudio solamente se centra a las etapas de definición y diseño de políticas. Esto hace que el abanico de estrategias se concentre en aquéllos que tengan como propósito el ordenamiento del debate y la deliberación sobre tres elementos fundamentales: la definición del valor fundamental del problema y los objetivos principales de la política – o en términos de Majone (1998) “el núcleo duro” –, el alcance de los objetivos y los instrumentos de política

(que podría asociarse con la construcción de poblaciones objetivo) y, finalmente, el tipo y la forma de intervención que se considere más apropiada. Con base en esta primera acotación se proponen cuatro niveles de estrategias de gestión básicas:

Gestión de los flujos de información: Como señala Majone (1998), la definición y diseño de una política pública se centra en un proceso plural en la que diferentes actores tratan de persuadir a los demás, con base en evidencia, sobre una visión causal del problema público a tratar. Para la generación de evidencia resulta fundamental la existencia de información adecuada y suficiente que permita construir argumentos defendibles. Así las cosas, un activo estratégico de gestión de redes es la forma en la que el gobierno puede manejar flujos de información (producción, distribución y refutación) que permita articular debates informados que contrapesen argumentos de autoridad sin fundamento empírico.

En términos de la disminución de los riesgos de captura, la gestión de flujos de información relevante, suficiente, robusta y clara (tal y como lo propone Majone [1998] con los criterios de adecuación) puede ser muy útil en escenarios en los que sólo un número reducido de actores puede generar, procesar y divulgar información que pueda estar sesgada u orientada para favorecer sus intereses particulares. En este sentido, el gobierno puede aprovechar sus recursos y *expertise* técnica para generar y difundir datos que sirvan a otros grupos para la construcción de sus propios argumentos. Así las cosas, y partiendo desde una postura en la que buena parte del juego de la definición de una política se centra en un proceso discursivo de argumentación y confrontación de evidencia (Majone, 1998; Fischer, 2003), este nivel de gestión se convierte en una herramienta estratégica que puede robustecer los procesos de deliberación, además de que evita la captura del espacio de políticas por argumentos monopólicos.

Gestión de la participación de los actores: Si bien la deliberación requiere de información que sustente los debates, ésta sería inútil si los espacios de participación y negociación no son accesibles a todos. Este primer nivel de gestión tendría que vincularse necesariamente con el argumento procedimental de la democracia deliberativa (Elster, 2001 y Benhabib, 2006). Cabe señalar que en este punto no solamente se considera una visión acotada de la participación social como la instrumentación de mecanismos amplios de opinión o votación (como las encuestas o los referéndums), sino también con la articulación de procesos especializados o focalizados de consulta y deliberación (tales como las mesas de expertos, los talleres por sectores, etcétera). Además de la disminución de las posibilidades de captura a partir del establecimiento de mecanismos procedimentales claros de acceso, la instrumentación de ejercicios de participación ciudadana puede coadyuvar al fortalecimiento de la capacidad gubernamental al momento de implementar una política, ya que un ejercicio exitoso de este tipo puede incrementar el grado de legitimidad de los instrumentos diseñados y aplicados.

La configuración y alcance de la estrategia de participación dependerá, en buena medida, del subsector de políticas en el que se desenvuelva la red, la complejidad del tema que se esté discutiendo, así como el grado de interés que exista en la ciudadanía por participar en el proceso decisonal. Tomando en cuenta estas consideraciones se retoman tres variables propuestas por Fung (2006) para el diseño de esquemas participativos: forma de selección de participantes, mecanismos de discusión y decisión y, finalmente, la autoridad investida a las resoluciones de la participación; así como el análisis de alcance de los mecanismos de participación presentado por Font (2004) en el que reconoce tres dimensiones básicas: de consulta, deliberativas y de decisión directa.

Gestión de la agenda y de los espacios de intermediación: En tercer lugar, la gestión de redes implica necesariamente un timoneo de la forma en la que se van estableciendo los tiempos y las formas de comunicación entre los actores. En este sentido, el *liderazgo* gubernamental de la red supone también una gestión mínima de la agenda de la red y de los mecanismos *informales* de intermediación y comunicación entre los participantes. A diferencia del elemento anterior en el que se consideraban las reglas formales del debate, este nivel alude a aspectos mucho más operativos como el establecimiento de fechas para las reuniones, a las órdenes del día de las mismas, y a la intermediación y negociación informal que despliegan los miembros de la red. Al respecto, Waxman y Vengen (2000) subrayan que este nivel puede ir desde elementos muy simples como el flujo de comunicación (llamadas telefónicas, faxes y correos electrónicos) que se establece entre el gestor de la red y ciertos participantes para la negociación de ciertos asuntos hasta una colaboración semi-formal (por medio de reuniones de trabajo, seminarios, etcétera) que permitan construir coaliciones sólidas sobre una postura sobre el diseño de políticas previo a los debates y negociaciones formales. Por otra parte, la gestión de la agenda, bajo esta perspectiva de intermediación informal orientada a la conformación de equipos de trabajo, resulta crucial, ya que por medio del manejo de los tiempos de participación y deliberación, se puede llegar con una coalición mucho más sólida que permita una toma de decisiones fluida.

Reglas de arbitraje informal: Un tipo particular de instrumentos de intermediación son los que se orientan a la resolución de conflictos entre organizaciones. En este sentido también se considera que la gestión de las reglas de *arbitraje informal* es un elemento fundamental que permite que las disputas de intereses se diriman previo a los debates formales con el fin de evitar *impasses* decisionales, así como el rompimiento potencial de

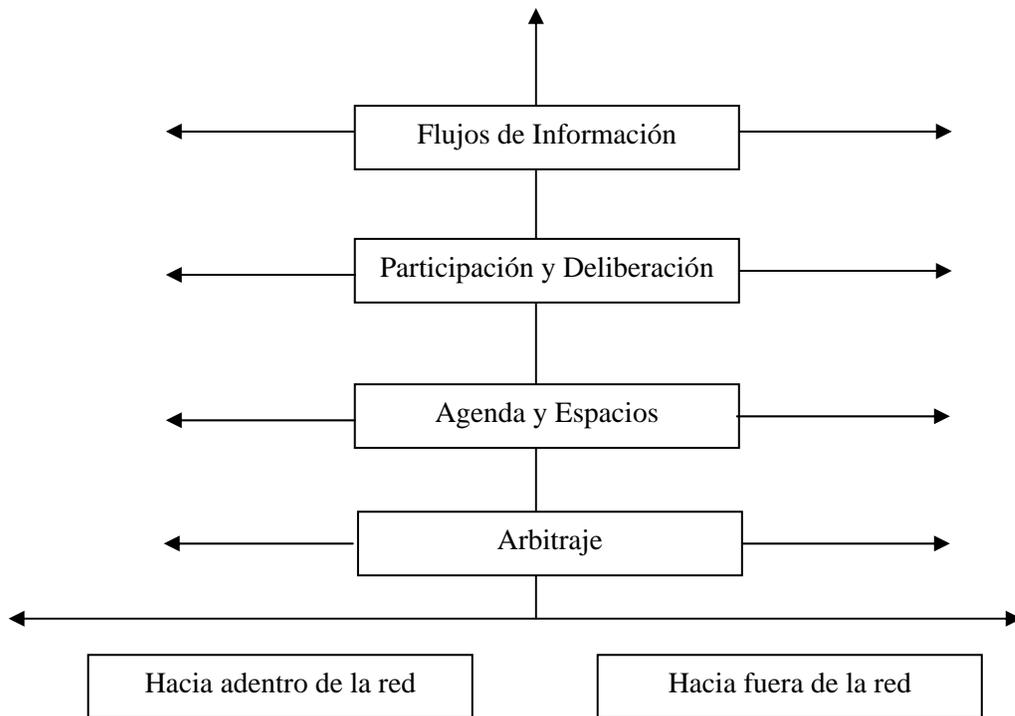
los procesos de negociación. Este tipo de mecanismos ha sido ampliamente estudiado por la literatura de gestión de redes (Kickert y Koppenjan, 1997) y de gestión colaborativa (McGuire, 2006) y en ambos casos se destaca la capacidad del gobierno para actuar como *broker* de los conflictos particulares entre organizaciones involucradas en un arreglo interorganizacional.

Además de esta primera consideración, de la cual se desprenden los cuatro tipos principales de gestión de redes, una segunda premisa que restringe el alcance de los instrumentos de gestión de redes estudiados en la presente investigación es que, partiendo de los argumentos propuestos por el *institucionalismo centrado en el actor* (Scharpf, 1997), el arreglo interorganizacional se considera como dado. Esto es, la red no es una creación *ex profeso* para cierto proyecto o programa público, sino que responde a la forma en la que se entrelaza el marco institucional con los intereses gubernamentales, privados y sociales que se configuran en un subsector de políticas públicas. Este argumento debilitaría una de las posibles estrategias de gestión propuestas por la perspectiva interactiva de análisis de redes, la gestión de la estructura de la red (Kickert y Koppenjan, 1997), ya que los alcances de este tipo de mecanismos no son de corte sistémico (de transformación del entorno) por lo que difícilmente se pudiera hacer un cambio relevante en la estructura misma de un arreglo interorganizacional que surge de un proceso dialéctico entre instituciones y agencia.

A partir de este supuesto, los niveles de gestión de la red que aquí se proponen son los de *gestión directa e indirecta de la red*. La primera se identificaría con la utilización e instrumentación de las herramientas de gestión de redes arriba propuestas sobre los mismos actores y relaciones que discurren al interior de la red. Esta es una postura directa y tradicional y es igual a la de gestión de los juegos de la red propuesta por Kickert y Koppenjan (1997) desde la perspectiva iterativa. Por su parte, la gestión indirecta parte de

la idea de que los comportamientos y las estrategias de los miembros de un arreglo interorganizacional pueden ser inducidas desde fuera de la red a través de los mismos tipos genéricos antes mencionados. Asimismo, se considera que en circunstancias de alta captura del espacio de políticas por parte de intereses particulares, los mecanismos de gestión indirecta pueden servir de contrapeso, además de que doten de mayor legitimidad al gobierno para actuar de forma directa en el diseño de una política pública controvertida. Así las cosas, y al partir de estos dos niveles, se puede presentar gráficamente el diseño metodológico de la investigación de la siguiente forma:

Diagrama 3. Diseño metodológico para el análisis de la gestión de redes



Elaboración propia

Si la propuesta de *liderazgo contingente* se dejará hasta este punto aún persistirían los problemas de vacío institucional y de falta de reconocimiento de las relaciones de poder como restricciones a las capacidades de gestión gubernamental de las redes. Si bien es cierto que el primer asunto ha sido atendido con la incorporación del *institucionalismo*

centrado en el actor, sería necesario agregar un par de factores adicionales que complementen el análisis. En primer lugar, es importante reconocer la posición institucional *formal* del actor que conduce el timoneo del arreglo interorganizacional, ya que puede existir un interés legítimo por parte del gobierno para conducir el conflicto al interior de la red, pero ésta es delegada a una agencia que no cuenta con los recursos de acción, ni con un margen de maniobra suficiente de las zonas de incertidumbre, que le impide ejercer efectivamente dicho liderazgo.

De este mismo elemento es posible intuir, hasta cierto punto, el empuje que otorga el gobierno para manejar las relaciones de poder internas. En el caso hipotético de que el asunto entorno al cual se estructura la red de políticas resulta muy relevante para las autoridades, éstas comprometerán una buena cantidad de recursos políticos, financieros y organizacionales para incidir sobre las dinámicas interorganizacionales.

Un segundo elemento a considerar es el relacionado con las instituciones informales que también moldean las relaciones e interacciones de la red. La forma en la que tradicionalmente se han gestionado las dinámicas de intermediación entre actores, las rutinas organizacionales que definen el comportamiento de la organización gestora, así como la propensión de la misma para ajustar sus mecanismos de gestión y de interrelación con el ambiente se convierten en premisas necesarias para analizar el grado de éxito que puede tener una empresa como la propuesta por el enfoque de *liderazgo contingente*.

En relación al segundo tema – y además de la medición indirecta que se hace a través de posición institucional formal de la organización gubernamental focal – un par de indicadores que nos puede aproximar a una observación de la incidencia de las relaciones de poder en la gestión de redes son, en primer lugar, la preeminencia de los actores en cada uno de los nodos que configuran el arreglo interorganizacional y, en segundo lugar, la

posibilidad de sustitución del recurso que ofrece. El primer criterio permite reconocer el peso que tiene el recurso ofrecido por cualquier participante dentro del arreglo interorganizacional, mientras que el segundo mide *la dominancia* de cierto actor a través de su capacidad para monopolizar cierta zona de incertidumbre, definida a partir del control de cierto recurso de acción.

Si bien es cierto, que el ajuste al modelo de *liderazgo contingente* desde las trincheras institucionales y de relaciones de poder sigue estando en una etapa muy preeliminar, considero que los indicadores propuestos pueden servir en esta primera fase exploratoria para identificar los alcances y posibilidades del timoneo gubernamental de redes.

A lo largo de esta primera parte de la investigación se ha intentado mostrar cómo la complejización del ambiente social lleva a un viraje de la posición gubernamental como diseñador único de instrumentos de política pública. La conformación de redes en subsectores específicos responde a la multiplicidad de actores que tienen un interés específico en dicho ámbito. A pesar de esto, también se reconoce que la estructuración de arreglos interorganizacionales *per se* no lleva necesariamente a dinámicas de colaboración y que incluso, partiendo del argumento del intercambio de recursos como fundamento de las redes, estos esquemas pueden llevar a dinámicas de captura por parte de actores poderosos y con capacidad de influencia.

En este sentido, aquí se propone un nuevo rol del gobierno como gestor de redes, lo cual implica un cierto estilo de *liderazgo* basado en instrumentos de regulación contingente que le permiten conducir y administrar en conflicto con el objetivo de maximizar la acción colectiva hacia el diseño de una política específica. Con base en esto, las organizaciones

gubernamentales pueden recuperar cierta capacidad de acción pública en contraposición a intereses estrictamente particulares. A pesar de esto, la tarea de gestionar redes es altamente *contingente*, por lo que el gobierno debe reconocer de forma estratégica *el modo de interacción* que se crea en un subsector de políticas con base en las restricciones del marco institucional y las agendas y estrategias particulares de los actores.

En términos teóricos, esta conceptualización de las dinámicas y los mecanismos de gestión de redes rompe con el supuesto de los enfoques de redes (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997) y de la *gobernanza* (Kooiman, 1993) en los que se insiste que el gobierno interviene en los arreglos interorganizacionales de políticas *sólo como un actor más*. Como se ha discutido en estas páginas, el rol gubernamental, a pesar de su viraje hacia la regulación *ad hoc*, sigue siendo central para garantizar un proceso de definición y de diseño de políticas justo, en el que se evite la exclusión y la captura privada, e incluso social, de los espacios de toma de decisiones.

Por otra parte, también se supera el argumento implícito de ciertos enfoques estructuralistas de las redes de políticas de que algunas redes son *ingobernables* y que simplemente fluyen de acuerdo con las dinámicas de intercambio. Aquí se reconoce que sí existen capacidades de conducción y timoneo *contingente* de casi cualquier tipo de red (ya sea de forma directa o indirecta), *si se reconoce claramente el modo de interacción* y los tipos de juegos y estrategias desplegadas por los actores participantes. Un mal diagnóstico sobre estos dos últimos elementos provoca que los instrumentos de gestión de la red no sean pertinentes, con lo cual se pueda dar la impresión de cierta *ingobernabilidad* del arreglo interorganizacional.

Finalmente, esta clarificación conceptual puede ordenar el debate sobre el diseño y los alcances de los mecanismos de participación social en el proceso de elaboración de

políticas públicas. En general, esta corriente de literatura es muy efectiva para reconocer los distintos tipos de mecanismos participativos que se pueden diseñar para la deliberación de asuntos públicos (por citar algunos ejemplos Fung [2006], Font [2004] y Cunill [2004]), sin embargo, el foco del debate sigue radicando en la identificación de variables que permitan identificar la *idoneidad* específica de cada arreglo en circunstancias diferentes. A partir del lente metodológico aquí ofrecido, es posible argumentar que *en el modo de interacción específico* del arreglo interorganizacional para definir el tipo de herramienta participativa que se puede utilizar y si se localizará al interior o al exterior de la red. Con base en esta idea, es fácil reconocer que este estudio se circunscribe a una visión instrumental de la participación social, en la que se enfatiza el uso estratégico de este tipo de instrumentos para incrementar la legitimidad de las acciones de gobierno (Bazdresch, 2003), pero también para poder contrapesar redes de actores que puedan capturar el proceso de diseño de una política pública.

La construcción conceptual y metodológica aquí propuesta puede cumplir con fines de investigación empírica *retrospectiva*, así como con objetivos de aplicación *prospectiva* en escenarios concretos⁹. Desde la lógica del análisis retrospectivo se puede estudiar la *idoneidad* de los instrumentos de gestión de la red en el diseño de un determinado programa público dependiendo de la forma en la que el proceso dialéctico entre instituciones y preferencias individuales definen el *modo de interacción* específico. Con base en esto, y en el resultado final de política, se podría explicar, por ejemplo, por qué cierta política elaborada por medio de arreglos interorganizacionales pudo ser capturada por

⁹ Una postura prospectiva de esta metodología de liderazgo se refiere a sus posibilidades de aplicación en entornos en los cuales un gobierno pretende impulsar un proyecto público, pero el sector de políticas cuenta con un alto grado de complejidad y es propicio para la conformación de redes. Esta visión – de corte mucho más prescriptivo – se ajustaría más a los *stakeholder analysis* elaborados dentro de las metodologías de planeación estratégico, así como a los diagnósticos de entorno político. Por los motivos específicos de este trabajo, esta vertiente no será desarrollada con más detalle.

ciertos actores o si el gobierno pudo articular un liderazgo adecuado para diseñar instrumentos amplios que comprendan la multiplicidad de intereses del subsector de políticas.

Para el caso particular de esta investigación se optará por esta vía para el análisis de dos casos de diseño de instrumentos de recuperación de dos zonas en el Distrito Federal consideradas patrimonio cultural de la humanidad: el centro histórico de la ciudad de México y el pueblo zona de canales de Xochimilco. Con tal fin, en el siguiente capítulo se describirá el marco institucional del subsector de políticas relevante (protección y conservación de zonas históricas urbanas), además de que se elaborará un mapeo de actores para ambos casos, que permitirá el análisis de los instrumentos de gestión de redes empleados en cada caso en capítulos posteriores.

SEGUNDA PARTE:

**LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL URBANO EN MÉXICO:
UNA APROXIMACIÓN INSTITUCIONAL.**

Uno de los supuestos más importantes tanto del enfoque de *gobernanza* como de la perspectiva de redes es el de la complejización del espacio de políticas, lo cual favorece la incorporación de actores con intereses y agendas diferenciadas. En este sentido, en esta segunda parte de la investigación se presenta, desde una óptica institucional, la forma en la que la política de protección y conservación del patrimonio cultural urbano en México ha ido adquiriendo de atributos que, con el paso del tiempo la han hecho cada vez más compleja y susceptible de establecimiento de arreglos intergubernamentales e interorganizacionales.

Para cumplir con este cometido, en la primera sección de esta parte se presenta una discusión genérica de la forma en la que se ha ido *construyendo* el problema del patrimonio cultural en México desde la visión monumentalista de los años setenta (y que llevó a la conformación inicial del marco institucional en la materia) hasta la incorporación de otros temas como el urbano, el cultural, el turístico y el de desarrollo social. Asimismo, se reseña de forma somera la forma en la que los gobierno estatales y municipales se han convertido en actores fundamentales para el diseño de instrumentos en la materia debido a sus capacidades constitucionales (principalmente en materia de desarrollo urbano) y a las limitaciones competenciales de la esfera federal.

En un segundo apartado se desarrolla la manera en la que se articula el entramado institucional y organizacional de la política hacia el patrimonio cultural urbano en el Distrito Federal. Esto se hace debido a que los dos estudios de caso que se presentan en la tercera sección de esta tesina corresponden a este ámbito territorial, además de que existen algunas peculiaridades institucionales y organizacionales (originadas de la naturaleza del

sistema político administrativo de esta entidad) que resulta fundamental señalar antes de introducimos de lleno al análisis de los casos de Xochimilco y del centro histórico de la ciudad de México.

1. La complejización de un problema público: evolución institucional de la política de protección y conservación del patrimonio cultural urbano en México.

Un claro ejemplo de la forma en la que los problemas y espacios de políticas en México cada vez se han hecho más complejos e involucran más actores gubernamentales, sociales y privados es, sin lugar a dudas, el tema de la protección y conservación del patrimonio cultural urbano. La trayectoria que esta política ha seguido a lo largo del tiempo muestra cómo un asunto que originalmente se encontraba circunscrito al ámbito estricto de la regulación homogénea y centralizada, ha ido evolucionado hasta convertirse en una cuestión que involucra una multiplicidad de valores, a veces divergentes, a una gran cantidad de agencias gubernamentales con agendas claramente diferenciadas, así como a diversos actores privados y sociales con intereses específicos.

Si bien este tema ha sido considerado por el gobierno mexicano desde la década de 1930, cuando se expidieron las primeras leyes de protección y conservación de monumentos arqueológicos y se creó el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), este asunto no cobró relevancia en la agenda política sino hasta los años setenta gracias a la influencia ejercida por un discurso impulsado por la UNESCO preocupado por la conservación del patrimonio cultural universal (Melé, 1995). Este influjo internacional se materializó con la elaboración de la carta de Venecia en 1964 y, posteriormente, la *Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural*¹⁰ aprobada en 1972.

La *Convención del patrimonio*, más que establecer una serie de políticas y restricciones a los países signatarios, propone un conjunto de definiciones básicas sobre cómo debe ser entendido el patrimonio cultural, además de que establece las bases de

¹⁰ En adelante *Convención* (1972).

reconocimiento y cooperación internacional para la protección y conservación de este tipo de bienes. En términos muy generales, la *Convención* (1972) define al patrimonio cultural como:

“[L]os monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.

[L]os conjuntos: grupos de construcciones asiladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.

[L]os lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.” (art. 1).

Con base en estas nociones, la *Convención del patrimonio* sienta las bases de una primera definición de política pública centrada en cuatro ejes principales: la identificación, la protección, la conservación y la rehabilitación de los bienes culturales (1972). Estos cuatro objetivos se orientarían exclusivamente a los monumentos, conjuntos o lugares con valor excepcional y tendrían como propósito evitar el deterioro de este tipo de edificaciones provocado por “la evolución de la vida social y económica” (*Convención*, 1972: 1).

Como un mecanismo indirecto para propiciar que los países implementaran políticas orientadas hacia los cuatro criterios antes señalados, la *Convención del patrimonio* propone la creación de una *Lista del Patrimonio Mundial* (art. 11-2) que se considera como un reconocimiento internacional a aquellos monumentos de valor cultural universal, y que cuentan con los mecanismos de protección y conservación pertinentes. Asimismo, se propone la creación de instrumentos de cooperación internacional (recursos técnicos y financieros) que sirvan para apoyar a los países que no cuenten con la suficiente capacidad técnica para atender sus bienes patrimoniales.

En sintonía con lo propuesto por la *Convención del patrimonio*, en 1972 se promulga en México la *Ley federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e*

*Históricos*¹¹. Dicho ordenamiento reconoce los cuatro ejes básicos de la política propuestos por UNESCO (identificación, protección, conservación y rehabilitación), además de que formula una serie de definiciones sobre la naturaleza de los bienes y zonas patrimoniales. En relación a los primeros, la *Ley sobre Monumentos* (1972) establece un criterio de antigüedad para identificar aquellos inmuebles que pueden considerarse con valor histórico. En particular, se estipula que todas las edificaciones construidas en los siglos XVI al XIX destinadas a actividades religiosas, administrativas, educativas o de beneficencia serán consideradas de carácter histórico. De la misma forma, se establece un criterio temporal para reconocer los monumentos arqueológicos (todos aquéllos existentes antes de la llegada de la conquista española) y un valor estético ambiguo para la definición de los bienes artísticos, los cuales estarían regulados por el Instituto Nacional de las Bellas Artes (INBA).

Asimismo, la *Ley sobre monumentos* establece la figura de zona de monumentos históricos, entendida como el “área que comprende varios monumentos históricos relacionados con un suceso nacional o la que se encuentre vinculada a hechos pretéritos de relevancia para el país” [art. 41]. La sanción de este tipo de sitios solamente puede ser otorgada por el Ejecutivo Federal mediante un decreto de declaratoria (art. 37), en el que se justifiquen las motivaciones que condujeron a la creación de la zona de monumentos, además de que se debe detallar la delimitación geográfica de la misma.

En relación con el sentido de la política pública, la *Ley sobre monumentos* centraliza buena parte de los objetivos e instrumentos regulatorios en el INAH, además de que concentra el foco de la acción gubernamental en la identificación (o catalogación) y en la protección legal del patrimonio cultural. En relación al primer tema, la normatividad señala

¹¹ En adelante *Ley sobre monumentos* (1972)

solamente la creación de un registro nacional de monumentos y zonas, el cual quedaría bajo el mando del INAH. El aspecto donde se pone el acento de la política hacia este tipo de bienes es en la protección legal homogénea. La *Ley sobre monumentos* (1972) establece un marco regulatorio bastante estricto en el que cualquier tipo de intervención (ya sea de conservación o rehabilitación) sobre un bien mueble o inmueble con atributos históricos – e incluso en las edificaciones colindantes – debe ser aprobada previamente por el INAH con el fin de asegurar la preservación del patrimonio. Algo similar ocurre en el caso de las zonas de monumentos en las que cualquier tipo de obra realizada dentro de su perímetro comprendido en la declaratoria requiere de una licencia emitida por el Instituto, previa aprobación de los proyectos arquitectónicos.

Así las cosas, este primer momento de la política hacia el patrimonio cultural reconocía claramente que el problema público a atender era la preservación de los valores estéticos de los monumentos y zonas monumentales de forma aislada (o no más allá de la colindancia física), muy acorde con el paradigma del “culto a los monumentos” propiciado por UNESCO. Por otra parte, este esquema fortaleció la centralización del sistema de competencias de la política, lo cual estableció un control estricto sobre cualquier iniciativa gubernamental (estatal o local) o privada de conservación y rehabilitación del patrimonio (Melé, 1995). Finalmente, esta visión monumentalista y fuertemente proteccionista de la ley federal fue replicada en algunas entidades federativas del país con el fin de complementar y aumentar el número y el tipo de monumentos y zonas patrimoniales locales que se encuentran en un territorio determinado.

Sin embargo, esta postura evolucionó rápidamente gracias a la institucionalización de la política de desarrollo urbano en México a finales de los años setenta, y al proceso de descentralización hacia lo local de los ochenta. La preocupación por establecer un marco

normativo que regulara el crecimiento ordenado de las ciudades mexicanas se materializó en 1976 con la promulgación de la *Ley de Asentamientos Humanos*. A partir de dicho ordenamiento se establecieron las bases de planeación urbana con base en un sistema concurrente entre la Federación, los Estados y los Municipios (Azuela, 1989), así como por medio de mecanismos débiles de participación social.

Si bien durante los primeros años de operación de ley el sistema de coordinación y participación no se cristalizó, y buena parte de la planeación se centralizó en las organizaciones federales responsables (Ziccardi, 2003), la reforma descentralizadora de principios de los años ochenta otorgó competencias constitucionales tanto a las entidades federativas como a los municipios para planear y administrar el desarrollo urbano. Con esto, se abrió la puerta para que estos niveles de gobierno pudieran diseñar de forma autónoma, pero concurrente, instrumentos de política urbana. Este cambio se hace operativo en 1993 con la modificación profunda que se hace a la *Ley General de Asentamientos Humanos*¹², que establece los canales de coordinación y los mecanismos de planeación federal, estatal y municipal.

En el ámbito de la política hacia el patrimonio cultural, la *Ley de Asentamientos* (1993) reconoce la protección de este tipo de bienes como una prioridad pública de la política urbana (art. 5-VII), con lo que cualquier esfuerzo de planeación federal, estatal o municipal debe ser sensible a lo estipulado en la *Ley sobre monumentos*. Si bien a primera vista parecería que esta vinculación entre lo urbano y el patrimonio restringe la capacidad de actuación local en ciertas zonas de las ciudades – ya que, como señala Melé (1995) “se otorga a inmuebles o partes de ciudades una serie de valores diferentes de los simples valores de uso y de intercambio” (186) – algo importante que se construye es el abandono

¹² En adelante *Ley de asentamientos* (1993)

paulatino de una visión monumentalista y aislada de los bienes culturales, por una perspectiva en la que este tipo de edificaciones se vinculan y entrelazan con todo el tejido urbano (vivienda, servicios y equipamiento urbano, vialidades, entre muchos otros temas).

Así las cosas, si bien persiste la regulación patrimonial y centralizada federalmente, la posibilidad de planear el desarrollo de los centros históricos abre el juego de la política de la simple protección – que en muchas ocasiones era altamente ineficiente – al de la conservación y rehabilitación por medio de iniciativas de los gobiernos estatales y municipales. No en balde se observa como en estos primeros años es que comienzan a desarrollarse programas y proyectos de revitalización de áreas históricas en muchas zonas históricas del país, como Tlaxcala, Puebla y Zacatecas, por citar algunos ejemplos (Melé, 1995).

Así pues, es posible argumentar que durante esta segunda fase de la política hacia el patrimonio cultural la red de políticas se hace mucho más compleja, al establecer un sistema intergubernamental en el que la organización federal (INAH) se encarga de la regulación amplia, las agencias estatales regulan los monumentos locales y proponen programas de conservación, y las dependencias municipales son capaces de planear y operar proyectos de revitalización. Cabe señalar que hasta este momento este arreglo sigue circunscribiéndose al ámbito intergubernamental y la apertura hacia actores privados y sociales sigue siendo muy limitada, como en buena parte de los asuntos de planeación urbana nacional (Ziccardi, 2003).

Finalmente, se puede identificar una tercera fase de desarrollo de la política hacia el patrimonio urbano en la que se establece una nueva vinculación con otros temas de política como el turismo, la cultura y el desarrollo social; además de que se abre el juego de la red hacia actores privados y sociales. En primer lugar, la institucionalización de las tres

políticas arriba mencionadas en el ámbito federal a partir de finales de los años ochenta (que redundaron en la creación de secretarías de Estado y del CONACULTA), y la propagación a nivel internacional de un discurso ambiguo en el que se reconocían las potencialidades del patrimonio como detonador de crecimiento económico y de fortalecimiento de la cohesión social, favoreció que la política hacia los monumentos y zonas históricas se cargara normativamente de los valores relacionados con el turismo, la cultura y el desarrollo social.

En términos operativos, estas nuevas aristas de la política provocaron la creación de unidades especializadas y de programas públicos federales que prestaban una atención especial en las zonas históricas (como el de Pueblos Mágicos en SECTUR, el FOREMOBA¹³ en CONACULTA o la vertiente de centros históricos de Hábitat en SEDESOL). Asimismo, esta situación se replicó en las instancias estatales y municipales que sumaron a la lógica urbana la importancia de los elementos turísticos, culturales y sociales del patrimonio. Si bien es cierto que el eje de la protección y conservación de las zonas históricas sigue siendo la planeación de las ciudades, estos instrumentos han sido influidos (sobre todo en las consideraciones para definir las áreas de intervención gubernamental y los tipos de uso de suelo de los sitios patrimoniales) por los temas antes señalados.

Así las cosas, el tema de las zonas de monumentos históricos ya no sólo supone una consideración regulatoria de protección tradicional, ni tampoco es exclusivamente un asunto de planeación urbana centrada en aspectos particulares como el equipamiento y la imagen urbana; sino que también implica una visión integral (y a veces tensa) sobre la

¹³ Fondo de Apoyo a Comunidades para la Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal.

definición misma del valor de los centros históricos y de la utilidad que dichos espacios tienen para el desarrollo de las ciudades y de sus habitantes (Díaz-Berrio, 2007). En este sentido, la definición de instrumentos de acción local en esta política no se ciñe actualmente solamente a consideraciones técnicas de carácter urbanístico y arquitectónico, ya que en el fondo se ubica un debate sobre la visión que se tiene del patrimonio y su utilidad dentro del medio urbano.

Adicionalmente, el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y la incorporación creciente de actores privados dentro del diseño y operación de políticas urbanas en el ámbito local ha favorecido que el debate en relación a este tema se abra a una gran gama de organizaciones con intereses diversos (inmobiliarios, conservacionistas, turísticos, culturales, etcétera) con lo que el espacio y la red de políticas se torne ampliamente compleja. A manera de síntesis, en el diagrama incluido al final de esta sección se observa una articulación genérica de este nuevo entramado de políticas.

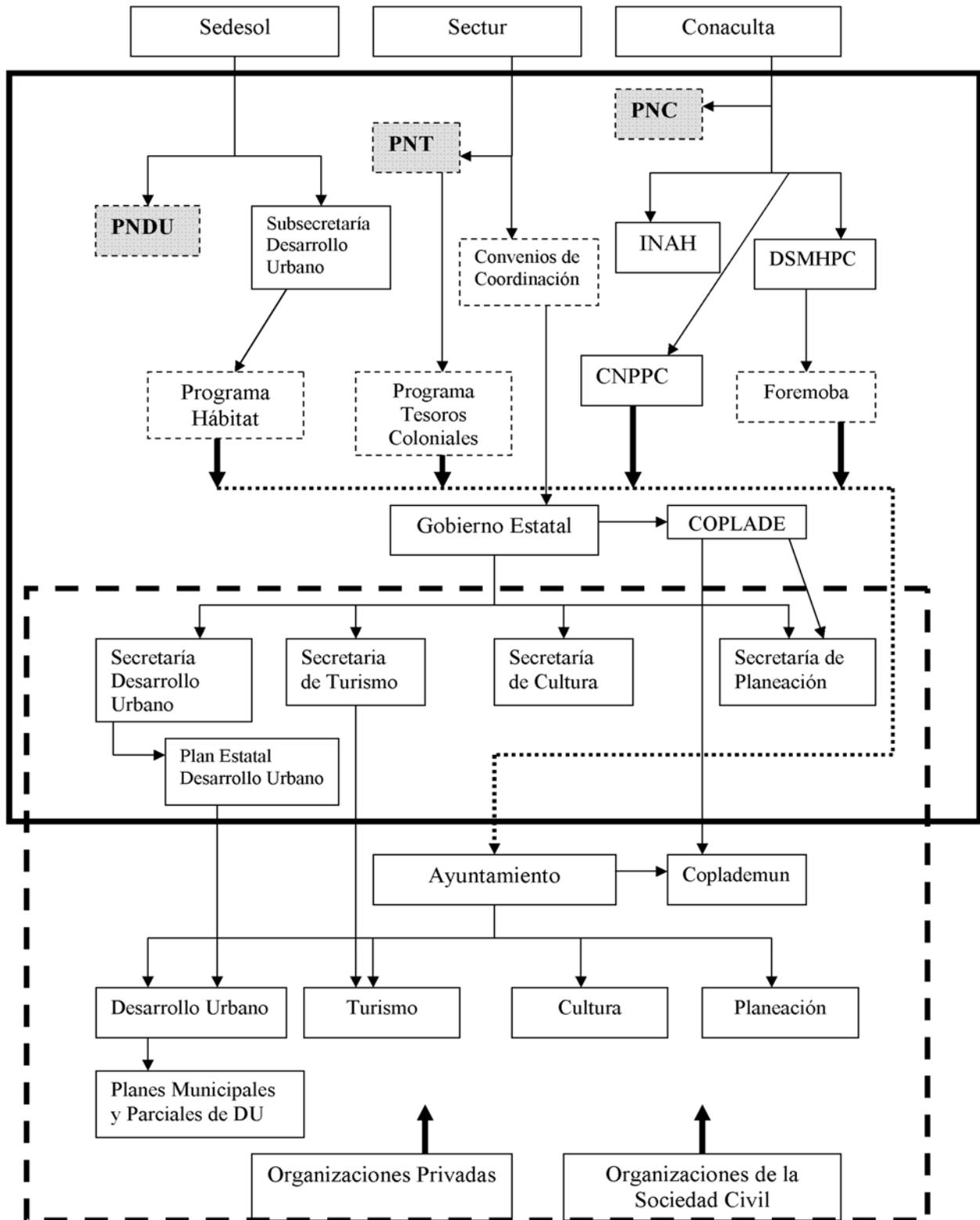
Este incremento de la complejidad apoya el argumento de la *gobernanza*, en el sentido de que este nuevo espacio interorganizacional fortalece la fragmentación del poder, la disolución de las fronteras entre las organizaciones públicas y privadas, así como la conformación de redes auto-organizadas orientadas hacia la solución de problemas públicos. De hecho, y observando con mayor detalle el espacio de políticas existente, es posible argumentar que resulta necesaria la conformación de redes, ya que existen diversas organizaciones gubernamentales con atribuciones competenciales diferentes en un mismo ámbito territorial (los centros históricos), además de una multiplicidad de actores privados y sociales con agendas e intereses propios en estos sitios patrimoniales.

El foco de atención se centraría, como ya se indicó en una sección previa, en la forma en la que dicha red se articula en el ámbito local (espacios privilegiados para la

conservación y revitalización del patrimonio) sobre todo al momento de definir y diseñar los instrumentos de acción pública. Esta afirmación es consistente con la argumentación hasta aquí presentada, ya que ante el incremento de atributos y valores (a veces contradictorios) conferidos a los sitios históricos, la disputa esencial entre actores con recursos y cuotas de poder determinadas (tal y como lo propone la perspectiva teórica de las redes) se centraría en asegurar una definición acorde con sus intereses específicos que redunde, posteriormente, en un diseño de políticas beneficioso. En términos gráficos, en la siguiente página se muestra un diagrama de la configuración de la red intergubernamental en la política hacia el patrimonio cultural urbano, el cual necesariamente debe ajustarse dependiendo a la forma en la que intervienen las organizaciones privadas y sociales en cada contexto determinado.

Por otra parte, también resulta vital estudiar cómo los gobiernos estatales y municipales mexicanos establecen y utilizan las herramientas de gestión de redes y participación ciudadana para evitar, o fomentar, la captura de los espacios de decisión durante el proceso de formulación de los proyectos de conservación y revitalización de las zonas patrimoniales. En este sentido, las siguientes tres secciones de la investigación se orientarán al estudio caso de dos experiencias de este tipo (centro Histórico de la ciudad de México y Xochimilco) para poder estudiar empíricamente estas preguntas. Una primera entrada a este tema es especificar la forma en la que el marco general de la política hacia el patrimonio cultural se articula en el Distrito Federal (entidad federativa en la que se circunscriben los casos), así como detallar algunas especificidades institucionales y organizacionales que se consideran relevantes en este caso. Posteriormente, y tomando en consideración esta argumentación, las siguientes dos secciones estudiarán a profundidad las dos experiencias seleccionadas.

Diagrama 4. Estructuración de la red en la política hacia el patrimonio cultural urbano en México



Fuente: Zabaleta (2006: 121)

2. La estructura institucional y organizativa de la política hacia el patrimonio cultural urbano en el Distrito Federal: un caso peculiar.

El Distrito Federal (D.F.) es una demarcación territorial que cuenta con una serie de peculiaridades institucionales que la diferencia del resto de las entidades federativas del país. La Constitución política mexicana identifica a la Ciudad de México como un sujeto jurídico en el que las labores de gobierno concurren tanto a los poderes federales como a las autoridades locales. Si bien a partir de la reforma del artículo 122 constitucional en 1996 se abre la puerta para que tanto el Ejecutivo local (Jefe de Gobierno) como los delegados fueran electos por voto popular y adquirieran un mayor control sobre la administración pública de la ciudad, la combinación de competencias establecidas en la Carta Magna limitan, hasta cierto punto, las capacidades de autonomía del gobierno de la ciudad, principalmente en temas presupuestarios y de seguridad pública. Esta situación ha provocado que se establezcan relaciones constantes de cooperación y conflicto entre las autoridades locales y federales en referencia a las atribuciones y alcances de cada una de aquéllas para la formulación e implementación de políticas públicas.

Adicionalmente, el territorio del Distrito Federal no se encuentra dividido en municipios libres y con capacidad de gobierno propia como el resto de los estados del país, sino que mantiene una delimitación territorial-administrativa *basada en delegaciones políticas* que sirve, principalmente, para descargar y desconcentrar las tareas del gobierno central de la ciudad. Como señala el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (2004)*¹⁴, máximo ordenamiento de gobierno del D.F., las delegaciones son concebidas como órganos político-administrativos dependientes de la administración pública central. Si bien los titulares (o delegados) de cada una de estas demarcaciones territoriales son elegidos por

¹⁴ En adelante *Estatuto de gobierno (1994)*

voto popular por un periodo de tres años (de igual forma que los municipios), las capacidades de acción autónoma de estas autoridades son limitadas.

Una revisión detalla a las competencias formales de las delegaciones contenidas en el *Estatuto de Gobierno* (1994) revela que sus funciones se relacionan principalmente con la gestión de servicios públicos, el mantenimiento de la actividad administrativa dentro de la demarcación y, con algunas limitaciones, la participación (de forma coordinada con el gobierno central del Distrito Federal) en la elaboración de ciertos programas de gobierno restringidos a su ámbito de competencia, así como en la elaboración anual del presupuesto delegacional. A pesar de la existencia de estas atribuciones residuales para la formulación de políticas, el alcance de las mismas se circunscribe al ámbito de la opinión o la proposición; esto es, no se establecen mecanismos institucionales explícitos que vinculen la decisión de estas demarcaciones con el diseño e implementación efectiva de políticas públicas *autónomas*.

Esta implicación institucional del sistema de gobierno del Distrito Federal introduce, en términos amplios, una restricción adicional al proceso de formulación de políticas locales, ya que obliga a las delegaciones a establecer una relación de coordinación muy cercana con el gobierno de la ciudad en cualquier intento de diseño de instrumentos de intervención, o en su defecto a emprender proyectos que puedan ser desestimados por la autoridad central. Por su parte, y al contar las demarcaciones territoriales con un cierto grado de representatividad política (debido a que son electos por voto popular), la administración central tiende a favorecer la colaboración y la inclusión de las iniciativas delegacionales dentro del proceso de planeación de la ciudad. Finalmente, y debido a la relación institucional peculiar entre el gobierno del D.F. y la Federación, los lazos de coordinación tienden a incrementarse hasta estructurarse como un esquema de relaciones

intergubernamentales completamente diferente al que se articula en la relación entre el nivel federal, los estados y los municipios en México.

Con base en esta premisa fundamental es posible analizar cómo se encuentra conformado el diseño institucional y organizacional de la política hacia el patrimonio cultural en el Distrito Federal. Al igual que en el resto del país, y como ya se explicó en el apartado anterior, en la ciudad de México se mantiene un esquema complejo de la política pública que atraviesa por la regulación federal en materia de protección patrimonial, por la articulación de legislaciones locales específicas en materia monumental, de planeación urbana, así como por temas como la cultura, el turismo y el desarrollo social.

En el ámbito federal, esta ciudad reviste una importancia especial dentro de la protección y conservación patrimonial, ya que, junto con Tlaxcala, es la entidad que cuenta con el mayor número de de declaratorias de zonas federales de monumentos históricos con seis (Centro Histórico, Xochimilco-Tláhuac-Milpa Alta¹⁵, Coyoacán, Azcapotzalco, San Ángel y Tlalpan), además de que cuenta con tres áreas incluidas dentro de la lista del patrimonio mundial de la UNESCO (Centro Histórico, Xochimilco y Ciudad Universitaria). Todas estas zonas, a excepción de Ciudad Universitaria (C.U.) que no está catalogada como monumento histórico, se encuentran sujetas al ámbito de competencia del INAH, por lo que cualquier tipo de intervención urbana sobre los sitios requiere una aprobación técnica de los proyectos.

En cifras, este ámbito de restricción a la intervención sobre el patrimonio edificado se orienta a un universo estimado de 7,000 monumentos federales, de los cuales solamente 4,277 se encuentran catalogados formalmente por el INAH. Adicionalmente, se encuentran

¹⁵ En adelante se optará solo por incluir el nombre de Xochimilco para delimitar esta zona, aunque debe tenerse en cuenta que la delimitación de este sitio patrimonial incluye también algunas partes de las delegaciones Tláhuac y Milpa Alta.

delimitadas seis zonas federales de monumentos históricos que, en su conjunto, comprenden un área total de 104.68 kilómetros cuadrados y que agrupan 1,774 monumentos; esto es, poco más del 40 por ciento del total de monumentos la ciudad. Cabe resaltar que en términos de área y número de bienes inmuebles contenidos, el Centro Histórico y la zona de Xochimilco son las más importantes.

Tabla 3. Características de las Zonas Federales de Monumentos Históricos en el D.F.

Zona	Extensión (km. cuadrados)	Monumentos comprendidos
Centro Histórico	9.1	1,435
Xochimilco-Tláhuac-Milpa Alta	89.65	83
Azcapotzalco	0.99	120
San Ángel (Álvaro Obregón)	1.7	48
Coyoacán	1.64	31
Tlalpan	1.6	57

Fuente: INAH

Con respecto a la legislación de protección y conservación patrimonial local, en el año 2000 se publicó la *Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal*¹⁶, la cual complementa lo estipulado por la normatividad federal y establece áreas de acción e intervención autónomas de este nivel de gobierno dentro de la política pública. En términos generales, esta ley crea las *zonas de patrimonio urbanístico y arquitectónico del Distrito Federal* dentro de las cuales incorpora cuatro posibles alternativas: los centros históricos, los barrios antiguos, las colonias y los conjuntos históricos. Al igual que la legislación federal, este ordenamiento local concibe la creación de las *zonas de patrimonio* a partir de un decreto expedido por el jefe de gobierno de la ciudad de México (art. 22-V), aunque dentro de la misma ley ya se reconocen algunas colonias y centros históricos como áreas patrimoniales.

¹⁶ En adelante *Ley de Salvaguarda* (2000)

Tabla 4. Zonas de patrimonio contempladas en la Ley de Salvaguarda (2000)

Tipo	Zona
Colonia	Juárez, Santa María la Ribera, Roma, Hipódromo, Condesa, Pedregal, Las Lomas
Centro histórico	Santa Fe, Cuajimalpa, Mixcoac, Tacubaya, San Bartolo Ameyalco, Santa Rosa Xochiac, Mexicaltzingo.

Fuente: *Ley de Salvaguarda* (2000)

Además de esta clasificación de *zonas de patrimonio*, que es parecida a la contemplada en la legislación federal, la *Ley de salvaguarda* (2000) considera la figura de los *espacios abiertos monumentales* que se definen como:

“[U]n medio físico definido en suelo urbano, libre de una cubierta material, delimitado, proyectado y construido por el hombre con algún fin específico, en el que se reconocen uno o varios valores desde el punto de vista histórico, artístico, estético, tecnológico, científico y sociocultural que lo hacen meritorio de ser legado a las generaciones futuras” (art. 10).

A pesar de esta definición ambigua de *espacio abierto monumental*, la misma ley establece un listado amplio de los elementos urbanos que podrían entrar dentro de esta categoría, dentro de los que se incluyen las acequias, los atrios, las calles, los canales, las chinampas, los deportivos, los parques, los panteones, entre otros. Al igual que en el caso de las *zonas de patrimonio*, el Jefe de Gobierno de la ciudad es el único facultado para emitir las declaratoria de espacio, aunque la misma *ley de salvaguarda* (2000) establece un listado inicial que se incorpora a este tipo de figura jurídica.

Tabla 5. Espacios abiertos monumentales comprendidos en la Ley de salvaguarda (2000)

Tipo de espacio	Zona
Calle	Arcos de Belén-Chapultepec, Florencia, Palmas, Vértiz, Campeche, División del Norte, Cumbres de Maltrata.
Jardín	Jardín Centenario
Panteón	Jardín, de los Remedios, de San Lorenzo Tezonco, Civil de Dolores, Francés de la Piedad, Español, San José, Xoco, el Calvario, San Isidro, Santa Lucía, Santa Apolonia, Monte Sinaí, Israelita, Pueblo Atzacolco "Pueblo Antiguo".
Parques urbanos	Chapultepec, Alameda Central, Alameda de Santa María, Felipe Xicotécatl, Miguel Alemán, Revolución, San Lorenzo, Tlacoquemécatl, Francisco Villa, San Martín, España, Luis G. Urbina, Bosque de Tlalpan, Las Américas, Lira, María del Carmen Industrial, Parque Nacional del Tepeyac, Parque Nacional Cerro de la Estrella y Parque de los Cocodrilos.
Paseos	Reforma, Bucareli, Horacio, Tlalpan, Tacuba, Mazatlán, Durango, Insurgentes, Oaxaca, Veracruz, Ámsterdam, Miguel Ángel de Quevedo, Los Misterios, Guadalupe, Paseos del Pedregal.
Viveros	De Coyoacán

Fuente: Ley de salvaguarda (2000)

A diferencia de la ley federal, este ordenamiento local no parte de una visión reguladora homogénea de los bienes culturales sino que propone la elaboración de programas de salvaguarda (generales, delegacionales y parciales) por medio de los cuales se establezcan las medidas de protección, revitalización y mantenimiento tanto de las *zonas patrimoniales* de la ciudad como de los *espacios abiertos monumentales*. La responsabilidad principal para la preparación de estos instrumentos corre a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, aunque también se propone un esquema complejo de coordinación con las delegaciones políticas (en el caso de los planes delegacionales y parciales), así como con otras dependencias del gobierno local (como Desarrollo Económico, Turismo y Desarrollo Urbano) con el fin de establecer una visión *transversal* que vincule la conservación del patrimonio urbano con otros sectores de política pública.

Asimismo, la Ley de salvaguarda (2000) articula formalmente una relación débil entre la conservación patrimonial y las aristas turísticas y culturales por medio de

programas de *puesta en valor* del patrimonio. Estos instrumentos (operados por el Instituto de Cultura del Distrito Federal) se conciben como mecanismos de difusión de las ventajas estéticas, culturales, sociales y económicas que ofrece la salvaguarda y recuperación de los bienes culturales urbanos. En términos prácticos, estos instrumentos son ambiguos y limitan su ámbito de acción a medidas publicitarias y de difusión que informen a la ciudadanía sobre el patrimonio existente en la ciudad, además de que incentiven a turistas nacionales y extranjeros a visitar la entidad.

Finalmente, la *Ley de salvaguarda* (2000) obliga a la formalización de una red de políticas (Consejo de Salvaguarda del Patrimonio) que estaría integrada – porque no se ha hecho formalmente – por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Secretario de Desarrollo Social, el Director General del Instituto de Cultura, el Secretario de Desarrollo Urbano, el Secretario de Turismo y cinco ciudadanos que gocen de prestigio en temas relacionados con el patrimonio cultural (art. 26). Las atribuciones conferidas a este organismo por parte de la ley son limitadas y se circunscriben a la elaboración de recomendaciones a las autoridades pertinentes (principalmente el Jefe de Gobierno y el Secretario de Desarrollo Social) para la declaración de zonas de patrimonio y para la elaboración de los programas de salvaguarda.

A pesar de que se considera que la ley de protección del patrimonio en el Distrito Federal ha ampliado el marco de definiciones de la normatividad federal en la materia (la cual en muchas ocasiones se considera rígida), la operación práctica de una política autónoma queda descartada debido a que los programas que se crean en el marco de la legislación (programas de salvaguarda y de puesta en valor) son ambiguos y no atienden la solución de algún problema urbano vinculado con el patrimonio. Más bien, estos

instrumentos buscan fortalecer la difusión y promoción de los espacios culturales y patrimoniales de la ciudad con el fin de fomentar el turismo.

Debido a esto, el eje rector de la política de protección y conservación del patrimonio urbano en el Distrito Federal recae (como en buena parte de las entidades del país) en su relación con las políticas de desarrollo urbano que, en el caso de la ciudad de México, se encuentran reguladas por la *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* (1996)¹⁷ y que, organizacionalmente, es diseñada e implementada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI).

Además establecer el sistema de competencias entre los distintos poderes e instancias administrativas del gobierno de la ciudad para la planeación, la *Ley de desarrollo urbano* (1996) establece seis prioridades que deben conducir la política urbana en el Distrito Federal. De estos seis ejes rectores se reconocen tres (enlistados en el artículo 3 de la Ley) que impactan de manera decisiva en las zonas patrimoniales de la ciudad de México, y sobre la forma en la que el gobierno local entiende el tratamiento de dichas zonas. En primer lugar, se establece una política de repoblación de algunas delegaciones céntricas de la ciudad de México como Cuauhtémoc y Venustiano Carranza¹⁸ (demarcaciones en las que se encuentran los perímetros de la zona de monumentos del Centro histórico); en segundo lugar, la conservación ecológica de algunos medios naturales en la ciudad como los espacios pantanosos y chinamperos de Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta (comprendidos dentro del área patrimonial federal) y, en tercer lugar, se obliga al establecimiento de objetivos y medidas concretas de acción orientadas a la conservación del patrimonio histórico, arqueológico y artístico dentro de los distintos programas de

¹⁷ En adelante *Ley de Desarrollo Urbano* (1996).

¹⁸ Dentro de este listado también se incluyen las delegaciones Miguel Hidalgo y Benito Juárez.

desarrollo urbano local. Esta última prioridad se relaciona directamente los instrumentos de acción previstos en la *Ley de desarrollo urbano* con los programas de salvaguarda y de puesta en valor de la *Ley de salvaguarda* (2000) discutidos anteriormente.

Así las cosas, es posible observar que a partir de este ordenamiento urbano se establecen dos parámetros esenciales que pueden definir las prioridades de acción gubernamental dentro de las dos zonas que se estudiarán con mayor detalle en la siguiente sección de la investigación. En el caso del Centro histórico de la ciudad de México existe una fuerte preocupación por parte de las autoridades por atraer nueva población a dicha área que aprovechen la capacidad instalada de infraestructura y servicios urbanos con los que la zona cuenta, evitando con esto (aunque de forma marginal) el crecimiento de la mancha urbana. En relación a la zona de monumentos de Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta se observa un especial interés por conservar y rehabilitar el medio natural y cultural contenido en los canales y chinampas de la zona. Estos dos elementos se recuperarán con más detalle un poco más adelante, ya que servirán como criterio de comparación de la agenda gubernamental con la forma en la que se fue desarrollando la definición y el diseño de instrumentos de política en cada uno de los casos.

Las prioridades o ejes de la política urbana son traducidas operativamente por medio de programas de desarrollo urbano que son los instrumentos que establecen los objetivos genéricos o particulares (dependiendo del alcance de los planes), así como las estrategias de mejora del ordenamiento territorial y los mecanismos de coordinación interinstitucional que serán utilizados para alcanzar la imagen de la ciudad esperada. (*Ley de desarrollo urbano*, 1996: art. 18). La legislación considera la expedición de tres tipos de programas urbanos en el Distrito Federal que se diferencian por su alcance territorial: el plan general de desarrollo urbano (aplicable a toda la ciudad), el plan delegacional (que, como su nombre lo indica,

sólo incide sobre una sola demarcación) y los planes parciales (cuyo ámbito de validez está comprendido en una zona particular que se encuentre dentro de dos o más delegaciones).

El proceso de elaboración de cada uno de estos planes varía de acuerdo al alcance del mismo, así como a las peculiaridades institucionales del sistema de gobierno de la ciudad que se presentaron al inicio de este apartado. En relación al plan general de desarrollo urbano (que podría encontrar su símil en los programas urbanos estatales), toda la labor de planeación, instrumentación y operación programática se concentra en SEDUVI, aunque una vez diseñada la propuesta inicial, el plan tiene que pasar por un proceso de consulta pública, por la aprobación del Jefe de gobierno de la ciudad, así como por la ratificación por parte de una mayoría simple de la Asamblea de Representantes del D. F. (*ley de desarrollo urbano*, 1996: art. 23).

Para el caso de los programas delegacionales y parciales se mantiene el mismo esquema de planeación, aunque se abre la puerta para que los delegados (y sus agencias técnicas de desarrollo urbano) participen de forma conjunta con SEDUVI en la elaboración de los planes, además de que se obliga a que los procesos de consulta pública – en los que la ciudadanía tiene la capacidad de dictaminar la viabilidad y pertinencia de los programas – se sujeten a los mecanismos de representación vecinal establecidos por la *Ley de participación ciudadana del Distrito Federal*¹⁹ (2004). Con esto, si bien las delegaciones mantienen un cierto grado de subordinación a los mandatos del Gobierno central, particularmente de la SEDUVI, se establece un mecanismo mediante el cual las autoridades de estas demarcaciones territoriales son capaces de incidir en la definición, diseño y operación de los programas urbanos dentro de su territorio. Asimismo, se establece una cierta capacidad de las delegaciones políticas para organizar los procesos de participación

¹⁹ En adelante *Ley de participación ciudadana* (2004).

ciudadana más adecuados de acuerdo a la situación de su demarcación ya que, como señala la *Ley de participación ciudadana* (2004), las delegaciones cuentan con la capacidad legal de establecer los mecanismos de consulta y participación ciudadana que se consideren pertinentes (art. 44).

Toda esta articulación programática y procedimental de la planeación urbana incide en la conformación de la política de protección y conservación de las zonas históricas ya que se obliga tanto a SEDUVI como a las delegaciones a incorporar dentro de todos los planes urbanos las consideraciones normativas e instrumentales necesarias para mantener estos sitios. Adicionalmente, la SEDUVI, en el marco de la elaboración de los programas delegacionales de desarrollo urbano de 2005 emitió la *Norma 4 para la actuación en áreas de conservación patrimonial*²⁰. Esta normatividad administrativa establece algunos criterios sobre la intervención en las áreas de conservación patrimonial que las delegaciones deben tomar en cuenta al momento de establecer los procesos de planificación y consulta ciudadana.

En términos muy generales, la *Norma 4* (2005) reitera la obligación legal que se tiene de solicitar autorización al INAH en el caso de que se pretenda realizar alguna intervención sobre una zona o monumento histórico, además de que se establece como requisito la solicitud de autorización por parte de la SEDUVI, a través de su Dirección de Sitios Patrimoniales, cuando la intervención se realizara en un zona de patrimonio o en algún espacio monumental abierto considerados por la *Ley de salvaguarda* (2000). Por último, esta Norma también establece algunas restricciones arquitectónicas y urbanísticas que limitan la posibilidad de actuación local. Estas prohibiciones se orientan,

²⁰ En adelante Norma 4.

principalmente, al cambio de traza en las calles, a la demolición de edificios con valor histórico o arquitectónico y al establecimiento de comercio ambulante permanente.

Con todo este entramado institucional, sostenido principalmente a partir de de dos legislaciones locales, es que se articula una arena de políticas compleja orientada a la protección y conservación del patrimonio cultural urbano. Si bien es cierto que, como se señala un poco más arriba, la *Ley de salvaguarda* (2000) ha presentado diversos problemas para su operación debido a la ambigüedad de los programas que pretende operar (el de salvaguarda y los de puesta en valor), debe reconocerse que, al menos organizacionalmente, sí supone la articulación de una red en la que participan diversas dependencias gubernamentales relacionadas con los distintos valores que se le pueden atribuir a los monumentos históricos (cultura, turismo, desarrollo social y urbano).

Por otra parte, la elaboración de los planes de desarrollo urbano (principalmente los delegacionales y parciales) robustece este eje dentro de la concepción de la conservación del patrimonio cultural, además de que incrementa la complejidad de los actores participantes, al involucrar a las delegaciones políticas (y sus respectivas agencias especializadas), así como incorporando los mecanismos de participación social – cuyo diseño queda a consideración de las autoridades delegacionales – para definir y dictaminar la viabilidad de los proyectos urbanos específicos. En las siguientes dos secciones, este modelo genérico de articulación de redes en este subsector de la política se materializará empíricamente con la presentación de dos estudios de caso (Centro histórico y Xochimilco), prestando especial atención a la forma en la que las autoridades delegacionales y del Distrito Federal ejecutaron la gestión de la redes y sí ésta evitó o, en su defecto, favoreció la captura del espacio de políticas por un grupo cerrado de actores (gubernamentales, privados o sociales).

A lo largo de esta parte de la investigación se ha podido constatar cómo a lo largo de los años el tema de la protección y conservación del patrimonio cultural urbano ha ido adquiriendo una serie de valoraciones (monumentalista, urbana, cultural, turística, entre otras) que la convierte en una arena ideal para la conformación de arreglos interorganizacionales con la participación de actores públicos y privados con agendas e intereses diversos. Si bien la visión originaria plasmada en la *Ley de monumentos* de 1972 pareciera dejar muy poco espacio para la participación y la intervención gubernamental (sujeta sólo a un ámbito regulatorio estricto centralizado en el INAH), los distintos ajustes institucionales que se han ido agregando en las últimas tres décadas han terminado por consolidar un espacio que, al menos institucionalmente, es complejo.

Por otra parte, de esta descripción de la política pública también se puede concluir que, gracias a las atribuciones constitucionales en materia urbana y a las concurrentes en temas como la cultura y el turismo, los gobierno estatales y municipales se han erigido en los niveles de gobierno propicios para el diseño e implementación de programas de protección (en materia de monumentos locales) y, principalmente, de rehabilitación del patrimonio cultural urbano. Si bien es cierto que se mantiene un esquema de regulación centralizado, el diseño de alternativas reales de intervención descansa en la capacidad normativa y programática de las localidades.

Asimismo, y extrapolando una conclusión de la situación de los Centros históricos de nuestro país en la actualidad, se observa que las dinámicas de redes que se desarrollan al interior de estos territorios pueden conducir, tal y como lo señalaba el marco conceptual, a problemas de captura en los cuales intereses poderosos o incluso clientelas electorales (vendedores ambulantes, transportistas, grupos inmobiliarios y comerciantes establecidos)

pueden establecer medidas unilaterales fundadas en el poder político y de recursos con los que cuentan, limitando con esto la capacidad de intervención gubernamental efectiva (Melé, 1995).

En este sentido, y con el interés puesto en la importancia que tiene la recuperación de las zonas patrimoniales tanto desde una perspectiva urbana como económica, es que resulta central la posición del gobierno como conductor de la gestión de las redes que se articulan al interior de estos espacios con el fin de limitar los intereses de los grupos poderosos, favorecer espacios abiertos de deliberación en la que los distintos grupos y los ciudadanos puedan decidir el destino de sus centros históricos y, por último, implementar instrumentos de acción pública que atiendan los problemas definidos bajo esta lógica. Una postura de redes en el que las relaciones e interacciones entre actores sea débilmente timoneada por el gobierno puede conducir a escenarios poco deseables, desde una lógica de espacio público, en la que las plazas, calles y edificios monumentales encuentran un alto grado de deterioro y se encuentran capturadas por grupos de comerciantes, transportistas o especuladores inmobiliarios.

La gestión de redes propuesta en párrafo anterior no solamente respondería a los posibles problemas de captura, sino también a la incapacidad mostrada por las autoridades gubernamentales para intervenir en los centros históricos gracias a la incongruencia y ambigüedad que regula este tipo de espacios urbanos. Por una parte, el eje rector hacia el patrimonio cultural se vincula con una estricta regulación federal que encuentra correspondencia con mecanismos de vigilancia y castigo (protección de monumentos históricos), un amplio cuerpo regulatorio y programático que tampoco termina por hacerse funcional en instrumentos de ordenamiento territorial (desarrollo urbano) y una política que – al no poder ser definida con claridad – cuenta con acciones confusas y desarticuladas

(cultura). Gracias a estas limitaciones básicas de la *regulación homogénea* es que se abre un amplio espacio de discrecionalidad para que intereses poderosos y con capacidad de acción casi inmediata distorsionen los espacios patrimoniales urbanos. Así las cosas, vale la pena reflexionar sobre las posibles estrategias de gestión *contingente* de redes que las organizaciones gubernamentales pueden instrumentar para fortalecer su capacidad de acción en estas zonas urbanas *vis-a-vis* los grupos sociales y privados interesados.

En relación con la situación institucional en el Distrito Federal es posible observar que más allá de las restricciones políticas que enfrentan las delegaciones para diseñar e implementar políticas autónomas en materia urbana y de conservación del patrimonio, en los últimos años (y raíz del cambio en las reglas de elección de los representantes del poder ejecutivo en esta entidad) poco a poco estos niveles de gobierno han ganado capacidad y responsabilidad política para instrumentar acciones concretas en beneficio de su comunidad. Así las cosas, podría pensarse en una descentralización *de facto* de ciertas actividades del gobierno central de la ciudad hacia sus demarcaciones territoriales, las cuales, a pesar de lo anterior, deben seguirse conduciendo bajo el cauce institucional que se describió en el apartado anterior.

En este sentido, y con el fin de observar también cierta *varianza* institucional dentro del Distrito Federal, los casos que se presentan en la siguiente parte de la tesina – más allá de las diferencias propias de cada una de las zonas patrimoniales – presentan una peculiaridad muy importante que debe ser reconocida: en el caso del proyecto de recuperación de la zona patrimonial y chinampera de Xochimilco fue el gobierno delegacional el que tuvo la iniciativa y la batuta de todo el proceso, mientras que en el caso del centro histórico de la ciudad fue una agencia desconcentrada del Gobierno central (el Fideicomiso del Centro Histórico) el que gestionó todo el camino de definición y diseño de

estrategias de rehabilitación de la zona de monumentos. Si bien esta diferenciación no tiene por objeto observar niveles de susceptibilidad a la captura – sino que se mantiene el objeto de observar al gobierno en su conjunto y a su capacidad estratégica de liderar la gestión de la red – es posible que esta diferencia importante entre los casos permita extraer algunas conclusiones sobre la creciente capacidad de las delegaciones del Distrito Federal para implementar políticas autónomas, tal y como lo hacen los gobiernos municipales en las demás entidades del país.

TERCERA PARTE:

GESTIÓN DE REDES EN LA DEFINICIÓN Y DISEÑO DE PROYECTOS DE CONSERVACIÓN PATRIMONIAL: XOCHIMILCO Y CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

Una vez delimitados los elementos conceptuales e institucionales genéricos de la investigación, esta tercera parte de la tesina tiene como propósito analizar dos casos de definición y diseño de proyectos de rehabilitación de zonas patrimoniales en la ciudad de México: Xochimilco y el Centro histórico. La presentación de ambos casos busca sujetarse a los parámetros propuestos en el marco conceptual, particularmente en la propuesta metodológica de *liderazgo contingente*, con el fin de indagar la forma en la que las agencias gubernamentales condujeron la gestión de la red de políticas para evitar la captura de dicha arena por parte de intereses particulares y para incrementar la capacidad de elaboración de políticas por parte del gobierno.

Si bien en términos formales ambas zonas comparten algunos elementos que las asemejan (ambas sitios fueron declarados zonas de monumentos por el Presidente de la República, están incluidas en la lista del Patrimonio Mundial de UNESCO y se encuentran sujetas al marco institucional del Distrito Federal reseñado en la segunda sección de la parte anterior) hay algunas diferencias que saltan a la vista y que pueden enriquecer el análisis: en primer lugar, el tamaño de las zonas patrimoniales es muy diferente (89.65 kilómetros cuadrados en Xochimilco y sólo 9.1 en el Centro histórico), la densidad y el tipo de monumentos también es divergente (1,425 monumentos catalogados en el Centro Histórico y en Xochimilco solamente 83), además de que en uno de los sitios hay una gran cantidad de elementos monumentales considerados por la legislación local en la materia (en la zona de Xochimilco se encuentran catalogados alrededor de 7,000 chinampas).

Finalmente, una diferencia fundamental entre estos dos casos es que en el Centro histórico la instancia responsable de la gestión de la red fue una agencia del gobierno

central de la ciudad (el Fideicomiso del centro), mientras que en Xochimilco dicho trabajo correspondió al gobierno delegacional. Esta variación en la responsabilidad del timoneo podría ofrecer algunas respuestas sobre la justificación sobre la conformación y la gestión de la red de políticas; además de que podría ser un factor explicativo sobre el éxito de las mismas.

Ambos estudios mantendrán la misma estructura de argumentación que será la siguiente. En primer lugar, se presentará muy rápidamente las características particulares de cada zona, el sistema de intereses que se constituye en torno al sitio, las problemáticas que afectan dicho lugar, así como una breve reseña de intervenciones gubernamentales previas. En segundo lugar, se explicará la justificación y los detonadores que motivan la creación de una red para la definición y diseño de los proyectos de recuperación patrimonial, así como algunos elementos generales sobre la estructura y los resultados que se produjeron a partir de ese tipo de arreglos y, por último, se utilizará la metodología de gestión de redes presentada en la primera parte para analizar la pericia de las agencias gubernamentales para evitar la captura de la red e incrementar su capacidad de diseño de políticas públicas.

1. La construcción del plan de manejo de la zona monumental de Xochimilco-Tláhuac-Milpa Alta: capacidad gubernamental y captura del espacio de políticas.

I

El área de Xochimilco-Tláhuac-Milpa Alta fue declarada zona de monumentos históricos en noviembre de 1986. En su decreto de creación se reconoce la importancia cultural, patrimonial y ambiental de este sitio debido a la existencia de una buena cantidad de bienes inmuebles que datan de la época colonial, además de se mantienen algunos vestigios de los acuíferos y lagos que existían en el valle de México durante los periodos prehispánico y de dominación española. Finalmente, uno de los rasgos más sobresalientes que se resaltan en el *Decreto de zona de Xochimilco* (1986) es la persistencia del sistema productivo de canales y chinampas, único en el mundo, que sirviera de base agraria para la subsistencia alimentaria de la ciudad de México y de desarrollo económico de la región.

A diferencia de otros sitios patrimoniales urbanos en los que el área de protección es relativamente pequeña²¹, la zona de Xochimilco abarca un área de 89.65 kilómetros cuadrados (aunque ciertas cifras actualizadas determinan una extensión 68.47 kilómetros cuadrados [Schulze, Correa y Caraballo, 2006]) donde se agrupan 83 monumentos históricos federales y alrededor de 7 mil chinampas catalogadas²². Por otra parte, al momento que este sitio fue inscrito en la lista del patrimonio mundial de UNESCO en 1987 – con una justificación de valores muy similar a la del *Decreto de zona* (1986) – el área de canales y chinampas dentro de la delegación Xochimilco contaba con una extensión de

²¹ Un vistazo rápido a las demás zonas monumentales urbanas del país (las cuales generalmente son centros históricos) se observa que la gran mayoría no supera los 3 kilómetros cuadrados de extensión, a excepción de Parral, Oaxaca y el centro histórico de la ciudad de México. Sin embargo, ninguna de ellas supera los 10 kilómetros cuadrados. Véase, *Estudio y delimitación de zonas de monumentos históricos*, Coordinación Nacional de Monumentos Históricos, INAH (<http://www.cnmh.inah.gob.mx>), consultado el 20 de abril de 2008.

²² Actualmente, la Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco se encuentra elaborando, a petición de la delegación, un censo chinampero. De acuerdo a cifras preliminares ofrecidas por un funcionario de la demarcación, con un avance casi del 100% se han catalogado alrededor de 7,000 chinampas.

alrededor de 2,200 hectáreas, la cual se ha reducido a poco más de 1,800 en la actualidad (Caraballo y Correa, 2006).

En términos económicos, alrededor de tres cuartas partes de la población que habita dentro de la poligonal decretada en 1986 se encuentra ocupada en el sector terciario, el 18 por ciento en actividades secundarias y sólo el 10 por ciento se dedica al primario (esto es, a la agricultura) que se realiza primordialmente en las zona chinampera. En relación al tipos habitacionales, en el año 2000 se tenían registradas poco menos de 49 mil viviendas de las cuales un 78% cuentan con techos de losa de concreto, tabique o terrado de viguería, mientras que un 20% está construida con materiales ligeros, naturales o precarios (Caraballo y Correa, 2006).

Si bien Xochimilco se inscribe dentro del tejido urbano de la ciudad de México, este sitio cuenta con una serie de particularidades que la diferencian del resto de las zonas monumentales urbanas del país, además de su extensión. En primer lugar, buena parte de los suelos delegacionales (alrededor del 80 por ciento) – y también del sitio histórico – están destinados a la conservación ecológica y la producción agrícola, mientras que solamente un 20 por ciento puede ser utilizado como suelo urbano (habitacional, industrial o de equipamiento). En sintonía con lo anterior, y debido a la importancia ambiental de esta región, en Xochimilco existe una restricción institucional adicional a las señaladas en apartados anteriores. En mayo de 1992, el entonces presidente Carlos Salinas emitió un decreto por medio del cual los ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco fueron declarados *áreas naturales protegidas* a partir de lo dispuesto en la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental* (1988). Con base en esta normatividad, la protección del patrimonio cultural de la zona se hizo mucho más compleja, ya que no sólo se incorporan los elementos urbanos, turísticos, culturales y de desarrollo social señalados

en secciones anteriores, sino también contiene una implicación de carácter ambiental que establece restricciones sobre el uso que se le puede dar a los suelos de la zona.

Otro elemento distintivo de este sitio es que la zona urbana no se encuentra consolidada en una sola área, sino que está dispersa en una gran cantidad de pueblos (por ejemplo, San Gregorio Atlapulco, San Luis Tlaxialtemanco y Mixquic) y barrios tradicionales (como San Juan, Santa Crucita, Concepción Tlacoapa, entre muchos otros), los cuales cuentan con una fuerte tradición de movilización social vinculada a las fiestas y tradiciones religiosas, así como a la protección de las zonas ecológicas y agrícolas. Este elemento incide también en la articulación de los intereses relevantes del sitio, ya que ha existido una fuerte presión territorial por evitar el crecimiento y la zonificación urbana irregular en la zona ecológica protegidas, así como un fuerte reclamo por preservar las tradiciones religiosas y barriales.

Por otra parte, la estructura de intereses asociada con el valor turístico del patrimonio cultural no se vincula con grupos de hoteleros y operadoras turísticas empresariales, como sí sucede en otras zonas monumentales del país, sino con asociaciones (una vez más relacionados con intereses territoriales) que manejan los recorridos en trajinera por algunos de los canales con los que cuenta la delegación. Asimismo, y debido a su composición urbana propia, los intereses empresariales se limitan a ciertas actividades agroindustriales (cultivo de flores de ornato) o vinculadas con las actividades turísticas (artesanales, gastronómicas o de venta de flores), que generalmente son de tipo familiar.

Así las cosas, y partiendo de esta caracterización somera del sitio, se pueden explicar algunos de los problemas que han provocado el paulatino deterioro de Xochimilco. En primer lugar, el crecimiento acelerado de la mancha urbana en la ciudad de México entre las décadas de 1960 y 1980 incidió de forma decisiva en la zona en al menos tres

frentes: la ocupación o invasión de predios de conservación, la extracción masiva de agua de los acuíferos de la zona, así como la disminución de la calidad de la misma en los canales y lagos.

En comparación con el resto de la ciudad, Xochimilco presentó un crecimiento poblacional acelerado entre 1960-1980 (alrededor del 5% anual en comparación a una tasa de 2.5% para el resto del D.F.). Esta situación, aunada con la existencia de pocos suelos aptos para la construcción de casas habitación, provocó la ocupación irregular de zonas ecológicas y de cultivo, así como de humedales destinados a la captación y filtración de agua de lluvia. Gracias a esto es posible intuir que ante el crecimiento de la mancha urbana en la región, tanto los suelos de conservación como las áreas tradicionales de cultivo fueron cediendo espacios a zonas urbanizadas. Incluso una vez que esta zona fue inscrita a la Lista del Patrimonio Mundial puede observarse la disminución paulatina del área canalera-chinampera al pasar, como se señala un poco más arriba, de 2,200 hectáreas a sólo 1,800 en unos cuantos años.

Por otra parte, el incremento poblacional en otras áreas del sur de la ciudad provocó un incremento de la demanda por agua para uso residencial e industrial que inicialmente fue cubierta con los recursos disponibles en los manantiales y pozos de Xochimilco. Dicha situación provocó que buena parte de este líquido fuera extraído de la demarcación y no permitiera un flujo constante dentro del sistema de canales, lagos y chinampas (Aguilar, Espinosa y Caraballo, 2006). Adicionalmente, los predios ecológicos invadidos – y utilizados para la construcción de casas habitación – no contaban con la infraestructura básica de infraestructura por lo que los desechos y aguas negras de estas construcciones se dirigía directamente a los canales. Estas dos situaciones llevaron, en el mediano plazo, al estancamiento del agua de Xochimilco y la disminución de la calidad de la misma. Algunos

efectos paralelos de esta problemática fueron la muerte de flora y fauna de la región, así como el crecimiento descontrolado de lirio acuático (Aguilar, Espinosa y Caraballo, 2006).

Un segundo problema que explica el deterioro de la zona patrimonial en las últimas décadas es el abandono de las actividades tradicionales de la zona, principalmente la agricultura de chinampa. La sustitución de actividades económicas (principalmente orientadas hacia el sector servicios), el cambio en el patrón de la industria agrícola hacia productos y técnicas mucho más rentables (principalmente el trabajo de invernadero con flores de ornato), los altos costos de mantenimiento de las chinampas y la pérdida de interés por parte de las nuevas generaciones en la preservación de las técnicas tradicionales de cultivo hicieron que la industria chinampera (que requiere de cuidados muy especiales y constantes) fuera decayendo con el transcurso de los años (López, Guerrero, Hernández y Aguilar, 2006).

Un ejemplo claro de este cambio es el creciente interés por los servicios turísticos. Hasta antes de 1970 solamente existían 4 embarcaderos (Zacapa, San Cristóbal, Salitre y Caltongo) en la zona que ocupaban alrededor de 400 trajineras para los paseos. Sin embargo, ante el creciente interés de la población de la ciudad por visitar esta zona, desde 1970 se han construido 6 nuevos embarcaderos (Nativitas, Fernando Celada, Belén, Belén de las Flores, Las Flores y Cuemanco) que han ocupado una flota estimada en 600 trajineras más (Caraballo y Leal, 2006). La mayor rentabilidad de este tipo de actividad, así como de ocupaciones paralelas (venta de comida y otros servicios) ha hecho que la población del lugar prefiera este tipo de actividades y abandone paulatinamente el trabajo agrícola, favoreciendo con esto la destrucción de las chinampas, que requieren de un mantenimiento constante para su protección.

Finalmente, un tercer problema identificado es el paulatino desinterés de conservación de los monumentos históricos localizados dentro de la zona patrimonial. Aunado a esto, el crecimiento de la población, la concentración de vendedores ambulantes, la construcción de obras irregulares y el establecimiento de paraderos de transporte público provocaron que las zonas céntricas de los pueblos de la zona (como en Xochimilco, Tláhuac y Tulyehualco) fuera perdiendo su valor estético y cultural (Caraballo, Cervantes y Schulze, 2006). Uno de los pocos elementos que prevalecieron en la demarcación, y que a la fecha siguen manteniendo una gran fuerza cultural, fueron las celebraciones religiosas y las fiestas barriales.

A pesar de estos tres problemas principales, la intervención gubernamental fue siempre débil y se centro en el plano normativo y reglamentario para controlar el crecimiento urbano, así como el deterioro urbano. Empero, estos instrumentos nunca fueron aplicados efectivamente reforzando las dinámicas de daño. Un par de razones que posiblemente pueden explicar esta situación es que el gobierno central de la ciudad (que hasta 1997 era designado por el Presidente de la República) no tenía un interés particular por esta zona además de que, en segundo lugar, algunos de los grupos de invasores, vendedores ambulantes y transportistas formaban parte de las mismas clientelas del partido en el poder.

Una de las pocas medidas de rehabilitación que se instrumentaron en Xochimilco a finales de los años ochenta fue la construcción del Parque Ecológico. Dicho proyecto (que formaba parte de una estrategia amplia que incluía la ampliación del Anillo Periférico y la construcción del parque) tenía como propósito específico generar un espacio turístico-recreativo, de alrededor de 200 hectáreas en el que se preservara la forma en la que estaba

constituido el sistema lacustre de chinampas y de canales de esta zona de la ciudad (Stephan-Otto, 2006).

A pesar de los beneficios ecológicos, turísticos y educativos esperados con esta iniciativa, el Proyecto del Parque Ecológico Xochimilco provocó descontento entre la población chinampera de la región debido a que el gobierno del Distrito Federal (en aquel entonces todavía dependiente del Gobierno Federal) adquirió los terrenos que ocuparía el parque a partir de una serie de expropiaciones que, en opinión de los habitantes, no otorgaron una contraprestación suficiente. Así las cosas, y tomando este elemento como antecedente, la intervención gubernamental sobre el patrimonio xochimilca comenzó a verse como altamente intrusiva y contraproducente para los intereses y posesiones de los pobladores. A parte de esta medida simbólica, y en la que finalmente el conflicto político se resolvió a partir de la entrega de la administración del parque a asociaciones civiles de la zona (Stephan-Otto, 2006), tanto el gobierno federal como el de la ciudad mantuvieron una postura reglamentaria del patrimonio, pero sin una incidencia real sobre el paulatino deterioro de Xochimilco.

II

Con el proceso de reforma política en el Distrito Federal (que implicó la posibilidad por parte de la ciudadanía de elegir al Jefe de Gobierno, así como a los Jefes Delegacionales) se observa un cambio sustancial en la postura de estas últimas autoridades para instrumentar medidas orientadas hacia la rehabilitación de Xochimilco. La primera administración delegacional de la zona (en la que se encontraba al frente Estefanía Chávez) instrumentó una serie de medidas menores que coadyuvaron a la limpieza y dragado de ciertos canales, así como a la rehabilitación de algunos monumentos del Centro histórico de la demarcación. A pesar de esto, esta administración no rompió con la inercia administrativa,

y mantuvo una posición normativa a través de la publicación de planes delegacionales y parciales de desarrollo urbano que posteriormente no eran vigilados y monitoreados.

No fue sino hasta la administración de Juan González (segunda jefatura delegacional electa), durante el periodo 2000-2003, que se comienza a articular una visión mucho más integrada del problema patrimonial en Xochimilco, que llevaría a la postre a la elaboración del Plan UNESCO-Xochimilco (PUX). Durante los primeros dos años de este gobierno, y ante la falta de información documental en archivos, la delegación se dio a la tarea de recabar información básica que permitiera elaborar un diagnóstico sobre la situación del patrimonio cultural en la demarcación. Este proceso fue desde cosas tan sencillas como acceder a la declaratoria oficial de patrimonio mundial de la UNESCO, hasta una recopilación mucho más sofisticada de estudios y evaluaciones realizadas por universidades y dependencias gubernamentales sobre el estado del patrimonio edificado, así como de la zona chinampera y canalera.

De forma paralela, el Gobierno delegacional estrechó los vínculos con instituciones académicas en las que se realizaban este tipo de estudios (particularmente con la UAM-Xochimilco y la Facultad de Arquitectura de la UNAM) y fue conformando un equipo de trabajo con investigadores – algunos de los cuales incluso se integraron a la plantilla laboral de la delegación – que fueron elaborando estudios complementarios que permitieran tener un panorama mucho más amplio del problema patrimonial y ecológico de la demarcación. Simultáneamente, el gobierno fue estrechando lazos con otras agencias gubernamentales, tanto federales como de la ciudad, que normativamente tenían alguna competencia sobre el zona de monumentos históricos. Como resultado de esta labor, la autoridad delegacional comenzó a asumir un rol central en la activación de una red de políticas

intergubernamental, en un primer momento, que permitiera una convergencia de esfuerzos institucionales.

Como punto culminante a este proceso de estructuración de la red, la administración de Juan González propuso la formalización de un acuerdo de colaboración con la UNESCO, a partir de los principios estipulados en la *Convención del patrimonio* (1972) para que ésta coadyuvara con el diagnóstico de la zona, además de que elaborara un plan de manejo del sitio patrimonial. Si bien en principio el organismo internacional accedió a involucrarse en el proyecto, el proceso de negociación para su incorporación fue lento y no fue sino hasta finales de 2002 que se firma en convenio de cooperación y se instala formalmente la oficina de UNESCO en Xochimilco, en la que queda al frente Ciro Caraballo. En términos formales, el gobierno delegacional asumía funciones logísticas y de aportación de recursos económicos para la elaboración del plan (Caraballo y Ecenarro, 2006). Cabe señalar que dentro de este arreglo no se contemplaba la participación directa de ninguna autoridad federal o de la ciudad, sino que las relaciones se regularían a partir de los vínculos que la demarcación había establecido con las mismas en años previos.

Desde las primeras etapas de este proyecto, la representación técnica de la UNESCO evitó que el proceso de definición y diseño de los instrumentos de acción se limitara a la relación entre dicha instancia internacional y la delegación. Por el contrario, se privilegió un esquema participativo en el que se incorporara la opinión de los distintos grupos de población de la demarcación con el fin de identificar con claridad los valores fundamentales del sitio patrimonial, así como para reconocer aquellos aspectos problemáticos que requerían una atención prioritaria (Caraballo y Ecenarro, 2006). Esto entraba en sintonía con el discurso de las autoridades delegacionales que, asumiendo una

postura de *legitimidad democrática*, reconocían la importancia de la participación social en la elaboración de este tipo de proyectos.

Como parte de esta dinámica, se instrumentaron diversos diseños participativos que tenían alcances diversos y que tenían por objeto nutrir el debate y los insumos para la elaboración del plan de manejo del sitio. El más general de éstos fue la *Encuesta sobre valores y representaciones del patrimonio cultural en Xochimilco* levantada en agosto de 2004, ya durante la administración delegacional de Faustino Soto. A través de esta herramienta (en la que se entrevistó a 633 habitantes de la delegación) se realizaron preguntas sobre los valores y atributos fundamentales del sitio, los usos sociales del patrimonio y las actitudes ciudadanas hacia la conservación patrimonial (López Lara, 2006a). A partir de esta primera estrategia participativa fue posible reconocer de forma amplia la forma en la que la ciudadanía percibía el patrimonio cultural de Xochimilco, así como la situación de la misma. A pesar del alcance de este mecanismo, la encuesta solamente cumplió con un fin informativo y no fortaleció las posibilidades deliberativas de los habitantes de la demarcación.

De forma paralela se estructuraron mecanismos de participación más focalizados a grupos de población específicos u orientados hacia la discusión de aristas particulares del problema patrimonial. En términos de la relación entre la delegación con otras instancias gubernamentales, así como con instituciones académicas, se organizó un taller Marco Lógico para la elaboración de proyectos en 2005 y el Seminario Internacional sobre revitalización de centros históricos (conocido como taller SIRCHAL) en ese mismo año. Estas instancias de participación y de convergencia interinstitucional tuvieron un fuerte componente técnico y se orientaron principalmente a tres temas prioritarios: los valores y el

patrimonio, el manejo del agua y el uso sostenible de los espacios chinamperos (López Lara, 2006b).

En su relación con la ciudadanía, la estrategia de participación del PUX se articuló desde diseños amplios (como la encuesta antes citada) hasta la organización de talleres con grupos de interés específicos. En el ámbito general, hacia 2003 se conformó el *Consejo Consultivo Ciudadano de Xochimilco* (que fue reconocido por la delegación como la principal instancia de interlocución con la ciudadanía) en la que se incorporaron representantes de distintas asociaciones civiles como Asamblea Xochimilca, Coordinadora Ciudadana Xochimilco, Xochicopalli Milchihua A.C., entre muchas otras (López Lara, 2006c). En un nivel más particular, dentro del PUX se organizaron talleres específicos con grupos chinamperos (principalmente de San Gregorio Atlapulco y San Luis Tlaxiatemalco), con grupos empresariales (fundamental de corte turístico y comercial), con asociaciones ambientalistas y con organizaciones civiles y grupos de vecinos preocupados por la protección de los monumentos históricos.

A partir de todo este complejo entramado de diseño participativos orientados hacia instancias gubernamentales, académicas, empresariales, sociales y vecinales, es que dentro del PUX se articuló una red de políticas amplia *en la que en su centro permanecía la autoridad delegacional y la representación técnica de la UNESCO y alrededor de ellas giraban una gran cantidad de grupos y organizaciones de distinta índole*, y con intereses diversos, que fueron nutriendo el proceso de definición y diseño del plan del manejo del sitio.

Sin embargo, cuáles eran los puntos fundamentales que se buscaban definir a partir de este esquema de colaboración interorganizacional. Con base en una serie de entrevistas realizadas a actores participantes internos y externos a este proceso es posible identificar al

menos tres elementos esenciales: una nueva delimitación de la zona de monumentos históricos, el reconocimiento de los valores y atributos fundamentales sitio (así como la forma en la que éstos podían ser interrelacionados), así como establecer instancias de colaboración interinstitucional permanentes que incorporaran la participación ciudadana durante la implementación y seguimiento del plan de manejo.

En relación con el primer punto, al interior de la delegación había un completo desconocimiento sobre los límites que comprendía la zona del patrimonio mundial de Xochimilco. Si bien se asumía implícitamente que el sitio correspondía con la poligonal del decreto presidencial de 1986, una revisión detallada a la declaratoria emitida por UNESCO en 1987 mostraba que el área no correspondía y que incluso era más pequeña que la protegida por el decreto de 1986. A pesar de esto, e incluso reconociendo cualquiera de las dos delimitaciones, las autoridades delegacionales consideraban que las dos zonas tenían serias omisiones, ya que no incluían algunas áreas patrimoniales (tanto de carácter histórico y arqueológico) y ecológicas que debían ser protegidas. El poco tiempo con el que contaron en su momento las autoridades federales para delimitar las zonas patrimoniales y el poco cuidado que se tuvo al momento de elaborar la candidatura ante la UNESCO se aluden como las principales razones que justifican dicho error.

Como resultado del proceso participativo incorporado en el PUX, y como respuesta al problema de la delimitación, se definió una nueva zona patrimonial en la que se incorporaba la poligonal propuesta por el decreto de 1986 y se incluían algunos nuevos perímetros. Dentro de la delegación Xochimilco se propuso la incorporación Ciénaga Chica, Laguna del Toro y el Barrio de Cuahuilama, y en Tláhuac se agregó la zona de

humedales²³. Con estas adiciones la zona patrimonial aumentó en 686.38 hectáreas (Schulze, Correa y Caraballo, 2006). De manera adicional, y con el fin de diferenciar las distintas áreas al interior del polígono de actuación, se definieron tres zonas (núcleo, con potencial de recuperación y de amortiguamiento) dependiendo de los valores y atributos del patrimonio incluidos dentro de los mismos. Si bien esta diferenciación solamente se hizo inicialmente para reconocer espacios con una mayor densidad y calidad patrimonial, sí se observa una concentración de instrumentos de intervención permanente dentro de la zona núcleo.

En relación con el tema valorativo, tanto las autoridades delegacionales como la representación técnica de UNESCO reconocían la multiplicidad de valores propios del sitio (histórico, arqueológico, cultural, ambiental, económico, etcétera) que potencialmente podía llevar a dos escenarios poco deseables: por un lado, la centralización de la definición y diseño del plan del manejo a uno solo de los atributos básicos (como generalmente sucede en los centros históricos) o, por otro lado, que la amplitud de valores llevara a que se estableciera una conceptualización ambigua del proyecto que no permitiera la elaboración de instrumentos de acción concretos.

Ante esto, si bien se optó por una estrategia comprehensiva en la que se reconocía la importancia de los valores monumentales, ambientales, sociales, culturales, tecnológico y económicos del sitio, los atributos que finalmente se privilegiaron al momento de diseñar el plan de manejo fueron tres: el manejo del agua de los manantiales y canales, la recuperación de la zona chinampera y el ordenamiento territorial en las zonas colindantes con los cuerpos de agua (Schulze y Caraballo, 2006). Así las cosas, es posible observar que en el *núcleo duro* del proyecto de rehabilitación de la zona de Xochimilco se encontraban

²³ En la delegación se aumento la zona monumental considerada en el decreto de 1986.

los factores ambientales y urbanos relacionados con la preservación de los canales y las chinampas, mientras que otros elementos (como la rehabilitación estética de los poblados, la promoción turística del sitio y la difusión de las tradiciones culturales) se ubicaron en la periferia del proyecto²⁴. Esta delimitación argumentativa del problema público entra en concordancia con la delimitación de las zonas de actuación arriba descritas (en el área núcleo de las tres delegaciones se privilegia las zonas lacustres, chinamperas y de humedales).

Un tercer elemento que guió al PUX fue la definición de una instancia permanente de colaboración intergubernamental y participación ciudadana que trascendiera el diseño del plan y que formara parte de la implementación y seguimiento del mismo. Como producto de los trabajos de la red se propuso, en un primer momento, la creación de una *Comisión Interdependencial* para la conservación de la zona patrimonial de Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. Esta instancia es de corte fundamentalmente intergubernamental e integra de manera formal a 16 agencias del gobierno central de la ciudad, así como a las tres autoridades delegacionales dentro de las cuales se encuentra el sitio. De acuerdo a su *Decreto de Creación* (2005) esta Comisión se encontraría presidida por la Secretaria del Medio Ambiente del Distrito Federal e incluiría como invitados permanentes a algunas dependencias federales, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a UNESCO.

En términos muy generales, la Comisión se erige como un órgano de encuentro e interlocución de las distintas instancias gubernamentales que tienen alguna injerencia sobre

²⁴ Si bien no es el objetivo de este capítulo, ni de la investigación, analizar el éxito o el fracaso del plan de manejo, parece conveniente señalar algunos aspectos generales del mismo. El Plan de Manejo de Sitio se concibe como una estrategia integral de mediano-largo plazo que tiene por objeto rehabilitar y conservar la zona patrimonial de Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta. Este Plan está compuesto por 6 ejes estratégicos (manejo adecuado del agua, desarrollo turístico, apropiación social del patrimonio, sustentabilidad del agrosistema, ordenamiento urbano y coordinación intergubernamental), las cuales a su vez se subdividen en líneas de acción y en instrumentos de intervención directa. Para un resumen de los principales elementos de este plan véase UNESCO (2006b).

la zona de intervención del plan de manejo, y tiene como propósito integrar todos los programas, proyectos, acciones, apoyos y fuentes de financiamiento que tengan como propósito la conservación y restauración del sitio. Si bien el *Decreto de Creación* (2005) no especifica la forma en la que operará esta Comisión, en opinión de algunos entrevistados este instrumento ha fortalecido la comunicación y la colaboración interagencia, así la convergencia de recursos y esfuerzos gubernamentales.

En términos de la implementación del plan de manejo y de la vinculación de la participación social en esta etapa del proyecto, otro producto del PUX fue la propuesta de creación de una Unidad de Gestión de la zona patrimonial, que estaría compuesta por seis cuerpos fundamentales. En primer lugar, un Comité Ejecutivo que se integraría por el Director de Patrimonio Urbanístico de SEDUVI²⁵, el Director General de la DGCORENADER²⁶ y los delegados de cada una de las demarcaciones involucradas, quienes a su vez integrarían comisiones especiales que sería responsable de coordinar la implementación de todas las medidas contempladas dentro del Plan de Manejo de acuerdo a su ámbito de competencia. (Schulze, López Lara y Caraballo, 2006).

En segundo lugar, se crea un Consejo Técnico para la Gestión y el Desarrollo del Sitio que fungiría como asesor *desde el gobierno* de las medidas que se vayan implementando. Esta instancia se compondría de un conglomerado de actores gubernamentales de la ciudad, además de que contaría con la presencia de algunas instancias federales y de la UNESCO como invitados permanentes. En tercer lugar se concibe la articulación de un Cuerpo Académico de Asesores Técnicos que, como su nombre lo indica, apoyaría a los Comités Ejecutivos en la toma de decisiones a partir del

²⁵ Secretaría de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

²⁶ Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales de la Secretaría del Medio Ambiente de la ciudad de México.

desarrollo de investigaciones especializadas y la emisión de dictámenes técnicos. Este Cuerpo se conformaría con investigadores de la UAM-Xochimilco y la UNAM, así como con miembros técnicos de UNESCO e ICOMOS²⁷ (Schulze, López Lara y Caraballo, 2006).

En cuarto lugar se encuentra el Fideicomiso del Sitio de Xochimilco que sería una instancia creada *ex profeso* (con muchas similitudes al existente en el Centro histórico de la ciudad) con el fin de captar recursos financieros tanto dentro como fuera del gobierno que puedan contribuir a la implementación del plan de manejo. A continuación se concibe la participación de la sociedad civil organizada dentro de la Unidad a partir de la articulación de Círculos de Planeación Participativa que tendrían como objetivo proponer nuevos instrumentos de acción a los Comités Ejecutivos, además de que tendrían el encargo de dar seguimiento a la implementación del Plan. Por último, la coordinación entre las instancias gubernamentales, ciudadanas y académicas de la Unidad de Gestión estarían a cargo de un Director General, el cual sería elegido por el Comité Ejecutivo y estaría en su puesto por un periodo de 3 años no concurrentes con las elecciones delegacionales (Schulze, López Lara y Caraballo, 2006).

Con este esquema complejo se busca que todos los órganos gubernamentales responsables converjan en una sola arena de implementación que favorezca la colaboración y la suma de esfuerzos. Por otra parte, con la creación de la Unidad de Gestión también se tiene el propósito de que todas las dinámicas participativas que se presentaron durante la fase de definición y diseño del Plan de Manejo persistan durante la fase de implementación y que cumplan con funciones diferenciadas (ya sean de asesoría técnica, de elaboración de

²⁷ Consejo Internacional de Sitios y Monumentos (instancia de apoyo técnico de UNESCO).

nuevas propuestas y de vigilancia al trabajo de los Comités Ejecutivos) de tal forma que se pueda alcanzar la consecución de los objetivos originalmente propuestos.

Así las cosas, y en un esfuerzo de recapitulación del relato presentado en este subapartado, se observa claramente que el proceso que guió al (PUX) iniciado en 2002 favoreció la articulación de una red de políticas muy amplia que trascendió la relación pareada entre la delegación Xochimilco y el comité técnico de UNESCO. En última instancia se articuló un esquema de participación muy amplia y con distintos niveles de alcance (intergubernamental, con instancias académicas y con grupos de interés organizados) que condujo a una definición precisa del núcleo duro de la política (el problema ambiental del agua y la chinampa) y de la zona de intervención del Plan, además de que estableció un par de propuestas operativas para la implementación del Plan.

A pesar de esto, hasta ahora no se ha discutido si todo este proceso tipo red amplió, por un lado, la capacidad de la autoridad delegacional para diseñar proyectos públicos *implementables* en el mediano plazo y, por otro lado, si este arreglo – y los resultados últimos del diseño – no fueron capturados por algún actor poderoso al interior de la red. Para argumentar en relación a estos dos temas en el siguiente subapartado se presentará un análisis del caso Xochimilco a la luz del marco teórico propuesto en la primera parte de esta investigación, en particular de la propuesta metodológica de *gestión de redes como un estilo de liderazgo gubernamental contingente*.

III

El proceso de definición y diseño del plan de recuperación de la zona de monumentos históricos de Xochimilco suponía, ante todo, la resolución del problema de la capacidad de la autoridad delegacional para elaborar una política autónoma. Como en el apartado institucional se señaló, estas demarcaciones territoriales no pueden ser considerados como

niveles de gobierno *per se*, como los municipios, ya que cuentan con una serie de restricciones institucionales que hacen que buena parte del proceso de políticas dependa formal e informalmente del gobierno central de la ciudad. Asimismo, y como se explicó un poco más arriba en esta sección, existía algún recelo por parte de la comunidad xochimilca en relación a la intervención gubernamental debido al antecedente intrusivo que había significado la construcción del Parque Ecológico.

En este sentido, en términos de la posición institucional y la distribución inicial de poder, la delegación se encontraba en un escenario en el cual su liderazgo era bastante endeble y podía ser fácilmente manipulado (sobre todo por grupos territoriales y políticos que intentaran bloquear cualquier iniciativa gubernamental) o arrebatado por el Gobierno central, en el caso hipotético que contara con un proyecto específico para la zona chinampera y canalera de Xochimilco.

A pesar de esto, la autoridad delegacional (particularmente a partir del año 2000) asumió una postura en la que buscaba diferenciarse del Gobierno del D.F. a partir del diseño de instrumentos acción pública que incidieran sobre el patrimonio de la demarcación y que tuvieran el sello de *legitimación* de un nuevo gobierno local que ya era elegido por la ciudadanía. Esto se facilitó, principalmente, gracias a que el gobierno de López Obrador no contaba con una agenda específica para la recuperación de la zona. Por otra parte, la vinculación directa con la UNESCO fue útil, en primer lugar, como un referente técnico en el diseño de un plan de manejo y, en segundo lugar y más importante aún, para operar como un agente *legitimador* de la actuación delegacional tanto a los ojos de las autoridades federales como de la ciudad; además de que brindó mayor certeza a la ciudadanía sobre el proceso que se iba a desarrollar.

Si bien el fortalecimiento de este primer *nodo* de la red resulta fundamental para entender el resto del proceso, los pasos que la delegación tomó previo a la formalización del acuerdo Xochimilco-UNESCO son centrales para explicar el desarrollo futuro de la red y el fortalecimiento de la posición del gobierno de la demarcación. En primer lugar, y ante la inexistencia de archivos en las oficinas delegacionales, se asumió una estrategia activa de recopilación de información documental y evaluativa sobre la situación de la zona monumental y chinampera. Este ejercicio permitió, en un primer momento, informar a los funcionarios delegacionales de datos de primera mano que serviría, posteriormente, para construir el esquema central de la política.

Asimismo, este proceso de compilación y retroalimentación favoreció la activación de relaciones con instancias académicas (particularmente con académicos de la UAM-X) que se integraron posteriormente a la dinámica de la red y que se convirtieron en aliados centrales de la delegación gracias a la producción de estudios y evidencia sobre el sitio, así como a la incorporación de algunos a la plantilla activa de trabajadores de la demarcación. Finalmente, la información y los estudios recabados durante esta primera etapa favorecieron que dos instrumentos de la gestión de la red operaran adecuadamente posteriormente: la gestión de los flujos de información (ya que la delegación podía distribuir información relevante a los actores durante los procesos participativos) y la gestión de los espacios y las arenas de participación social (debido a que pudo *encontrar* los temas de discusión a partir de los parámetros identificados en los diagnósticos).

Una segunda medida previa que facilitó el trabajo previo de la red fue la activación, desde inicios del año 2000, de relaciones de la delegación como actor *autónomo* con las instancias federales y de la ciudad con cierta competencia en la zona patrimonial. Este primer movimiento permitió a las autoridades de esta demarcación asumir una postura de

liderazgo *de facto* con respecto a las demás dependencias, el cual se vio fortalecido una vez que UNESCO reconoció explícitamente el apoyo y la colaboración directa con la delegación. Esta posición, cabe subrayar, tuvo que irse reafirmando a lo largo de cada etapa del proceso de definición del proyecto, ya que no descansaba sobre alguna competencia institucional formal sino sobre la intención del gobierno delegacional de conjuntar esfuerzos y voluntades que condujeran hacia un plan coherente e integrado. Esto se logró de forma exitosa hasta 2006 con el cierre de las administraciones federal, estatal y delegacional; y se ha visto en riesgo a partir del nuevo gobierno de la ciudad que tiene una agenda propia sobre los proyectos que deben implementarse en Xochimilco.

Finalmente, otro antecedente que explica la fortaleza de la activación de la red en Xochimilco fue la centralidad en la agenda que el tema de la recuperación de la zona patrimonial tuvo en la autoridad delegacional. Desde sus primeros momentos, la responsabilidad del manejo del asunto recayó en la Coordinación General de Asesores del Delegado, en la cual se encontraba al frente un académico de la UAM-Xochimilco que colaboró en la fase de recopilación de información sobre el sitio. Si bien esto es un indicador del interés de la delegación por asumir un *liderazgo* en el tema, también señala cómo esta autoridad logró cooptar inmediatamente a cierto grupo de investigadores especialistas de la zona, y convertirlos en abanderados de la iniciativa delegacional. Así pues, y en el afán de fortalecer su capacidad de articulación de una política autónoma, la delegación capturó a este primer grupo de interés a través del otorgamiento de posiciones privilegiadas dentro del proceso (pero dentro del gobierno), así como a través del otorgamiento de financiamiento externo para la realización de estudios en la zona.

Si bien esta capacidad de liderazgo pudo replicarse hacia arriba en las instancias federal y de la ciudad, la relación de la delegación Xochimilco con Tláhuac y Milpa Alta no

fue sencilla. Las autoridades de estas dos demarcaciones no percibían con la misma urgencia el problema de la preservación de la zona histórica, con lo que su interés por participar en las dinámicas participativas y de red fue mucho menor. Incluso en el momento en el cual UNESCO entra en el proceso de diseño del plan, el coordinador técnico de esta instancia se enfrentó a fuertes resistencias políticas para que se instrumentara en estas dos delegaciones.

Bajo este escenario (un liderazgo de *facto* hacia arriba y una vinculación débil con las otras delegaciones) es que comienza el trabajo de la red a partir del *nodo* establecido entre UNESCO y la Demarcación. Por el lado de la ciudadanía, este vínculo fue de gran utilidad para incrementar la legitimidad del proceso participativo, lo cual permitió estructurar todos los diseños que se reseñaron en el subapartado anterior. A pesar de esto, la autoridad delegacional siempre mantuvo el control de dos elementos fundamentales que le permitieron una conducción efectiva de la red: la gestión del diseño de los esquemas participativo y el control de la agenda y de los espacios de intermediación entre los actores. En todos los ejercicios de participación señalados con anterioridad (la encuesta, la creación del Comité ciudadano y los talleres específicos), la autoridad delegacional siempre mantuvo la batuta sobre el diseño y el manejo de los mismos. Esta capacidad de control se debió, en primer lugar, a la relación previa que se estableció con la UAM-X (que permitió que algunos investigadores diseñaran y elaboraran la encuesta a pedido de la delegación), a los contactos que ya se habían establecido con otras instancias gubernamentales (lo cual favoreció un correcto armado de los espacios de interlocución interinstitucional) y al respaldo formal que UNESCO asumió como convocante o promotor, más no como timonel, de los talleres participativos con la ciudadanía.

En este sentido, es posible reconocer un *trade-off* entre fortalecimiento de la capacidad o facilitación de la apertura del espacio de políticas por parte de la delegación, del cual la autoridad territorial eligió nuevamente la capacidad en menoscabo de la participación ciudadana. Si bien es cierto que existieron diversos instrumentos de participación ciudadana durante el proceso, todos ellos fueron controlados por la delegación, capturando con esto cualquier intento de desviación valorativa e inhibiendo una deliberación ciudadana mucho más libre y amplia. Esto se evidencia claramente si se observa cómo la demarcación manejaba el diseño de las mesas y de los talleres, además de que era ella la que reconocía la formalidad y la legitimidad de los espacios de participación (como fue el caso de la *Comisión Ciudadana*). Esta postura “instrumental” de la participación social se robusteció gracias al rol que jugó UNESCO a lo largo del proceso de definición del plan. La posición de este organismo internacional dentro de la red le permitió controlar los espacios de arbitraje y de resolución de conflictos entre la ciudadanía y el gobierno delegacional, dotando, con esto, de cierta legitimidad al proceso de definición y elaboración del plan de manejo.

Este último punto resulta muy relevante, ya que el diseño participativo si bien suponía una instancia general en la que convergían intereses de distinta índole (la *Comisión Ciudadana*), en el plano operativo fueron los talleres especializados los que dotaron de mayores insumos a la autoridad delegacional y a UNESCO para el diseño final del plan de gestión, así como de la unidad de gestión. Esta segmentación de la participación por grupos de interés facilitó la conducción e intermediación de intereses divergentes que, posteriormente eran negociados en la *Comisión Ciudadana*, pero ya sobre la base de ciertos acuerdos previos. Sin embargo, si retomamos el argumento de la participación “instrumental” antes presentado, los convenios alcanzados entre los participantes en los

talleres especializados venían sesgados debido que el controlador de la agenda, los temas y los procedimientos de participación fue en todo momento la delegación.

Una herramienta que la delegación utilizó para conducir las dinámicas de la red y que minimizó los posibles conflictos de la participación ciudadana fue la gestión de los flujos de información. El proceso de recopilación documental que la demarcación emprendió previo a la conformación de la red le permitió que esta autoridad tuviera un reconocimiento de los principales asuntos de discusión, los cuales posteriormente fueron utilizados para establecer líneas temáticas generales y particulares en los distintos espacios de participación. Asimismo, los talleres de Marco Lógico y el Sirchal (en el cual participó la delegación, UNESCO y las organizaciones inscritas a la *Comisión Ciudadana*) favorecieron el establecimiento de un piso mínimo de entendimiento sobre los parámetros de discusión, así como al objetivo fundamental que se tenía en mente que era la elaboración de un plan de manejo con ciertas características formales específicas.

Hasta este punto se podría intuir que, a pesar de las restricciones, la autoridad municipal tuvo la pericia suficiente para construir un liderazgo efectivo que le permitiera incrementar su capacidad en el diseño de políticas públicas, además de establecer mecanismos de gestión de la red (en la gestión de la información, de participación, de la agenda y de la intermediación de los actores) a partir de la relación de arbitraje y de *legitimación* que cumplió UNESCO, así como al trabajo político y técnico que se realizó previo a la activación de la red. En este sentido, podríamos hablar también que, por la forma en la que se estructuraron los diseños participativos y la capacidad gubernamental, se redujo significativamente el riesgo de captura por parte de algún interés particular y que, finalmente, el resultado final (la delimitación de la zona, los valores fundamentales del plan

y los mecanismos de implementación y seguimiento) correspondieron con la agenda gubernamental.

A pesar de esto, es posible reconocer con relativa facilidad que la construcción del *liderazgo contingente* de la delegación se hizo bajo un esquema de constante captura de los actores participantes y de una clausura *de facto* del espacio de políticas. La incorporación de académicos y la articulación de espacios de participación social fueron administrados y controlados por la demarcación en todo momento; la construcción de canales alternos de comunicación y la articulación de espacios de participación mucho más flexibles fueron clausurados por una autoridad delegacional que siempre mantuvo como asunto central el fortalecimiento de su capacidad de elaboración de políticas públicas en un ambiente institucional adverso. Así las cosas, las prácticas tradicionales de cooptación y de preeminencia de la jerarquía vertical no se modificaron mucho, y sólo es posible rescatar el fuerte vínculo de colaboración e intercambio que se estableció entre el gobierno de la demarcación y la UNESCO.

Asimismo, hay algunos puntos que hacen sospechar que este proceso no necesariamente consolidó la posición de la delegación como *líder* del tema y que, potencialmente, pueden desplazarlo en el mediano plazo. En primer lugar, debe reconocerse que todo lo el liderazgo que ha construido la demarcación se ha articulado a partir de una vinculación política *informal* de activación de relaciones con otros actores federales y de la ciudad, y no se sustenta en alguna atribución institucional formal. Esto hace que su posición al interior de todo este arreglo sea endeble y que, llegada la fase de implementación y de seguimiento de la red, su participación se vea limitada o superada por otras instancias con competencias legales.

Esto se puede ver claramente si se analiza con cierto detalle las instancias de coordinación que el mismo PUX crea: la Comisión Interdependencial y la Unidad de Gestión. En ambas instancias hay una presencia mayoritaria de dependencias del gobierno de la ciudad (esto es más claro en la primera) tanto en los niveles de instrumentación como de implementación. Así las cosas, es posible conjeturar que si bien hubo un cierto manejo inicial por parte de la delegación, se está produciendo una suerte de *recentralización* que la que el GDF retoma un cierto control sobre la política pública y la coordinación final del plan de manejo, en menoscabo de la capacidad delegacional. Así pues, es posible anticipar un nuevo proceso de captura de las relaciones, pero ahora hacia arriba en dirección de las instancias gubernamentales de la ciudad.

Esta misma fragilidad o informalidad del liderazgo de la autoridad local se está reflejando actualmente ante el cambio de administración en el GDF. El actual Jefe de Gobierno tiene dentro de su agenda de infraestructura para la ciudad, un proyecto para construir un acuario y un desarrollo inmobiliario en la zona de Xochimilco, el cual viene respaldado por una fuerte inversión de empresas extranjeras. Ante esta situación, la delegación enfrenta el problema de que, en el mediano plazo, el gobierno de la ciudad retire su apoyo al plan de manejo y a las instancias de coordinación y utilice su autoridad competencial formal para implementar su visión en Xochimilco la cual se contrapone con la postura cultural y patrimonial del PUX. Esta posición de *poder* del GDF difícilmente podrá ser rebatida (gracias a su dotación de recursos de acción institucionales) y, debido a la forma a la que se construyó la base de apoyo ciudadana para el proyecto, es muy posible que tampoco cuente con un amplio respaldo popular.

Una segunda dificultad, y que posiblemente se pueda señalar como la más importante, es la relación tan interdependiente (pero asimétrica) que se construyó entre la

delegación y UNESCO. Si bien es cierto que esta organización solamente controló los mecanismos de arbitraje entre la delegación y la ciudadanía, este instrumento se torna estratégico en un escenario en el que la autoridad mantiene un liderazgo institucional frágil. Esto se ha convertido en una moneda de negociación y cambio muy poderosa, y particularmente para el coordinador del equipo técnico internacional, la cual ha sido capitalizada para que la delegación entregue recursos financieros para el mantenimiento de la Oficina de UNESCO en Xochimilco. De hecho, actualmente, existe un distanciamiento entre estos dos actores, y un amago por parte de la organización internacional, de retirarse de la demarcación si no se alcanza un acuerdo económico satisfactorio para implementar la Unidad de Gestión.

Así pues, es posible intuir en este nivel que la delegación si bien no se ha encontrado capturada en la definición y el diseño del proyecto, si lo está en relación con el actor que le provee de la legitimidad necesaria para continuar bajo la lógica “instrumental” de participación. La ruptura de esta relación no sólo implicaría un debilitamiento técnico de la red, sino la erosión de las incipientes relaciones de colaboración que se habían podido establecer en los primeros años de la iniciativa.

Finalmente, hay un elemento interno a la misma autoridad local que puede debilitar la viabilidad futura del proyecto: el compromiso político de los delegados. El PUX fue capaz de irse articulando de manera incremental y con esfuerzos paulatinos de participación gracias a que dos administraciones seguidas tuvieron el interés por continuar con la iniciativa y de apostar capital político y financiero en el mismo. Sin embargo, el actual gobierno de Xochimilco ha mostrado una actitud mucho más pasiva en relación con el tema. Esta situación, aunada con el poder de negociación de UNESCO, ha hecho que el proyecto se haya estancado en los últimos meses y no se prevea una reactivación de las

relaciones que conduzca a la conclusión de la fase de diseño y permita la implementación del plan de manejo.

Así las cosas, se puede concluir que si bien durante 2000-2006 el gobierno delegacional fue capaz de activar y gestionar una red bajo un principio de *liderazgo contingente* que permitió definir y diseñar casi por complejo un proyecto de manejo del sitio patrimonial de Xochimilco. Empero, todo este proceso de fortalecimiento de la capacidad de la autoridad delegacional para implementar una política autónoma descansa bajo claras premisas de captura de los espacios de intermediación social, los cuales se solidificaron gracias al apoyo y al arbitraje externo de la UNESCO. Asimismo, la fragilidad institucional sobre la cual se articuló dicha conducción y la utilización de ciertos actores de sus poderes de veto y negociación dentro de las mismas dinámicas de la red, han favorecido que poco a poco se vaya minando la capacidad de la demarcación para continuar con el proyecto hasta su fase de implementación.

Por otra parte, aunque no se observe directamente un escenario de captura del espacio de políticas y tampoco un reflejo del mismo en los parámetros sobre los cuales se diseñó el plan de manejo para la zona, en términos prospectivos se podría esperar que la Oficina de UNESCO en Xochimilco aproveche su moneda de cambio disponible (el arbitraje entre la delegación y la ciudadanía) para ganar más protagonismo político en la demarcación, lo cual puede provocar nuevas dinámicas y ciclos de captura del proyecto, ya no de la delegación hacia la ciudadanía, sino de la UNESCO hacia la autoridad delegacional.

2. La revitalización del centro histórico de la ciudad de México: otro caso de fortalecimiento de la capacidad gubernamental a costa de la apertura del espacio de políticas.

I

El Centro histórico de la ciudad de México, declarado como zona de monumentos históricos en 1980, se localiza sobre los vestigios de la antigua México-Tenochtitlán y comprende buena parte del casco histórico que se edificó durante la época de dominación española. Dentro de la exposición de motivos del *Decreto de creación de zona* (Díaz-Berrio, 2007) se resalta la importancia de este sitio debido a la cantidad de monumentos agrupados, a los acontecimientos históricos que sucedieron en esta área, así como a la excepcionalidad que implicó la construcción de los distintos edificios tanto en la época prehispánica y colonial “no obstante las condiciones adversas del lugar y del terreno” (Díaz-Berrio, 2007: 264). Debido a estos mismos rasgos particulares, y a su vinculación urbana y económica con la zona de Xochimilco, este sitio también fue declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad por UNESCO en diciembre de 1987.

En términos geográficos, el primer cuadro de la ciudad tiene una extensión de 9.1 kilómetros cuadrados ubicados en las delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza. Dentro de esta área de 688 manzanas se encuentran catalogados un total 1,435 monumentos históricos – la de mayor densidad en todo el país – entre plazas, templos religiosos y edificios civiles y político-administrativos construidos entre los siglos XVI y XIX. Una peculiaridad de esta sitio, expresada dentro de su *Decreto de creación*, es que la zona patrimonial se encuentra dividida en dos poligonales: en primer lugar, el perímetro “A”, o área núcleo, en la que se encuentran “las edificaciones más antiguas y con mayor valor cultural” (Mora, 2003a; 9) y, en segundo lugar, el perímetro “B” que se constituye como

una zona de amortiguamiento y concentra algunas construcciones habitacionales-populares del siglo XIX. En términos de extensión el perímetro “A” ocupa un área de 3.2 kilómetros cuadrados y la “B” 5.9.

A pesar de esta diferenciación, en términos formales (esto es, a partir del *Decreto de creación*) y oficiales (con base en la opinión de algunos especialistas y funcionarios públicos) ambos polígonos se encuentran sujetos a las mismas restricciones institucionales de la política de protección de monumentos históricos, además de que deberían formar parte integral de los proyectos de conservación y restauración patrimonial.

A diferencia de la zona de Xochimilco, en la que su rasgo distintivo eran las chinampas y los espacios de conservación ecológica, el Centro histórico de México puede ser considerado un sitio patrimonial tradicional y acorde con los parámetros estético-culturales de nuestro país. Como ya se señalaba en la sección anterior, buena parte de las áreas de protección histórica en México son los cascos viejos o coloniales de las ciudades con lo que el problema de la conservación y rehabilitación monumental se centra principalmente en la recuperación de edificios y plazas, así como en la definición de los usos de suelo de los mismos.

Si bien las similitudes con los otros centros históricos del país son ciertas, el de la ciudad de México también puede ser considerado como un caso peculiar debido a la gran extensión de la zona patrimonial, así como a la cantidad y densidad de monumentos agrupados. Asimismo, la diferenciación entre barrios al interior de este sitio imprime una serie de peculiaridades arquitectónicas y de usos del patrimonio cultural. Mora (2003b) propone una clasificación del centro histórico a partir de una separación geográfica, con base en la cual se identifican 4 zonas principales: el nororiente ubicado en el antiguo barrio de San Sebastián Atzacolco en la que prevalece la vivienda popular, la industria ligera y el

comercio establecido; el norponiente que corresponde al viejo barrio de Santa María Cuepopan y en el que también prevalece la casa-habitación, el comercio y las actividades turísticas; el surponiente que incorpora al barrio de San Juan Mayotla, que se ha especializado en el desarrollo de grandes comercios y tiendas departamentales; y, por último, el suroriente (que corresponde al antiguo barrio de San Pablo Zoquipa) donde se aglutinan la mayor parte de los monumentos de mayor valor cultural como el Templo Mayor, el Antiguo Palacio del Arzobispado, el Colegio de San Ildefonso, entre otros.

Otra diferenciación espacial de la zona histórica de la ciudad de México es la propuesta por Monnet (1995) a partir de una serie de criterios arquitectónicos, demográficos y de especialización económica. De acuerdo con este autor es posible trazar una línea de sur a norte en el primer plano que la divide en dos áreas con naturalezas y vocaciones claramente diferenciables: el oriente y el poniente. La primera de éstas – que comprende los barrios de La Merced, Tepito, la Lagunilla, así como un fragmento de la colonia Centro ubicado a espaldas del Palacio Nacional – se caracteriza por ser una zona con una alta densidad poblacional (con fluctuaciones entre 150 y 300 habitantes por hectárea), con una vocación comercial fija y ambulante de pequeña escala y de productos orientados a las clases bajas y medias (representado por el Mercado de abastos de La Merced), con algún tipo de industria de corte familiar (especialmente el calzado en la zona de Tepito) y con edificaciones caracterizadas por las vecindades populares de finales del siglo XIX y principios del XX y pequeños locales comerciales que no superan, en promedio, los tres pisos de altura (Monnet, 1995).

Por su parte, la sección poniente del Centro Histórico – que abarcaría la zona monumental colonial, así como las colonias aledañas a la Alameda Central y las proximidades al paseo de la Reforma – cuenta con una densidad poblacional muy baja

(alcanzo cifras de 15 habitantes por hectárea en algunas zonas), con una especialización económica comercial (principalmente de productos para las clases altas), financiera y turística; y con una mezcla de construcciones de los siglos XVI al XX que superan en promedio los 4.5 pisos de altura (Monnet, 1995).

Estas diferenciaciones zonales del Centro histórico definen, en buena medida, la articulación de un sistema de intereses espaciales y económico heterogéneo, e incluso contradictorio, en el que, por una parte, existen reivindicaciones por incrementar y mejorar los espacios habitacionales populares y en el que, por otra parte, los reclamos se centran fundamentalmente en la rehabilitación de las vialidades y el equipamiento urbano de tal forma que se pueda potenciar el atractivo económico y turístico del casco histórico. Otro tema que reviste particular interés dentro del esquema de intereses del centro de la ciudad es el del comercio ambulante, ya que desde hace algunas décadas ha existido la tensión por parte de estos grupos, tradicionalmente vinculados con los grupos en el poder (Escobedo, 2006) por maximizar el número de calles ocupadas por este tipo de economía informal – que para 2003 alcanzaba un total de 23 (Mora, 2003b) – y las organizaciones de comerciantes establecido que insisten en retirar a los ambulantes de la vía pública.

La variación en la construcción del sistema de intereses antes señalada también ha estado vinculada a los problemas medulares que han afectado a esta zona a lo largo de los años y que se podrían clasificar en tres: el creciente despoblamiento del centro y su sustitución por trabajadores flotantes, la paulatina desatención y degradación de los espacios y monumentos urbanos y, finalmente, los efectos producidos por el sismo de 1985. En primer lugar, y a contracorriente de lo sucedido en Xochimilco, el crecimiento de la mancha urbana de la ciudad de México en las décadas de los sesenta y setenta provocó que la zona céntrica fuera perdiendo población debido a que los nuevos habitantes prefirieran

asentarse en la periferia. De acuerdo con Mora (2003b) las delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza han presentado un decrecimiento total de su población del 39.65 y 48.16 por ciento de 1970 a 2000 y el diagnóstico presentado en el *Plan parcial de desarrollo urbano del centro* (2000) establece proyecciones particulares para el primer cuadro en las que la población disminuirá en poco más del 10% entre el 2000 y el 2010. A pesar de esto, se observa que, gracias a las dinámicas económicas de esta zona, la cantidad de trabajadores y visitantes flotantes que acuden diariamente al centro histórico sigue siendo alta, alrededor de 1.2 millones (Mora, 2003b). Esta dinámica de ocupación diurna de los espacios urbanos del centro de la ciudad provoca que se un área que una vez que termina la actividad comercial queda completamente deshabitada.

De acuerdo con Peniche (2004), esta dinámica de despoblamiento se debe a la conjunción de una serie de factores como la pérdida progresiva de la vivienda (y su subsecuente sustitución por bodegas en las que se almacena los productos del comercio formal e informal), el deterioro de algunas construcciones debido a la falta de inversión por parte de los propietarios (debido principalmente a la política de rentas *congeladas*), así como los cambios normativos en el uso de suelo del centro (a partir de los planes de desarrollo urbano) que privilegiaron el establecimiento de oficinas y comercios. Aunado a esto, el efecto provocado por el sismo de 1985 en esta área fue, sin lugar a dudas, un detonador importante que explica el detrimento estético y despoblamiento de esta zona.

De hecho, la magnitud del daño provocado por este fenómeno natural hizo que las autoridades gubernamentales comenzaran a establecer una serie de medidas en el primer plano que trascendieron a la simple planificación normativa del suelo. En octubre de 1985, el Gobierno federal emitió un decreto de expropiación de poco más de 44 mil viviendas que colapsaron o fueron dañadas por el sismo, de las que buena parte se concentraban en las

delegaciones céntricas de la ciudad (Cuauhtémoc y Venustiano Carranza) (Peniche, 2004). Esta medida fue una respuesta, hasta cierto punto tardía, a los reclamos de los habitantes de esta zona que habían perdido sus viviendas y que llevaban poco más de un mes viviendo en la calle (Melé, 2006).

Aunado a esta medida, se publicó el Programa de Renovación Habitacional Popular (PRHP), el cual era operado por el Regente de la ciudad de México (Manuel Aguilera), y tenía por objeto reconstruir o renovar todos los predios expropiados por el decreto (Peniche, 2004). Si bien es cierto que en un periodo relativamente corto de tiempo se logró edificar un buen número de vecindades nuevas, la gran mayoría en la zona oriente del centro histórico, esta medida fue limitada ya que, como señala Melé (2006), no se incluyeron algunas colonias al programa de expropiación y reconstrucción, además de que no se realizó una valoración estructural correcta sobre el nivel de daño de los edificios expropiados.

Asimismo, el alcance de esta primera respuesta gubernamental ante el sismo de 1985 solamente se limitó al terreno habitacional y no se consideraron los posibles daños que sufrieron los monumentos históricos del primer plano, como la Catedral Metropolitana. Las acciones hacia este tipo de inmuebles comenzó una vez que se dio por concluida la reconstrucción habitacional, y encuentra su primer instrumento con la creación del *Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México*²⁸ que tenía por objeto “promover, gestionar y coordinar ante particulares y autoridades competentes la ejecución de acciones, obras y servicios que propicien la recuperación, protección y conservación del centro histórico” (Mora, 2003a: 14).

²⁸ En adelante *Fideicomiso*

Las atribuciones formales de esta organización se centraban, en primer lugar, a la administración de fondos públicos y privados en instrumentos de alto rendimiento que permitirán maximizar la cantidad de recursos disponibles para el cumplimiento de su objetivo; y, en segundo lugar, la inversión de éstos en obras de reconstrucción y restauración de forma coordinada con otras instituciones competentes (ya sean gubernamentales, privadas o sociales). Finalmente, el *Fideicomiso* tenía la obligación de asesorar a particulares para la realización de proyectos de rehabilitación de inmuebles dentro del primer cuadro de la ciudad (FCHCM, 2007).

A pesar de la constitución de este organismo, la ejecución formal de acciones de salvaguarda del patrimonio histórico del centro requería de la instrumentación de programas públicos que aportaran recursos al *Fideicomiso*, así como de estrechar los vínculos de colaboración con otros agentes gubernamentales y privados. Con base en esto, el Gobierno del Distrito Federal publica el programa “Échame una manita” en 1991 (ya durante la regencia de Manuel Camacho), el cual buscaba el establecimiento de sinergias entre propietarios de inmuebles, inversionistas privados y organismos públicos para la remodelación de edificaciones y equipamiento urbano (Mora, 2003a). Desde el ámbito gubernamental, la intervención del GDF no consistió en la aportación directa de recursos financieros sino en el establecimiento de incentivos fiscales – condonación del impuesto predial, sobre adquisición de inmuebles, contribuciones de mejoras, derechos de expedición de licencias – que pudieran ser aprovechados por los particulares para invertir en el centro.

Algunos de los resultados de esta iniciativa (y que se plasmaron por una labor conjunta de agentes privados, organizaciones gubernamentales federales, así como instituciones educativas) fueron la restauración de la sede de la Secretaría de Educación Pública, del Museo José Luis Cuevas, la Biblioteca del Congreso, el Club de Banqueros,

entre muchos otros. De acuerdo con cifras oficiales, durante los tres años que operó el programa *Échame una manita* se realizó una intervención sobre 628 inmuebles, con una superficie construida de 898 mil metros cuadrados y una superficie de fachadas de 398 mil metros (PEM, 1994: 23). A pesar de estos avances, y como señalan Mora (2003a) y Melé (2006) esta iniciativa estuvo sujeta a diversas críticas debido a que buena parte de la inversión realizada se concentró en una recuperación cosmética o *fachadista* del patrimonio, y se tuvo poca consideración de aspectos estructurales de los inmuebles. Asimismo, no se tuvo una visión integral de todo el Centro, ya que buena parte de las acciones se concentraron en alrededor de 30 manzanas (de un total de 688) concentradas en el área poniente del sitio.

Durante las siguientes dos administraciones capitalinas (Oscar Espinoza y Cuauhtémoc Cárdenas) no se observa la implementación de mayores acciones de recuperación del centro, a excepción de algunas obras aisladas que se lograron realizar gracias a los pocos fondos captados por el *Fideicomiso*, así como la realización de un *Plan Estratégico para la Regeneración y Desarrollo Integral* del Centro el cual, sin embargo, no abandonó la lógica legalista y normativa – sobre todo en la definición del uso del suelo – característica de la planeación urbana en nuestro país. No es sino hasta mediados del año 2001 cuando a iniciativa del gobierno de la ciudad (encabezado por Andrés Manuel López Obrador) y de la administración federal (presidida por Vicente Fox) que se comienzan a diseñar y ejecutar medidas de alto impacto en diversas áreas del Centro Histórico.

II

Desde el inicio de su administración en el año 2000, Andrés Manuel López Obrador consideraba la recuperación del Centro Histórico como una de las acciones prioritarias de su gobierno. A partir de este fuerte respaldo político, el gobierno de la ciudad comenzó a

realizar algunos ajustes a los instrumentos existentes (particularmente al *Fideicomiso*), además de que creó algunas instancias de participación y colaboración que robustecieron la interacción con agentes privados, fundamentalmente del sector inmobiliario, así como con autoridades federales.

Las primeras dos medidas tomadas por el gobierno de la ciudad fueron de corte normativo y definieron las prioridades sectoriales y espaciales de intervención estatal. Por una parte, se expidió el *Bando 2 de buen gobierno* (2000) en el cual se establecían una serie de políticas y lineamientos que regularían la política de vivienda y crecimiento de la ciudad. Este ordenamiento establece una serie de restricciones a la construcción de complejos habitacionales en las delegaciones periféricas del Distrito Federal, mientras que se promueve una política de vivienda activa en 4 delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo) que se habían visto afectadas por las dinámicas centrífugas de la ciudad. Asimismo, el *Bando 2* (2000) creaba una ventanilla única de trámites relacionados con el otorgamiento de licencias de construcción, que residiría en SEDUVI, la cual estaría encargada de asegurar el cumplimiento del ordenamiento, además de asegurar un proceso de simplificación administrativa. Si bien es cierto que esta medida no afecta específicamente al Centro Histórico, sí define una prioridad de políticas del gobierno de la ciudad que conducirá, posteriormente, una de las aristas del proceso de rehabilitación patrimonial.

Por otra parte, el gobierno de la ciudad – y dando continuidad a algunos de los programas parciales de desarrollo urbano previos – publicó el *Programa Especial de Desarrollo del Centro Histórico* (2001) en el que, desde un mirador normativo, se proponía una rezonificación del uso del suelo en esta área en la que se daba prioridad a la creación de espacios dedicados para fines mixtos (especialmente, comercio y vivienda). Asimismo,

dentro de este programa se establecían tres zonas estratégicas de intervención gubernamental para los cuales se elaborarían proyectos específicos de rescate: la Alameda Central, Centro Histórico (en particular el área poniente) y la Merced. La conducción del proceso de implementación y supervisión de este programa (especialmente en el uso correcto de suelo) correría a cargo de la recién creada Dirección de Sitios Patrimoniales de SEDUVI.

Más allá de la lógica normativa, la definición, diseño y ejecución de los proyectos en las áreas estratégicas antes señaladas se construyó a partir de una red de políticas en la que participaron tres actores fundamentales: el *Fideicomiso*, el *Comité Técnico del Fideicomiso*, la *Mesa de Proyectos* y el Consejo Consultivo del Centro Histórico. Como parte del impulso político que recibió este tema en la agenda del gobierno de la ciudad, el *Fideicomiso* asumió un papel mucho más protagónico como coordinador de la política de rehabilitación, así como agente encargado de recabar y conjuntar recursos financieros provenientes tanto de agencias gubernamentales como de la iniciativa privada. Asimismo, esta instancia estuvo encargada de establecer los contactos necesarios con las asociaciones civiles y de vecinos que estuvieran interesados en participar en los proyectos de recuperación patrimonial.

En términos estructurales, en 2000 y 2001 se elaboraron algunas modificaciones al *Contrato constitutivo del Fideicomiso* (FCHCM, 2007) por medio de las cuales se modifica el fideicomitente, que originalmente era Nacional Financiera, por la empresa pública Servicios Metropolitanos (SERVIMET) y, posteriormente, por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. A través de esta medida el Gobierno de la ciudad aseguraba una mayor autonomía de acción en el uso de los recursos del *Fideicomiso*, al contar con una instancia

de administración y control ya no dependiente del gobierno federal, sino de la misma autoridad local.

Otro grupo de modificaciones al *Contrato constitutivo del Fideicomiso* (FCHCM, 2007) se orientaron a la creación de un Comité técnico que tendría como atribución evaluar la viabilidad de los proyectos presentados y decidir los montos totales que el fideicomiso entregaría para la ejecución de los mismos. Este Comité estaría presidido por el Jefe de Gobierno de la Ciudad y participarían los titulares de las Secretarías de Turismo, Desarrollo Urbano, Económico y Social del DF; los delegados en Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, el Director General de SERVIMET, así como representantes de las Asociaciones de Profesionales y Desarrolladores Inmobiliarios (AMPI y ADI). Con base en la constitución de esta figura al interior del *Fideicomiso* se observa claramente la intencionalidad del gobierno por coordinar esfuerzos al interior de las agencias públicas responsables de la protección y conservación del patrimonio urbano, además de poner en el centro de la discusión el tema del desarrollo de vivienda habitacional en esta área al solamente incluir a cierto grupo de asociaciones civiles con un claro perfil inmobiliario.

Finalmente, y a partir del establecimiento de un acuerdo de colaboración *informal* entre los gobiernos federal y de la ciudad, se crearon dos instancias que se encargarían de proponer proyectos de restauración, así como dar su opinión sobre iniciativas recibidas de organismos públicos y privados: el *Consejo Consultivo para el Rescate del Centro Histórico* y la *Mesa de Proyectos*. El primero de éstos se erigiría como el principal instrumento de participación social y de articulación de las fases que tendría que seguir el proceso de rehabilitación patrimonial, mientras que el segundo mantenían una lógica *intergubernamental* y tendría como propósito estructurar proyectos específicos en cada una

de las áreas estratégicas consideradas dentro del *Programa Especial* (Alameda, Centro Histórico y Merced).

El *Consejo Consultivo* estuvo originalmente integrado por el empresario Carlos Slim – que a su vez era su presidente – el cardenal Norberto Rivera, el arzobispo de la iglesia ortodoxa Antonio Chedraui, Guillermo Tovar y de Teresa (antiguo Director de CONACULTA), Juan Francisco Ealy Ortiz (Director de El Universal) y los periodistas Jacobo Zabudowsky y Ricardo Rocha. Por parte del gobierno de la ciudad se incorporaron las titulares de la Secretaría de Turismo (Julieta Campos), de Desarrollo Urbano (Laura Itzel Castillo), del Desarrollo Económico (Alejandro Encinas) y del Instituto de Cultura de la ciudad (Enrique Semo). Por su parte, la Mesa de Proyectos estaría conformada por los delegados de Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, los Directores de Sitios Patrimoniales y de Desarrollo Urbano y Usos del Suelo de SEDUVI, así como representantes federales del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y del Instituto Nacional de las Bellas Artes (INBA).

Con base en todo este entramado normativo y organizacional es que se articuló todo el proceso de definición y diseño de los proyectos encaminados a rehabilitar las tres zonas estratégicas del primer plano. En el siguiente cuadro se presenta un resumen de sus principales componentes.

Tabla 6. Elementos normativos y organizacionales del proceso de recuperación del Centro Histórico

Elementos normativos	Elementos organizacionales	Funciones	Actores involucrados
Bando 02	Fideicomiso	Conjunción de recursos financieros públicos y privados focalizados a la recuperación del Centro.	Gubernamental
Ley de Salvaguarda	Comité Técnico del Fideicomiso	Evaluación y aprobación de propuestas técnicas y financieras de los proyectos de restauración	Gubernamental y asociaciones inmobiliarias
Contrato constitutivo del Fideicomiso	Consejo Consultivo	Órgano de participación social en la que se elaboran y valoran proyectos de intervención en el Centro Histórico	Gubernamental, empresarial, representantes religiosos y de los medios de comunicación
	Mesa de Proyectos	Mecanismo intergubernamental el elaboración proyectos con la iniciativa federal y local	Gubernamental

Fuente: Elaboración propia

A partir de este arreglo interorganizacional, se propusieron diversos proyectos de intervención en el primer cuadro en los que prevaleció una combinación variada de recursos públicos (de los diferentes niveles de gobierno) y privados. Por ejemplo, el empresario Carlos Slim (que, como ya se señaló presidía el *Consejo Consultivo*) inició una serie de inversiones escalonadas que ascendieron a los mil millones de pesos en un periodo de 5 años (El Universal, 15/08/2001). Los montos aportados por este actor serían administrados por una sociedad mercantil, dirigida por Grupo Carso, y se orientarían a la compra y restauración de inmuebles que serían utilizados para el acondicionamiento de viviendas en renta. Por su parte, el gobierno de la ciudad, de manera autónoma, realizó una inversión de 500 millones durante el año 2002 para renovar la red de agua potable y

reacondicionar el encarpetao de las calles de 5 de mayo, Bolívar, Madero e Isabel la Católica. Asimismo, este ámbito gubernamental realizó una serie de trabajos durante 2002 y 2003 que se enfocaron a la limpieza y remodelación de fachadas de 615 inmuebles en las calles de Donceles, Tacuba, 16 de septiembre, y Venustiano Carranza (Mora, 2003a).

Todas las medidas antes enumeradas se concentraron en el núcleo estratégico del Centro Histórico. Para el caso de la zona de la Merced, el Gobierno de la ciudad – a través del *Fideicomiso* – realizó trabajos de restauración en la Plaza del Aguilita. Finalmente, el área de la Alameda estuvo sujeta a un ambicioso proyecto de recuperación inmobiliaria y estética en la que se conjuntaron recursos federales y estatales por una cifra cercana a los 240 millones de pesos que se emplearon para la compra de predios en la Avenida Juárez y para la construcción del complejo Alameda en el que se ubicarían las nuevas oficinas de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Una última medida implementada por las autoridades locales y federales fue la actualización de los incentivos fiscales instrumentados desde 1991. A partir de 2002, el nuevo esquema de apoyos a los inversionistas consistiría en un descuento del 100 al impuesto sobre la renta, 10 por ciento al activo, 40 por ciento al del valor de la enajenación de bienes, 100 por ciento al impuesto predial durante un periodo de 10 años, agua, 2 por ciento de nómina, así como los trámites relacionados con el otorgamiento de las licencias de construcción y de inscripción en el Registro Público de la Propiedad. Así las cosas, es posible observar que, en comparación a los propuestos en 1991, este sistema de incentivos es mucho más atractivo y ofrece una mayor cantidad de deducciones a los agentes privados y sociales para que realicen inversiones en el Centro histórico.

Más allá de las medidas implementadas, y de los resultados observados durante este periodo, vale la pena preguntarse en qué medida las agencias gubernamentales, en

particulares las locales, fueron capaces de gestionar la red adecuadamente de tal forma que el proceso de definición y diseño de los proyectos de rehabilitación no se encontraran capturados por intereses particularistas. Para esto, se retomarán los parámetros metodológicos de análisis propuestos en la sección conceptual de esta investigación, además de que se procurará realizar una comparación con el caso de Xochimilco en el cual se pudo argumentar y documentar cómo una instancia delegacional fue capaz de construir un liderazgo, aunque frágil, que le permitió conducir las dinámicas y las interacciones de la red de políticas públicas.

III

Antes de iniciar el análisis de la gestión de la red cabe señalar que, a diferencia del caso de Xochimilco, el proceso de definición y diseño de proyectos para la recuperación del Centro histórico corrió a cargo de instancias del gobierno de la Ciudad de México, y las agencias delegacionales solamente participaron como actores dentro de algunos de los mecanismos de colaboración interinstitucional como el *Comité Técnico del Fideicomiso* y la *Mesa de Proyectos*. Así las cosas, se podría esperar que el liderazgo en la conducción de las relaciones interorganizacionales se estructure sobre bases jurisdiccionales sólidas ya que, como se señaló en la sección anterior, las autoridades de la ciudad centralizan buena parte de las capacidad y competencias en el ámbito de esta política pública.

El proyecto de recuperación del Centro Histórico durante el gobierno de López Obrador es un caso que, a primera instancia, podría presentarse como el arquetipo de un escenario de relaciones interorganizacionales capturadas por una organización privada poderosa (en esta situación Grupo Carso) y de acomodo sesgado del diseño de instrumentos de política pública con el fin de satisfacer los intereses particulares de este actor. Este diagnóstico rápido puede hacerse sobre la base de la evidencia de los resultados que al

momento ha arrojado este proyecto: el establecimiento de incentivos fiscales *ad hoc* para un agente que tenía un fuerte interés de invertir en el primer cuadro, la vinculación calle por calle de las obras de mejoramiento del equipamiento urbano con las compras inmobiliarias de Carlos Slim, así como el desarrollo turístico y cultural de una zona a la cual se le busca incrementar el valor del suelo construido.

A pesar de esta evidencia bastante obvia que podría apuntar hacia la captura, considero que la situación ha sido un poco más compleja y que, más bien, el proceso de articulación y de gestión de la red en el Centro Histórico por parte del gobierno tuvo la intencionalidad de maximizar su capacidad política y los recursos disponibles para recuperar una zona céntrica de alto impacto, a cambio de la utilización de una serie de instrumentos de *timoneo* que clausuraron *de facto* el espacio de políticas a otro conjunto de actores con discursos y visiones diferentes sobre las medidas que debían tomarse en esta zona de la ciudad.

Un primer elemento que sustenta esta hipótesis es la posición que la rehabilitación del Centro tenía dentro de la agenda política de López Obrador. A excepción de las obras viales (como el Distribuidor vial San Antonio y el segundo piso del Anillo Periférico), el subsidio monetario a los adultos mayores y algunos temas más, el primer plano de la ciudad ocupó un lugar privilegiado dentro de los asuntos de gobierno de la ciudad. Esto se puede explicar debido a la visibilidad que una obra de este tipo podía tener hacia los electores del Distrito Federal con miras a las elecciones presidenciales de 2006. Asimismo, este tema era especialmente relevante en términos políticos ya que fue de los pocos asuntos en los que – al menos mediáticamente – se observaba una disposición del gobierno federal y local para cooperar para la solución de un problema público. El emblema de dicho esfuerzo de colaboración conjunta es, sin lugar a dudas, el Proyecto Alameda en el cual ambas

instancias aportaron recursos para la compra de los predios y la construcción del complejo inmobiliario.

Por otra parte, debe considerarse también que otra prioridad programática del gobierno del Distrito Federal durante este periodo fue el incremento de la densidad poblacional de las delegaciones céntricas de la ciudad, dentro de las cuales se incluía el Centro Histórico. Baste recordar que una de las primeras medidas emprendidas por la administración de López Obrador al inicio de su administración fue la publicación del *Bando 2* (2001) en la que se reconocía de forma explícita el establecimiento de una política de vivienda en la zona centro de la ciudad. En este tenor, el primer plano puede considerarse como un área de alto impacto para esta política, ya que cuenta con una buena cantidad de inmuebles con todos los servicios susceptibles de ser acondicionados para su uso habitacional.

A pesar de la relevancia política que el Centro Histórico tenía, el gobierno de la Ciudad se enfrentaba a una serie de restricciones que menguaban su capacidad para implementar una política pública efectiva. En primer lugar, las presiones ejercidas por los distintos grupos de vendedores ambulantes (muchos de los cuales forman parte de las clientelas electorales del PRD) impedían que cualquier proyecto de rehabilitación (tanto de equipamiento como de edificaciones) alcanzara la zona oriente del primer plano, ya que es primordialmente en dicha área donde el comercio informal se asienta en la vía pública y donde utilizan algunas de las viejas vecindades como bodegas para guardar las mercancías. Así las cosas, en un primer momento el radio de acción gubernamental se restringía inmediatamente e imposibilitaba una intervención efectiva en una de las partes más desatendidas de la zona patrimonial.

Aunado a lo anterior, los inversionistas privados exigían al gobierno que no hubiera una gran concentración de comercio informal en aquellas zonas donde se pretendiera realizar algún proyecto de restauración, ya que la presencia de aquéllos podría disminuir el valor comercial de las propiedades recuperadas. En este sentido, la sola aplicación de incentivos fiscales para la participación privada no era suficiente y requería la definición *de facto* de un área núcleo dentro del Centro Histórico en la cual se asegurara que las calles se encontraran despejadas y con el equipamiento urbano remodelado para que los privados tuvieran mayores deseos de invertir en la remodelación de los inmuebles.

La solución dilema entre la reubicación de algunos ambulantes de ciertas zonas estratégicas para incrementar las posibilidades de participación privada resultaba central, ya que suponiendo un escenario en el cual esto no se satisficiera hubiera implicado un intervención autónoma por parte del gobierno de la Ciudad en la recuperación estética de ciertas calles y falladas las cuales, a pesar de esto, no hubieran tenido el impacto deseado, ya que rápidamente hubieran sido ocupadas nuevamente por el comercio informal, además de que no se realizaría ninguna obra de reutilización de alguno de los inmuebles del centro.

Así las cosas, en la estructuración del plan de rehabilitación del Centro Histórico tuvo que existir un proceso de negociación política en ambos sentidos (esto es, hacia los ambulantes y hacia los privados) que permitiera incrementar la capacidad de políticas por parte del gobierno de la ciudad, así como la visibilidad de las obras que se fueran realizando. En relación con los comerciantes callejeros resulta claro que el acuerdo político se centró en retirarse de algunas calles del sector poniente (que, como ya se indicó, es el que cuenta con la mayor riqueza cultural y con la potencialidad de desarrollo inmobiliario en el Centro) a cambio de que el proyecto no fuera intrusivo en las zonas de mayor dominio por parte de los ambulantes. En términos de la acción gubernamental, esto se reflejó en que

el peso que se le dio a la rehabilitación del sector oriente del primer plano fuera acotada y se limitara sólo a ciertas calles (Moneda y Corregidora) y plazas (del Aguilita en el barrio de la Merced).

Por su parte, la articulación de acuerdos con la iniciativa privada puede verse reflejada en cada uno de los elementos organizacionales y de participación que se incluyeron dentro de la red de políticas. En primer lugar, el papel protagónico que tomó el *Fideicomiso* se puede explicar ya que esta instancia se erigió como la responsable de establecer casi todos los vínculos formales con los actores empresariales y filantrópicos con el fin de que aportaran recursos que coadyuvaran a la realización de obras de limpieza y de recuperación de las vías públicas del Centro. Al interior de esta organización también destaca la incorporación exclusiva de asociaciones vinculadas con el sector inmobiliario dentro del *Comité Técnico* para que colaboraran, de manera conjunta con las dependencias del gubernamentales, en la identificación de los inmuebles susceptibles de intervención y recuperación para su uso habitacional. A pesar de lo anterior, y tomando en consideración algunos de los parámetros metodológicos de gestión de redes, al interior de esta organización el gobierno capitalino mantuvo el control de la agenda y de los espacios de intermediación entre actores, ya que este actor conservó la presidencia del *Comité Técnico*, así como la mayoría de los espacios de representación de la misma.

En términos de la gestión de los instrumentos de participación ciudadana, el único mecanismo que podría considerarse de este tipo es el *Consejo Consultivo*. Esta instancia fue diseñada bajo un principio de deliberación entre *notables* en el cual prevalecía el interés inmobiliario privado (evidenciado con la presidencia de Slim), además de que la constitución de espacios de representatividad social muy limitados en los cuales solamente se incluyó a ciertas figuras públicas sobre las cuales se reconocía su interés en la

recuperación del Centro Histórico (tal es el caso del periodista Jacobo Zabludovsky y del Guillermo Tovar y de Teresa). Este diseño participativo, si puede ser considerado así, se alineó muy claramente con la intencionalidad del gobierno de la ciudad de conformar espacios de consulta *ad hoc* en los cuales se restringiera la visión sobre la problemática de la zona histórica y permitiera un proceso decisional orientado exclusivamente a la recuperación estética y arquitectónica de zonas clave del sitio. Asimismo, dentro del mismo *Consejo Consultivo* se incorporaron algunas piezas clave del gabinete del gobierno de la ciudad (como Alejandro Encinas, Julieta Campos y Laura Itzel Castillo) que pudieran mediar y arbitrar entre los actores en caso de conflicto, además de que pudieran incorporar algunas aristas a los proyectos que resultaban especialmente importantes al Jefe de Gobierno, como el desarrollo turístico y económico de la zona.

Finalmente, y con el afán de aprovechar la buena relación con el gobierno federal en este tema, la creación de la *Mesa de Proyectos* se puede explicar como una estrategia de la autoridad capitalina para incorporar dentro del proceso de definición y diseño de iniciativas de restauración a los dos actores responsables de otorgar los permisos federales para la intervención sobre inmuebles históricos y artísticos: el INAH y el INBA respectivamente. La inclusión de estas dos dependencias en la instancia encargada de diseñar y recibir las propuestas de rehabilitación resultó crucial ya que éstas podían ser elaboradas bajo los criterios técnicos requeridos por la legislación federal de tal forma que el proceso de entrega de las licencias para la actuación sobre la zona y los inmuebles históricos podía resultar más rápida, incentivando con esto una mayor inversión particular en el sitio.

Con base en la argumentación hasta aquí presentada se puede concluir que más que una captura inevitable de la política, la dinámica y la estructuración del proyecto de rehabilitación del Centro Histórico responde más a una estrategia deliberada por parte del

gobierno de la ciudad para incrementar su capacidad de intervención en la zona, dadas las restricciones políticas y financieras a las que se enfrentaba. El proceso de negociación y la conformación de los distintos elementos de la red de políticas dan cuenta de un proceso en el cual se busco una alineación entre las prioridades de la administración local y los intereses de ciertos grupos privados que buscaban invertir en el Centro Histórico. Como consecuencia de esto, todo el entramado organizacional y los instrumentos de gestión del arreglo interorganizacional se orientaron a la consecución de un objetivo bien delimitado (tanto sectorial como espacialmente) que permitiera dar visibilidad y trascendencia política a las acciones del gobierno de López Obrador.

Visto de esta forma podría pensarse que en este caso también se cumplirían los supuestos de la visión metodológica del *liderazgo contingente* propuesta en el marco conceptual. Sin embargo, esto no es así debido a que cambio de este incremento en la capacidad gubernamental se optó por un esquema en el cual la arena de políticas quedó virtualmente clausurada a todos los demás actores que pudieran tener otro interés o una visión divergente sobre las prioridades en el Centro Histórico. Por ejemplo, la decisión política de limitar el ámbito espacial de intervención provocó que, al igual que buena parte de las iniciativas que se han implementado en la zona desde los años noventa, una vez más la zona oriente del Centro no fuera considerada y que los intereses de los grupos vecinales del área no se incorporaran a la dinámica de la red de políticas. Algo parecido sucedió en la forma en la que se diseñaron los instrumentos de participación ciudadana, los cuales terminaron siendo muy restringidos y elitistas debido a la intencionalidad de restringir las dimensiones del debate sobre las acciones que debían ser emprendidas en el primer plano de la ciudad

CUARTA PARTE: CONCLUSIONES

A lo largo de esta tesina se tuvo como intención principal analizar cómo la mayor fragmentación y complejidad el ambiente de políticas, que dan origen a las premisas de la *gobernanza*, modifican la funcionalidad del actor gubernamental al momento de estrechar sus relaciones con otros agentes privados y sociales. Con esta idea en mente, el desarrollo teórico-conceptual de la investigación se centró en el estudio y análisis crítico de la traducción organizacional de esta corriente (redes de política pública), así como de los mecanismos de timoneo gubernamental propuestos por la literatura dominante. Sin embargo, dicha labor buscó desprenderse de los supuestos normativos a los cuales normalmente se alude cuando se trata el tema de la *gobernanza* (mayor apertura y participación ciudadana, cooperación automática entre actores interdependientes, etcétera) y se prefirió escudriñar los fundamentos organizacionales de los cuales se deriva el enfoque de redes.

Como resultado de lo anterior, se propuso la construcción de un modelo de análisis (el de *liderazgo contingente*) que retoma algunos argumentos de los enfoques de gestión de redes e incorpora temas cruciales como la importancia de las instituciones informales y la distribución del poder entre los participantes en el arreglo interorganizacional. Si bien se reconoce que esta metodología aún se encuentra en construcción – y que existen varios puntos que requerirán fortalecerse en el futuro – también es cierto que esta aproximación, centrada en la gestión política por parte del gobierno de las dinámicas tipo red, ofrece algunas conclusiones interesantes sobre los objetivos y la forma en la que las agencias públicas incrementan su margen de acción para la definición y diseño de políticas en ambientes cada vez más complejos.

En este sentido, en esta última sección se presentan las conclusiones más importantes que se derivan tanto de la construcción conceptual como de los relatos de los casos de Xochimilco y del Centro Histórico de la ciudad de México. En particular, considero que los temas sobre los cuales puede hacerse la valoración de esta investigación son tres: en primer lugar, el *trade-off* persistente entre el incremento de la capacidad gubernamental y la apertura del espacio de políticas en ambientes complejos (y la forma en la que esto fue resuelto en los estudios de caso); en segundo lugar, las fortalezas y debilidades de la metodología de *liderazgo contingente* a la luz de otros conceptos parecidos en la literatura; y, finalmente, la importancia que juega la *ambigüedad institucional* para potenciar la apertura de zonas de incertidumbre que son aprovechadas por los distintos participantes de la red para maximizar sus márgenes de acción

1. Un todo de medida: gobernación, redes y la funcionalidad gubernamental en escenarios de mayor complejidad organizacional.

Como se señaló desde los primeros momentos de esta tesina, el paulatino proceso de articulación de redes de política pública, particularmente en el ámbito local, impone una serie de retos al actor gobierno que suponen una reconfiguración de su funcionalidad jerárquica tradicional: por una parte, la mayor diversidad de organizaciones (públicas, privadas y sociales) con recursos de acción e intereses particulares en un subsector de políticas determinado disminuye la capacidad gubernamental para emprender iniciativas públicas de manera autónoma; por otra parte, esta misma situación de creciente importancia de actores privados y sociales puede provocar la captura y clausura de la arena de políticas a aquellos agentes que no cuenten con los recursos necesarios para influir en la toma de decisiones (exclusión social).

Así pues, pareciera que el tema de las redes entrecruza entre dos aspectos esenciales de la vida política de los gobiernos locales contemporáneos: la capacidad gubernamental y

el fortalecimiento de prácticas democráticas participativas. Con estas dos ideas en mente, buena parte de la investigación buscó estudiar la forma en la que dicho dilema se resolvía en la esfera local mexicana, en particular en el Distrito Federal.

Una primera conclusión general que emana de esta discusión es que, en efecto, el ambiente de políticas se ha tornado cada vez más complejo y ambiguo. La caracterización institucional realizada de la política de protección y conservación del patrimonio cultural urbano muestra la forma en la que, con el paso de los años, un asunto que suponía solamente una esfera de regulación monumental, ha evolucionado hasta convertirse en un asunto que no sólo tiene implicaciones estéticas sino también económicas, culturales, turísticas y de desarrollo integral de la ciudades. Aparejado a este fenómeno es posible reconocer, también, una mayor fragmentación de la arena política, así como una mayor intervención de agencias gubernamentales de distinto cuño, y de organizaciones privadas y sociales con intereses y agendas políticas diversas.

Por otra parte, también fue posible identificar cómo, gracias al diseño institucional de la política y del arreglo territorial mexicano, los gobiernos municipales se convierten los actores centrales hacia quienes confluye todo el peso regulatorio y programático de la conservación patrimonial, además de que se erigen como agentes centrales para la elaboración de iniciativas de rehabilitación de las zonas históricas. Esta centralidad de los espacios locales en el diseño (y posterior implementación) de los proyectos de rehabilitación traslada una serie de problemas básicos de la política pública a estos niveles de gobierno: por una parte, el poco interés de las autoridades federales por instrumentar iniciativas de recuperar los sitios patrimoniales, relegando su actuación a la simple regulación estética y urbanística; y, por otra parte, la presión constante ejercida por distintos grupos de intereses (privados y sociales) para entregar ciertos espacios de

actuación sobre los centros históricos. Esta doble tensión condujo, en años previos, a la *simulación* de una política pública en la que los intereses privados y sociales definían por completo los parámetros de actuación (en detrimento de la calidad cultural de los inmuebles históricos) y en la que los gobiernos municipales regulaban y planeaban, pero sin un acompañamiento institucional de vigilancia y control.

En años recientes, la situación antes descrita se ha modificado, y es posible observar iniciativas locales de rehabilitación patrimonial en distintos puntos del país. Los casos de Xochimilco y el Centro Histórico de la ciudad de México pueden considerarse casos representativos de un fenómeno que se replica en distintos áreas históricas del país. A partir de los dos relatos empíricos es posible reconocer cómo los gobiernos locales (ya sean delegacionales o de la ciudad) se enfrentan a la tensión política antes señalada – desinterés federal y presión privada para la definición de los proyectos – además de que fue posible analizar el tipo de mecanismos utilizados por estas autoridades para llevar a buen puerto el diseño de las iniciativas de conservación.

Una conclusión que se derivó de esta investigación es que, en todo momento, en ambos casos los objetivos de los gobiernos locales se orientaron a la maximización de *su capacidad para diseñar políticas públicas implementables en el mediano plazo*; esto es, que no fueran vetadas o bloqueadas por grupos de interés específicos. Con ciertos matices – producidos por la posición institucional formal y las cuotas de poder con las que contaban – la delegación Xocimilco y el Gobierno de la ciudad gestionaron la complejidad interorganizacional de tal manera que pudieran construir una coalición de aliados que apoyara los proyectos de rehabilitación patrimonial.

Este fortalecimiento de la capacidad gubernamental, sin embargo, se hizo en detrimento de la apertura del espacio de políticas y la articulación de mecanismos de

participación ciudadana que no estuvieran controlados o “instrumentalizados” desde el gobierno. En el caso de Xochimilco esto se observa con mucha claridad ya que, aunque hubo una construcción amplia de espacios participativos, todos ellos estuvieron fuertemente controlados por la autoridad delegacional con el fin de evitar cualquier desviación valorativa sobre el tema patrimonial. Por otra parte, el proceso de clausura de la arena de políticas es muy evidente en el caso del Centro Histórico en el que, debido al peso político del tema en la agenda de gobierno y al interés de satisfacer un objetivo específico, el Gobierno de la ciudad clausuro *de facto* los espacios de participación, restringiéndolos a ciertos grupos de interés (los inmobiliarios) y a un grupo de *notables* que dotaron de una cierta legitimidad al proceso.

Así pues, más que hablar de una dinámica de captura por parte de ciertos actores privados, la clausura del espacio de políticas en los dos casos estudiados alude, más bien, a una *estrategia explícita orquestada por las agencias gubernamentales cuyo fin era el fortalecimiento de la capacidad de éstas para instrumentar proyectos públicos implementables*. Un argumento de captura, una vez alcanzado este punto, sería demasiado simplista, ya que supondría una total debilidad de las instancias gubernamentales y un dominio por parte de agentes externos dentro el proceso de formulación de la política. Esto último no se observa en Xochimilco (en la que la relación entre la delegación y UNESCO reforzó la cooptación gubernamental de los mecanismos de participación) y, aunque podría pensarse lo contrario, tampoco ocurrió en el Centro Histórico en el que el gobierno de la ciudad aprovechó estratégicamente el interés de inversión de ciertos actores para satisfacer un interés político de la administración de López Obrador.

En este sentido, y retomando las imágenes y escenarios de *gobernanza* propuestos por Pierre y Peters (2000) y Kooiman (2006a) se puede concluir que la articulación de

arreglos interorganizacionales en los casos estudiados remiten más a un esfuerzo de la jerarquía gubernamental por reconfigurarse (y “reacondicionar” los mecanismos tradicionales de mando y control), más que la conformación de espacios de co-gobernanza en los que la colaboración y la comunicación entre actores públicos y privados es mucho más abierta. No sólo esto, sino que también los relatos empíricos señalan que esta *recomposición* del aparato jerárquico (al menos en el Distrito Federal) recupera algunos instrumentos tradicionales de cooptación política y de control de grupos organizados, frecuentes durante el periodo de gobierno autoritario, con el propósito de fortalecer la posición gubernamental.

Asimismo, los resultados producidos por esta investigación (aunque aún preeliminares y tímidos) entran en sintonía con el argumento propuesto por Agranoff (2007) de que si bien la articulación de redes generan *valor*, éste queda circunscrito a la esfera gubernamental (entendido, en este caso, como el fortalecimiento de la capacidad de acción). Un paso en el sentido de creación de *valor público* o de robustecimiento de la esfera democrática sería bastante temerario, además de que no encontraría sustento conceptual y empírico sólido.

En síntesis, el optimismo mostrado por las premisas normativas de la *gobernanza* en los arreglos tipo red se desvanece al incorporar al análisis los factores institucionales y de poder que definen cualquier relación política (*politics*). Asimismo, se constata que la conformación de espacios interorganizacionales de colaboración y negociación, y la articulación de mecanismos de participación social irrestricta corren por cuerdas separadas, ya que la lógica de intercambio que guía el funcionamiento de una red (y que delimita la distribución de poder entre los actores) se contraponen, claramente, a una postura en la que

se involucran agentes que no necesariamente cuentan con recursos *intercambiables* y que solamente imprimirán mayor complejidad al proceso de políticas.

Finalmente, esta aseveración, un tanto pesimista, sobre los alcances de las redes no busca refutar y condenar este tipo de arreglos (lo cual sería algo ingenuo) sino que, más bien, trata de imprimir un tono de moderación a la efervescencia y entusiasmo con la cual en distintos contextos se “compra” el discurso de la colaboración, sin reconocer con precisión los posibles riesgos que este tipo de arreglos puede generar.

2. El liderazgo gubernamental contingente: alcances y limitaciones.

Buena parte de la argumentación presentada en este trabajo descansa sobre una propuesta metodológica propia encuadrada en el concepto de *liderazgo gubernamental contingente*. Esta perspectiva se desprende de los estudios dominantes sobre gestión de redes al incorporar al análisis la importancia que tienen las instituciones (formales e informales) y la distribución del poder en la definición de los márgenes de timoneo de las agencias públicas de las dinámicas y relaciones al interior de una red de políticas. Asimismo, más que reconocer un listado exhaustivo de instrumentos de gestión, el *liderazgo contingente* (al menos hasta ahora) propone algunas categorías genéricas dentro de las cuales se pueden encapsular distintos mecanismos de gestión política que permitan el fortalecimiento del actor gubernamental en escenarios de mayor complejidad.

A manera de conclusión, me gustaría discutir (a la luz del desarrollo teórico y la evidencia empírica) algunos de los alcances y limitaciones de la concepción metodológica aquí presentada. En primer lugar, y como ya se indicó, esta perspectiva se diferencia de los estudios sobre gestión de redes; pero también de algunos referentes conceptuales que actualmente se encuentran en boga dentro del análisis organizacional. En especial quisiera

centrar la atención en las nociones de “regulación blanda” de Ahme y Brunsson (2005) y el de “leyes suaves” de Majone (2004).

De acuerdo con Ahme y Brunsson (2005), la “regulación blanda” se puede entender como el establecimiento de reglas y estándares *no vinculantes* que norman las relaciones entre actores participantes en un arreglo interorganizacional (que ellos llaman “meta-organizaciones”). Así pues, esta perspectiva alude a la negociación y clarificación de ciertos estándares (de desempeño, calidad, comportamiento, etcétera) que las organizaciones deben seguir al interior de una red; pero sin un castigo material o simbólico definido. La “regulación blanda” ha sido ampliamente difundida para el análisis de organismos transnacionales (Ahme y Brunsson, 2005), así como en el establecimiento de mecanismos de coordinación intergubernamental en sistemas federales.

En un sentido parecido, Majone (2004) al hablar de la conformación del gobierno *multinivel* en la Unión Europea propone el concepto de “ley suave” (esto es, el establecimiento de guías, estándares y mecanismos de comunicación interorganizacional) como un mecanismo efectivo para consolidar la cooperación y la acción colectiva entre distintos niveles de gobierno y organizaciones. Incluso, la propuesta de Majone va un poco más allá e insiste que una adecuada generación de “leyes suaves” puede sustituir a las normas legales formales, que usualmente suelen ser inflexibles e inhiben la colaboración. Finalmente, y como un corolario a esta perspectiva, Majone (2004) reconoce que un buen complemento a esta nueva forma de entender la regulación serían las *redes de trabajo* mediante los cuales se favorezca una comunicación mucho más fluida entre actores relevantes de un subsector de políticas determinado.

A diferencia de las dos perspectivas brevemente descritas arriba, el *enfoque de liderazgo gubernamental contingente* hace endógenos los aspectos institucionales (formales

e informales) y de dotación de poder que existen en cualquier relación interorganizacional. En este sentido, más que proponer estándares, esta postura asume la contingencia que puede existir dentro de una red de políticas (recursos de acción de los actores, divergencias valorativas, estructuración de las zonas de incertidumbre y modos de interacción específicos) para articular un lente analítico que permita estudiar las dinámicas de cooperación/conflicto dentro de arreglos interorganizacionales y, más importante aún, pare reconocer los márgenes de maniobra un actor gubernamental particular dentro de este tipo de escenarios.

Así pues, si bien el incremento de la complejidad organizacional (y su consecuente necesidad de colaboración) sirven de punto de partido para estos tres enfoques, *el liderazgo contingente* tiene como *locus* de investigación los problemas de captura del espacio de políticas, mientras que las otras dos perspectivas siguen apostando por un camino en el cual la cooperación y la reducción del conflicto se convierten en los puntos de llegada. Dentro de la propuesta de *liderazgo contingente*, el conflicto es un elemento que siempre estará presente (debido al sustento organizacional sobre los cuales descansan las redes) por lo cual es un aspecto que siempre tendrá que considerarse y, difícilmente, reducirse.

En otro orden de ideas, una ventaja adicional del lente analítico aquí desarrollado es que permite reconocer las distintas dimensiones en las cuales se desenvuelve el liderazgo, más allá de la estructura jerárquica formal. En un estudio sobre gobiernos locales y liderazgo, Humes (1991) reduce la capacidad de construcción de liderazgo, así como la dotación de poder local, a la estructura formal definida por las normas. Con base en esta idea, este autor propone una clasificación de distintos tipos de arreglos intergubernamentales dependiendo de la amplitud del margen de acción local y a las relaciones que se establecen entre centro y periferia.

Por su parte, el *enfoque de liderazgo contingente*, si bien reconoce la importancia de las instituciones formales, trasciende esta óptica e incluye a los elementos informales y tradicionales que guían el comportamiento de los actores en un contexto determinado. En este sentido, la construcción del poder y el liderazgo local es una función mucho más compleja que la estructura jerárquica, además de que goza de un amplio margen de variabilidad dependiendo del contexto y de la articulación específica del arreglo interorganizacional. Así pues, la propuesta aquí presentada subraya la importancia de la diversidad social (premisa básica de la *gobernanza*) como detonador de la contingencia dentro del proceso de políticas.

A pesar de las virtudes aquí destacadas, debe reconocerse que el *enfoque de liderazgo contingente* aún se encuentra en una etapa incipiente de desarrollo y requerirá de un afinamiento conceptual, así como de mayores estudios empíricos que permitan robustecer sus premisas argumentativas. En este sentido, y en un ejercicio de autocrítica, considero que es necesario establecer parámetros de medición empírica (cualitativa o cuantitativa) mucho más precisos sobre las instituciones informales y las relaciones de poder, que permitan extraer conclusiones mucho más finas sobre los usos que da el gobierno al liderazgo contingente. Debido a las restricciones de información y de tiempo, esta tesina se limitó en algunos indicadores bastante indirectos, así como a la presentación de un relato descriptivo que permitiera exponer los puntos centrales de la argumentación.

Por otra parte, también resulta necesario revisar críticamente los cuatro niveles de gestión que componen la propuesta de liderazgo contingente (flujos de información, agenda y espacios de intermediación informal, participación social y arbitraje) con el fin de elaborar criterios mucho más específicos que favorezcan un diseño metodológico mucho más robusto. Esta inspección a los fundamentos empíricos de este lente conceptual también

puede ser útil para incorporar algunos criterios adicionales que en este trabajo no fueron considerados.

Finalmente, y como cualquier proyecto de investigación en construcción, la elaboración de más trabajos empíricos utilizando esta metodología resulta crucial para robustecer sus premisas argumentativas y para refutar aquellos elementos que no son demostrados en la realidad. Así pues, se apuesta por un camino de largo plazo por medio del cual se pueda hacer una contribución modesta al debate sobre políticas públicas y los mecanismos de intermediación social.

3. Un hallazgo inesperado: la ambigüedad institucional como catalizador del liderazgo contingente.

Para concluir este trabajo considero pertinente referirme a un asunto que, sin una intencionalidad explícita, cobró especial importancia para explicar la forma en la que se construye el *liderazgo gubernamental contingente*, a saber, la ambigüedad de las instituciones formales. Como se argumentó en la tesina, la relación dialéctica entre agencia e instituciones – premisa retomada del *institucionalismo centrado en el actor* (Schaprf, 1997) – establece ciertas ventanas de oportunidad a través de las cuales las organizaciones gubernamentales son capaces de articular ciertas estrategias de gestión del arreglo organizacional con el fin de fortalecer la capacidad de elaboración de políticas y para, potencialmente, abrir el espacio de políticas.

Sin embargo, en la segunda y tercera parte de la investigación (análisis institucional y estudios de caso) es posible observar cómo la incongruencia del entramado normativo que regula la política de protección y conservación del patrimonio cultural urbano también abre espacios de incertidumbre (y discrecionalidad) que pueden ser utilizados por las agencias para potenciar su posición de liderazgo. Un par de ejemplos pueden ser reveladores. El arreglo intergubernamental de la política hacia el patrimonio cultural urbano

define un esquema de competencias muy poco claro en el que única atribución bien definida es la de regulación estricta por parte del INAH para la aprobación de proyectos de intervención. Fuera de ésta, todas las demás aristas de la política pública quedan en un vacío de responsabilidades concurrentes que termina por dirimirse por el interés específico que algún nivel de gobierno pudiera tener en el tema.

En la práctica, esta ambigüedad ha permitido a los gobiernos municipales erigirse como los conductores de buena parte de las iniciativas de rehabilitación y conservación de zonas históricas en el país. Con esto, y ante el desinterés o falta de recursos de las autoridades estatales y federales, el nivel local se convierte en un actor estratégico en el cual recaen las capacidades de *liderazgo contingente* descritas en este trabajo. En los estudios de caso elaborados, esta situación se observa con mucha claridad en la experiencia de Xochimilco en la que a pesar de que la autoridad delegacional no contaba con atribuciones formales para intervenir en esta política pública, esta última asumió un rol crítico en la activación y constitución de la red de políticas.

Este argumento puede tener implicaciones muy poderosas sobre las dinámicas y relaciones que se establecen dentro de un sistema intergubernamental. Si bien se mantiene el argumento de Wright (1997) en el sentido de que la configuración de los distintos esquemas de coordinación intergubernamental tiende a variar dependiendo al sector de políticas y la disputa específica que haya sobre los recursos fiscales, también es posible recuperar una dimensión institucional y de poder en la que, de acuerdo al grado de interés de cierto actor gubernamental en un tema de políticas específico, el sistema de competencias pase a un segundo plano y la clave de la colaboración resida en la forma en la que los distintos niveles de gobierno utilizan las zonas de incertidumbre y ambigüedad.

Esta proposición concuerda con los hallazgos realizados por Crozier y Thoenig (1976) cuando señalan que, en última instancia, el sistema de relaciones intergubernamentales francés se rige más por las relaciones de poder tradicionales y el manejo estratégico que los actores hacen de las áreas institucionales “oscuras” (lo cual conduce a la conformación de un esquema de zig-zag) más que a las disposiciones institucionales formales.

Con esta idea en mente, es posible refutar una vez más algunos estudios tradicionales sobre federalismo (por ejemplo, Humes [1991]) que encuentran en la estructura institucional formal una explicación clara para las distintas configuraciones de los arreglos territoriales. Asimismo, es posible pensar en una reformulación de las posturas dominantes sobre relaciones intergubernamentales (por ejemplo, Wright [1997]) en la que el juego del regateo entre distintos niveles de gobierno sigue estando regulado por el sistema de competencias.

Un último elemento que es posible rescatar de este hallazgo inesperado – y que requerirá de una mayor elaboración conceptual en el futuro – es que, una vez más, el poder juega un papel central dentro de la definición del arreglo interorganizacional, así como de las pautas de relaciones que se establecerán. Ante la ambigüedad de las reglas, un actor con mayor dominancia (en términos de su capacidad de movilización de recursos relevantes) podrá desplazar sin mayores problemas a otros agentes que, aunque anteriormente pudieron timonear el proceso de la red, no cuentan con el peso para competir por el liderazgo.

En los dos estudios de caso presentados es posible reconocer esta dinámica de manera bastante nítida. Actualmente en Xochimilco, la delegación corre el riesgo de perder el liderazgo que había podido construir (y que condujo a la elaboración del plan de manejo) debido al interés de la actual administración de la ciudad – que cuenta con buena parte de

los recursos de acción necesarios – para establecer un proyecto en la zona y que contradice por completo la lógica que se vino desplegando desde 2002. Asimismo, en el Centro Histórico de la ciudad de México, el interés con el cual contaban tanto el gobierno federal como el GDF por instrumentar programa de recuperación patrimonial en el área condujo a un esquema de colaboración bastante peculiar – y que no se replicó en otro ámbito de política – debido a la atribución concurrente con la que ambas autoridades cuentan en el tema de las zonas monumentales.

Así pues, y con esto termino, la ambigüedad es un tema que puede expandir mucho los alcances explicativos del enfoque de *liderazgo contingente* desarrollado en esta investigación. Desafortunadamente, y al ser un hallazgo que se descubrió de forma inesperada, no es posible extraer conclusiones demasiado sólidas. En este sentido, resulta necesario ahondar en este asunto y explorar las potencialidades que esta variable introduce al estudio del liderazgo en escenario de complejidad organizacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo por el que se crea la Comisión Interdependencial para la conservación del patrimonio natural y cultural de Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco* (2005), México.
- Aguilar, Araceli, Ana Cecilia Espinosa y Ciro Caraballo (2006) “El manejo del agua. Tema central en Xochimilco”, en VV.AA. (2006a) *Xochimilco: Un proceso de gestión participativa*. México. UNESCO, pp. 183 – 200.
- Aguilar, Luis F. (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*. México. FCE.
- Ahme, Góran y Nils Brunsson (2005) “La regulación suave desde una perspectiva organizacional”. *Gestión y Política Pública*, v. 14, n. 3, pp. 527-555.
- Agranoff, Robert (1986) *Intergovernmental management: Human services problem-solving in six metropolitan areas*. Albany. SUNY.
- _____ (2007) *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Estados Unidos. Georgetown University Press.
- _____ y Michael McGuire (2003) *Collaborative Public Management*. Estados Unidos. Georgetown University Press.
- Alexander, Ernest (1995) *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Nueva York. Routledge.
- Allison, Graham (2000) “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos” en Luis Aguilar (2000) *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 119 – 174.
- Arendt, Hannah (2005) *La condición humana*. Barcelona. Paidós.
- Azuela, Antonio (1989) *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México. COLMEX.
- Bando 2 del Gobierno de la Ciudad de México* (2000), México.
- Bazdresch, Miguel (2003) “Cambio municipal y participación social”, en Cabrero, Enrique (2003) *Op. Cit.*, pp. 49 – 86.
- Benhabib, Seyla (2006) *El Ser y el Otro en la ética contemporánea: feminismo, comunitarismo y posmodernismo*. Barcelona. Gedisa Editorial.
- Benz, Arthur (1993), “Commentary on O’Toole and Scharpf: The Network Concept as a Theoretical Approach”, en Fritz Scharpf (1993), *Games in Hierarchies and Networks*, Boulder, Westview Press, pp. 167 – 166.
- Blanco, Ismael y Ricard Gomá (2002) *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona. Ariel.

- Borzel, Tanja (1998) "Organizing Babylon – On the different conceptions of policy networks". *Public Administration*, v. 76, pp. 253 – 273.
- Brujin J.A. de y E.F. ten Heuvelhof (1997) "Instruments for Network Management", en Kickert, Klijn y Koppenjan (1997) *Op. Cit.*, pp. 119 – 136.
- Cabrero, Enrique (2003) *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México. Miguel Ángel Porrúa – Cide.
- Caraballo, Ciro y Yadira Correa (2006) "Introducción. Xochimilco: Mucho más que canales y trajineras" en VV.AA. (2006a) *Xochimilco: Un proceso de gestión participativa*. México. UNESCO, pp. 26 – 34.
- _____ y María Micaela Leal (2006) "Patrimonio, turismo y actividades productivas sostenibles. Un potencial por activar" en VV.AA. (2006a) *Xochimilco: Un proceso de gestión participativa*. México. UNESCO, pp. 293 – 306.
- _____, Mayán Cervantes y Niklas Schulze "El Centro Histórico y los pueblos lacustres: Xochimilco un espacio social de enorme riqueza cultural" en VV.AA. (2006a) *Xochimilco: Un proceso de gestión participativa*. México. UNESCO, pp. 255 – 274.
- _____ y Olatz Ecenarro (2006) "El Proyecto UNESCO-Xochimilco. Un espacio para la gestión participativa" en VV.AA. (2006a) *Xochimilco: Un proceso de gestión participativa*. México. UNESCO, pp. 53 – 60.
- Carrión, Fernando (2000) *Desarrollo cultural y gestión de centros históricos*. Ecuador. FLACSO.
- Crozier, Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki (1973) *The crisis of democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Estados Unidos. Columbia University Press.
- _____ y Jean-Claude Thoenig (1976) "The Regulation of Complex Organized Systems". *Administrative Science Quarterly*, v. 21, pp. 547 – 570.
- _____ y Erhard Friedberg (1977) *El Actor y el Sistema*. Madrid. Alianza.
- Cuadro Comparativo relativas a las modificaciones al contrato del Fideicomiso* (2007), México.
- Cunill, Nuria (2004) "Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales: Propuesta de un marco analítico" en Alicia Ziccardi (2004) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM, pp. 57 – 75.
- Decreto de Zona: Delegaciones Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta* (1986). México.
- Díaz-Berrio, Salvador (2007) *Protección y rehabilitación del patrimonio cultural urbano*. México. UAM-Xochimilco.

Directrices prácticas sobre la aplicación de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial (1999), París, UNESCO.

Dowding, Keith (1995) “Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach”. *Political Studies*, v. 43, pp. 136 – 158.

_____ (2001) “There must be end to confusion: policy networks, intellectual fatigue, and the need for political science methods courses in British universities”. *Political Studies*, v. 49, pp. 89 – 105.

Elster, Jon (2001) *La democracia deliberativa*. Barcelona. Gedisa editorial.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (2004), México.

Fischer, Frank (2003) *Reframing Public Policy*. Oxford. University Press.

Font, Joan (2004) “Participación ciudadana y decisiones políticas: conceptos, experiencias y metodologías” en Alicia Ziccardi (2004) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM, pp. 23 – 41.

Fung, Archon (2004) *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton. University Press.

_____ (2006) “Varieties of Participation in Complex Governance”. *Public Administration Review*, Special Issue, pp. 66 – 75.

Guerra, Isabel (2005) “El territorio como espacio de acción colectiva: paradojas y posibilidades del *juego estratégico de actores* en la planeación territorial de Portugal” en Boaventura de Sousa Santos (2005) *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México. FCE. pp. 292-319.

Guillén, Tonatih, Liliana González y Pablo Rojo (2007) *Gobierno de proximidad: la capacidad y el ingenio de la gestión local Mexicana*. México. CIDE.

Hajer, Maarten y Hendrik Wagenaar (2004) *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge. University Press.

Hanf, Kenneth (1978) “Introduction” en Scharpf y Hanf (1978) *Op. Cit.*, pp. 1 – 18.

Humes IV, Samuel (1991) *Local governance and national power. A worldwide comparison of tradition and change of local government*. Nueva York. Harvester Wheatsheaf.

Huxman, C y S. Vangen (2000) “Leadership in the Shaping and Implementations of Collaborate Agendas”. *Academy of Management Journal*, v. 43, pp. 1159 – 1175.

“Invertirán mil mdp en el CH”, *El Universal*, Sección D.F., 15 de agosto de 2001.

Jiménez Dorantes, Manuel (2007) *Autonomía municipal y planeamiento urbanístico*. México. Fontamara.

- Jordan, Grant y Klaus Schubert (1992) "A preliminary ordering of policy networks labels". *European Journal of Political Research*, v. 21, pp. 7 – 27.
- Kenis, Patrick y Jörg Raab (2003) "What do Policy Networks Do". Ponencia presentada en la Democratic Network Governance conference, Copenhagen, 26 p.
- Kickert, Walter (1997) "Public Governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American managerialism". *Public Administration*, v. 75, pp. 731 – 752.
- _____ y Joop Koppenjan (1997) "Public Management and Network Management: An Overview" en Kickert, Klijn y Koppenjan (1997) *Op. Cit.*, pp. 35 – 61.
- Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn y Joop Koppenjan (1997) *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Reino Unido. Sage Publications.
- _____ (1997a) "Introduction: A management perspective on policy networks" en Kickert, Klijn y Koppenjan (1997) *Op. Cit.*, pp. 1 – 13.
- Klijn, E-H. y G.R. Teisman (1997) "Strategies and Games in Networks" en Kickert, Klijn y Koppenjan (1997) *Op. Cit.*, pp. 98 – 118.
- Kooiman, Jan (1993) "Socio-political Governance: Introduction" en Jan Kooiman, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Reino Unido. Sage. pp. 1-9.
- _____ (2006a) *Governing as Governance*. Londres. Sage Publications.
- _____ (2006b) "Societal Governance: Levels, models and orders of social-political interaction" en Jon Pierre (2006) *Op. Cit.*, pp. 138-165.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* (1996), México.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (2004), México.
- Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal* (2000), México.
- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas* (1972), México.
- Ley General de Asentamientos Humanos* (1993), México.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental* (1988), México.
- López, Álvaro (2006a) "Xochimilco: el patrimonio en el imaginario social de sus habitantes" en VV.AA. (2006a) *Xochimilco: Un proceso de gestión participativa*. México. UNESCO, pp. 87 – 100.

- _____ (2006b) “Generando espacio de participación” VV.AA. (2006a) *Xochimilco: Un proceso de gestión participativa*. México. UNESCO, pp. 115 – 132.
- _____ (2006c) “Lecciones de la planeación participativa” en VV.AA. (2006a) *Xochimilco: Un proceso de gestión participativa*. México. UNESCO, pp. 133 – 158.
- _____, Manuel Guerrero, Cruz Hernández y Araceli Aguilar (2006) *Rehabilitación de la zona chinampera* en VV.AA. (2006a) *Xochimilco: Un proceso de gestión participativa*. México. UNESCO, pp. 201 – 230.
- Majone, Giandomenico (1998) *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México. FCE.
- _____ (2004) “Tratando con la complejidad de los multiniveles de gobierno: cuatro lecciones de la experiencia de la Unión Europea”, *Gestión y Política Pública*, v. III, n. 1, pp. 177-206.
- Marsh, David (1998) *Comparing Policy Networks*. Reino Unido. Open University Press.
- _____ y Martin Smith (2000) “Understanding Policy Networks: A Dialectical Approach”. *Political Studies*, v. 48, pp. 4 – 21.
- McGuire, Michael (2006) “Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It”. *Public Administration Review*, Special Issue, pp. 33 – 43.
- McGuirk, P. M. (2000) “Power and policy Networks in urban governance: local government and property-led regeneration in Dublin”. *Urban Studies*, v. 37, pp. 651-672.
- Melé, Patrice (1995) “La construcción jurídica de los centros históricos: patrimonio y políticas urbanas en México”. *Revista Mexicana de Sociología*, 57(1).
- _____ (2006) *La producción del patrimonio urbano*. México. CIESAS.
- Monnet, Jérôme (1995) *Usos e imágenes del Centro Histórico de la Ciudad de México*. México. Departamento del Distrito Federal.
- Mora, José Ángel (2003a) *Proyecto de rescate del Centro Histórico de la Ciudad de México*. México. Fundación de Estudios Urbanos y Metropolitanos.
- _____ (2003b) *El Centro Histórico: Simbolismo, Segregación y Apropiación*. México. Fundación de Estudios Urbanos y Metropolitanos.
- Norma 4 para la actuación en áreas de conservación patrimonial* (2005), México.
- North, Douglass (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México. FCE.
- OCDE (2001) *Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad*. París. OCDE.

- Peniche, Luis (2004) *El Centro Histórico de la Ciudad de México: una visión del siglo XX*. México. UAM.
- Perry, Guillermo y Shadid Burki (1998) *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Estados Unidos. Banco Mundial.
- Pierre, Jon (2006) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford. University Press.
- _____ y B. Guy Peters (2000) *Governance, Politics and the State*. Estados Unidos. St. Martin's Press.
- Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de la Ciudad de México* (2000). México.
- Porras, Francisco (2007) "Rethinking Local Governance: Hierarchies and Networks in Mexican Cities". *European Review of Latin American and Caribbean Studies*. v. 83. pp. 43 – 59.
- Programa Échame una manita: Centro Histórico 1991-1994* (1994), México.
- Programa Especial de Desarrollo del Centro Histórico de la Ciudad de México* (2001), México.
- Rabotnikof, Nora (2005) *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México. UNAM.
- Rhodes, R.A.W. (1981) *Control and Power in Central-Local Relations*. Reino Unido. Gower.
- _____ (1986) *The National World of Local Government*. Reino Unido. Allen and Urwin.
- _____ y David Marsh (1992) *Policy Networks in British Government*. Reino Unido. Clarendon.
- _____ (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability*. Reino Unido. Open University Press.
- _____ (2006) "Governance and Public Administration", en Jon Pierre (2006) *Op. cit.*, pp. 54-90.
- Schaap, L. y M.J.W. van Twist (1997) "The Dynamics of Closedness in Networks" en Kickert, Klijn y Koppenjan (1997) *Op. Cit.*, pp. 62 – 78.
- Scharpf, Fritz (1993), "Coordination in Hierarchies and Networks", en Fritz Scharpf (ed.), *Games in Hierarchies and Networks*, Boulder, Westview Press, pp. 125 – 167.
- _____ (1997) *Games Real Actor Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder. Westview Press.

- Scharpf, Fritz y Kenneth Hanf (1978) *Interorganizational Policymaking: Limits to Coordination and Central Control*. Reino Unido. Sage Publications.
- Schulze, Niklas y Ciro Caraballo (2006) “Xochimilco: un sistema de valores patrimoniales, atributos y amenazas” VV.AA. (2006a) *Xochimilco: Un proceso de gestión participativa*. México. UNESCO, pp. 101 – 114.
- _____, Yadira Correa y Ciro Caraballo (2006) “Elementos para la definición de la poligonal del sitio de patrimonio mundial” en VV.AA. (2006a) *Xochimilco: Un proceso de gestión participativa*. México. UNESCO, pp. 307 – 322.
- _____, Álvaro López Lara y Ciro Caraballo (2006) “El diseño de un sistema de manejo integral” en VV.AA. (2006a) *Xochimilco: Un proceso de gestión participativa*. México. UNESCO, pp. 335 – 341.
- Stephan-Otto, Erwin (2006) “El Parque Ecológico de Xochimilco, un acierto notable” en VV.AA. (2006a) *Xochimilco: Un proceso de gestión participativa*. México. UNESCO, pp. 67 – 69.
- Stoker, Gerry (1998) “Governance as Theory: Five Propositions”. *International Social Science Journal*. n. 155. pp. 17-28.
- _____. (2006) “Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance”, en Jon Pierre (2006) *Op. Cit.*, pp. 91-109.
- Thoenig, Jean-Claude (1978) “State Bureaucracies and Local Government in France” en Fritz Scharpf y Kenneth Hanf, *Interorganizational Policymaking: Limits to Coordination and Central Control*. Reino Unido. Sage Publications. pp. 167 – 198.
- Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural* (1972), París, UNESCO.
- VV.AA. (2006a) *Xochimilco: Un proceso de gestión participativa*. México. UNESCO.
- VV.AA (2006b) *Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta. Resumen del Plan Integral de Gestión del Polígono de Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, inscrito en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO*. México. UNESCO.
- Wilks, Steven y Maurice Wright (1987) *Comparative Government-Industry Relations*. Reino Unido. Clarendon.
- Wright, Deil (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México. FCE.
- Zabaleta, Dionisio (2006) *Espacio multiorganizativos de políticas y conformación de redes de políticas en los municipios urbanos mexicanos*. México. Tesis de Licenciatura. El Colegio de México.
- Ziccardi, Alicia (2003) “La Planeación Urbana Municipal, ¿Función normativa o sustento de la gobernabilidad local?” en Cabrero, Enrique (2003) *Op. Cit.*, pp. 129 – 154.

Entrevistas:

Alberto González Pozo (Profesor Investigador de la UAM-Xochimilco).

Sergio Méndez (Coordinador de Asesores del delegado en Xochimilco).

Dionisio Zabaleta López (Ex director de Licencias en la Coordinación de monumentos Históricos del INAH).