

La gestión del patrimonio cultural en gobiernos locales

Sergio Alejandro Méndez Cárdenas*

Introducción

La necesidad de estudiar lo que sucede en los gobiernos locales en materia de patrimonio cultural y natural, además de interesante nos ubica necesariamente en los temas de la ciudad como un espacio público vinculado a la ciudadanía como construcción de identidad colectiva y democracia participativa. En la actualidad y después de los cambios políticos propiciados con la elección del jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1996 y en particular con la elección de los jefes de gobierno delegacionales en el 2000, se define la regla común de los principios políticos que empiezan a regir a la Ciudad de México.

Estos principios abarcan la gestión del patrimonio cultural y natural, marcan las nuevas líneas estratégicas de la política patrimonial y ambiental para la ciudad. Entre los que destacan y pretendemos analizar se encuentran: las relaciones intergubernamentales, la autonomía delegacional, la gobernabilidad democrática y la ciudadanía.

En cuanto a la concertación de las *relaciones intergubernamentales*, entendemos que la vida política y administrativa de la Ciudad de México se encuentra dividida en tres centros de acción, y en la medida en que convergen permiten la sustentabilidad del territorio

* Profesor-investigador. Departamento de Relaciones sociales. UAM-Xochimilco.

en donde se ubican: primero se tiene el *gobierno delegacional*, después el *gobierno central* del Distrito Federal y, por último, el *gobierno federal*.

El *gobierno delegacional* representa lo que para el resto de los estados es el gobierno municipal. Sin embargo, las limitaciones legales para recaudar recursos presupuestales o planear el ordenamiento territorial de manera libre, alejan a las delegaciones de la visión democrática del municipio; no obstante, la orientación de la acción del gobierno delegacional va cada vez más hacia la búsqueda de autonomía del gobierno central.

Es en las actuales relaciones intergubernamentales en donde los tres ámbitos de gobierno y la esfera legislativa (Asamblea Legislativa del DF) se definen cada vez más en un espacio republicano y democrático. En cuanto a la *autonomía delegacional*, a diferencia de países en donde la democracia se instaló hace ya tiempo como en Estados Unidos y la sociedad local está acostumbrada a ejercer de manera muy intensa la acción legislativa y gubernamental desde el gobierno municipal, nuestras sociedades locales (delegacionales) están experimentando con dificultades lo que Alexis de Tocqueville (1998:7) definiera como "...el advenimiento próximo, irresistible y universal de la democracia en el mundo", sustentado en los principios del sistema municipal basado en la soberanía del pueblo, que como propone lo estudiado por Tocqueville hace más de 150 años, profetizaba que:

...el gobierno local era la mejor escuela de la democracia, porque supone que a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva en sí el respeto por las instituciones (Ziccardi, 1998:29).

La idea del municipio como la institución en donde la acción del gobierno es natural a la asociación de los hombres, la más cercana a los ciudadanos se define –en el caso mexicano– en el artículo 115 constitucional, con nueve funciones principales. En éste no se encuentra ningún fundamento contrario para que los gobiernos estatal y federal reconozcan y eviten intervenir en la dirección de los intereses puramente municipales; no obstante, en el Distrito Federal las limitaciones de la reforma política restringen la autonomía de las delegaciones. Según el Estatuto de Gobierno del DF, las delegaciones son órganos político-administrativos en cada demarcación territorial.

Si bien esta autonomía es un avance respecto de la autonomía funcional en acciones de gobierno que establecía el Estatuto de Gobierno hasta el 14 de octubre de 2000, existe un rezago considerable en relación con la autonomía municipal del resto del país. Algunas atribuciones que no tienen las delegaciones y sí los municipios, son el poder formular y aprobar los programas de desarrollo urbano y crear reservas territoriales o estar investidos de personalidad jurídica y manejar su patrimonio o administrar libremente su hacienda, lo cual hace que la efectividad en el funcionamiento de las

autoridades locales y la capacidad de gobierno disminuyan, en tanto que no se cuenta con una estructura institucional estable.

Pretender alcanzar la sustentabilidad ambiental en el espacio urbano –tal y como lo señalan Stevenson, Girardet y Stren (1996)– y la salvaguarda, conservación y regeneración del patrimonio cultural como lo inscribe la Convención del Patrimonio Mundial en la 17ª sesión, requiere una *governabilidad democrática* en donde los gobiernos locales (delegacionales) tengan acceso a fuentes estables de financiamiento incluyendo la recolección de impuestos y el establecimiento de nuevas fuentes de ingreso y acceso a los mercados. En este sentido el fortalecimiento de las libertades (autonomía) de las delegaciones está asociado a la disminución de la autoridad central en procesos de descentralización política y financiera y en la desconcentración administrativa de la estructura y procesos organizacionales.

Sin embargo, la política del patrimonio cultural y natural se establece fundamentalmente en el ámbito del gobierno central y en la esfera del poder legislativo de la Asamblea, los instrumentos del primero son las políticas estratégicas del Programa General de Desarrollo del DF y para el segundo son los principios e instrumentos de la política de desarrollo sustentable de la Ley del Medio Ambiente del Distrito Federal y los de conservación y salvaguarda del patrimonio cultural de la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal.

Los principios e instrumentos que destacan son: la participación ciudadana, la planeación, el ordenamiento ecológico, la evaluación del impacto ambiental, convenios de concertación, educación e investigación ambiental, información, denuncia ciudadana y el fondo ambiental público, como puntos principales de la agenda ambiental, y la participación ciudadana mediante juntas de salvaguarda delegacionales, manifestaciones de impacto regulatorio, catalogación de monumentos históricos y chinampas, como puntos principales de la agenda patrimonial.

En esta reflexión, la gestión local del patrimonio cultural y natural se encuentra restringida al ámbito operativo de las normas y lineamientos del Programa de Desarrollo General, es decir, es un acto administrativo del patrimonio por medio del cual se materializa la política patrimonial y ambiental de los otros ámbitos y esferas de gobierno, *no es aún un proceso de definición autónoma del gobierno local*, es la instancia de gobierno en donde se ejecutan los programas y proyectos y se da cumplimiento a la normatividad vigente.

La *ciudadanía* es una conquista cotidiana, el ciudadano lo es en tanto ejerce sus derechos como es el participar en el diseño, formulación, aplicación y seguimiento de las políticas para salvaguardar, conservar y regenerar el patrimonio cultural y natural que impulsa el gobierno. La predisposición a la acción ciudadana para participar del conflicto resultado de la diversidad y heterogeneidad de la ciudad es una condición para la permanencia de la historia y la recreación de las relaciones futuras y la cons-

trucción de nuevos significados.

El estudio de las instituciones y el cambio institucional sustentan el centro de la reflexión de este trabajo, proponiendo como perspectiva de análisis la teoría institucional en la comprensión de los procesos de transición política y de la gestión del patrimonio cultural y natural. Se delimitan las preguntas que sintetizan los principales argumentos para tratar de explicar el diseño institucional en sociedades como la mexicana que se encuentran en un proceso de transición democrática y con un origen histórico y cultural diferente a los que sirvieron como modelo de estas teorías.

En este sentido proponemos la noción de que la aplicación de la política patrimonial y ambiental en la delegación Xochimilco depende de un contexto institucional político, social, cultural, ambiental y económico que influye de manera importante en el comportamiento de la gestión local, mientras la organización y los procedimientos internos que asume el gobierno marcan la diferencia en la capacidad de respuesta al problema de salvaguardar el patrimonio cultural y natural, además le permite atender el proceso de la descentralización y la inclusión del enfoque de la participación ciudadana.

Por lo anterior, se concluye que la delegación de Xochimilco experimenta un proceso de transición institucional política, cultural y ambiental similar a otras delegaciones del Distrito Federal, la diferencia reside en el comportamiento de los actores que impulsan la política patrimonial y ambiental; ésta depende y a la vez se interpone en la organización y los procedimientos internos que asume el gobierno. Es así como el cambio institucional establece un nuevo institucionalismo caracterizado por la importancia creciente de los gobiernos delegacionales dentro de las relaciones intergubernamentales, como instituciones primordiales en la gestión de la política patrimonial y ambiental vinculada a la participación ciudadana.

La gobernabilidad en las delegaciones de la Ciudad de México, perspectivas analíticas y estado del conocimiento

La gobernabilidad en gobiernos locales de la Ciudad de México no se había considerado relevante en los estudios de ciencia política y sociología y en menor medida en la administración pública hasta hace unos ocho años; esto por tres razones fundamentales:

1. El gobierno local se encontraba sometido a criterios procesados por el gobierno central y en general carecía de recursos propios,
2. Porque no tenían capacidades de actuación política y,
3. Porque su actividad se centraba en tareas técnico administrativas.

En un trabajo colectivo sobre gobiernos locales en donde se incluye al Distrito Federal, Alicia Ziccardi (1996) destaca en cada uno de los estudios de caso estas tres razones, que enmarcadas en un contexto de reforma del Estado, cambiaron para dar lugar a una nueva agenda en la investigación de la gestión pública, en particular en torno a la relación entre eficiencia y legitimidad. Concluíamos en ese momento –durante un seminario sobre gobiernos locales en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)– que “...junto con el achicamiento de funciones y recursos del gobierno central y las recomendaciones de descentralizar las acciones hacia los gobiernos locales, la reforma del Estado, implica la aplicación de mecanismos de control y eficiencia de la gestión en los tres niveles de gobierno” (Ziccardi, 1993:14).

Una de las primeras reflexiones fue la necesidad de redimensionar el concepto de *gobierno local* y en particular de lo que era un buen gobierno, y en general se aceptó que:

...las preocupaciones en relación con el buen gobierno local suelen ubicarse más en el campo del desempeño administrativo que en el ejercicio del poder político. Pero junto con la eficiencia, que se asocia a la disponibilidad de recursos técnicos y humanos, existen criterios sociales y políticos que otorgan legitimidad y consenso a la actuación gubernamental.

Se introducía también una de las discusiones más importantes y más antiguas, la relación entre la ciencia política y la administración pública, que encuentra sus orígenes particularmente en Estados Unidos y en los escritos de Woodrow Wilson (1887) “Todo el mundo sabe que la política y la administración deben mantenerse apartadas. Al mismo tiempo, todos saben que no es posible que la política y la administración se conserven apartadas, y que resulta difícil precisar la distinción misma”. En una de las publicaciones más recientes de Laurence Lynn (1996), al entrar en detalle en la discusión de la gestión pública como arte, ciencia y profesión, sostiene que el reto es el equilibrio adecuado entre la teoría y la práctica. En el campo de los estudios de los gobiernos locales en la Ciudad de México, ratificamos la opinión que

para los politólogos el primer elemento de legitimidad de cualquier gobierno son las elecciones, la competencia política y el respeto al voto ciudadano. Guillermo O´Donnell (1993) al analizar las nuevas democracias de algunos países latinoamericanos... pone énfasis en el hecho de que la ciudadanía no se reduce a los confines de lo político (el voto) sino que se define por el campo de las relaciones sociales. (...) Es precisamente en el nivel local, en el ámbito cotidiano, donde se ejercen los derechos ciudadanos, donde la gestión de bienes y servicios urbanos implica una relación directa entre la burocracia local y los usuarios (...) La noción de gobernabilidad utilizada en este análisis de los gobiernos locales considera ambas

dimensiones: la eficiencia administrativa y la capacidad de generar legitimidad y consenso (Ziccardi *et al.*, 1996:14-15).

Expuesto lo anterior, el concepto de *governabilidad* se entiende a partir de dos elementos: legitimidad y efectividad. Ralf Dahrendorf (1980) precisa que gobernabilidad está relacionada con efectividad del gobierno, entendido como un concepto en el ámbito técnico que en la práctica obliga a los gobernantes a ser capaces de realizar las cosas que pretenden poder hacer, así como aquellas que se espera que hagan; la legitimidad como concepto moral y que en un sentido práctico es hacer lo correcto.

No obstante, en el desarrollo de esta reflexión, los estudios se limitaban a presentar interpretaciones generales y coyunturales que si bien contribuían a esclarecer funciones económicas, sociales y políticas de los poderes locales, en relación con las actividades productivas y las condiciones de vida de las poblaciones, poco aportaban en la reflexión teórica sobre la gestión de los gobiernos locales y en general sobre la gobernabilidad.

Sin embargo, a finales de los ochenta algunos estudios realizados por Martínez Assad y Ziccardi sobre los municipios y los recientes procesos de democratización ex-perimentados en algunos de éstos, arrojaron ciertos elementos de reflexión sobre la problemática de la gobernabilidad. Cuando se analizaron los orígenes históricos de las entidades municipales se destacó una tradición municipalista. Martínez Assad y Ziccardi (1987) señalaban que:

José María Luis Mora llegó a considerar que una medida para rescatar a los municipios del abandono en que se encontraban, era asignándoles más responsabilidades en la solución de sus propios asuntos. También alegó que quienes se oponían a la libertad municipal creían que ésta podría minar su situación de señores feudales. La contraparte aseguraba que esas libertades propiciaban la existencia de oligarquías locales. La historia a través de numerosos ejemplos dio algo de razón a ambas posiciones (Martínez, 1987:289).

Se avanzaba en la descripción de la organización y tipología de las unidades territoriales y se coincidió en que "existen suficientes datos para señalar que las características más distintivas del municipio mexicano son su diversidad y heterogeneidad". Las actividades económicas, los recursos naturales de que disponen, las diferencias étnicas de la población, la capacidad administrativa y de gestión de sus autoridades, presentan una amplia variedad de situaciones territoriales. "...el ordenamiento actual es producto de los procesos histórico-sociales que se dieron en las distintas zonas del país, con la ocupación del espacio que protagonizaron diferentes actores sociales y de los efectos directos o indirectos de políticas, económicas, urbanas, sociales..." (Martínez, 1987:291).

En cuanto a la tipología de los gobiernos locales, primero se definieron tres uni-

dades territoriales en función de las actividades económicas que predominan en su interior:

1. Los municipios conurbados de las tres principales áreas metropolitanas del país (México, Guadalajara y Monterrey) en los que al despliegue de la industria manufacturera y los servicios de la producción se agregó la demanda de mano de obra de la industria de la construcción.
2. Municipios rurales, en los cuales se llevan a cabo actividades primarias, casi de subsistencia o para el mercado interno y donde la fuerza de trabajo carece de los bienes y servicios elementales.
3. Municipios urbanos en los que la existencia de recursos naturales permitió el desarrollo de actividades económicas a partir de las cuales los procesos poblacionales y de ocupación del espacio adquirieron rasgos específicos (municipios petroleros) (Martínez y Ziccardi *et al.*, 1987:295).

En una actualización, Ziccardi (2000) establece cuatro tipos de municipios: rural, semiurbano, urbano y metropolitano. En este estudio también se asume una regionalización respecto de dos características de los municipios: su ubicación en el contexto natural y socioeconómico nacional. En este sentido, es importante señalar que los antecedentes del ordenamiento territorial y de la elaboración de una política estatal se remontan a 1976 cuando se modifican los artículos 27, 73 y 115 que incorporan la cuestión de los asentamientos humanos a nuestro sistema constitucional y de esto se derivó la Ley General de Asentamientos Humanos y la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que como lo señalan Martínez Assad y Ziccardi, el ordenamiento territorial pasó a constituir una preocupación institucional.

El acceso a los bienes urbanos más esenciales –suelo, vivienda, agua, drenaje– evidenciaba la situación de carencia generalizada para las mayorías. De una encuesta realizada para presidentes municipales a fines de los setenta se desprende que entre los problemas más graves que debía enfrentar el municipio estaba la provisión de los servicios públicos, demandas de la comunidad para las cuales la autoridad política más próxima no tenía respuestas (...) la nueva política urbana debía enfrentar esta situación. Las reformas administrativas y políticas del sexenio (1976-1982) ofrecieron nuevas bases para concretar este objetivo (Martínez y Ziccardi, 1987:297).

Uno de los conceptos que van a formar parte de la discusión y que los estudios sobre la gobernabilidad en la Ciudad de México ponen en la agenda de la investigación, es la descentralización. Esta propuesta se ubica en un contexto de reforma del Estado, liberación de los mercados y privatización:

...Miguel de la Madrid Hurtado articuló en su campaña electoral: *descentralización de la vida nacional y fortalecimiento municipal*. Al nivel de la planeación, los CUC (Convenios Únicos de Coordinación) habían operado ya como mecanismos de asignación de recursos: su propósito era concertar las acciones entre los gobiernos estatales y federal a partir de los programas que las comunidades locales consideraran prioritarios (Martínez y Ziccardi, 1987:297).

Mientras la descentralización representó para casi todo el país un proceso que consolidó el Sistema Nacional de Planeación Democrática que

delegó a los gobiernos estatales la elaboración de los planes de desarrollo de sus respectivas entidades. De igual forma, los planes municipales y subregionales quedarían en manos de las comunidades locales. Los planes operativos anuales incluirían las acciones y compromisos concertados entre diferentes niveles de gobierno y actores sociales (privado y social) con una visión de mediano y largo plazo (Martínez y Ziccardi, 1987:297).

La Ciudad de México hasta el 2000 empieza a experimentar un proceso de descentralización y planeación democrática.

Un rezago que aún no se ha resuelto tiene que ver con las relaciones intergubernamentales y los gobiernos locales que desde los ochenta al interior de la república funcionan mediante los *Comités de Planeación para el Desarrollo* (Coplade), que como lo señalan Martínez y Ziccardi cumplen una doble función: foros de consulta para la planeación y órgano de decisión. En él se establecen los criterios para orientar y ubicar el gasto, determinándose el marco de congruencia para las políticas sectoriales, las que habrán de reflejarse en las propuestas de inversión federal que se realizan. También son instancias para concertar y coordinar la planeación sectorial, multisectorial y regional, en congruencia con los lineamientos básicos del plan estatal de desarrollo.

Otro instrumento de cooperación interinstitucional son los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), antes CUC. Los cambios están en que los CUD asumen el carácter de instrumentos jurídicos, administrativos, programáticos y financieros, donde: "La concertación de compromisos sobre diversas acciones de competencia concurrente y de interés común, entre los gobiernos federal, estatal y municipal, dentro del ámbito de sus respectivas facultades y funciones coordina el desarrollo socioeconómico integral" (Martínez y Ziccardi, 1987:297).

Se inició un proceso de cambio en las relaciones intergubernamentales planteado por la descentralización. Ante la liberación y privatización, el proceso de transferencia de responsabilidades del gobierno central a otros ámbitos de gobierno e instituciones se aceleró; mientras esto sucedía el Banco Mundial proponía en 1991 el principio de subsidiaridad "que indica que los bienes y servicios públicos deben ser

de competencia del nivel de gobierno más bajo que pueda asumir plenamente los costos y los beneficios" (Ramírez, 1991:200-294).

Las acciones de descentralización no se limitaban a reorganizar exclusivamente los servicios de educación y salud de manera geográficamente desconcentrada, sino que prácticamente todas las secretarías de Estado anunciaban el compromiso de transferir determinadas funciones y recursos al interior del país. La desconcentración geográfica y la simplificación administrativa expresaban la intención de las instancias al nivel federal, de comenzar a delegar competencias y atribuciones para mejorar la eficiencia de la gestión pública (Martínez, 1987:304).

En el ámbito jurídico-administrativo se modificó el artículo 115

un aspecto central de la *descentralización de la vida nacional* consistía en impulsar el *fortalecimiento municipal*. Al iniciarse el sexenio en 1983 el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una propuesta de modificaciones del artículo 115, la reforma pretendía recuperar las permanentes preocupaciones jurídicas y sociales que existían en relación con el comportamiento de las entidades que conforman la federación. Dichas modificaciones delimitaban jurídicamente el marco de actuación de estados y municipios en su relación con la comunidad. En lo fundamental el artículo introdujo las siguientes atribuciones y responsabilidades a la gestión municipal:

1. Otorga capacidad para asumir bajo su responsabilidad el suministro de los principales servicios de la población (...) y el control sobre los procesos de apropiación y uso del territorio.
2. Permite al municipio obtener ingresos a partir de la captación de recursos fiscales y de los derechos por servicios. También le otorga autonomía en la asignación y ejecución del gasto de acuerdo a las prioridades de su comunidad.
3. Asegura la participación proporcional de diferentes fuerzas políticas en la composición del ayuntamiento y en las legislaturas locales y norma las relaciones entre los estados y esta unidad política menor.

Todos estos instrumentos de planeación, jurídicos, políticos y económicos son de gran importancia para reestructurar las funciones que deben cumplir diferentes instituciones del Estado en el marco de grandes proyectos nacionales como son: impulsar un verdadero proceso de descentralización y profundizar las formas de participación democrática (Martínez, 1987:301).

De 1983 a 2004 se han realizado más modificaciones al artículo 115, los estudios de Tonatiuh Guillén (2001) destacan estos cambios, no obstante, uno fundamental es

la atribución que obtienen de los municipios para gobernar y no sólo la de administrar. Sin embargo, las evaluaciones sobre los avances en la descentralización fiscal y de atribuciones, así como la desconcentración administrativa, el traspaso de recursos y autoridad política a los gobiernos locales, revelan que existen diversas dificultades que no sólo radican en el ámbito de desarrollo, sino y sobre todo en el orden cultural e histórico.

Para que el traspaso de competencias a los municipios se concrete, requerirían un cambio no sólo en el ámbito político, sino también en lo social, económico y ciertamente el de la gestión pública. Algunas de las modificaciones al artículo 115 otorgaron al municipio atribuciones para obtener recursos de la recaudación fiscal (predial y traslado de dominio), la prestación de servicios y la administración de sus bienes.

En la Ciudad de México estas reformas no han llegado; mientras los municipios en lo económico y lo político se ven limitados para hacer efectivo este derecho, sólo los más importantes disponen de una estructura burocrática más profesional, de un catastro actualizado, de la capacidad de ejercer el uso y la apropiación del suelo y de garantizar un nivel adecuado de los servicios. De forma paradójica en un territorio que cuenta con mejores condiciones de desarrollo como la Ciudad de México, permanece el problema del diseño de estructuras organizacionales que tienen como antecedente sistemas en donde la autoridad es vertical y en torno a la cual se genera la cooperación, ya que ésta es un elemento de cohesión, al menos simbólicamente. El cambio político es todavía más limitado que en el resto del país. Esto ha ocasionado una mayor dependencia de los gobiernos delegacionales en cuanto a los ingresos que provienen de los gobiernos federal y estatal.

Como se puede observar, los cambios en el diseño de las instituciones obedecieron a un enfoque jurídico tradicional de la administración pública, en donde los preceptos legales, los procedimientos administrativos y la teoría de la burocracia, eran los ejes del cambio; la acción del Estado suponía un comportamiento monolítico. Actualmente, cuando el sistema democrático representativo se consolida,¹ la lógica de la acción gubernamental es difusa y tiende a confundirse. Esto obedece en gran parte a que el juego de los actores políticos se hace más intenso en los espacios de intervención que

¹ Según Robert Dahl (1999), una democracia es un sistema dotado de seis instituciones, cargos públicos electos, elecciones libres, imparciales y frecuentes, libertad de expresión, fuentes alternas de información, autonomía de las asociaciones y ciudadanía inclusiva. Es distinta a la democracia representativa con sufragio restringido, es también diferente a las democracias en donde no existen derechos a formar organizaciones políticas para influir u oponerse a los gobiernos existentes y también distinta a las democracias propias de unidades tan pequeñas que permiten el establecimiento de asambleas directas de sus miembros y su decisión (Cfr. Dahl, Robert, entre otros, *La poliarquía, participación y oposición* y *La democracia, una guía para los ciudadanos*).

genera la acción del gobierno.

Los diferentes estudios² coinciden en que “lo público deja de ser un monopolio estatal que recobra su esencia original: un espacio para el conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro del cual las dependencias gubernamentales son sólo uno de los componentes” (Cabrero, 1998). A partir de esta idea se establece el concepto de gestión pública (*public management*), que pretendió

analizar y describir un *sistema de redes de dependencia gubernamentales* más que un “aparato gubernamental” (...). El concepto de organización y redes “flojamente acopladas” es muy útil para describir el nuevo fenómeno (...) cuando la toma de decisiones, la visión estratégica, el juego de actores, los problemas de eficiencia, las preferencias del cliente-usuario, entre otros aspectos, surgen como elementos fundamentales del análisis (Cabrero, 1998:22).

Esta discusión lleva a plantear que las diferencias entre gestión y gerencia pública son sólo de matiz semántico, sólo cabría hacer una distinción respecto de sus orígenes. José Juan Sánchez (2001), destaca que la administración pública como estudio del gobierno se representa por tres autores clásicos: Woodrow Wilson, Frank Goodnow y Guillermo Willoughby, así como un autor contemporáneo, Richard Rose. El primero definió la administración pública como “gobierno en acción”, pero en el estudio de la organización se eliminan las fronteras entre lo público y lo privado para constituir la teoría de la organización, expuesto por Herbert Somon (1947):

La *organización* es importante (...), porque en nuestra sociedad los hombres pasan la mayor parte de su vida adulta dentro de las organizaciones, ese ambiente suministra en gran parte la fuerza que moldea y desarrolla cualidades y hábitos personales (...) en segundo lugar, es importante porque ofrece a aquellos que ocupan cargos de responsabilidad los medios de ejercer autoridad y de influir en los demás (...) en tercer lugar, porque la estructura de la comunicación determina las condiciones externas de la información en las cuales se toman decisiones (Sánchez, 2001:187).

Por otra parte, cuando analizamos a la ciudad como un espacio público y lo vinculamos a la gestión pública, nos encontramos con la discusión que preocupa a Simon sobre los límites entre los aspectos racionales y no racionales del comportamiento social humano; en la actualidad la teoría organizacional ha avanzado, se privilegian ciertos aspectos como la elaboración de modelos para la toma de decisiones (March y Olsen, 1997). Más reciente, el libro de Barry Bozeman (1998:31), sostiene que:

² Véase entre otros a Michel Messenet (1975), March y Olsen (1997), Omar Guerrero (1986), José Juan Sánchez (2001).

“algunas organizaciones son gubernamentales, pero todas las organizaciones son públicas”. El concepto de lo *público* es el centro de la reflexión para poder entender el comportamiento y manejo de una organización.

En el marco de esta reflexión de la gestión pública es que aparece una redefinición de la misión del gobierno. Enrique Cabrero (1995), define conceptualmente las dimensiones de eficiencia, eficacia y legitimidad como componentes fundamentales de la gestión pública y propone un axioma, que es aceptado por muchos:

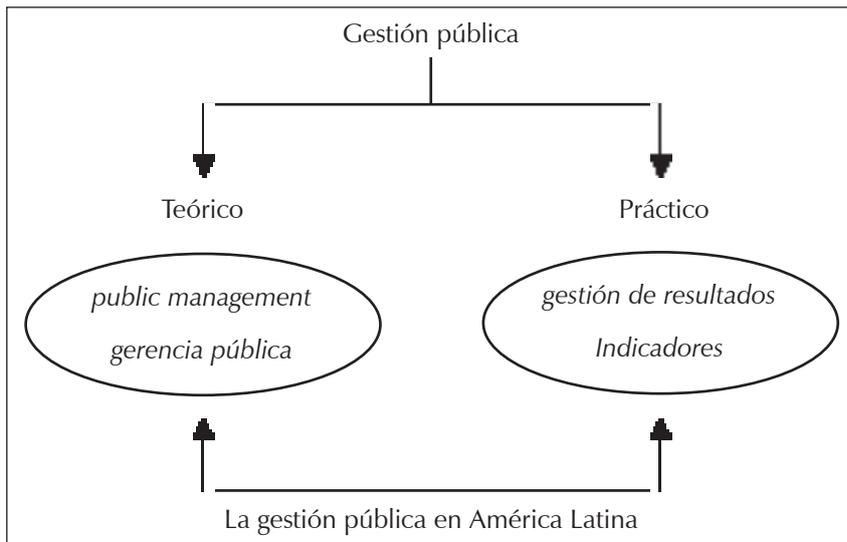
...de alguna forma se establece el supuesto de que un buen gobierno será aquel en el que el conjunto de redes de dependencia funcione bien; es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce (es decir, la satisfacción al cliente y la rendición de cuentas) (Bozeman, 1998:23).

Es así como dos escuelas claramente diferenciadas, la de *gestión pública* y la de *gerencia pública*, asumen una diferencia de matiz conceptual. Según Bozeman (1998:65), la primera se ubica en la escuela de las políticas públicas donde la gestión pública fue vista como complementaria de las políticas; y la segunda, que surge de la escuela de los negocios, la cual recupera los conceptos básicos de la administración de empresas, siendo menos rigurosa en la distinción entre esferas pública y privada.

La gestión pública es un enfoque disciplinario que surgió en el contexto estadounidense, lo cual sugiere que en nuestra realidad no existen las condiciones y, por tanto, la obligación de abordar desde este enfoque el estudio de la acción del gobierno. No obstante, los diferentes estudios sobre los gobiernos locales en México (Cabrero, 1995, 1996 y 1998; Ziccardi, 1995, 1996, 1998, 1999 y 2000; Guillén, 1996; Arellano, 1995 y Merino, 1994, entre otros) establecen sus reflexiones conceptuales a partir de los referentes generales del enfoque de la gestión pública estadounidense. Es indudable que este campo de estudio, al igual que el de las políticas públicas, tiene, como señala Cabrero (1998:29), una *denominación de origen* que influye no sólo en el tipo de estudio que se realiza y la orientación del desarrollo de la disciplina, sino que además determina la connotación de los conceptos, su contenido intrínseco, la naturaleza de sus objetivos y los supuestos de la acción gubernamental.

La administración pública, como la parte más visible del gobierno, enfrenta uno de los mayores retos: constituirse en un factor de desarrollo y no en un obstáculo para consolidar el desarrollo económico y social de las naciones. La crítica en el estudio de la gestión pública hace énfasis en la eficiencia y eficacia de la administración pública para atender de manera adecuada, oportuna y con limitados recursos, las necesidades y requerimientos crecientes de una sociedad más participativa y demandante.

Investigadores como José Juan Sánchez y Omar Guerrero, proponen para América



Latina un modelo de gestión pública que asume los supuestos y la connotación de los conceptos de la escuela estadounidense. Otros aspectos que tienen como referente la gestión pública de ese país son: gerencia frente a gestión (administración según Omar Guerrero); Cabrero (matiz semántico) *public management*-buen gobierno, que asume conceptos como eficiencia en la ejecución de fondos públicos, eficiencia en la interacción de agentes y agencias externas, legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce; Guerrero, análisis histórico del concepto *management*, tres significados: dirección pública, gerencia pública, gestión pública (hacedor de acciones); Arellano, alternativa académica, sistemática y metodológica de la vieja administración pública; Wildavsky, elección pública (*public choice*), reinención del gobierno y paradigma posburocrático, desregulación y revitalización del sector público; problematiza cinco dilemas: rendición de cuentas frente a innovación, participación contra decisión técnica, equidad a mercado, resolver problemas frente a administrar programas, liderazgo contra institucionalidad; Sánchez, diferenciación, gestión; enfatiza en todo el proceso administrativo (planeación, organización, ejecución, control y evaluación), gerencia refiere a una etapa de la dirección y la toma de decisiones.

Otro enfoque, de uno de los exponentes más importantes, Laurence Lynn, señala que:

...el papel de la teoría en el ámbito profesional de la gestión pública consiste en ayudar a

los administradores y a sus asesores a hacer que una inteligencia crítica y analítica, se involucre en el diseño y la elección de las disposiciones institucionales necesarias para alcanzar las metas de las políticas públicas (...) La teoría en la gestión pública dará buen uso a la experiencia de los administradores públicos...

Según Sánchez, para los que se han metido en la discusión del carácter científico, la propuesta es superar la dicotomía teoría frente a práctica, a favor de un enfoque colectivo de mayor interacción para teorizar acerca de la práctica de la gestión pública. En ese sentido, para el autor, el sector público puede ser un factor de éxito o un obstáculo en la modernización de cualquier país, dependiendo más que de su tamaño, de su capacidad de atención y resultados.

Causas para la transformación de la gestión pública:

1. Fuerte endeudamiento y desequilibrios presupuestarios requieren mejor asignación y gestión de los recursos.
2. Sobrerreglamentación aumenta el costo de las estructuras y productividad del sector privado ante un mercado competitivo.
3. Cambios demográficos y ampliación de la gama de servicios.

Por su cuenta Arellano (1995), al analizar el caso estadounidense y en particular cuando el gobierno de Clinton presenta el documento *Revisión de los Resultados Nacionales (National Performance Review)*, entra en la discusión sobre la gestión pública y la reforma del gobierno. Inspirados por las ideas de Osborne y Gaebler (1992) acerca de "reinventar el gobierno" y del paradigma posburocrático de Barzelay, se abre la discusión sobre el enfoque privatizador como la posibilidad para alcanzar un mejor gobierno. Surge la confusión metodológica y práctica en medio de una escuela que se propuso "el renacimiento del pensamiento académico sistemático y metodológico en la arcaica 'administración pública'". Para aclarar este problema, Arellano hace una revisión de los argumentos y críticas de tres de las principales corrientes de análisis de la gestión pública estadounidense:

- a) elección pública (*public choice*)
- b) la mejor práctica de investigación (reinventar el gobierno y paradigma posburocrático)
- c) la desregulación y revitalización del sector público.

En la elección pública: está presente la idea de la burocracia maximizadora del presupuesto, revisa los argumentos de Arrow (1951), quien está en busca de una lógica similar en el comportamiento racional individualista del mercado en el espacio

colectivo, mientras que al Estado lo ubica como generador de bienes públicos. Es así como se presenta una contradicción difícil de resolver entre acción liberal y óptima de Pareto. Para lograrlo, confronta con Ostrom (1972) el concepto de *comportamiento burocrático* que funciona como un servidor público con intereses propios. Es así como esta posición se acerca más a la gerencia pública “Un sistema de administración democrática depende de la complejidad ordenada de las relaciones sociales”.

Al revisar la tesis de Buchanan (1972), destaca el problema de las excepciones al principio paretiano, el error en el momento de cambiar de comportamientos privados a comportamientos públicos. En este sentido entiende bien que el proceso político también tiene un regulador eficiente, pero las reglas son distintas (Malean, 1987), concluyendo que la noción sobre una burocracia maximizadora del presupuesto pasa por las categorías analíticas de Niskanen (1975). Cuando se destacan dos características de la noción de burocracia: 1) los dueños y empleados de las organizaciones no se apropian de ninguna parte de la diferencia entre ingresos y costos como ingreso personal, y 2) alguna parte de los ingresos de la organización se deriva de otra fuente distinta a la venta del producto o servicio. El modelo premio-castigo es criticado porque los arreglos institucionales y sus contextos generan patrones de recompensa que son mucho más complicados que el modelo bilateral de Niskanen. Otra crítica, desde la sociología, postula la teoría organizacional, destacando que los burócratas no son un cuerpo homogéneo que esté automáticamente sometido a la obediencia de los estratos superiores de la jerarquía.

En cuanto a la mejor práctica de investigación: eficiencia pública por prescripción privada. Arellano establece las diferencias entre el paradigma posburocrático y las gerencias burocráticas:

En ese sentido retoma la propuesta de Barzelay, quien se basa en la crítica a mode-

<i>Gerencias burocráticas</i>	<i>Gerencias posburocráticas</i>
Necesidades y perspectivas propias	Necesidades y perspectivas del “cliente”
Monto de recursos controlados y tareas desempeñadas	Resultados que alcanza para sus clientes
Controla costos	Crea valor neto sobre el “cliente”
Depende de la rutina	Modifica las operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus “clientes”
Lucha por su feudo	Compite por negocios
Insiste por seguir procedimientos estandarizados	Construye decisiones en sus sistemas de operación para servir a un propósito
Anuncia políticas y planes	Instrumenta una comunicación de doble vía con sus clientes para revisar y definir su operación estratégica
Separa el trabajo de pensar y hacer	Impulsa a sus empleados a realizar ajustes para incrementar el servicio y el valor otorgado a los clientes

los típicos y critica dos ideas fundamentales: 1) la eficiencia de la acción se debe a la delegación específica de autoridad y a la ejecución de procedimientos y reglas de una manera uniforme, y 2) el ejercicio del presupuesto está basado en la idea del gasto y el ahorro. De esta manera, se propone cambiar varios y complejos valores:

Para reinventar, el gobierno se proponen diez postulados que asumen la tesis (pri-va-

<i>Del</i>	<i>Al</i>
Interés público	Valor de resultado de los "clientes"
Visión eficientista	Calidad y valor de resultado
Administración de cosas	Producción de servicio
Control de recursos	Producción de servicios buscando la confianza del cliente
Especificación de funciones, autoridad y estructura	Identificación de misión, servicios, clientes y resultados
Justificar costos	Entregar valor
Obligar por responsabilidad	Construir responsabilidad
Argüir reglas y procedimientos	Comprender y aplicar normas, identificar y resolver problemas y mejorar continuamente procedimientos
Operar sistemas administrativos	Separación de los servicios del control, construir apoyo a las normas, expandir las elecciones de los clientes, impulsar la acción colectiva, promover incentivos, medir y analizar resultados y enriquecer la retroalimentación.

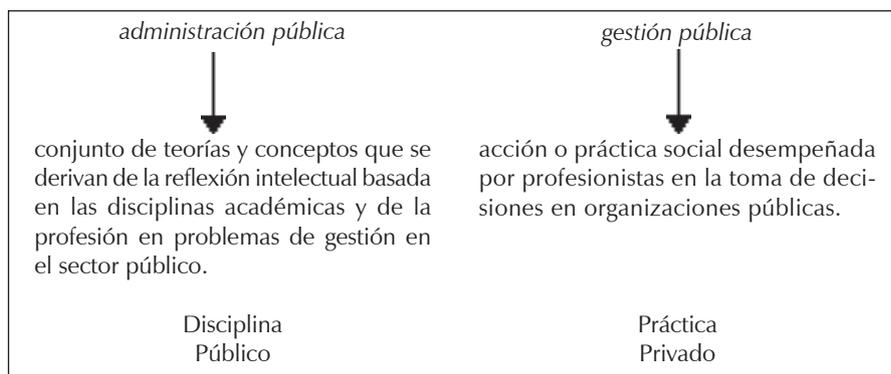
tización), antítesis (limitaciones conservadoras) y síntesis (socio). Los postulados son:

1. Dirigir el timón en vez de remar
 2. El gobierno pertenece a la comunidad
 3. Competir
 4. Cumplimiento de una misión *accountability*
 5. Resultados *Performance*
 6. Atender al "cliente"
 7. Generar recursos en vez de gastarlos
 8. Prevención
 9. Descentralización
 10. Información
- La crítica es el simplismo de poner en blanco y negro a los burócratas, apresurar

juicios, actuar ingenuamente (esto puede ser arriesgado). No aprender de las experiencias a largo plazo, la transferencia de las experiencias es una ilusión. La idea de ultraburocracia, siguiendo a Weber, choca con la realidad. Por último, la desregulación y revitalización del sector público pasa por la problematización entre liberar la discreción frente a la necesidad de control. Por lo que la alternativa ante la reforma de Clinton es: incorporación de la discrecionalidad de los agentes gubernamentales para generar innovación y flexibilidad en el logro de los proyectos públicos (evitar sobresimplificaciones).

Un primer elemento que enfrenta esta corriente es la dualidad especialización frente a diversidad. Ante ello se propone la flexibilidad para lograr: destacar el *resultado* sobre el *control*, *confianza* sobre *supervisión*, *innovación* sobre *cumplimiento* de metas, tarea de un proceso de redefinición de las relaciones entre gobernantes y gobernados, representantes y funcionarios. Y para que el gobierno logre discrecionalidad confiable debe mejorar:

1. Capacidad de información



2. Sistema de administración financiera
3. Tecnología
4. Vínculo presupuesto con resultados
5. Servicio a clientes y administración de calidad total
6. Observaciones de los resultados
7. La esencia de la acción no es con los clientes sino con los ciudadanos.

No obstante, la crítica apunta a que la burocracia es un cuerpo interesado de actores, descubierto hace mucho por la sociología. Ospina Bozzi (1993), se plantea la profesionalización de la gerencia pública en América Latina e indica la necesidad de un marco teórico que pueda ser traducido en proyectos educativos. Para ello se

propone una “visión ecológica” de la gestión pública. Su intención es relacionar conceptualmente elementos de la práctica organizativa en la esfera micro con elementos de la política pública en la esfera macro. También propone la relación entre gestión y desarrollo en el plano del conocimiento científico-social. Todo lo anterior con el objetivo de comprender mejor la naturaleza de la gestión pública que distingue de la administración pública en los siguientes términos:

Ospina critica la corriente estadounidense que propone la idea de “reinventar el gobierno” con el propósito de abrir la discusión entre lo público y lo privado. Señala que la gestión pública está relacionada con la función social y política de las burocracias y tiene la obligación de ser representativa; establece tres vectores de diferencia con la gestión privada propuestos por Harmon y Mayer:

1. Distribución de bienes y servicios (éste es el único que comparten)
2. Proteger los derechos ciudadanos
3. Integridad de la ley

Al destacar las diferencias retoma la propuesta de Arellano entre lo público y lo privado:

Esta discusión por lo regular lleva a diversos autores a plantearse la necesidad del servicio civil de carrera con base en la tesis de que:

<i>Público</i>	<i>Privado</i>
Las burocracias públicas funcionan con un dualismo que define su naturaleza: son miembros de una red más amplia coordinada por el Estado como organización, cuya capacidad de acción afecta a cada componente de la red.	Son organizaciones con capacidad de acción propia, con sus dinámicas internas similares a las de cualquier otro tipo de organización, con juegos de poder y luchas en la distribución de los recursos e información.

...la naturaleza del liderazgo del gerente público alto y medio están marcadas por una línea muy sutil entre la lealtad política (partidista) y la objetividad administrativa. Esta línea se desdibuja en la medida en que el administrador no cuente con elementos de juicio profesional que le permitan legitimar cierta independencia de acción con relación al jefe político. Allí radica la importancia de crear profesionales especializados en el desempeño de la gestión pública y conocedores de los principios básicos de la administración pública como disciplina de estudio (Ospina, 1993:35-56).

Ante la *denominación de origen* del enfoque de la gestión pública estadounidense, Ospina propone un marco teórico integrado, caracterizado por la heterodoxia conceptual alimentada por diversas disciplinas. Todo con el propósito de capturar la complejidad de la realidad social latinoamericana en un proceso de “criollización” en donde el liderazgo de la universidad es fundamental.

Es importante introducir algunas reflexiones que se hacen en organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que influyen en los gobiernos de los países miembros. En un documento de ésta se resalta la inconveniencia de estructuras gubernamentales inadaptadas muy similares a lo propuesto por las corrientes estadounidenses analizadas por Arellano y Ospina. La propuesta plantea a los países los siguientes requisitos, si se quiere estar a la vanguardia de la gestión:

1. Usar y reutilizar los recursos de manera más rápida y flexible
2. Obtención de resultados
3. Mejor relación costo-eficacia en la asignación de los recursos públicos
4. Desregular los procesos de gobierno
5. Mayor participación ciudadana en las acciones gubernamentales

También plantea la idea de introducir innovaciones, aunque sea a ritmos e intensidades diferentes, destacando la necesidad de:

1. La reducción del tamaño del sector público
2. Eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos
3. Mejorar la calidad del servicio público
4. Flexibilizar desde una óptica estratégica según los cambios externos
5. Resultados (*performance*) económicos nacionales

Todo bajo un modelo caracterizado por los siguientes rasgos:

1. Orientación hacia resultados
2. Gestión descentralizada
3. Privatización de los servicios
4. Competitividad mediante la fijación de objetivos de productividad (eficiencia)
5. Capacidad de estrategia en el gobierno central para la adaptación flexible a los cambios del exterior

Debido a la diversidad de nociones sobre la gestión pública y los elementos que constituyen la gobernabilidad, es necesario exponer cuáles podrían ser los componentes que se utilizarían para estudiar los gobiernos delegacionales y así pasar al estudio de

las instituciones que constituyen el marco de restricciones fundamental en la toma de decisiones de los gobiernos locales, así como del conjunto de los comportamientos sociales.

El estudio de las instituciones, perspectivas conceptuales y metodológicas

Una versión sobre la utilidad del concepto de *instituciones* para explicar el marco fundamental en el que se toman las decisiones de los gobiernos es la vertiente sociológica enfocada al análisis de las organizaciones que entre otros desarrollan Powell y DiMaggio. Como lo señalan estos investigadores estadounidenses, el análisis institucional es tan antiguo como la exhortación de Emile Durkheim a estudiar “los hechos sociales como cosas”, pero suficientemente novedoso para ser precedido con la palabra *nuevo* en la bibliografía contemporánea.

El *nuevo institucionalismo* se ha convertido en la perspectiva de análisis que permite explicar los mecanismos para la formación de los consensos y la creación de metas colectivas en la sociedad. Conceptos como *rutina* y *atención organizacional* cuestionan el concepto de *racionalidad* como explicación única del comportamiento de las organizaciones e incluyen el factor temporal en el nuevo modelo de toma de decisiones.

Como lo señalan Cabrero y Nava (1999), la estrategia institucional se centra en el ámbito local de gobierno, gradualmente se ha convertido en un ámbito gubernamental estratégico, tanto para mantener los índices de eficiencia en la gestión pública que la economía y el desarrollo requieren, como para mantener los espacios de gobernabilidad que la nueva relación Estado-sociedad exige.

Sin embargo, no son claras las estrategias para fortalecer institucional y administrativamente a los gobiernos municipales. ¿Es necesario visualizarlos como agencias prestadoras de servicios que deben ser modernizadas para ofrecer una mayor calidad y satisfacción al cliente-usuario?, o ¿lo que se requiere es fortalecer las capacidades de gobierno e interlocución con la ciudadanía para generar arreglos armónicos y proyectos de desarrollo respaldados por el consenso y la legitimidad? La modernización económica, tanto como la transición democrática y las transformaciones sociales, son procesos que presionan simultáneamente sobre los gobiernos locales (Cabrero y Nava, 1999:7).

Lo primero que se ha hecho para atender el rediseño institucional en los gobiernos locales ha sido modernizar desde una óptica técnica y administrativa, mejorando su capacidad de prestación de servicios, buscando el manejo eficiente de sus finanzas locales y, en ocasiones, la incorporación de agentes privados en las tareas locales como

método de “saneamiento” de vicios burocráticos y de arreglos político-administrativos que interfieren en la gestión municipal.

El problema, como lo señalan Cabrero y Nava (1999), es que por esta vía si bien pueden mejorar las cualidades administrativas, no se fortalecen plenamente los gobiernos locales en la medida en que se dejan de lado sus capacidades para articular los proyectos sociales, para generar los consensos necesarios, para dar rumbo a la inquietud y energía ciudadanas. La propuesta es no enfrentar un conflicto; se propone que cualquier estrategia de fortalecimiento de un gobierno local debe ser capaz de integrar ambos aspectos: mejores métodos de gestión –más racionales, técnica y administrativamente– y mejores mecanismos de interlocución entre gobierno y ciudadanos –creadores de espacios institucionales más eficaces y confiables.

Es evidente que en el ámbito de un gobierno local los retos en la toma de decisiones son complejos y dinámicos. No se trata sólo de reunir expertos que resuelvan racionalmente los problemas acumulando información y planeando. Se trata, como lo entiende esta visión gerencial, de integrar un pensamiento que pondere las diversas racionalidades y restricciones en la toma de decisiones, de un método de dirección que sugiera rumbos y orientaciones claras. Se requiere construir redes de decisión suficientemente descentralizadas para focalizar problemas y soluciones, pero a la vez suficientemente integradas para mantener un proyecto común que fortalezca y no debilite al gobierno local. Se pretendería una gerencia pública que permita transitar de un modelo tradicional de gobierno en donde prevalecen las tareas rígidas y repetitivas, a un modelo de toma de decisiones en situaciones cambiantes y complejas. Para Cabrero y Ramos (1999:9),

La gerencia pública... no debe ser entendida como una técnica específica y proveniente de la administración de empresas. Se trata de un método de toma de decisiones más que de una técnica específica y aislada proveniente de la administración de empresas. Es decir, un método que en su proceder conjunta diversas técnicas. Algunas de carácter administrativo (sistemas de planeación estratégica, sistemas de control de gestión, procesos de reingeniería, métodos de evaluación costo-beneficio, etcétera), otras de carácter técnico propias al sector de actividad (normas de evaluación de sistemas de transporte, de recolección y tratamiento de basura, de monitoreo del medio ambiente, etcétera).

Para Cabrero, asumir este método no implica trasladar de manera mecánica un modelo de un contexto diferente como es el estadounidense; se pretende aprovechar el diseño gerencial en contextos de recursos escasos

...la gerencia pública propone un método para la toma de decisiones públicas en condiciones que se caracterizan por la restricción de recursos y por la alta complejidad. Restricción de

recursos (materiales, técnicos, humanos, financieros y temporales), y complejidad dada la gran cantidad de variables que intervienen y el poco o nulo control que se tiene sobre ellas (variables muy diversas, que evolucionan rápidamente, poca o insuficiente información sobre las mismas, intereses encontrados, actores dinámicos, entre otros aspectos).

En conclusión, la institución que constituye el gobierno delegacional deberá pasar por el reconocimiento de lo que es un buen gobierno en un contexto en donde los recursos son extremadamente escasos. Requerirá de identificar claramente las variables que le permitan medir y evaluar su gestión para lo cual se obligará a incorporar una visión de ciudadanía cada vez más incluyente.

El estudio de la participación ciudadana, perspectivas conceptuales y metodológicas

La ambigüedad en el significado de la participación ciudadana conduce muchas veces a utilizar la noción en una misma práctica con sentidos disímiles y hasta contradictorios. Connill (1991), desde una perspectiva filosófica, analiza cómo la polisemia (es decir, la multiplicidad en significados de una palabra) puede ser enriquecedora para la creatividad de las ciencias sociales.

No obstante, nos advierte, hay casos en que la ambigüedad es peligrosa y sirve para sustentar valores tan antagónicos como los que están tras las nociones de democracia y dictadura. Algo más, a nombre de la participación ciudadana es que se le convierte en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades. Para llegar a una definición general del concepto de *participación*, es necesario establecer los diferentes tipos en los que podría caracterizarse:

Participación { Social
Comunitaria
Política-ciudadana

Según Ziccardi (1998) la *participación social* es la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos; la *participación comunitaria* se instala en el campo de las actividades asistenciales propias del mundo de lo no estatal; y la *participación política* se reserva a la relación que tienen los individuos con el Estado, en donde el voto como forma de elección de los representantes es el primer factor de ésta. Mientras que la *participación ciudadana* se ubica también en la relación que tienen los individuos con el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal. Y refiere a aquellas experiencias de intervención de los individuos en actividades pú-

blicas para hacer valer sus intereses sociales. No reemplaza la participación política, le da un sentido pleno al concepto de ciudadanía, es decir, que más allá del derecho del voto, los habitantes serán ciudadanos en tanto tengan acceso a bienes y servicios básicos (Ziccardi, 1998, Cunill, 1997).

La participación se basa en una ciudadanía activa y en la existencia de una red lo más densa posible de organizaciones sociales de todo tipo. Sin una fuerte vida asociativa, la participación no es posible. Según Alexis de Tocqueville (1998) esto es así porque supone que mediante la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva en sí el respeto por las instituciones. El voto es el primer escalón, en tanto el derecho de los ciudadanos a elegir a sus representantes, la participación agrega a esta forma de gobierno su capacidad de ser gobierno de todos los ciudadanos (Ziccardi, 1998).

Otro problema se plantea desde el enfoque de la ciudadanía y la pregunta es ¿cómo crear ciudadanía? Para Sergio Zermeño:

Hay que partir de un hecho radical: los ciudadanos no consideran la participación colectiva como algo atractivo: la gente no tiende a participar sino que en la mayoría de los casos tiende a refugiarse y a delegar sus responsabilidades en los líderes o en los representantes, a menos que considere que algunos de sus problemas urgentes podrán ser resueltos con ese acto colectivo de participar.

En América Latina las políticas sociales fueron importantes mecanismos de clientelismo político que operaron con cierta eficiencia en el periodo del Estado corporativo. En los ochenta en diversos países se asume al neoliberalismo como eje central de la actividad económica; en el ámbito político y social la participación ciudadana es excluida en el discurso por las dictaduras, como es el caso de Chile, y es identificada en México como la devolución a los agentes privados de funciones que tradicionalmente desarrolló el Estado, es decir, aparece como una fórmula de privatizar. Así, la participación ciudadana frente a la renovación del Estado permite reemplazar el paternalismo mediante la formulación de iniciativas de desarrollo avaladas en la propia capacidad de los grupos intermedios, acordes con el principio subsidiario (González Samohod, 1980). Planteada así la situación de la participación ciudadana como una forma de privatización, ésta ya no se promueve como un método político, sino como una necesidad para fundar y defender los principios liberales y credo de los individuos. Y esto se refuerza por dos razones fundamentales:

1. La incapacidad del aparato administrativo de tipo burocrático weberiano para dar respuesta a la enorme desigualdad existente en la distribución de los re-

cursos, por lo que tiene que dar entrada a la nueva administración basada en conceptos como *governance*, vinculados estrechamente al enfoque de la gestión pública de la escuela estadounidense que evalúa mediante indicadores la eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia y responsabilidad con que opera la administración pública y,

2. Se presenta la decisión política como producto de un proceso de negociación con los diferentes sectores sociales en el que el Estado se sitúa como mediador neutral y fiel ejecutor del pacto entre iguales.

En este sentido podríamos señalar que la participación ciudadana hoy pasa por un proceso de inclusión en la perspectiva de la gestión pública en donde los diferentes actores se ven reflejados en las distintas instituciones de gobierno, principalmente en la gestión local, ante lo cual las relaciones intergubernamentales cambian y se ubican renovadamente en los principios de la gobernabilidad.

El estudio de las relaciones intergubernamentales, perspectivas conceptuales y metodológicas

En la actual fase de globalización, integración mundial de mercados, desvanecimiento de las fronteras de los Estados nacionales y redefinición del contexto de soberanía, emerge una tendencia a impulsar y fortalecer las identidades locales y regionales, como un mecanismo social de defensa a su entorno inmediato. Así, estamos ante el resurgimiento de lo local como eje de la acción social.

En nuestro país, como en otros, en un momento dado fue necesario centralizar para consolidar al Estado, pero estamos en los albores de una redistribución de los recursos y del poder político que hacen que el municipio pueda ocupar un lugar preponderante en el nuevo escenario nacional. Las soluciones a muchos problemas nacionales están, precisamente, en lo local y, por tanto, se hace necesario replantear estrategias que consideren, por un lado, una mayor participación y responsabilidad de los gobiernos locales y, por el otro, un mejor uso de recursos para solucionar problemas detectados más cercanamente. Para atender esta situación, hay tres conceptos que están en la mesa de la agenda nacional de discusión: federalismo, las relaciones intergubernamentales y descentralización.

Un considerable número de análisis teóricos sobre federalismo han explicado la organización y el funcionamiento del gobierno, en sus distintos ámbitos, con base en el análisis de los lineamientos formales y jurídicos del régimen. Así, la forma asumida por el régimen político administrativo puede ser catalogada como federal, de acuerdo con la manera más o menos amplia en que se establecen posibilidades para la acción de

los estados y/o municipios con soberanía y cierto grado de autonomía en relación con el poder central. Desde esta perspectiva, las facultades locales se definen conforme a los espacios conferidos por lo federal de manera subsidiaria, partiendo de un pacto de acuerdo mutuo, aunque nunca definitivo, entre el centro y la periferia. Sin embargo, la discusión del federalismo no puede centrarse únicamente en el ámbito de lo legal, administrativo y fiscal, sobre todo si se toma en cuenta que el ejercicio concreto de gobernar incluye procesos políticos, conflicto y relaciones de intercambio que adquieren diariamente una expresión local y regional dentro del juego de poder.

Una perspectiva para estudiar el federalismo es tomar en cuenta aspectos formales de competencias y relaciones de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y esferas de gobierno (federal, estatal y municipal). Otra, son las relaciones intergubernamentales que ofrecen la posibilidad de considerar diversos aspectos, en espacios de gobiernos distintos, para explicar el comportamiento complejo seguido por los autores, en la manipulación de los elementos y recursos diversos para concretar acciones públicas. Tomando en cuenta las relaciones y el patrón de autoridad como elementos clave, se pueden detectar tres grandes modelos (véase Cuadro 1):

1. Modelo de autoridad coordinada. En el cual se da una distinción y separación clara entre el gobierno federal y el gobierno de los estados. Los gobiernos locales siempre son incluidos dentro y dependen de los gobiernos estatales. En este esquema las relaciones son interdependientes y los patrones de autoridad autónomos.
2. Modelo de autoridad inclusiva. En el cual las relaciones de autoridad son jerárquicas; supone que el gobierno nacional busca expandir su proporción de poder ejercido sobre los estados y sus municipios. Para conseguirlo hay dos estrategias posibles: reducir los poderes y competencias de los estados o municipios o ambos; hacer crecer el círculo de poder del gobierno nacional fuera o más allá de las competencias de los estados y municipios, sin afectarlos.
3. Modelo de autoridad traslapada o sobrepuesta. En el cual los espacios de gobierno coinciden parcialmente entre sí. Las relaciones que se dan son interdependientes y el patrón de autoridad la negociación. Este modelo tiene tres características: las áreas sustanciales de operaciones gubernamentales implican unidades (o funcionarios) del ámbito federal, estatal y municipal simultáneamente; las áreas de autonomía son pequeñas en comparación y el poder o influencias de cualquier jurisdicción o funcionario es limitada de manera significativa. Estos límites producen una situación de autoridad negociada.

La descentralización de la acción pública es vista como un filtro técnico-político para reconstruir, estructurar, reordenar y canalizar las respuestas gubernamentales a

las demandas y necesidades de la sociedad. Su legitimidad se basa en el esperado incremento de la eficiencia y la promesa de un marco de participación más plural. Puede verse circunscrita a procesos administrativos, normativos y técnicos; pero una conceptualización más amplia debe implicar el tema del poder que se coloca en el centro del debate. Asimismo, desde hace unas tres décadas, en América Latina la descentralización se ha convertido en un camino a seguir para el redimensionamiento del aparato estatal. Finalmente, una breve definición de relaciones intergubernamentales que abarca lo que hemos visto es la de William Anderson: “un importante contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación”.

Sugerencias prácticas para que las relaciones intergubernamentales se conviertan en una dinámica de impulso a la innovación de gobiernos locales de la Ciudad de México:

Relación del gobierno central con las delegaciones. Se requiere que independientemente de la filiación política del gobernador y del delegado se mantenga una buena relación no sólo funcional, sino de coparticipación y cogestión, integrando también las diferentes dependencias e instancias del ámbito estatal. La administración delegacional tiene que separar el espacio político del espacio de la gestión.

Liderazgo. Se requiere, por parte del delegado, un liderazgo que provea una amplia base de aceptación de parte de las comunidades y una coordinación al interior del equipo de funcionarios.

Equipo de trabajo. Se requiere que el delegado cuente con un equipo de trabajo comprometido, capaz, con entusiasmo, con una actitud abierta al cambio y con espíritu de servicio. Asimismo, se requieren sistemas de coordinación interna del equipo de trabajo que permitan mayor eficiencia y eficacia en la gestión local.

Participación de la población. Hacer partícipe a la población de las acciones de gobierno genera una dinámica altamente favorable en la que el trabajo conjunto del gobierno local con la sociedad da resultados positivos. Se sugiere la elaboración de encuestas para conocer la percepción de la gente acerca de las necesidades de obra de gobierno.

Descentralización en la toma de decisiones. Previamente se requiere sentar las bases de la reestructuración mediante la reestructuración del organigrama y la elaboración del reglamento interno. Posteriormente, se establece la descentralización en dos aspectos: en la toma de decisiones de los funcionarios de las delegaciones y en la aplicación de recursos a las comunidades con mayores rezagos y de manera directa a los comités vecinales que ejercen los recursos.

Integración con otras delegaciones y municipios. Las delegaciones y municipios conurbados y aledaños pueden atender y hacer solicitudes para la solución de problemáticas comunes. La acción cooperativa y la participación voluntaria generan procesos

de concertación que benefician a las comunidades.

Nuevas formas de relación con la ciudadanía. Gran parte de la obra pública se realiza como resultado de convenios y acuerdos entre gobierno y ciudadanos. Se requiere de lograr las mayores ventajas de la integración de nuevos mecanismos para allegarse más recursos, además de una gestión de recursos eficaz fuera de conflictos inter e intrapartidistas.

En nuestro país se da un contenido distinto a la institución delegacional a medida que los vínculos entre las dependencias y entidades gubernamentales empiezan a regirse por reglas más claras. Paulatinamente, las delegaciones adquieren fuerza en sus demandas y encuentran canales para establecer comunicación y ejercer presión sobre los otros ámbitos de gobierno. Esta tendencia se presenta con serias diferencias de acuerdo con la importancia y el peso de las delegaciones implicadas, para muchas de las cuales la subordinación (sobre todo política) continúa siendo una cuestión difícil de superar dadas las carencias que presentan.

Aun así, en lo general, puede plantearse que los cambios en las relaciones intergubernamentales se empiezan a traducir en un cambio en los vínculos que pasan del flujo jerárquico a una red compleja de interacciones. No se trata de considerar sólo los nexos entre actores y participantes de distintas esferas y ámbitos, sino la modificación de los medios de intercambio que fluyen en esta red de relaciones.

Programa estratégico integral de regeneración y recuperación del centro histórico de Xochimilco: patrimonio cultural de la humanidad

Antecedentes

En febrero de 2001, se inician los trabajos de gestión de la delegación Xochimilco para la ampliación del Foro Cultural Quetzalcóatl y la construcción de las nuevas oficinas delegacionales, la obra pretendía ser el eje de un proyecto de rescate del centro histórico de Xochimilco. Inicialmente se propone como objetivos:

1. Recuperar el espacio público para el paseo de las familias, el desarrollo de la cultura y las actividades económicas, turísticas y comerciales tradicionales.
2. Devolverle a la ciudadanía el lugar histórico de su gobierno y fortalecer con ello su identidad local.

Sin embargo, en ese momento las reglas en las relaciones intergubernamentales no estaban claras y aunque el 31 de agosto de 2001 el gobierno delegacional solicitó la licencia al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), por estar este edificio en zona histórica según decreto federal de 1986 y que esta institución la otorgara el 5 de septiembre de 2001. El 28 de diciembre de ese mismo año, el INAH suspende la obra, sin estar instaladas las autoridades jurídicas del instituto y sin existir previo comunicado por escrito o verbal, argumentando dos aspectos: 1) el desplante de la obra fuera de los espacios aprobados en los planos que se acompañaron en la licencia, y 2) que el armado de estructura no permitía la reversibilidad de lo construido a efecto de recuperar en el mediano plazo el espacio histórico de la plaza. Este último punto es realmente incongruente, ya que toda obra es reversible si se le derrumba, además este punto no está considerado en la licencia y no existe en ninguna ley o norma.

A partir de este momento de conflicto intergubernamental es cuando se desencadena un proceso que obligará a los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales a construir por primera vez, en un contexto de gobiernos delegacionales electos con diferente filiación política del gobierno federal, reglas institucionales no formales que permitan enfrentar el conflicto. Después de una serie de reuniones intergubernamentales se va aclarando el fondo del conflicto y aparece claramente la inconformidad de organizaciones sociales locales que se habían venido manifestando en contra de las obras, como el motivo que llevó al INAH a suspender la licencia.

Los técnicos encargados de aplicar y verificar la normatividad relacionada con el patrimonio histórico dieron su autorización a las obras a partir del referente tradicional (no formal) de la gestión gubernamental que consiste en atender y dar respuesta a este tipo de solicitudes con la condición de que la institución es incapaz de realizar estudios técnicos suficientes que aseguren eficaz y eficientemente el cumplimiento de la normatividad, reservándose el derecho a suspender las licencias si aparece algún tipo de compromiso.

En el pasado los compromisos se limitaban fundamentalmente al poder presidencial, que designaba a todas las autoridades de la Ciudad de México, incluyendo a los delegados, por lo que el conflicto no aparecía públicamente y se resolvía atendiendo los intereses de facciones políticas. En esta ocasión el poder local podía ser cuestionado, utilizando la práctica tradicional de la discrecionalidad en la aplicación de la ley a juicio de la autoridad federal en contra de la acción de un gobierno de diferente filiación política.

En esta ocasión una asociación civil, Xochicopalli Michihua, cuestionó que la licencia se había otorgado "al vapor". La respuesta de la institución federal parecía que ahora respondía a la ciudadanía y no a los intereses del presidente o facción política en el poder; el propio instituto, en declaraciones al periódico *El Universal* (9/02/2002), señalaba que:

el instituto piensa que si una obra no está validada por los ciudadanos, tiene que revisarse de manera minuciosa, por que si la ciudadanía no está de acuerdo, por más benéfica que sea una obra, por muy apegada que esté en la legalidad, estos son los tiempos en que tenemos que tomar en cuenta a los ciudadanos.

Sin embargo, lo cierto es que se ocultaba la ineficiencia de la institución ante la opinión pública y con el “reconocimiento” de las demandas de actores sociales se pretendía deslindar la responsabilidad del gobierno federal. En esa misma nota periodística se decía que “aunque en la delegación solicitan en estos momentos la reanudación de las obras porque aseguran que ya solventaron la solicitud técnica que hizo el INAH, dicho organismo no da su autorización, debido a que no considera satisfactorias las modificaciones”.

Con esto, en apariencia se ponía fin a un conflicto intergubernamental, situación que seguramente en el pasado político hubiera sucedido. Sin embargo, el gobierno delegacional electo por primera vez después de 72 años, se lanzaba en la búsqueda de concretar su objetivo y el compromiso que éste asumió con la ciudadanía de rescatar el patrimonio cultural de la humanidad en Xochimilco.

El 14 de febrero, después de una serie de negociaciones y denuncias en los medios escritos y electrónicos, el INAH asume el compromiso de resolver la petición del gobierno delegacional con base en lo que determine el Consejo Consultivo que es un organismo colegiado y resolutorio. Sin embargo, el compromiso no se cumple, por lo cual la autoridad delegacional se da a la tarea de iniciar un proceso de promoción de la participación ciudadana. El 1 de agosto de 2002, inician las reuniones de autoridades delegacionales con vecinos de los 17 barrios del centro de Xochimilco para informar sobre el Proyecto estratégico integral de regeneración y recuperación del centro histórico de Xochimilco: patrimonio cultural de la humanidad.

En las asambleas de los barrios se presentan videos, diapositivas, planos y volantes informativos, además de la presencia de los más altos funcionarios de la delegación que responden de frente a las preguntas de los asistentes y acuerdan las modificaciones al proyecto. La principal demanda es retirar el edificio construido al frente del Foro Cultural Quetzalcóatl, demanda que es recogida por el gobierno local, modificando el proyecto de construcción con el desplazamiento de un nuevo edificio al frente por una construcción que adiciona un piso al edificio del Foro Cultural Quetzalcóatl.

El INAH no acepta esta propuesta y el gobierno delegacional acude con movilizaciones sociales a la presidencia de la república y paralelamente denuncia el descuido de las autoridades federales del sitio patrimonial ante la Unesco. Es hasta el 26 de septiembre de 2002 que se abre una nueva etapa en las relaciones intergubernamentales con la negociación entre la presidencia de la república, el INAH, el gobierno del Distrito Federal mediante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) y

el gobierno delegacional, acordando que el emplazamiento del nuevo edificio delegacional será en el sitio que actualmente ocupa el Foro Cultural Quetzalcóatl, el carácter mixto del nuevo edificio: cultural y de oficinas administrativas, y sujetarse a la evaluación del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) y criterios independientes para decidir el destino de los murales de los alumnos de la Escuela Nacional de Artes Plásticas de la UNAM.

El 11 de diciembre de 2002, en el marco del xv aniversario de la declaratoria de Xochimilco como Patrimonio Cultural de la Humanidad, la Seduvi anuncia el nuevo proyecto del edificio delegacional que se construirá encima del Foro Cultural Quetzalcóatl, utilizando la estructura metálica de la construcción suspendida por el INAH. El 17 de marzo de 2003, el INAH otorga la nueva licencia para la construcción del edificio delegacional en el sitio acordado.

El Programa

En 1987, Xochimilco es declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Unesco, principalmente la zona chinampera y su centro histórico. Los monumentos tangibles fueron reconocidos como valor universal excepcional desde el punto de vista histórico. En ese año se reconocía que en su conjunto, chinampas y asentamiento urbano, eran obras del hombre y la naturaleza cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje, les da un doble valor universal.

La declaratoria de patrimonio cultural de la humanidad se basa en la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, celebrada en 1972 en la decimoséptima reunión de la Conferencia General de la ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en París.

En esta Conferencia general de la ONU se reconocía, entre otros puntos, que:

1. El patrimonio cultural y natural está cada vez más amenazado de destrucción, no sólo por las causas tradicionales del deterioro, sino también por la evolución de la vida social y económica que les agrava con fenómenos de alteración o de destrucción aún más temibles.
2. El deterioro o la desaparición de un bien del patrimonio cultural y natural constituye un empobrecimiento nefasto del patrimonio de todos los pueblos del mundo.
3. La protección de este patrimonio a escala nacional es en muchos casos incompleta, dada la magnitud de los medios que requiere y la insuficiencia de los recursos económicos, científicos y técnicos del país en cuyo territorio se encuentra el bien que ha de ser protegido.

En Xochimilco se han hecho esfuerzos por rescatar el patrimonio cultural de la

humanidad, destacando en el ámbito jurídico:

1. La declaratoria de zona de monumentos históricos en 1986,
2. Las expropiaciones de los ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco en 1989, por causa de utilidad pública de 1 038.13 hectáreas para rescate ecológico y la recuperación de la producción tradicional chinampera,
3. La declaratoria que establece como zona prioritaria la preservación y conservación del equilibrio ecológico y declara como Área Natural Protegida una superficie de 2 657.08 hectáreas, en 1992,
4. El 30 de diciembre de 2000 el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la nueva Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, la cual contempla la creación de un Consejo de Salvaguarda, así como la posibilidad de establecer Juntas de Salvaguarda en cada delegación política.
5. La nueva ley propone también la creación de un Registro Público de los Bienes Inmuebles y un Centro de Información del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal. El ámbito de protección de esta ley incluye las zonas, espacios abiertos monumentales y los monumentos del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico de importancia para el Distrito Federal. Una zona de patrimonio urbanístico arquitectónico es aquella “representativa de la cultura y evolución de un grupo humano, conformada por arquitectura y espacios abiertos, cuya cohesión y valores son reconocidos desde el punto de vista histórico, estético, tecnológico, científico y sociocultural, que la hace meritoria de ser legada a generaciones futuras”. Se establecen las categorías de Centro Histórico, Barrio Antiguo, Colonia y Conjunto Histórico. Los Espacios Abiertos Monumentales y los Monumentos Urbanísticos se califican como “medio físico definido en suelo urbano, libre de una cubierta material, proyectado y construido por el hombre con algún fin específico”. La ley contempla la salvaguarda de acequias, atrios, calles, canales, chinampas, deportivos al aire libre, huertos, jardines, jardines botánicos, panteones, parques urbanos y zoológicos, paseos, plazas y viveros.

En el ámbito de la planeación se elaboran diversos programas y planes de desarrollo urbano:

1. En 1987 el Programa parcial establece los usos del suelo en la zona patrimonial para mejorar, rehabilitar y conservar el patrimonio cultural histórico y arqueológico,
2. En 1995 el Programa parcial establece las zonas de protección especial,

3. El Programa Urbano Delegacional de 1997 (vigente), incorpora la zonificación del límite patrimonial, aunque no el histórico.

Las principales acciones del gobierno federal y su inversión se establecen entre 1989-1993, con el Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco, que tuvo una inversión de 1 200 millones de viejos pesos (de 1993). Un plan nunca antes hecho en la Ciudad de México, que combinó obras hidráulicas monumentales, tratamiento de aguas para su reutilización, la reactivación de las actividades agrícolas, el estudio histórico y arqueológico del sistema de chinampa y la transformación de las condiciones sanitarias de los poblados, introduciendo dobles drenajes para la conservación de los cuerpos de agua y del acuífero.

La parte más descuidada fue el área urbana, siendo atendida por el primer gobierno local electo 2000-2003 y continuada por el segundo gobierno electo 2004-2006. Los trabajos de remodelación y recuperación del centro histórico de Xochimilco se iniciaron a finales de 2001, con las dificultades de que la principal área natural y productiva patrimonial es administrada y normada por una institución local, la Secretaría de Medio Ambiente y la parte urbana normada por una institución federal. Ambas instituciones despreocupadas por el futuro del sitio y sin la intención de invertir en el desarrollo de un programa de manejo integral.

Por lo anterior, el gobierno local aspiró a establecer una relación interinstitucional coordinada con los gobiernos federal y de la Ciudad de México. El hecho de que el gobierno local electo (delegacional en este caso) fuera el más cercano a la ciudadanía, le permitió tener claridad sobre la importancia de la conservación del patrimonio y estaba claro que para lograr los primeros pasos en la protección del sitio era menester conocerlo y estimarlo. No es posible defender y proteger algo que se desconoce; así se dedicó tres años a convencer a las diferentes instituciones estatales y federales de invertir en el sitio.

Durante los primeros meses de la administración 2003-2006, se continuó con la tarea de reestablecer las relaciones interinstitucionales ineludibles para garantizar una continuidad en la protección del patrimonio de la humanidad y actualizar la información necesaria.

Para lograr el cruce exitoso entre la cultura y las actividades productivas del área natural, el gobierno delegacional se propuso cinco estrategias que enlazadas en un todo aspiran a crear, generar y consolidar espacios a partir de los propios actores, en donde la comunidad oferta su cultura en un proceso de innovación.

1. Rescate del paisaje cultural-natural (construcción y habilitación de la infraestructura turística y urbana para mejorar la imagen de Xochimilco),
2. Reordenamiento del transporte y la vialidad,

3. Seguridad pública y participación ciudadana,
4. Desarrollo económico turístico-cultural, y
5. Reordenamiento del comercio en la vía pública.

El factor que vincula a las cinco estrategias es la recuperación del espacio del antiguo palacio municipal (1871), que como se vio anteriormente, fue el detonador de la propuesta para constituir un programa integral. Hasta 1944 el edificio municipal constituía parte de los símbolos del centro histórico. Éste fue sustituido por un segundo edificio de dos pisos, mismo que fue demolido en 1972 y el gobierno delegacional se trasladó entonces a oficinas rentadas en el centro histórico, hasta 1984 que ocupó la antigua cárcel a un costado del Deportivo Xochimilco.

Actualmente este espacio es ocupado por los vendedores en vía pública como en casi todas las plazas públicas, por lo cual el propósito que se trazó este gobierno es reintegrar al centro histórico de Xochimilco sus oficinas de gobierno y recuperar parte de su patrimonio intangible, así como devolver a la ciudadanía un espacio público hoy privatizado por diversos medios.

Es destacable que el programa reconozca que el rescate de la traza original del centro histórico de Xochimilco, las edificaciones y los espacios perdidos a través del tiempo, en su mayoría no se pueden recuperar en toda su integridad, ya que éstos se ajustan a las necesidades que prevalecen en su momento.

Estos propósitos se han tratado de concretar mediante un método en el cual el centro histórico de Xochimilco es entendido como un universo posible de aislar con el fin de establecer cinco estrategias, cuyos componentes mantienen entre sí relaciones de causa-efecto determinadas por un conjunto de reglas internas y externas al propio universo, en donde el comportamiento conjunto es distinto del que alcanzarían los componentes por separado o simplemente sumados entre sí.

De esta manera los logros del programa aún son limitados en la eficacia que se requiere para atender los deseos de la ciudadanía. Sin embargo, han logrado establecer una nueva configuración en las relaciones intergubernamentales, destacando dos factores centrales: 1) el compromiso del gobierno federal con recursos económicos, aunque limitados, importantes en la relación intergubernamental y, 2) el compromiso de la Unesco para la realización de un plan maestro que seguramente reacomodará las relaciones intergubernamentales nacionales e internacionales para la atención de los sitios patrimoniales a escala nacional e incluso se constituirá en un paradigma de la acción institucional.

Bibliografía

Bozeman, Barry (1998). *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, CNCPAP-FCE, México, p. 3.

Cabrero Mendoza, Enrique y Gabriela Nava Ramos (coords.), (1999). *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, Miguel Ángel Porrúa/ CIDE, México.

Cabrero Mendoza, Enrique (1998). "Gestión pública, ¿la administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?", en Bozeman, Barry, *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, CNCPAP/FCE, México.

Cunill, Nuria (1997). "Los posibles fundamentos de la participación ciudadana en participación social y ciudadana", *Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y municipal*, INAP, México.

Dahl Robert (1996). *La poliarquía, participación y oposición*, Rei, México.

— (1999). *La democracia, una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid.

El Universal, 9 de febrero de 2002.

Gilbert, R., D. Stevenson, H. Girardet y R. Stren (1996). *The role of local authorities in the Urban environment*, cap. 2, Earthscan, Londres.

Guerrero, Omar (1986). *La teoría de la administración pública*, Harla, México.

March, James G. y Johan P. Olsen (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, CNCPYAP/ FCE, México.

Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi (1987). "El municipio entre la sociedad y el Estado", *Estudios Mexicanos*, vol. 3, núm. 2, verano, University de California, p. 289.

Messenet, Michel (1975). *La nouvelle gestion publique: pour un État sans Bureaucrati*, mimeo.

Ospina Bozzi, Sonia M. (1993). "Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública", *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 1, enero-junio, CIDE, México, pp. 35-56.

Ramírez Kuri, Patricia (1991). "Gobierno local", *Léxico de la política*, FCE, México, pp. 200-294.

Sánchez González, José Juan (2001). *La administración pública como ciencia*, IAPEN/Plaza y Valdés, México.

Tocqueville, Alexis (1998). *La democracia en América*, Alianza Editores, Madrid, p. 7.

World Bank, *Managing Development. The governance dimension. Discussion paper*, Washington, DC.

Ziccardi, Alicia (1993). *Las tareas de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, IIS-UNAM/ Miguel Ángel Porrúa, México, p. 14.