

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS



**LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS A TRAVÉS
DE REDES DE POLÍTICA EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS: DOS
CASOS DE ESTUDIO**

TESINA:

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

PRESENTA

GILBERTO SÁNCHEZ PANTOJA

DIRECTOR DE LA TESINA: MTRO. GUILLERMO M. CEJUDO RAMIREZ

MÉXICO, D. F., JUNIO DE 2008.

*A mi padre donde quiera que se encuentre...
Gracias papá.*

Agradecimientos

En primer lugar, quiero expresar mi agradecimiento a mi familia, a mi madre porque le debo mucho de las cosas de mi vida, a su esposo por ser otro padre para mí, a mis hermanos, a Imelda por que con su compañía torna placentera mi existencia.

Del mismo modo, agradezco a quienes enriquecieron mi estancia en el CIDE: en especial a Guillermo M. Cejudo por sus pertinentes comentarios y críticas sobre esta tesina, y por permitirme colaborar y aprender en algunos de sus proyectos de investigación; a Claudia Maldonado y Víctor Figueras por sus consejos metodológicos, pero sobre todo por su apoyo en los momentos difíciles de la maestría; a David Arellano y Enrique Cabrero por sus enseñanzas y por apoyarme en la tarea que empieza; a María Amparo Casar por sus comentarios sobre la tesina; a Francisco J. Porras y a los integrantes del seminario sobre redes de políticas; y sobre todo a mis compañeros y amigos de la maestría. Gracias a todos.

Índice

<i>Introducción.</i>	5
<i>1. El redimensionamiento del estado y las redes de política</i>	8
<i>2. Conceptos básicos para explorar cómo se puede promover la cooperación de los actores de la red de implementación (Marco Teórico)</i>	14
2.1 La implementación	15
2.2 Las redes de implementación.....	15
2.3 La importancia de gestionar la red	19
2.4 Gestionando las interacciones en la red.....	22
2.5 Gestión de la estructura de la red	24
2.6 La capacidad de gestionar la red	26
<i>3. Metodología (selección de casos y fuentes de la información)</i>	29
<i>4. Estudios de caso</i>	37
4. 1 El programa Vivienda Económica de Hermosillo, Sonora.....	37
4.2 Diseño e implementación del programa Vivienda Económica de Hermosillo, Sonora	41
4.3 Programa Vivienda Popular y Organización Comunitaria de Tlalnepantla de Baz, Edo. De México.	51
4.4 Diseño e implementación del programa Vivienda Popular y Organización Comunitaria	54
<i>5. Resultados de los programas</i>	59
<i>6. Contrastando las variables caso por caso</i>	62

6.1 La gestión de la red y la implementación del Programa Vivienda Popular y Organización Comunitaria.....	62
6.2 Gestión de la interacción en la red de Tlalnepantla de Baz, Estado de México	62
6.3 Gestión de la estructura de la red de Tlalnepantla de Baz, Estado de México	63
6.4 La capacidad de gestionar la red	64
6.5 La gestión de la red y la implementación del Programa Vivienda Económica de Hermosillo, Sonora	66
6.6 Gestión de la interacción de la red	67
6.7 Gestión de la estructura de la red de Tlalnepantla de Baz, Estado de México	69
6.8 La capacidad de gestionar la red de Hermosillo, Sonora	69
<i>Conclusión</i>	72
<i>Bibliografía</i>	79
<i>Anexo Metodológico</i>	86

Índice de tablas

<i>Tabla 1 COMPARACIÓN DE LOS DATOS SOCIOECONÓMICOS MUNICIPALES</i>	31
<i>Tabla 2 INDICADORES FINANCIEROS MUNICIPALES 2005 (a)</i>	31
<i>Tabla 3 INDICADORES FINANCIEROS MUNICIPALES 2005 (b)</i>	32
<i>Tabla 4 OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES</i>	35

Introducción.

Los gobiernos municipales mexicanos, por lo general, se concentran en proporcionar los servicios públicos que se señalan en el artículo 115 constitucional.¹ Sin embargo, estos gobiernos se enfrentan a la necesidad de participar en la formulación e implementación de políticas públicas porque los otros niveles de gobierno así lo requieren o no lo consideran en sus agendas. No obstante, los gobiernos municipales enfrentan restricciones institucionales y de recursos que dificultan el desempeño de dichas tareas. En este sentido, algunos gobiernos han diseñado o se han involucrado en programas que para su implementación requieren de la cooperación de actores extra gubernamentales o privados. Es decir, los gobiernos han empezado a activar redes para la implementación de políticas públicas (cabe decir que no en todos los casos el activador de la red es el gobierno).²

El concepto de red se refiere a “los patrones, más o menos estables, de relaciones sociales entre actores interdependientes [públicos y privados], que participan en la definición de los problemas públicos o la implementación de programas de política [...]”

¹ Los servicios públicos a cargo de los municipios son: “1) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. 2) Alumbrado público. 3) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos y mercados. 4) Mercados y centrales de abasto. 5) Panteones. 6) Rastro. 7) Calles, parques, jardines y su equipamiento. 8) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 constitucional, policía preventiva municipal y tránsito. 9) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como de su capacidad administrativa y financiera.” Véase: Merino, Mauricio. 2007. *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. China. Nostra. p.35.

² Cabe mencionar que también los actores privados buscan activar redes de implementación para encontrar oportunidades de negocio o resolver aquellos problemas que los aquejan, sin embargo en los casos aquí estudiados resalta que el activador es la parte gubernamental.

porque de manera individual no pueden alcanzar sus objetivos, y necesitan de los recursos de otros actores para lograrlo.”³

De esta manera es imprescindible estudiar las implicaciones que la implementación a través de redes tiene para la solución de problemas locales. Así los objetivos de este trabajo son los siguientes: (1) entender cómo los gobiernos municipales se coordinan con actores extra-gubernamentales para formar una red de implementación que tiene ciertas implicaciones para la política pública; y (2) explicar cómo los gobiernos municipales pueden incentivar la cooperación de los actores privados involucrados en la red de implementación.

Con objeto de alcanzar los objetivos planteados, la pregunta que guía esta investigación es: ¿por qué en algunos casos los actores de la red cooperan y en otros no?, contestar esta pregunta permitirá deducir cómo se pueden reducir los juegos perversos que aparecen en la red de implementación. La hipótesis es que la implementación a través de redes será exitosa cuando el gobierno municipal participa creando y modificando los arreglos que determinan la interacción entre los actores de la red. Es decir, la activación de la red no es suficiente para que los actores cumplan con sus funciones, por lo que el gobierno municipal tiene que regular la interacción y la estructura para que las estrategias de los actores de la red sean cooperativas. Asimismo, se sostiene que no todas las prácticas de gestión son igualmente efectivas para promover la cooperación, y que en algunos casos la capacidad de aplicarlas a los actores de la red es limitada.

³ Kickert, W. J. M. *et. al.* 1997. “Introduction: A Management Perspective on Policy Networks”. en Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., y J. F. M. Koppenjan (editores) *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector*. Londres. SAGE. p. 6.

Sobre la base de la pregunta de investigación en el primer apartado del texto se justifica la importancia del estudio de las redes de implementación en los gobiernos locales, posteriormente se presenta la teoría en la que se enmarca el estudio, después se exploran dos programas municipales implementados a través de redes de política, posteriormente se plantean explicaciones plausibles respecto a los fenómenos que se presentaron en cada uno de los programas estudiados, y finalmente se presentan algunas consideraciones que pueden ofrecer información o explicar la cooperación en otros casos con características similares.

Cabe decir que este estudio tiene importantes implicaciones de política pública porque permitirá orientar a los tomadores de decisión sobre cómo se puede incentivar la cooperación de los actores privados en la solución de algunos problemas públicos a través de la activación de redes. Además, este trabajo aporta a la disciplina porque las redes de política -en los gobiernos municipales mexicanos- corresponden a un campo de estudio relativamente nuevo y poco explorado en la administración pública; asimismo, este texto contribuye porque, si bien en el debate internacional se concibe a las características de las redes (sobre todo su estructura) como las variables que explican el éxito de las políticas públicas, aquí se adopta otra perspectiva y se retoma la gestión de la red (y las prácticas concretas en las que ésta se traduce) como la variable que explica la implementación de la política pública. En suma la aportación radica en que la investigación vierte luz sobre las prácticas de gestión de redes que más se adecuan al contexto mexicano, así como sobre los factores que restringen la capacidad de aplicarlas.

1. El redimensionamiento del estado y las redes de política

Para atacar (o no) un problema o proveer servicios públicos el gobierno se puede ubicar en un continuo entre la jerarquía y el mercado; y entre los extremos del continuo se encuentra una tercera configuración: la coordinación a través de redes en la cual se mezclan elementos de la jerarquía y el mercado. A saber, aunque es una tendencia reciente, el estado (en ciertas áreas de política) parece haberse desplazado por todo este continuo. Sin embargo, qué caracteriza a cada una de las tendencias, y por qué las redes de política han adquirido mayor importancia.

Seleccionar el mercado como forma de (no) intervención significa que no se van a utilizar recursos públicos para solucionar el problema, al contrario se espera que los intercambios necesarios para reducirlo se den de manera espontánea a partir de los precios del mercado. Diferente de la configuración del mercado, en el otro extremo de las formas de coordinación está la jerarquía. Si el gobierno elige solucionar un problema a través de la jerarquía significa que lo hará con los recursos del estado; en este sentido se opta por sustituir la mano invisible del mercado por la perceptible intervención pública. Así en la jerarquía las acciones, el intercambio, la oferta necesaria para resolver un problema no se produce de manera espontánea, sino que surge porque se obedecen procedimientos establecidos por la autoridad (el gobierno).⁴

Finalmente, en las redes (punto intermedio entre la jerarquía y el mercado) el intercambio necesario no se origina por mandato estatal, ni como respuesta a los precios del mercado; al contrario se produce porque las partes dependen entre sí de los recursos

⁴ Powell, Walter W. 1990. "Neither Market Nor Hierarchy: Networks Forms of Organization." en *Research in Organizational Behavior*. Vol. 12. pp. 295-336.

que otros poseen y por lo tanto se benefician del intercambio. Por supuesto la interdependencia no necesariamente significa que los actores no buscarán obtener recursos a expensas de los demás actores. “Las redes son estructuras de interdependencia que involucran a múltiples organizaciones, [...] donde una unidad no está necesariamente subordinada de manera formal a las demás en una especie de arreglo jerárquico”; sin embargo, en esta forma de coordinación si pueden presentarse relaciones basadas en compromisos formales, así como intercambios basados en el interés común.⁵

De la selección de cada una de estas configuraciones se pueden identificar algunos supuestos que a su vez tienen importantes repercusiones sobre el desempeño del estado. Por ejemplo, si se opta por la estructura jerárquica se utilizan las organizaciones del estado con base en el supuesto de que éstas cuentan con la capacidad de manejar el problema público (recursos suficientes y disciplina en el uso de éstos); por otra parte en la estructura del mercado se elimina la intervención estatal y se deja que las fuerzas “invisibles” resuelvan el problema con la esperanza de que no se presenten fallas de mercado; mientras que en la red se espera poder movilizar a todos los actores con los recursos necesarios para que cooperen en la implementación del programa.

En suma, ninguna de las estructuras de “gobierno” mencionadas puede clasificarse como mejor o peor con respecto a las demás, por lo que la pregunta esencial es: ¿bajo que condiciones la jerarquía, el mercado, o las redes sirven para solucionar efectivamente un problema público?⁶ Este trabajo es un intento por responder esta pregunta, pero acotándola a las redes. Se estudian las redes porque, aunque no son efectivas *per se* en la solución de

⁵ O’Toole, Laurence Jr. 1997. “Treating Networks Seriously: Practical and Research –Based Agenda in Public Administration” en *Public Administration Review*. Vol. 57. no. 1. p. 45.

⁶ Rhodes, R. A. W. 1997. “Foreword” en Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., y J. F. M. Koppenjan (editores) *op. cit.* pp. xi-xvi.

los problemas, existe una tendencia en la que se reconoce su importancia y se utilizan para desarrollar programas públicos. Esta tendencia parece fortalecerse porque hay problemas que el mercado no atiende y para lo cual el gobierno tiene escasos recursos.

Por ejemplo, las crisis fiscales de los 80s impulsaron la adopción de una tendencia general en el funcionamiento de los gobiernos: reducción del gasto público y la intervención estatal, para dar cabida a la doctrina de producir más a menor costo.⁷ Es decir, el estado se redimensionó dejó de producir (intervenir) en ciertas áreas de política para “dejar hacer” a las fuerzas del mercado. En este sentido, el gobierno ha transitado en el continuo entre la jerarquía y el mercado, pero las fuerzas del mercado no han garantizado la solución efectiva de los problemas públicos.⁸

En este sentido, por las presiones que ejercen los problemas públicos, la orientación en la prestación de ciertos servicios o la implementación de políticas públicas en ocasiones se ha deslizado hacia una posición intermedia entre la jerarquía y el mercado, esto es hacia lo que se conoce como coordinación a través de redes.⁹ A saber, la política de vivienda en México no ha sido la excepción y ha pasado por este proceso de redimensionamiento y/o orientación del estado hacia el mercado. Es decir, las políticas de vivienda se han desplazado del enfoque de provisión a uno de facilitación.¹⁰ Sin embargo, el achicamiento del estado en la política de vivienda, aunque redujo ineficiencias (se redujo la intervención

⁷ Aguilar, V. Luís F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México. FCE.

⁸ Cabrero Enrique. 1995. *Del administrador al gerente público*. México. INAP.

⁹ Reid, Barbara. 1999. “Reframing the Delivery of Local Housing Services: Networks and the New Competition.” en Stoker, Gerry (editor). *The New Management of British Local Governance*. Londres. ESRC Local Governance Programme. pp. 128-144.

¹⁰ Véase: Puebla, Claudia. 2002. *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras, cambios en la política de vivienda en México*. México. El Colegio de México.

del gobierno federal) acrecentó la necesidad de que los gobiernos municipales intervengan como activadores de redes para atender a los sectores más desprotegidos de la población.¹¹

El concepto de red se refiere a “los patrones, más o menos estables, de relaciones sociales entre actores interdependientes [públicos y privados] que participan en la definición de los problemas públicos o la implementación de programas de política [...] porque de manera individual no pueden alcanzar sus objetivos, y necesitan de los recursos de otros actores para lograrlo.”¹²

La activación de redes para algunos obedece al pragmatismo con que deben actuar las organizaciones públicas obligadas a lidiar con cierto problema público. Es decir, algunas organizaciones públicas activan redes porque están agobiadas por algún problema que no es del todo atendido debido a los recortes presupuestales.¹³ El supuesto es entonces que la coordinación con actores privados a través de redes dotará al activador con los recursos necesarios para implementar eficientemente algún programa público.

En este sentido, como muchas de las reformas con las que se buscaba fortalecer la capacidad directiva se orientaron a la reducción del estado se estimuló el desarrollo de nuevos modos de gobernar en los que se gobierna de manera cooperativa, compartida o en

¹¹ Por ejemplo, el INFONAVIT ha pasado por diferentes etapas desde que se fundó en 1972. Desde su creación hasta 1992 el Instituto se encargaba de comprar terrenos, los urbanizaba y construía las casas. El desempeño de estas actividades incentivaba que los créditos fueran utilizados para prácticas corporativas, y desviaba recursos públicos y energías del Instituto hacia tareas que poco se relacionaban con la vocación del Instituto.

A partir de 1992 se planteó la necesidad de que la distribución de recursos fuera transparente, objetiva, y equitativa. También se buscó que el financiamiento otorgado por el Instituto debía acercarse a los mecanismos del mercado, y que se garantizara la recuperación de los créditos. Sin embargo, aunque ha permitido fortalecer financieramente al Instituto, la orientación hacia el mercado acarreó importantes retos para lograr que la política de vivienda atienda a los sectores de la población con menos recursos. En este sentido, los gobiernos locales han tenido que participar como activadores de redes. Véase: Pardo, María del Carmen. 2006. “El proceso de modernización del Infonavit: resultados y tareas pendientes” en Pardo, María del Carmen, y Ernesto, Velasco (coordinadores) *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006: estrategias, redes y liderazgo*. México. El Colegio de México. pp. 47-76.

¹² Kickert, W. J. M. *et. al.* 1997. *cap. cit.* p. 6.

¹³ *Ibidem.*

red.¹⁴ Es decir, “la búsqueda de eficiencia económica, comenzando con el ahorro de recursos y la reducción de costos [en el gobierno federal], llevó al gobierno [municipal a adoptar nuevas agendas de políticas y] a recurrir a organizaciones privadas” para que participaran en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, así como en la prestación de servicios públicos.¹⁵

Sin embargo, más que discutir el nacimiento de las redes como instrumento de política pública es necesario revisar críticamente cómo y cuándo la activación de redes puede servir para que las organizaciones gubernamentales “salvaguarden sus intereses más importantes, garanticen su supervivencia organizacional, y refuercen sus capacidades de proveer servicios.”¹⁶ Dicha revisión no es menor porque las políticas públicas dependen de tres elementos: recursos, capacidades y atribuciones.¹⁷

En otras palabras, la importancia de revisar la factibilidad de la implementación a través de redes radica en que: (1) las políticas públicas municipales dependen en gran medida de las transferencias federales y estatales; (2) los recursos municipales (escasos) se utilizan principalmente para que los gobiernos locales cumplan con sus atribuciones, por lo que la implementación de políticas públicas pasan a segundo plano; y (3) sobre todo porque hay problemas públicos locales que no son cubiertos del todo, por el “achicamiento” del estado, por otros niveles de gobierno.¹⁸ En resumen, analizar críticamente a las redes como

¹⁴ Aguilar, V., Luis F. 2007. *La dimensión administrativa de la nueva gobernanza: sus prácticas y aporte*. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. 30 de Octubre. Santo Domingo.

¹⁵ *Ibidem*. p. 21.

¹⁶ Reid, Barbara. 1999. *cap. cit.* p. 143. Para Rhodes: aunque no existe una solución universalmente mejor, “entre la difícil elección entre la jerarquía y el mercado, hay un punto intermedio, las redes.” Ver: Rhodes, R. A. W. 1999. “Foreword”. en Stoker, Gerry (editor). *op. cit.* p. XVIII.

¹⁷ Guillen, L., Tonatiuh. 2007. “Municipio y política social: experiencias y nuevos paradigmas” en Cabrero, M. Enrique (coordinador). *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México. CIDE-Porrúa. pp. 289-309.

¹⁸ *Ibidem*.

instrumento para la implementación de políticas es importante porque se requiere que los municipios movilicen recursos extra-gubernamentales para que puedan ir más allá de sus atribuciones e implementar programas que incidan en problemas locales concretos.

Sin embargo, el análisis de la factibilidad de activar redes en los municipios mexicanos en este trabajo no se circunscribe a revisar si, ante la falta de recursos, explotar las interdependencias es la solución. Esto porque la activación de redes implica inversión de recursos o energías de los gobiernos locales, los cuales pueden desperdiciarse si durante la implementación se presentan problemas de cooperación. En este sentido, a continuación se revisará en qué condiciones la implementación de programas a través de redes contribuye a dotar a los gobiernos municipales de los recursos necesarios para la solución de problemas públicos.

2. Conceptos básicos para explorar cómo se puede promover la cooperación de los actores de la red de implementación (Marco Teórico)

La implementación es el proceso en el que los gobiernos intentan traducir sus decisiones de política pública en acciones que impacten sobre los problemas públicos. Sin embargo, esta etapa de las políticas es un proceso complejo en el que las acciones no siempre se traducen en los resultados esperados. Por si esto fuera poco los gobiernos locales (por ejemplo) además de la incertidumbre sobre los resultados de la implementación, previamente enfrentan la necesidad de obtener los recursos necesarios para ello.¹⁹

Por lo anterior algunos gobiernos locales se coordinan con otros niveles de gobierno, y con actores sociales o privados para adquirir los recursos necesarios para la implementación. Así, en lo local activan redes de implementación con las que se alcanzan los recursos para emprender las políticas. Sin embargo, ¿cómo se puede lograr la cooperación entre los actores de la red de implementación para que ésta sea exitosa?

A continuación, para entender cómo se pueden reducir los juegos perversos que aparecen entre los actores de la red de implementación, se define el concepto de red de implementación y los problemas que aparecen en la misma; para después estudiar cómo pueden solucionarse.

¹⁹ Si bien los gobiernos municipales cada vez reciben más recursos la necesidad de hacer un uso cuidadoso de estos hace atractiva la coordinación a través de redes.

2.1 La implementación

La implementación es el “proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos requeridos para producir cierto resultado programático”.²⁰ Sin embargo, como por lo general los elementos necesarios para alcanzar los objetivos de la política están en manos de un sin número de actores independientes entre sí, la implementación se convierte en un proceso complicado, en el que los resultados son inciertos y la cooperación se vuelve imprescindible.²¹

2.2 Las redes de implementación

Lo novedoso de las redes radica en que las políticas públicas se implementan con organizaciones privadas que por su naturaleza disfrutan de cierta autonomía y aceptan involucrarse en la solución de algún problema público.²² Lo anterior tiene dos implicaciones, primero se reconoce que difícilmente una organización gubernamental, o un grupo de organizaciones relacionadas jerárquicamente, tienen los recursos para emprender la implementación de ciertos programas; y segundo, implica que los resultados de la política pública dependen en gran medida de la cooperación de los actores, principalmente de los privados.

²⁰ Bardach, Eugene 1977. *The Implementation Game, What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Massachusetts. MIT. p. 56.

²¹ *Ibidem*. De acuerdo con Bardach la implementación es un sistema de juegos que puede entenderse analizando: a los jugadores, sus estrategias, recursos, inseguridades, las reglas del juego limpio, el tipo de comunicación o incomunicación entre los jugadores, la incertidumbre sobre los resultados, así como los actores que se rehúsan a participar. Además, sostiene que durante el ensamblaje de los elementos necesarios para alcanzar los objetivos de la política pueden presentarse juegos con los siguientes efectos adversos para el proceso de implementación: “1) desvío de recursos; 2) desviación de los objetivos originales de la política; 3) resistencia explícita, e institucionalizada por el control de los comportamientos administrativos; 4) consumo de energías personales y políticas en el sistema de juegos que podrían utilizarse para alcanzar los objetivos de la política.” p. 66.

²² Sharpf, W. Fritz. 1993. “Introduction.” en Sharpf W. Fritz. (editor). *Games in Hierarchies and Networks, Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Colorado. Westview Press. pp. 7-23.

La coordinación entre los actores de la red no se da por el mercado, ni a través de procedimientos democráticos en los que la mayoría decide, y tampoco por obedecer a una autoridad superior jerárquica. En las redes la cooperación entre los actores se da por estrategias cooperativas y no cooperativas que pueden modificarse a través de la gestión de la red. Por supuesto lo anterior no excluye que en algunas interconexiones de la red se presenten relaciones que se enmarcan en alguna de las tres formas de conseguir la cooperación (mercado, jerarquía o cooperación a través de redes).²³

“Una red de implementación, [...] es el patrón de relaciones entre actores organizacionales que de algún modo son interdependientes. Es un vehículo socialmente construido para la acción efectiva. Es decir, las redes de implementación son utilizadas como instrumentos para movilizar las energías y esfuerzos de actores individuales para manejar cierto problema.”²⁴ En este sentido, la activación de redes puede ser una manera de construir -o reconstruir en el mejor de los casos-, la capacidad de implementación de políticas públicas de los municipios.

Aunque “la implementación como variable dependiente puede estudiarse como proceso, como *outputs*, o *outcomes*,”²⁵ en este trabajo *implementación exitosa a través de redes* será aquella en la que se logre conseguir la cooperación de los actores involucrados en la red, es decir será estudiada como proceso.²⁶ Esto porque la implementación puede desagregarse en dos relaciones, en la primera se especifica la función que debe desempeñar

²³ *Ibidem*.

²⁴ O’Toole Jr. L. J., Hanf K. I., y P. L. Hupe. 1993. “Managing Implementation Process in Networks” en Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., y J. F. M. Koppenjan (editores). *op. cit.* p. 139.

²⁵ O’Toole, Jr. Laurence J. 1993. “Multiorganizational Policy Implementation: Some Limitations and Possibilities for Rational Choice Contributions” en Sharpf W. Fritz. (editor). *op. cit.* p. 29.

²⁶ Si bien con esta apreciación parece que se parte del supuesto de que el diseño de la política es correcto, en los casos aquí estudiados se trata de programas de política con productos y objetivos muy claros, como la construcción de vivienda.

un actor y si éste la efectúa la implementación es eficaz; y en la segunda relación si cada actor cumple con lo programado se obtienen determinados resultados (validez técnica de la implementación). A partir de esta desagregación se observa que los puntos clave para entender la implementación son los siguientes: (1) qué funciones debe cumplir cada actor para lograr cierto objetivo, y (2) cómo conseguir que cada actor cumpla con sus funciones.²⁷

Si bien algunos autores retoman como indicador de implementación exitosa el logro de los objetivos de la política, y tratan de explicar por qué no se alcanzaron los objetivos de la política; en este trabajo no será así porque si se alcanzaron los objetivos de la política no necesariamente significa que todos aportaron los insumos que les correspondían.²⁸ Es posible que, (bajo el supuesto de que la conexión causal es correcta) si se trata de programas implementados por organizaciones gubernamentales con insumos que solamente éstas pueden aportar la relación entre insumo y resultado sea indudable, por lo que el empleo de los objetivos como indicador de implementación exitosa sea lo adecuado.

No obstante, cuando se activan redes para implementar programas no se puede decir que la implementación fue exitosa a partir del logro de los objetivos. Esto porque hay ocasiones en las que se consiguen los objetivos de la política, pero no todos los actores cooperan. Es decir, si se toma como indicador de éxito el logro de los objetivos se pierde de vista si todos los actores de la red cumplieron con sus tareas, retrasaron la ejecución de sus labores, o si no ejecutaron sus labores y otra organización (como el gobierno) absorbió los costos aportando los insumos necesarios para alcanzar los objetivos de la política (cuando

²⁷ Berman, Paul. 2003. "El estudio de la macro y micro-implementación" en Aguilar V. Luis F. (editor) *La implementación de las políticas*. México. Miguel Ángel Porrúa. p. 281-321.

²⁸ Véase: Pressman y Wildavsky 1998. *Implementación, como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México. FCE.

se involucran organizaciones privadas en la implementación de un programa no necesariamente significa que el gobierno carece de los insumos necesarios para implementar el programa, sino que resulta menos costosa la implementación gracias al intercambio de recursos). Además, aunque todos los actores hayan cumplido con su función habrá ocasiones en las que no se consigan los objetivos de la política (este es un problema de diseño no de implementación).

Así pues, “hay un doble sentido de implementación: es el proceso de convertir un enunciado mental en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva.”²⁹ Si se trata de explicar por qué no se consiguieron los efectos se torna muy difícil operar la hipótesis porque la explicación puede desprenderse del diseño de la política, de factores contextuales, de las características de la población objetivo, de la posición de los implementadores, etc.

En suma, sin negar el hecho de que -si el diseño es correcto- la cooperación de cada actor conectará con el logro de los objetivos y los impactos de la política, se eligió como implementación exitosa la cooperación porque esta es una etapa que se refiere sobre todo al intercambio y control de insumos.³⁰ Es decir, es necesario distinguir conceptualmente entre los resultados de la política y su puesta en marcha, el logro de los objetivos será el impacto, mientras que la implementación se referirá a llevar a cabo las acciones que producen el efecto, no la producción en sí del efecto.³¹

²⁹ Aguilar, V. Luís F. 1993. “Estudio Introductorio” en Aguilar, V. Luís F. (editor) *op. cit.* p. 47.

³⁰ *Ibidem.*

³¹ Veáanse: O’Toole, Jr. Laurence J. 2000. “Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects”. en *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 10. no. 2. pp.263-288.
Montjoy Robert, y Laurence J. O’Toole Jr. 1979. “Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective”. en *Public Administration Review*. Vol. 39. no. 5. pp. 465-476.

2.3 La importancia de gestionar la red

Si bien se supone que los actores participan en una red porque consideran que sus objetivos o intereses pueden ser alcanzados más fácilmente mediante la cooperación, la interdependencia no es una condición suficiente para garantizar la conformación de la red.³² En otras palabras, la interdependencia y la existencia de objetivos no conflictivos son dos precondiciones para el surgimiento de una asociación entre actores públicos y privados, pero éstas no son suficientes para la activación de la red.

Otras condiciones para que se dé la coordinación entre los actores es la existencia de una red (no activa) y de un promotor. Esto porque puede haber actores que si bien no son afectados por el problema y se beneficiarían de participar en su solución, no se conectan porque no se han abierto canales de comunicación o cooperación.³³ Sin embargo, más allá de la activación o movilización de los actores con los recursos necesarios, la efectividad de la red dependerá de la capacidad del gestor o promotor de la cooperación para manejar las interdependencias.

Es decir, aunque los gobiernos municipales pueden impulsar la creación de redes *ad hoc* para solucionar problemas públicos éstas no necesariamente funcionan como se espera porque, “aún cuando los actores tienen algún interés en la cooperación, la estructura de la

O'Toole, Laurence. J. y Robert Montjoy. 1984. “Interorganizational Policy Impelmentation: A Theoretical Perspective”. en *Public Admisnitratinon Review*. Vol. 14 no. 6 491-503.

³² La inexistencia de reelección inmediata de los gobiernos municipales dificulta la construcción de redes de política estables en el tiempo. En este sentido las redes que se construyen son redes temáticas o por proyectos que se activan “en torno a una política o programa específico de acciones de gobierno con una visión de tiempo limitada, con recursos identificados y con objetos precisos en el tiempo.” Cabrero, M. Enrique. 2007. “La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria” en Cabrero, M. Enrique (coordinador). *Políticas públicas municipales una agenda en construcción*. México. Porrúa-CIDE. p. 31.

³³ Kouwenhoven, Vincent. 1993. “The Rise of the Public Private Partnership: a Model for the Management of Public-Private Cooperation.” en Kooiman, Jan (editor). *Modern Governance, New Government- Society Interactions*. Londres. SAGE pp. 119-130.

interacción y sus resultados a veces redundan en estrategias no cooperativas.”³⁴ La cooperación no necesariamente se presenta de manera espontánea, sino que por lo general existe incertidumbre sobre ésta. En suma, aunque se supone que la cooperación puede ser inducida por los beneficios que implica el intercambio de recursos, esto no elimina la incertidumbre sobre la cooperación.³⁵

“La implementación de una política depende de la conexión entre la intención gubernamental expresada y el logro de la acción.”³⁶ Así el fracaso de la implementación a través de redes se origina por “la falta de incentivos para cooperar, [...] actores importantes ausentes, o porque la presencia de unos actores puede desalentar la participación de otros integrantes necesarios para la implementación.”³⁷ Si se pretende implementar a través de redes la cooperación reviste más importancia porque:

“el concepto de la autoridad ya no se encuentra tan ligado a la capacidad para imponer decisiones y regular el comportamiento desde arriba del resto de los actores, sino a la capacidad de influencia y de liderazgo sobre el conjunto de la red. Se trata de liderar la red a través de la influencia, de crear los marcos organizativos necesarios para el intercambio y cooperación entre actores diversos, de convencer al conjunto de actores de los beneficios colectivos que se derivan de la participación en la red y de ofrecer incentivos necesarios para que se impliquen en ella.”³⁸

Como ya se dijo, aunque los beneficios pueden ser mejores si se coopera se pueden presentar problemas que inhiben la cooperación en la red, pero éstos pueden ser superados. La cooperación se puede impulsar mediante la generación de confianza entre los actores, el establecimiento de incentivos selectivos tanto negativos como positivos, la promoción de

³⁴ Kickert W. J. M. y J. F. M. Koppenjan. 1997. “Public Management and Network Management: An Overview” en Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., y J. F. M. Koppenjan (editores). *op. cit.* p. 41.

³⁵ Sharpf, W. Fritz. 1993. *cap. cit.*

³⁶ O’Toole, Jr. Laurence J. 1993. *cap. cit.*

³⁷ Kickert, W. J. M. *et. al.* 1997. *cap. cit.* p. 9.

³⁸ Blanco, Ismael y Ricard, Gomá. 2003. “La crisis del modelo de gobierno tradicional, reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad” en *Gestión y Política Pública*. Vol. XII. No. 1. Primer semestre. p.18.

interacciones de largo plazo, induciendo el altruismo, el fortalecimiento de la reciprocidad, así como la difusión de la información de lo que hacen los demás.³⁹

Así, frente a los dilemas de acción colectiva entre los actores de la red incapaz de autorregularse, la gestión de la red se convierte en una alternativa para que los gobiernos municipales consigan la cooperación durante la implementación.⁴⁰ Lo anterior porque la gestión de la red permitirá al gobierno local cambiar o ajustar las estrategias no cooperativas de los actores que pueden afectar los resultados de la red.⁴¹

En este sentido, la implementación depende de “la gestión de la red”.⁴² “La gestión de redes es concebida como la facilitación del proceso de interacción entre los actores creando y cambiando los arreglos para una mejor coordinación”.⁴³ Kickert y Koppenjan identifican dos dimensiones en las que se puede intervenir para gestionar la red. De éstas el primer nivel de intervención es la *interacción* entre los actores de la red, y el segundo es su *estructura*.⁴⁴

Antes de revisar las estrategias a través de las que se gestiona la red, es importante precisar por qué se eligió la propuesta de Kickert y Koppenjan. Se adoptó este modelo porque en la literatura sobre redes los autores no alcanzan el consenso sobre qué de la red explica el éxito o los resultados de la política pública. Por ejemplo, para algunos autores es

³⁹ Véase: Axelrod, Robert 1984. *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books. Citado en Méndez, José Luís. 2006. “Marco analítico.” en María del Carmen, y Ernesto, Velasco (coordinadores). *op. cit.*

⁴⁰ El administrador de la red juega el papel de “coalición dominante” o “regulador de la red” porque se encarga de vigilar la cooperación entre los actores.

⁴¹ Kickert, W. J. M. y J. F. M. Koppenjan. 1997. *cap. cit.*

⁴² Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*. Buckingham. Open University Press. p. 52.

⁴³ Kickert *et al.* 1997. *cap. cit.* p. 10.

⁴⁴ Kickert, W. J. M. y J. F. M. Koppenjan. 1997. *cap. cit.*

la estructura de la red lo que explica la cooperación entre los actores de la misma,⁴⁵ mientras que para otros es la gestión de la red lo que explica el resultado de la política en términos de cooperación, sin embargo éstos no necesariamente definen a través de qué prácticas concretas se gestiona la red.⁴⁶

En este sentido, para este trabajo se adoptó la propuesta de Kickert y Koppenjan porque (con base en la variable de gestión) van más allá del debate de si es la estructura o la gestión lo que explica el resultado de la política y (sin dejar desatender la importancia de la estructura) hacen un importante esfuerzo por precisar las prácticas que permiten “gobernar” la interacción y la estructura de la red (es decir operacionalizan el concepto de gestión de la red), y plantean qué puede limitar la capacidad de aplicarlas. La adopción de este enfoque permitirá, en primer lugar, contrastarlo con la realidad (lo cual no hicieron dichos autores), y en segundo lugar, ayudará a conocer qué prácticas de gestión se ajustan más a la realidad mexicana.

2.4 Gestionando las interacciones en la red

Durante la gestión de la interacción entre los actores el administrador de la red puede intervenir como: activador de las relaciones, promotor de compromisos, intermediario,

⁴⁵ Véanse: Howlett, Michael. 2002. “Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000” en *Canadian Journal of Political Science*. Vol. 35. no. 2. pp. 235-267.

-Bressers, Hans, y Laurence, O’Toole Jr. 1998. “The Selection of Policy Instruments: a Network-based Perspective” en *Journal of Public Policy*. Vol. 18. no. 3. pp. 213-239.

-Brinton, Milward y Keith G Provan. 1998. “Measuring Network Structure” en *Public Administration*. Vol. 76. no. 2. pp. 387– 407.

-Daugbjerg, Carsten. 1998. “Linking Policy Networks and Environmental Policies: Nitrate Policy Making in Denmark and Sweden 1970-1995” en *Public Administration*. Vol. 76. no.2. pp. 275–294.

-Maureen, B. Mary, O’Toole, Laurence J. Jr y Jeffrey L. Brudney. 1998. “Implementing Information Technology in Government: An Empirical Assessment of the Role of Local Partnerships” en *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 8. no. 4. pp. 499-526.

⁴⁶ Véase: McGuire, Michael. 2002. “Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It.” en *Public Administration Review*. Vol. 62. no. 5. pp. 599–609.

“facilitador”, y como mediador o árbitro. Por ejemplo, el gestor puede activar relaciones entre algunos actores invitándolos a la coordinación o abriendo canales para la comunicación (diseñando políticas). La activación tiene considerable importancia para la cooperación porque el gestor de la red puede definir a que actores incluir en la red, así como controlar los flujos de información.⁴⁷

La labor de promoción de compromisos que realiza el administrador puede ayudar a incentivar la cooperación porque permite reducir los riesgos y la incertidumbre frente al comportamiento de los demás actores.⁴⁸ En este sentido, se pueden establecer reglas formales e informales que favorezcan la cooperación regulando la interacción, el intercambio, y la negociación entre los actores.⁴⁹ La intermediación consiste en la participación del administrador de la red como enlace entre dos actores que de otra manera hubieran interactuado con mayores costos o no lo hubieran hecho; esta forma de gestión de la red ayuda a reducir la complejidad de la red eliminando las interconexiones que implican mayores dificultades para la coordinación. La mediación y el arbitraje es cuando el administrador de la red se involucra para solucionar los conflictos que complican el intercambio entre los actores.⁵⁰

La historia y el futuro de la relación entre los actores también es importante para la cooperación porque -si han trabajado juntos en el pasado o existe la posibilidad de trabajar

⁴⁷ Kickert, W. J. M. y J. F. M. Koppenjan. 1997. *cap. cit.*

Para McGuire, Michael. 2002. *art. cit.* Durante la activación de las relaciones el gestor o administrador de la red después de identificar a los actores y recursos necesarios para la implementación, para que su labor de reclutamiento sea más sencilla, debe establecer los beneficios de la participación de la manera más clara posible.

⁴⁸ Hay reglas que sirven para establecer la posición de los actores en la red, otras sirven para especificar el campo de acción o las decisiones que puede tomar cada actor, y también están las reglas que establecen sanciones a la no cooperación. Klijn, E. H. y Teisman G. R. 1997. “Strategies and Games in Networks” en Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., y J. F. M. Koppenjan (editores). *op. cit.*

⁴⁹ Ver: Marsh, D. y R. A. W. Rhodes. 1992. “New Directions in the Study of Policy Networks”. *European Journal of Political Research*. Vol. 21. pp. 181-205.

⁵⁰ Kickert, W. J. M. y J. F. M. Koppenjan. 1997. *cap. cit.*

en el futuro- los actores enfrentarán menos incertidumbre sobre el actuar de los demás, y buscarán generar *confianza* o *reputación* de cooperación entre los actores.⁵¹ En este sentido, el gobierno municipal puede incentivar la cooperación de los actores abriendo ventanas para que la red (el intercambio) se mantenga en el tiempo. Finalmente, la facilitación de la interacción consiste en la creación de las condiciones para el consenso, el objetivo es promover el dialogo y una comunicación de calidad entre las partes.⁵²

2.5 Gestión de la estructura de la red

La gestión de la estructura de la red es otra forma de promover la cooperación durante la implementación. Con esto se reconoce que no todas las estructuras de la red pueden funcionar para la implementación de un programa público. En este sentido, además de las estrategias para cambiar la interacción es recomendable gestionar la estructura de la red. Así, la cooperación puede alcanzarse si se cambia la distribución de los recursos entre los actores.⁵³ Cuando se cambia la distribución de los recursos se modifican las estrategias de aquellos actores que se consideran imprescindibles para el funcionamiento de la red.⁵⁴ Por ejemplo para cambiar la distribución de los recursos se puede promover la entrada o exclusión de algunos actores.

⁵¹ Ver: McGuire, Michael. 2002. *art. cit.* Ésta no es una práctica de gestión propuesta por Kickert y Koppenjan sin embargo aquí se adoptó porque en la literatura se reconoce la importancia de los juegos repetidos para romper con las estrategias no cooperativas.

⁵² Kickert, W. J. M. y J. F. M. Koppenjan. 1997. *cap. cit.*

⁵³ O'Toole Jr. Laurence J. 1988. "Strategies for intergovernmental management: implementing programs in interorganizational networks". en *Journal of Public Administration*. Vol. 11. No. 4. Citado en Kickert W. J. M. y J. F. M. Koppenjan. 1998. *op. cit*

⁵⁴ Pressman, J. L. y A. Wildavsky. 1998. *op. cit.* Llegan a la conclusión de que la implementación fracasa cuando existe un importante número de actores con diferentes perspectivas; cuando el proceso de implementación es complejo y abarca muchas etapas; y cuando entre éstas existen numerosos nodos de decisión independientes entre sí.

Otra característica de la estructura de la red es el número de actores. Por lo general una red con muchos actores aumenta los costos de coordinación y monitoreo.⁵⁵ Por lo anterior el administrador de la red puede desde el diseño o activación de la red reducir el número de actores sin que necesariamente renuncie a recursos necesarios para la implementación, también puede cambiar los nodos decisionales, etc.

Una variable que puede estar relacionada con el tamaño de la red es el número de interconexiones entre los actores de la red. Esto porque aunque una red sea muy pequeña, es probable que todos los actores tengan que interactuar directamente entre sí lo que aumenta la complejidad de la red y con ello los costos de transacción. Como ya se mencionó el administrador de la red puede participar como intermediario para reducir la complejidad; o puede fijar la entrada-salida y tamaño de la red. La complejidad de la red, es decir, el número de interconexiones determina el éxito de la implementación porque entre más relaciones de intercambio tengan entre sí los actores la capacidad de monitoreo será menor y los actores involucrados tendrán mayor incertidumbre sobre la cooperación.⁵⁶

El administrador también puede cambiar la posición que ocupan los actores en la red al participar como intermediario y así romper las interconexiones que inhiben la cooperación. Cabe precisar que las prácticas y estrategias utilizadas por el gestor de la red para conseguir la cooperación dependen de los juegos en los que cada uno de los actores

⁵⁵ Kickert W. J. M. y J. F. M. Koppenjan. 1997. *cap. cit.*

⁵⁶ Véanse: Bressers, Hans y Laurence, O'toole. 1998. "The Selection of Policy Instruments: A Network-Based Perspective" en *Journal of Public Policy*. Vol. 18. No. 3. pp. 213-239.

puede caer para no cooperar.⁵⁷ Todas estas formas de cambiar la estructura de la red Kickert y Koppenjan las resumen en: influir la política formal y/o influir en las relaciones.⁵⁸

Como el resultado de la política depende de la cooperación entre los actores, es necesario que el gestor identifique las estrategias no cooperativas que puede adoptar cada uno de los actores.⁵⁹ Cabe decir que la posibilidad de gestionar la red por parte del gobierno municipal se encuentra limitada a ciertas capacidades. En este sentido, después de revisar las diferentes formas de gestionar la red es necesario revisar las variables que explican la capacidad de hacerlo.

2.6 La capacidad de gestionar la red

La posibilidad de gestionar la interacción y la estructura de la red depende de: (1) la interdependencia entre los actores, es decir, de la capacidad del gestor de excluir a los actores que inhiben la cooperación;⁶⁰ (2) la existencia de actores muy diferentes entre sí también reduce la capacidad de gestionar la red porque dificulta que un actor -el gobierno municipal- ostente las capacidades y los conocimientos necesarios para timonearlos; (3) del mismo modo, la apertura de la red puede reducir la capacidad de gestión porque si la red es

⁵⁷ O'Toole, Jr. J. L. 1993. *cap. cit.*

⁵⁸ Kickert W. J. M. y J. F. M. Koppenjan. 1997. *cap. cit.* Lo que hacen es retomar algunas de las variables que los "estructuralistas" consideran explican el éxito de la red, su principal aportación es que reconocen que la estructura ideal no existe, sino que se debe modificar de con base en la realidad o proyecto del que se trate. Finalmente, mencionan otras tres formas de gestionar la estructura de la red: influir en los valores, normas y percepciones, movilización de nuevas coaliciones, o la gestión mediante el caos; sin embargo estas estrategias no fueron retomadas en este trabajo porque son muy difíciles de operacionalizar.

⁵⁹ Klijn, E. H. y G. R. Teisman. 1997. "Strategies and Games in Networks" en Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., y Joop, F. M. Koppenjan (editores). *op. cit.*

⁶⁰ Kickert W. J. M. y J. F. M. Koppenjan. 1997. *cap. cit.* La variable que retoman no es interdependencia, sino el número de actores de la red, sin embargo, existe todo un debate sobre si lo que más importa es la disposición de más actores en caso de que (e. g. los pocos) que hay no cooperen. Por eso se prefirió la variable interdependencia la cual reconocen también restringe el poder explicativo del número de actores; es decir, si son pocos y no cooperan con una alta interdependencia no se podrá excluir o incluir nuevos actores, y si son numerosos actores, pero tampoco se pueden excluir por las interdependencias se corre el riesgo de que se coludan o se apropien de los beneficios del programa. Por último, estos autores consideran que las habilidades determinan la capacidad de gestionar la red, sin embargo esta variable no se retomó porque el principal indicador de habilidad es el desarrollo de prácticas de gestión.

muy abierta las relaciones se volverán inestables lo que afectará la promoción de compromisos, y la certidumbre sobre la cooperación; (4) asimismo, la existencia de intereses conflictivos entre los actores complica la activación, facilitación, y la construcción de acuerdos; (5) los costos de gestión de la red también son determinantes porque en redes con muchos actores, con muchas interconexiones, o muy especializadas es muy oneroso monitorear el cumplimiento de los compromisos, así como la facilitación e intermediación.

De igual forma (6) el compromiso político o apoyo de las autoridades hacia la red, y el contexto político y social, (la posición frente a la red y/o el problema que se quiere atacar) pueden ocasionar que el gestor o gobierno municipal elimine el flujo de recursos necesarios para promover la cooperación en la red; (7) y finalmente el liderazgo es otro determinante de la capacidad de gestión porque la cooperación puede conseguirse gracias a la intervención de personajes carismáticos o que tienen la confianza de los actores.⁶¹

En resumen, para explicar la cooperación (cumplimiento de sus funciones) de los actores de la red se recuperan las siguientes variables del modelo de gestión de redes de Kickert y Koppenjan:

Variables independientes

a) Gestión de la interacción entre los actores de la red:

- Activación y promoción de las relaciones entre los actores de la red
- Promoción de compromisos o reglas para regular la cooperación
- Intermediación
- Promoción de la relación en el largo plazo*

- Facilitación
- Mediación y arbitraje

b) Gestión de la estructura de la red:

- Alteración de la distribución o importancia de los recursos de los actores que participan en la red.
- Control del número de actores participantes en la red
- Reducción de las interconexiones entre los actores

Sin embargo, explicar la cooperación de los actores a través de las prácticas de gestión de la red, es poco útil sino se revisa qué elementos determinan la capacidad de gestionar la red y con ello promover la cooperación.

c) Variables que inciden en la capacidad de gestión de la red

- Interdependencia*
- Multiformidad de los actores
- Apertura de la red
- Tipo de intereses
- Costos de gestión
- Compromiso político
- Liderazgo

3. Metodología (selección de casos y fuentes de la información)

Para comprender cómo la implementación de políticas públicas a través de redes tiene más probabilidades de ser exitosa, se realizaron dos estudios de caso. Aunque no permite predecir, el método de los estudios de caso ayuda a entender y a presentar hipótesis plausibles como explicaciones del fenómeno de interés, en este caso será la cooperación durante la implementación a través de redes.⁶²

Es decir, si bien en los estudios de caso es difícil que se desprendan consideraciones generalizables, porque cada uno de los casos tiene sus particularidades; se pretende hacer lo que Cabrero llama una “interpretación cruzada”. Es decir, se contrastan los dos casos estudiados para encontrar qué factores tuvieron en común, y que a su vez pueden explicar la implementación exitosa a través de la red.⁶³ En este sentido, a continuación se expone porque fueron seleccionados esos casos, así como el procedimiento que se utilizó para obtener la información que permitió contrastar la hipótesis en los mismos.

La selección de casos se realizó con base en las variables y conceptos centrales de la investigación.⁶⁴ Así, en primer lugar se buscaron experiencias en las que a nivel local se habían implementado políticas públicas a través de redes. Para lo anterior se revisó la base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local del CIDE. A partir de este primer esfuerzo se encontraron los siguientes siete casos desarrollados a través de redes: (1) La Experiencia del Fideicomiso Tequila en el Mejoramiento de la Imagen Urbana de Tequila, Jalisco,⁶⁵ (2)

⁶² Arellano, G. David. 1998. *Case Studies Methodology in Social Sciences: Elemental Bases*. DTAP No 46. México. CIDE.

⁶³ Ver: Cabrero, M. Enrique. 2005. *Acción pública y desarrollo local*. México. FCE.

⁶⁴ Sobre metodología para la selección de casos ver: Arellano, G. David. 2006. *Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México*. México. CIDE.

⁶⁵ Ver: Cabrero, M. Enrique (coordinador). 2002. *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*. México. CIDE, INAFED, Fundación Ford.

programa Promoción Económica Mexxicacán;⁶⁶ (3) Plan de Desarrollo Rural Integral de Guachochi, Chihuahua;* (4) programa Reconversión de Cultivos para el Desarrollo Local: el Proyecto de Industrialización del Maracuya en Zonas Cafetaleras de Totutla, Veracruz; (5) programa de Vivienda Económica de Hermosillo, Sonora; (6) programa Faros del Saber de la Delegación Miguel Hgo., del Distrito Federal;*⁶⁷ y (7) el programa Vivienda Popular de Tlalnepantla de Baz del Estado de México.⁶⁸

Sin embargo, para fortalecer metodológicamente el estudio y por las restricciones de tiempo y recursos se seleccionaron solamente los programas siguientes: Vivienda Económica de Hermosillo, Sonora; y Vivienda Popular de Tlalnepantla de Baz, Estado de México. Esta selección se efectuó con base en los siguientes criterios: (1) si son programas implementados a través de redes, (2) si el programa tiene importancia para los gobiernos locales en términos de los impactos que puede generar la reproducción de la experiencia en otros municipios, y (3) si los casos son comparables a partir de la estructura de la red, las características económicas, sociales y administrativas del municipio (este es el criterio más importante porque la posibilidad de comparación permite generalizar con cierta solvencia metodológica).

En este sentido, se revisaron los siete casos disponibles y se encontró, de acuerdo con las tablas 1,2 y 3, que el municipio de Hermosillo y el de Tlalnepantla de Baz son muy parecidos en sus indicadores socioeconómicos y financieros (e. g. población, ingreso

⁶⁶ Ver: Cabrero, M. Enrique (coordinador). 2003. *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. México. CIDE, INAFED, Fundación Ford.

⁶⁷ Para revisar estas cuatro experiencias locales véase: Guillén, L. Tonatiuh y Pablo Rojo (coordinadores). 2005. *Gobernar con calidad y para el desarrollo, experiencias de innovación en los municipios mexicanos*. México. CIDE, Fundación Ford.

⁶⁸ Guillen, L. Tonatiuh. López, Pilar y Pablo Rojo (coordinadores) 2006. *Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México*. México. CIDE, PFMCM.

*Debido a que no se profundizó mucho en los casos no se pudo comprobar si los actores privados involucrados eran actores organizacionales.

promedio per cápita anual, PEA sin desagregar y PEA ocupada por sector, dependencia de las aportaciones y participaciones federales, ingresos propios per cápita, costos burocráticos, costos de operación, deuda, y PIB per cápita); mientras que en los demás municipios las similitudes no son tan evidentes.

Tabla 1 COMPARACIÓN DE LOS DATOS SOCIOECONÓMICOS MUNICIPALES

Municipio	Población (CONAPO, 2005)	Porcentaje de la Población con ingresos menores a dos salarios mínimos (CONAPO, 2005)	Ingreso Promedio per cápita anual ajustado en pesos (PNUD, 2004)	Población Económicamente Activa (INEGI, 2000)	Porcentaje de la PEA en el Sector Primario (INEGI, 2000)	Porcentaje de la PEA en el Sector Secundario (INEGI, 2000)	Porcentaje de la PEA en el Sector Terciario (INEGI, 2000)
Tequila	38534	39.51	39871	11323	23.1	35.0	41.9
Mexticacán	6084	60.37	26389	1782	34.9	30.5	34.6
Guachochi	45881	43.86	25845	9167	40.7	25.3	34.0
Miguel Hgo.	353534	26.76	127204	160675			
Totutla	15016	77.68	22908	5576	80.5	6.1	13.3
Tlalnepantla de Baz	683808	37.44	71780	283129	0.2	31.7	68.1
Hermosillo	701838	24.00	72001	238018	8.3	28.7	63.0

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

Tabla 2 INDICADORES FINANCIEROS MUNICIPALES 2005 (a)

Municipio	Autonomía Financiera (ingresos propios/ingresos totales)	Dependencia de participaciones (participaciones federales/ingresos totales)	Dependencia de aportaciones (aportaciones federales/ ingresos totales)	Ingresos propios per cápita (ingresos propios/población)	Ingresos propios/PIB	Impuestos/PIB	Tendencia crecimiento real anual ingresos propios (tres años)
Tequila	24.70	35.66	23.16	369.94	0.78	0.22	170.53
Mexticacán	16.72	57.55	24.52	331.79	0.85	0.32	-1.61
Guachochi	3.99	25.14	53.81	67.37	0.22	0.09	-15.07
Miguel Hgo.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Totutla	3.64	25.09	65.76	38.32	0.16	0.12	7.58
Tlalnepantla de Baz	28.09	36.68	13.72	577.12	0.79	0.53	0.88
Hermosillo	36.79	34.10	16.44	520.95	0.57	0.36	10.05

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

Tabla 3 INDICADORES FINANCIEROS MUNICIPALES 2005 (b)

Municipio	Capacidad de inversión (Gasto de inversión/gasto total)	Capacidad de inversión social (gasto en obra pública y acciones sociales/gasto total)	Costo de operación (gasto corriente/gasto total)	Costo burocrático (gasto en servicios personales/gasto total)	Autonomía para asumir gasto operativo (ingresos propios/gasto corriente)	Capacidad para asumir gasto operativo (ingresos propios + participaciones/gasto corriente)	Peso del servicio de la deuda pública en gasto total (servicio de la deuda/gasto total)	PIB per cápita (Producto Interno Bruto/población)
Tequila	28.96	23.30	47.49	30.47	51.95	126.94	17.17	47396.95
Mexticacán	30.58	29.01	45.33	27.90	39.74	176.49	4.05	39030.65
Guachochi	57.11	55.77	23.57	17.70	16.95	123.62	3.79	30279.15
Miguel Hgo.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Totutla	67.04	54.81	25.62	13.60	14.56	115.03	0.00	24479.90
Tlalnepantla de Baz	12.55	7.68	65.87	46.11	41.41	95.49	13.51	73182.82
Hermosillo	22.30	17.66	60.56	41.75	61.16	117.85	8.01	90617.08

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

Además de si son comparables en términos socioeconómicos y en sus finanzas públicas, se revisaron las semejanzas de las estructuras de la red. En este sentido se encontró que en el programa del municipio de Totutla, Veracruz participaban ocho municipios de la región, Fundación Produce, organizaciones de productores cafetaleros de la región, la Universidad Autónoma de Chapingo, e INCA RURAL. Por otro lado, en la red de Mexticacán, Jalisco participaban organizaciones de productores de helado, paleta y ropa de la región, así como agricultores, el gobierno del estado de Jalisco, y el gobierno municipal; cabe decir que se visitó este municipio y se entrevistaron a agricultores, funcionarios del gobierno municipal, y paleteros, así como al investigador Antonio Sánchez Bernal quien evaluó el programa para el Premio Gobierno y Gestión Local del CIDE.

En la red del municipio de Guachochi, Chihuahua participó el municipio, productores agrícolas, y SAGARPA. En el programa de Tequila, Jalisco participan organizaciones federales (SEDESOL, INAH, INBA); dependencias estatales (Secretaría de Finanzas, Turismo, Desarrollo Urbano, etc.); así como empresas tequileras y

organizaciones civiles. En la delegación Miguel Hgo. Del D. F. participaron CONACULTA, INEA, Instituto de Cultura del DF, la Delegación, así como organizaciones privadas. Finalmente en los municipios de Hermosillo y Tlalnepantla se involucraron FONHAPO, el municipio, la principal diferencia es que en uno participaron INFONAVIT y Desarrolladores de vivienda, mientras que en el otro participó una organización comunitaria.

En este sentido, es evidente que además de las diferencias socioeconómicas y financieras, las redes (con excepción de las de los municipios de Hermosillo y Tlalnepantla) son incomparables en lo siguiente: tipo y número de actores involucrados, programa que buscan implementar, objetivos de la política etc. A saber, la mayoría de las redes atienden una realidad municipal específica por lo que difícilmente pueden aplicarse en otros municipios (e. g. con otra vocación económica).

En suma, se escogió a los casos de Hermosillo y Tlalnepantla porque son municipios comparables financiera y socioeconómicamente, y porque con redes de estructura muy parecida tratan de implementar programas para combatir la carencia de vivienda digna. Además, se seleccionaron estos programas porque pueden arrojar interesantes enseñanzas sobre cómo atacar el problema de vivienda a través de la cooperación con actores privados, lo que no es menor porque este es un problema presente (en mayor o menor grado) en casi todos los municipios mexicanos.

Asimismo, se escogieron dichos casos porque en ambos el programa Tu Casa (programa público más importante para el combate de la carencia de vivienda digna) es la razón principal por la que se activaron las redes seleccionadas. Por ejemplo, en 2003 el programa Tu Casa fue implementado en el 65 por ciento (490) de los municipios con

rezago habitacional, en 2004 en el 59 por ciento (397), y en 2005 en el 67 por ciento (539) de los municipios con este problema.⁶⁹ Este es un buen indicador de la importancia del programa para los municipios nacionales sobre todo si se toma en cuenta que el programa no necesariamente está bien focalizado y que de 2003 a 2005 éste se implementó en el 51 por ciento de total de municipios mexicanos.⁷⁰

Una vez seleccionados los casos, por las limitaciones de tiempo se decidió realizar entrevistas semi-estructuradas a algunos actores involucrados en la red. Para evitar sesgos en la información aportada por los entrevistados se establecieron controles cruzados entre las respuestas de los entrevistados, es decir, se contrastó la información proporcionada de cada actor con la de los demás. De igual forma aunque la cantidad de entrevistas realizadas no es representativa, para definir el número “correcto” de entrevistados se consideraron las coincidencias entre la información obtenida, así como la representatividad de los actores dentro de la organización.⁷¹ Finalmente, para comprobar la veracidad de los datos se recurrió a otras fuentes de datos disponibles; por ejemplo se revisaron los informes anuales de los presidentes municipales y demás documentos publicados sobre los actores involucrados y los programas estudiados.

En este sentido, para dotar de fortaleza metodológica a este estudio se buscó que la propuesta tuviera validez interna, para ello se contrastaron las interpretaciones con entrevistas a los actores involucrados y la revisión de documentos oficiales como informes de gobierno y otros documentos formales. Asimismo, para hacer replicable al estudio a

⁶⁹ Esquivel, H. Gerardo. 2006. *Evaluación Externa del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa” 2003-2005*. México. El Colegio de México.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Taylor, S. J. y R. Bogdan. 2000. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona. Paidós.

continuación se presenta la manera en que se operacionalizaron las variables propuestas en el modelo de Kickert y Koppenjan:

Tabla 4 OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES
VARIABLES INDEPENDIENTES
Gestión de la interacción entre los actores de la red
<i>Activación:</i> Se preguntó si el gobierno municipal fue el actor que identificó y definió los recursos necesarios para la implementación del programa de vivienda, y abrió los canales para la interacción entre los actores.
<i>Promoción de compromisos:</i> Se identificaron los acuerdos, compromisos o reglas que se establecieron para formalizar el comportamiento de los actores involucrados en la red.
<i>Intermediación:</i> Si el gobierno municipal, durante la implementación, participó como intermediario entre dos actores. Por ejemplo, si el gobierno municipal recibía recursos del actor <i>A</i> , para luego destinarlos a <i>B</i> o viceversa.
<i>Promoción de juegos repetidos:</i> Se delimitaron las acciones con las que el gobierno municipal abrió la posibilidad para que el intercambio se mantuviera en el tiempo y los actores se vieran en la necesidad de generar confianza y una reputación de cooperación entre los actores.
<i>Mediación y arbitraje:</i> Si el gobierno municipal participó como juez o mediador para que algunos actores de la red resolvieran sus conflictos y cooperaran entre sí.
<i>Facilitación:</i> Si el gobierno municipal promovió la resolución de conflictos entre ciertos actores con acciones como: preguntar las necesidades de cada actor, para comunicarlas a los demás actores y promover la cooperación.
Gestión de la estructura de la red
<i>Gestión de la distribución de recursos:</i> Si el gobierno municipal sacó a alguno de los actores de la red, e incluyó a nuevos que pueden aportar los mismos recursos que los demás actores no cooperativos de la red.
<i>Control del número de actores:</i> Si el gobierno municipal para reducir los costos de monitoreo y la complejidad del intercambio desde la activación controló el número de actores.
<i>Reducción de las interconexiones:</i> Si el gobierno municipal modificó la interconexión de un actor para reducir la complejidad de la red, esto porque cierto actor puede tener relaciones de intercambio con la mayoría de los actores lo que puede afectar su capacidad de cumplir con sus funciones.
VARIABLES QUE INCIDEN EN LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LA RED
<i>Interdependencia:</i> La interdependencia será alta cuando hay actores de la red que poseen recursos imprescindibles para el cumplimiento de las tareas, por lo que son imprescindibles para la red.
<i>Multi-formidad de los actores:</i> Se refiere a la existencia de actores muy diferentes entre sí. Con actores muy diferentes será más difícil para el gobierno municipal contar con los recursos necesarios para ser intermediario, promover compromisos, o participar como mediador o arbitro.
<i>Apertura de la red:</i> Qué tan fácil es para los actores salir o entrar de la red.
<i>Tipo de intereses de los actores:</i> Si existen intereses conflictivos, indiferentes o comunes entre los actores.
<i>Costos de la gestión:</i> Qué tan costoso es para la administración municipal participar como gestor de la red.
<i>Compromiso político:</i>

En qué medida la administración municipal apoya la participación del municipio como gestor de la red.

Liderazgo:

Si existen personas carismáticas o que gozan de la confianza de los demás actores para cooperar.

4. Estudios de caso

Para hacer más claro el análisis de los programas de vivienda implementados a través de redes de política, la revisión se hará a partir de la propuesta de Giandomenico Majone. Retomar el planteamiento de este autor permitirá distinguir los distintitos tiempos o los cambios por los que pasó la política pública, producto de los problemas que se enfrentaron durante su implementación.⁷²

En ese sentido, en el primer apartado de la revisión de cada uno de los casos se definirá el “núcleo” de la política pública; es decir, se delimitará el problema público que se quiere atacar y lo que se consideró por los tomadores de decisión las causas del mismo. Posteriormente se especificará la “periferia”, o lo que es lo mismo, los programas o actividades concretas con las que se pretende atacar el problema y sus causas (el núcleo).⁷³

Cabe decir que en ninguno de los casos durante el transcurso de la política se cambió la definición del problema público. Sin embargo, si se modificaron las actividades o estrategias implementadas para atacar el problema de vivienda. Los cambios se originaron por los problemas para implementar lo establecido como la periferia de la política.

4. 1 *El programa Vivienda Económica de Hermosillo, Sonora*

El problema

⁷² Majone, Giandomenico. 2005. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México. FCE.

⁷³ *Ibidem*. Para este autor, el núcleo de la política son “algunos de los valores, supuestos, métodos, metas y programas” que se consideran la base de la política; mientras que la periferia se integra “principalmente por programas y otras actividades administrativas concretas que tratan de poner en práctica los principios del núcleo”, ésta es la parte flexible de la política. pp. 195 y 196.

A finales de los noventa, ante la poca oferta de vivienda digna, en el municipio de Hermosillo, Sonora se presentaban asentamientos irregulares que cuando se regularizaban incidían en las finanzas municipales. Por ejemplo, en 1998 en el municipio de Hermosillo había aproximadamente 82 asentamientos irregulares. Frente a este problema la administración municipal se concentraba en negociar con los invasores para que regularizaran su tenencia de la tierra, así como en el suministro de los servicios básicos en los asentamientos irregulares.⁷⁴

Para lograr la regularización sobre la tenencia de la tierra el gobierno municipal, además de invertir en el suministro de los servicios básicos, tenía que aportar recursos para que los invasores pudieran conservar el lote de tierra. Durante este proceso de regularización los dueños oficiales de la tierra aprovechaban la situación y trataban de venderla a precios por encima del valor real de los terrenos, con lo que se afectaban aún más las finanzas municipales.

De acuerdo con una encuesta efectuada por la Promotora Inmobiliaria el 12 por ciento de los hermosillenses invadían terrenos por necesidad, y de éstos el 8 por ciento – una vez regularizada la propiedad- vendía sus terrenos y volvía a invadir. Asimismo, porque no podían acceder a las viviendas disponibles en el mercado, el 65 por ciento de los hermosillenses eran potenciales compradores de terrenos a los invasores. Esta lógica de mercado se incentivaba porque una parte importante de la población que tenía acceso a créditos de seguridad social para la adquisición de vivienda, ante la falta de oferta de vivienda económica, se veía en la necesidad de comprar terrenos obtenidos mediante

⁷⁴ La información sobre los casos se obtuvo, en su mayoría, a través de entrevistas a los operadores de los programas en cuestión. En el caso de Hermosillo se entrevistó a siete funcionarios de la Promotora Inmobiliaria. En el caso de Tlalnepantla se entrevistaron dos miembros de la administración municipal encargados del programa y a más de 15 beneficiarios de la comunidad la Petrolera II. Para más información ver el sobre la metodología de investigación.

invasión. En resumen, la insuficiente oferta de vivienda económica hacía que las familias utilizaran sus créditos de seguridad social para comprar terrenos obtenidos mediante invasión con lo que se hacía de dicha actividad un negocio rentable.

Con fines analíticos, se puede definir éste como el primer *momento* de la política, la cual se definió de la siguiente manera:

Problema (núcleo): invasión de lotes irregulares y carencia de vivienda digna.

Causa (núcleo): posibilidad de revender los lotes a un nicho de mercado que no es atendido con oferta de vivienda económica y la falta de recursos económicos para adquirir vivienda.

Programas o actividades concretas (periferia): adquirir reservas territoriales para controlar que los lotes territoriales se entreguen a las familias pobres y no a aquellas que, con menos necesidades, son más propensas a venderlos.

Aunque la definición del problema público parece desatinada, es necesario precisar que este es un proceso que implica la selección de distintas alternativas de acción, con base en los recursos disponibles y los impactos que se pueden conseguir con tales recursos.⁷⁵

Debido a lo anterior el gobierno municipal a través de la Promotora Inmobiliaria, con recursos del programa Hábitat, empezó a generar reservas territoriales que servirían para ofrecer lotes a las familias necesitadas. De este modo el gobierno municipal buscaba

⁷⁵ Merino, H. Mauricio. 2005. *La importancia de las rutinas (Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México)*. DTAP No 160. México. CIDE.

tener el poder de delimitar que lotes comprar y a que precio, así como controlar que los recibieran las familias más necesitadas.⁷⁶

Además de comprar los lotes el gobierno municipal tenía dentro de sus responsabilidades acondicionarlos con servicios públicos progresivos y urbanizarlos. Sin embargo, cuando se entregaban los títulos de propiedad la administración municipal se percató que los receptores de éstos no eran los beneficiados originalmente con el predio. Esto significaba que los terrenos todavía eran revendidos.

Así los encargados de los programas de vivienda resolvieron que el problema continuaba porque la demanda de vivienda económica ejercía presión sobre los propietarios de los terrenos proporcionados por la Promotora Inmobiliaria. Del mismo modo, concluyeron que si los beneficiarios no habían construido vivienda en los lotes era más fácil para ellos deshacerse de éstos, ya que contaban con la posibilidad de obtener otro. Así las cosas el gobierno municipal seguía sacrificando sus finanzas porque se estaba cayendo en el círculo vicioso de invadir-regularizar-vender. En este sentido, (aunque no había problemas de implementación) porque no se alcanzaban los resultados esperados se consideró necesario modificar los programas o actividades de la política de vivienda municipal (la periferia).

⁷⁶ Habitat es un programa del gobierno federal orientado a mejorar la infraestructura y equipamiento de las zonas urbanas marginadas. Las líneas de acción de este programa se agrupan en las encaminadas al desarrollo comunitario, al mejoramiento del entorno urbano, y la promoción del desarrollo urbano. Con objeto de promover el desarrollo comunitario a través de este programa se otorgan recursos para la adquisición de reservas territoriales, y el acondicionamiento con servicios públicos de lotes para que los habiten las familias marginadas. Véase: <http://www.sedesol.gob.mx>.

4.2 Diseño e implementación del programa Vivienda Económica de Hermosillo, Sonora

El gobierno municipal vislumbró en el programa Vivah (ahora Tu Casa) una alternativa para conseguir los recursos necesarios para edificar pies de casa en los lotes que pertenecían al municipio, y reducir así el abandono y reventa de los predios. Sin embargo, para implementar el programa Tu Casa el gobierno municipal tiene que contar con los recursos necesarios para proveer la aportación que le corresponde y obtener los recursos federales. Así pues, para la Promotora Inmobiliaria desarrollar el programa Tu Casa implicaba invertir una parte importante de los recursos municipales; por lo que si no se encontraban soluciones innovadoras para hacer auto-financiable el desarrollo del programa la inversión sería una solución temporal frente al problema de los asentamientos irregulares.⁷⁷

La alternativa de política era la siguiente:

Problema: invasión de lotes irregulares y carencia de vivienda digna.

Causa: posibilidad de revender los lotes a un nicho de mercado que no es atendido por la oferta de vivienda económica, y la reventa se da porque los propietarios no tienen recursos para construir vivienda en los lotes.

Programas o actividades concretas (periferia): (1) utilizar las reservas territoriales para controlar que los lotes sean entregados a las familias pobres y no a aquellas que, con

⁷⁷ En el programa Vivah (ahora Tu Casa) los gobiernos locales, además de participar como unidades ejecutoras, tenían que proporcionar los lotes con servicios progresivos. El gobierno federal aportaba un subsidio para la vivienda de 23 mil pesos. El Programa Vivah fue desarrollado por la SEDESOL de 1998 a 2001, y por el FONHAPO en 2002. Ver: División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM. (S/F) *Evaluación externa del Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva –Vivah-ejercicio fiscal 2002.* Disponible en: http://www.fonhapo.gob.mx/Evaluaciones_Externas/Informe_Final_2002.pdf

menos necesidades, son más propensas a venderlos; y (2) obtener los recursos federales del programa Tu Casa para subsidiar la construcción de pies de casa en los lotes otorgados. Aunque esta política pública parecía más adecuada resultaba costosa de implementar y no atacaba la principal causa del problema: la demanda de vivienda económica por parte de las familias con acceso a seguridad social.

La implementación tradicional del programa Tu Casa resulta costosa para el municipio porque el gobierno federal, a través de FONHAPO, solamente subsidia los pies de casa con 32 mil pesos; mientras que el gobierno municipal tiene que aportar la misma cantidad o una mayor, así como suministrar los servicios básicos en los lugares en los cuales se construyen los pies de casa; por otro lado las familias tienen que aportar un ahorro previo de ocho mil pesos aproximadamente.⁷⁸

Por lo anterior, de 2000 a 2003, en Hermosillo Sonora se diseñó el Programa Vivienda Económica. El objetivo principal de este programa es: “promover fraccionamientos de interés social para las familias que requieren una vivienda digna y que por su bajo nivel de ingresos no pueden acceder a la oferta que se presenta en el mercado.”⁷⁹

Los objetivos secundarios del Programa Vivienda Económica son:

- Regularizar el uso de suelo en el municipio de Hermosillo.
- Controlar las invasiones en zonas marginadas del municipio.
- Desarrollar un proceso de planeación urbano.
- Hacer más eficiente el uso de los recursos municipales en materia de vivienda.

⁷⁸ Ver reglas de operación del programa Tu Casa de cualquier año.

⁷⁹ López, G. Mauricio. 2005. “Vivienda económica Hermosillo, Sonora” en Guillen, Tonatiuh y Pablo Rojo (coordinadores). *Gobernar con calidad y para el desarrollo*. México. CIDE. p. 139.

A través del programa de vivienda económica se buscaba incentivar a los desarrolladores locales a que construyeran vivienda accesible para el segmento del mercado que tiene acceso a créditos de seguridad social. Asimismo, se pretendía financiar o conseguir subsidios cruzados para el desarrollo de vivienda social, es decir, para el programa Tu Casa. En este punto la política quedó como sigue:

Problema (núcleo): invasión de lotes irregulares y carencia de vivienda digna.

Causa (núcleo): (1) demanda de vivienda por parte de un sector de la población con acceso a seguridad social, pero que no es atendido por el mercado; y (2) la falta de recursos para construir vivienda lo que desarraiga a las familias de sus terrenos.

Programas o actividades concretas (periferia): adquirir reservas territoriales para controlar que los lotes se entreguen a las familias pobres y no a aquellas que con menos necesidades son más propensas a venderlos, promover la construcción de vivienda económica, y obtener subsidios cruzados para implementar el programa Tu Casa.

Para la implementación del programa Vivienda Económica se necesitaba la participación de cuatro actores organizacionales, de los cuales tres conformaban de manera directa lo que se conoce como una red de política o *policy network*.⁸⁰ Los cuatro actores son: la Promotora Inmobiliaria del Municipio de Hermosillo (PIMH), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), y los Desarrolladores o constructores de vivienda.

⁸⁰ En una segunda etapa del programa los cuatro actores formarían la *policy network*.

La Promotora Inmobiliaria del Municipio de Hermosillo (PIMH) es un organismo público desconcentrado del gobierno municipal de Hermosillo, Sonora. El objetivo principal de esta organización es:

“promover la regularización de asentamientos humanos en situación irregular, así como la adquisición de terrenos, construcción, urbanización, enajenación y ejecución de obras y de proyectos inmobiliarios en general que generen recursos para el municipio, así como el otorgamiento de financiamiento con el propósito de dar solución a la demanda de suelo y vivienda para personas de bajos ingresos.”⁸¹

El objetivo principal del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) es contribuir a mejorar el nivel de vida de los trabajadores poniendo “a su alcance productos de crédito para que puedan adquirir, con plena libertad y transparencia, la vivienda que más convenga a sus intereses en cuanto a precio, calidad y ubicación; y así constituir un patrimonio familiar.”⁸²

“FONHAPO es un Fideicomiso coordinado por la SEDESOL, que atiende la demanda nacional de vivienda de las familias de bajos recursos, operando un sistema de subsidios, contribuyendo a hacer realidad la ilusión de tener una casa digna.” Su principal objetivo es: “satisfacer las necesidades en materia de vivienda de las familias de menores ingresos, para que a través de un subsidio, adquieran, construyan o mejoren su vivienda, contribuyendo a la consolidación del patrimonio familiar.”⁸³

Finalmente, el principal objetivo de los Desarrolladores o constructores de vivienda es construir desarrollos habitacionales que atiendan la demanda de vivienda, pero garantizando el retorno de los recursos invertidos para ello. Estos son los cuatro actores en

⁸¹ Promotora Inmobiliaria del Municipio de Hermosillo. 2007. *Manual de organización*. Hermosillo. Municipio de Hermosillo. p.17. Este organismo fue creado en 1992.

⁸² INFONAVIT. Información institucional disponible en: <http://www.infonavit.org.mx>.

⁸³ FONHAPO. Información institucional disponible en: <http://www.fonhapo.gob.mx>.

los que se basaba la implementación del programa Vivienda Económica en Hermosillo, Sonora.

Sin embargo, por las características de los actores, el programa dependía en gran medida de la capacidad de incentivar que los desarrolladores ofrecieran vivienda económica a las familias con acceso a créditos de seguridad social y así obtener recursos para subsidiar la construcción de pies de casa en Hermosillo. Esto porque los demás actores casi por mandato (FONHAPO e INFONAVIT) tienen que cooperar con la Promotora.

En este sentido, el gobierno municipal se acercó a los desarrolladores para que construyeran vivienda económica y encontró que éstos tenían mucha incertidumbre sobre los beneficios de emprender dicha actividad. Dichos actores preferían aprovechar sus recursos para construir vivienda dirigida a los sectores más pudientes del mercado.

El gobierno municipal ofreció a los desarrolladores parte de sus reservas territoriales con la condición de que construyeran vivienda económica. Sin embargo, ese ofrecimiento no era suficiente para convencer a los desarrolladores. Así la promotora inmobiliaria ofreció subsidiar a los desarrolladores los costos por derechos de conexión a los sistemas de agua potable y alcantarillado, los accesos y obras de cabeza, así como los trámites de permisos para urbanización y construcción.⁸⁴

Por su parte los desarrolladores se encargarían de construir vivienda económica en los lotes proporcionados por la Promotora Inmobiliaria; asimismo, se comprometían a promocionar los programas de vivienda económica y de tramitar el crédito de sus clientes

⁸⁴ Por este ofrecimiento se enfrentaron resistencias en la tesorería municipal, sin embargo después de un estudio se llegó a la conclusión de que resultaba menos costoso para el municipio subsidiar dichos trámites, que encargarse de la urbanización y compra de lotes para regularizar los asentamientos. Ver también: López, G. Mauricio. 2005. *cap. cit.*

en el INFONAVIT. Por su parte, la delegación estatal del INFONAVIT se tenía que cooperar con la liberación rápida los créditos destinados a vivienda económica. Con la cooperación de la delegación estatal del INFONAVIT se trataba de reducir los tiempos de espera para que los desarrolladores pudieran pagar los créditos que necesitaban para iniciar los trabajos de construcción, así como los lotes a la Promotora Inmobiliaria.

Cabe decir que los diseñadores del programa Vivienda Económica se percataron de que en la red podían presentarse juegos perversos que podían inhibir la cooperación entre los actores de la red. Por ejemplo, los desarrolladores tenían incentivos para aceptar los lotes, pero no para utilizarlos para construir vivienda económica, o en su defecto podían construirla pero venderla a un precio más alto. Para romper con este juego el gobierno municipal decidió otorgar los lotes a través de un fideicomiso (en UDIS) en el que la Promotora permanecía como dueño de los lotes. A través del fideicomiso el desarrollador estaba obligado a no vender la vivienda a más de 132 mil pesos. Si los desarrolladores trataban de vender la vivienda por encima de este monto estaban obligados a pagar a la Promotora Inmobiliaria un precio mucho más alto (también en UDIS) por cada uno de los lotes.⁸⁵

Además, el gobierno municipal no liberaba las escrituras de los lotes hasta asegurarse que los Desarrolladores cumplieran con la urbanización de los fraccionamientos, lo que de otro modo hubiera sido responsabilidad del municipio. Conjuntamente, el fideicomiso también beneficiaba a los desarrolladores porque podían utilizar los predios como garantía para obtener los créditos puente -necesarios para iniciar la construcción-; y

⁸⁵ Para conservar el valor real de los lotes se vendían en Unidades de Inversión (UDIS), con esto se podían seguir adquiriendo reservas territoriales. De acuerdo con datos de la Promotora la multa era de 650 udis por lote, por cada 2,500 udis que subieran al precio total. Por la competencia con las demás desarrolladoras los constructores no subían sus precios.

tenían la certidumbre que frente a los cambios de administración los predios se iban a liberar sin que la nueva administración tuviera instrumentos para imponer más requisitos.

Con este procedimiento la Promotora Inmobiliaria vendía a los desarrolladores los lotes a un precio por encima del precio al que los había obtenido y captaba recursos necesarios para subsidiar la vivienda social. Es decir, con la venta de los lotes en fideicomiso se captaron los recursos para subsidiar los pies de casa a través del programa Tu Casa del FONHAPO, y fue más económico para el municipio urbanizar los fraccionamientos de viviendas sociales porque éstos son construidos en los mismos predios que los de vivienda económica.⁸⁶

No obstante, en esta etapa del programa quedaba una proporción de la población fuera de las opciones que ofrecía la Promotora Inmobiliaria. Es decir, había familias que tenían acceso a un crédito INFONAVIT, pero éste era insuficiente para adquirir una vivienda económica de 132 mil pesos. Así en 2004, la Promotora Inmobiliaria del municipio de Hermosillo firmó un convenio con FONHAPO e INFONAVIT para que las familias que no podían comprar con su crédito una vivienda económica pudieran beneficiarse de los programas de vivienda Tu Casa y utilizar el crédito de INFONAVIT a la vez.⁸⁷

⁸⁶ Los fraccionamientos de vivienda económica y social se construían en los mismos predios lo que permitía utilizar la infraestructura de alumbrado, y pavimentación construida por los desarrolladores. De acuerdo con la Promotora Inmobiliaria los lotes se compraban en breña a un precio que oscilaba entre 25 y 30 pesos el metro cuadrado y se obtenía un rendimiento de área vendible del 58 al 65 %. La Promotora hacía los trámites de fraccionamiento y los vendía por m2 primero a 22.50 udis el m2, y cuando la construcción de vivienda económica se llenó de certidumbre los lotes se vendieron en promedio a 45 udis el m2.

⁸⁷ Los beneficiarios son aquellos trabajadores que reciben de 1.5 a 1.7 salarios mínimos. Ver: Comunicado de prensa INFONAVIT 003, del 18 de Febrero de 2004. Disponible en: <http://www.infonavit.gob.mx>. La Promotora inmobiliaria aprovechó que desde 2002 FONHAPO e INFONAVIT habían firmando convenios para desarrollar programas piloto de cooperación. Ver: *Convenio de colaboración para el diseño e instrumentación de un programa piloto que apoye la adquisición de vivienda de los trabajadores de bajos ingresos 2002*. Disponible en: <http://www.infonavit.gob.mx>.

En dicho convenio el gobierno municipal se comprometió a proporcionar 2500 lotes para la construcción de vivienda económica, por su parte INFONAVIT aceptaba otorgar el mismo número de créditos, y FONHAPO se obligaba a subsidiar parte del monto necesario para adquirir la vivienda.⁸⁸ De este modo se incrementó a cuatro el número de actores incluidos en la red de política: INFONAVIT, Promotora Inmobiliaria, FONHAPO, y Desarrolladores.

En resumen, para la implementación del programa el gobierno municipal (a través de la Promotora Inmobiliaria) cooperó con:

- Lotes en fideicomiso con la condición de que se construyera vivienda económica.
- Obras de acceso y de “cabeza” (camino, plantas de tratamiento de aguas residuales, etc.).
- Derechos de conexión al sistema de agua potable, y trámites y subsidios para urbanización y construcción (permisos de uso de suelo y construcción).
- Gestión de convenios con INFONAVIT y FONHAPO.⁸⁹

Los beneficios que obtiene el gobierno municipal por su participación en la red son:

- Reducción de las invasiones irregulares y planeación del desarrollo urbano.
- Promoción de inversión en la industria de la construcción y generación de empleos mediante la captación de recursos federales.

⁸⁸ Martínez, R., Cristina. 2005. *Vivienda municipal construida por desarrolladores privados en Hermosillo, Sonora 1997-2005*. Ponencia presentada en el 1er Congreso de Suelo Urbano, del 23 al 25 de noviembre. México. PUEC-UNAM.

⁸⁹ López G. Mauricio. 2005. *cap. cit.*

-Dotación de viviendas con certidumbre jurídica a las familias pobres.⁹⁰

-Recursos extra por la venta de los lotes en fideicomiso y la posibilidad de autofinanciar la vivienda social.

-Ahorro en los costos de urbanización y prestación de servicios públicos.

Para promover la oferta de vivienda económica el Instituto Nacional del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) autoriza los créditos, califica a los derechohabientes, otorga certificados de crédito a los beneficiarios, y revisa y aprueba que las viviendas cumplan con ciertas especificaciones.⁹¹

La participación en el programa beneficia al INFONAVIT porque le permite alcanzar uno de sus principales objetivos: otorgar créditos a las familias que tradicionalmente no eran sujetos de crédito por parte del Instituto en el municipio. Lo anterior debido a que el subsidio otorgado a los trabajadores por FONHAPO aumenta la calificación de los trabajadores y la probabilidad de que el INFONAVIT recupere sus recursos.⁹²

Otro actor del gobierno federal que participa en la implementación del programa es el FONHAPO. Para promover la construcción de vivienda económica en el municipio de Hermosillo, esta entidad aporta subsidios a aquellas familias con un ingreso diario de uno a tres salarios mínimos. El FONHAPO se beneficia porque los subsidios otorgados ascienden

⁹⁰ *Ibidem.*

⁹¹ *Ibidem.*

⁹² *Ibidem.*

a \$13,500 pesos y no a \$32,000 cantidad que generalmente se otorga como subsidio federal del programa Tu Casa.⁹³

Finalmente los desarrolladores se encargan de obtener los créditos puente, así como de promocionar, construir y entregar las viviendas económicas. Los constructores de vivienda se benefician de participar en el programa porque: al tener compradores cautivos aseguran márgenes de operación y utilidad importantes, sobre todo obtienen certidumbre sobre los beneficios de construir vivienda económica. Además, para desarrollar vivienda cuentan con lotes que sirven de garantía para la obtención de los créditos puente, certidumbre sobre sus reservas territoriales porque se reduce la probabilidad de invasiones de los predios, mejora su capacidad de planeación de las obras, se reducen los costos financieros de los desarrolladores con las instituciones de crédito porque INFONAVIT libera rápido los recursos, y finalmente obtienen ahorros en los trámites burocráticos municipales necesarios para la construcción.⁹⁴

En suma, con la activación de esta red para promover la vivienda económica la Promotora Inmobiliaria consiguió subsidiar e implementar el programa Tu Casa sin afectar de manera importante las finanzas municipales. Además, los mismos recursos se han utilizado para, año con año, mantener las reservas territoriales.

⁹³ *Ibidem.*

⁹⁴ *Ibidem.*

4.3 Programa Vivienda Popular y Organización Comunitaria de Tlalnepantla de Baz, Edo. de México.

El problema

En 2004, 37 mil 614 trabajadores con un nivel de ingreso de hasta 1.9 salarios mínimos, del municipio de Tlalnepantla de Baz del Estado de México, demandaban vivienda. Esto significa que el 29.43% del total de los trabajadores con menos de 1.9 salarios mínimos de ingreso no tenían casa propia de interés social. Para reducir dicha demanda ese mismo año en el Estado de México se distribuyeron 1500 créditos para vivienda económica.⁹⁵ Sin embargo, un gran número de familias de Tlalnepantla ni siquiera tiene acceso a un crédito de interés social para conseguir vivienda digna.

En este sentido el gobierno municipal diseñó e implementó el programa piloto llamado “Vivienda Popular y Organización Comunitaria” en Tlalnepantla de Baz. El objetivo principal de este programa es: “combatir el grave problema de la carencia de vivienda digna en aquellos sectores socialmente marginados”.⁹⁶ Sin embargo, como se trataba de un programa innovador su funcionamiento era incierto, por lo que para la implementación “piloto” del programa se seleccionó una comunidad altamente marginada del municipio: la Petrolera II.⁹⁷

La Petrolera II es un asentamiento producto de una reubicación de 210 familias que realizó la administración municipal (2003-2006) con la finalidad de eliminar algunos

⁹⁵ INFONAVIT. *Programa de Labores y de Financiamientos 2004*. p. 69. Disponible en: <http://www.infonavit.gob.mx>.

⁹⁶ Peña, José, Antonio. 2006. “Capital social y superación de la pobreza: el caso del programa de Vivienda Popular y Organización Comunitaria Tlalnepantla, México” en Guillen, Tonatiuh *et. al.* (coordinadores) *Municipio y buen gobierno, experiencias del ímpetu local en México*. México. CIDE. p. 110.

⁹⁷ Se le llama la petrolera II para diferenciarlo del asentamiento que se instaló en la zona en los noventas también producto de una reubicación (la Petrolera I).

asentamientos irregulares. El interés por reducir los asentamientos irregulares radicaba en que muchos de ellos ponían en peligro la vida de sus habitantes porque se ubicaban en puntos peligrosos como los alrededores de las vías del tren o sobre ductos de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

No obstante, aunque las familias eran reubicadas la administración municipal se percató que, si bien ahora tenían un predio donde ubicarse, la causa del problema radicaba en que sus habitantes no tenían empleos formales lo que incidía en sus niveles de ingreso y por lo tanto en su capacidad de acceder a una vivienda digna.⁹⁸

La petrolera II se ubica sobre la cúspide de un cerro que antes funcionaba como relleno sanitario en la Colonia Jorge Jiménez Cantú del municipio de Tlalnepantla de Baz. Si bien con la instalación de las familias en predios regulares se eliminaban algunos asentamientos informales, no se solucionaba el problema de acceso a una vivienda digna. Esto porque aún con lotes propios las familias de la Petrolera II seguían viviendo en casas de cartón, lámina, plástico, y otros materiales.⁹⁹ Con base en lo anterior el gobierno municipal se dio a la tarea de buscar alternativas para dotar de vivienda digna a los habitantes de la Petrolera II.

El gobierno municipal vio en el Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa” una alternativa para solucionar el problema de vivienda en la comunidad la Petrolera II. Como ya se mencionó, para tener acceso a este programa las familias beneficiarias deben aportar aproximadamente 8 mil pesos, es decir, deben contar con lo que en el programa se establece como ahorro previo. El gobierno federal a través del

⁹⁸ *Ibidem.*

⁹⁹ *Ibidem.*

Fideicomiso Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) aporta a fondo perdido un subsidio de 32 mil pesos. El gobierno municipal y/o estatal participa con un monto igual o mayor al aportado por el gobierno federal, cabe decir que éstos pueden decidir si su aportación se da en forma de subsidio o crédito.¹⁰⁰

En este sentido, el gobierno municipal se percató de que las familias de la Petrolera II no tenían ahorrado los ocho mil pesos para aportarlos y poner en marcha el programa. De acuerdo con las últimas evaluaciones del programa Tu Casa, como en éste se establece que los beneficiarios deben contar con cierta capacidad de ahorro, de algún modo se excluye a las familias en pobreza patrimonial que no pueden ahorrar.¹⁰¹

Además, aunque las familias de la Petrolera contaran con la capacidad de aportar el ahorro previo resultaba costoso para el gobierno municipal monitorear e incentivar que cada familia ahorrara sus ocho mil pesos, y así poner en marcha el programa. En las reglas de operación del programa se establece que el solicitante al ser notificado que resultó beneficiario debe aportar el monto del ahorro previo de acuerdo a lo que establezca el gobierno municipal. Sin embargo, en las reglas de operación de 2003 del programa Tu Casa se abría la posibilidad para que las familias pudieran aportar hasta el 50 por ciento del ahorro previo necesario a través de mano de obra.¹⁰²

En este sentido, el gobierno municipal de Tlalnepantla de Baz necesitaba diseñar mecanismos para promover que las familias aportaran el ahorro previo sin que esto representara una carga para las finanzas municipales. Del mismo modo la administración

¹⁰⁰ Ver: Esquivel, H. Gerardo. 2006. *op. cit.*

¹⁰¹ *Ibidem.* Se encuentran en condiciones de pobreza patrimonial aquellos hogares que no tienen los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda, y transporte público.

¹⁰² *Ibidem.*

municipal decidió que el programa era factible en la Petrolera II solamente si la aportación municipal se daba mediante subsidio y no como crédito. Esta decisión significaba que el gobierno municipal necesitaba recuperar parte de los recursos destinados a la localidad por concepto de urbanización de los lotes y construcción de las casas.

4.4 Diseño e implementación del programa Vivienda Popular y Organización Comunitaria

Como ya se mencionó la selección de cierta definición del problema público obedece a los recursos con los que se cuenta, y los impactos que se desean lograr. Así, con la finalidad de hacer más eficiente el uso de los recursos públicos y a partir de las características del programa Tu Casa, el municipio de Tlalnepantla diseñó e implementó el Programa Vivienda Popular y Organización Comunitaria con el que se buscaba solucionar el problema de vivienda digna en la Petrolera II.

En este sentido el núcleo y la periferia de la política quedaron como sigue:

Problema (núcleo): carencia de vivienda digna de las familias de la Petrolera II.

Causas (núcleo): recursos económicos insuficientes en las familias para la construcción de vivienda digna.

Programas o actividades concretas (periferia): (1) obtener el subsidio federal del programa Tu Casa, (2) aportación del ahorro de las familias mediante tandas administradas por la comunidad, (3) construcción de los adobloques por parte de las familias para que la inversión sea menor, y (4) el municipio acondicionaría los predios para que una compañía, contratada mediante licitación, construyera las casas.

En ese sentido la operación del programa "Vivienda popular y organización comunitaria" dependía de la cooperación de los siguientes actores: (1) la Comunidad de la Petrolera II, (2) el FONHAPO, y (3) el Gobierno Municipal de Tlalnepantla de Baz. Lo interesante del programa radica en que se buscaba generar un fondo comunitario administrado por la comunidad, el cual serviría para que las familias alcanzaran su ahorro previo sin costos para la administración municipal. También, se intentaba comprometer a los beneficiarios del programa para que aportaran mano de obra en la construcción de las viviendas, y así reducir los costos de construcción responsabilidad del municipio.¹⁰³

Los objetivos específicos de este programa consistían en:

- Solucionar el problema de vivienda de la comunidad a través del ahorro popular;
- Fomentar la confianza y solidaridad entre los vecinos;
- Mejorar la coordinación [de la comunidad] con el gobierno popular para que ésta se dé de manera directa y permanente;
- Propiciar la participación de los colonos en la toma de decisiones colectivas;
- Optimizar los recursos municipales mediante la planeación conjunta y la del gobierno;
- Mejorar la autoestima de las familias a través del mejoramiento de sus condiciones de vida;
- Elevar los niveles de seguridad en la zona;
- Capacitar a la población en la construcción de vivienda, para su posible inserción en el mercado de trabajo y;

¹⁰³ Peña, José, Antonio. 2006. *cap. cit.*

-Formación de ciudadanía.”¹⁰⁴

Para que el fondo comunitario operara se conformó en la comunidad un comité vecinal el cual se encargaría de administrar las aportaciones mensuales de cada beneficiario, así como de realizar el sorteo con el que se determinaría el turno en el que se iban a liberar los recursos para la construcción de las viviendas.

Del mismo modo, se estableció que cuando llegara el turno de construir su vivienda, cada familia participante elaboraría los 1850 *blocks* necesarios para la edificación de los pies de casa. Para la construcción de los *blocks* el gobierno municipal aportaría la maquina, la capacitación, así como los insumos necesarios: tepetate, cemento, y cal. Una vez elaborados los *blocks* el gobierno municipal tenía que proporcionar el resto de los recursos necesarios para la construcción. Mientras tanto las familias se comprometían a ayudar a los vecinos con mano de obra para la construcción de sus viviendas.¹⁰⁵

Durante la implementación del Programa de Vivienda Económica y Organización Comunitaria los actores de la red no cooperaron como se esperaba. Aunque se trata de una red con pocos actores organizacionales y dos de ellos se relacionan de manera formal (FONHAPO y Gobierno Municipal), el último no contó con los instrumentos necesarios para gestionar la cooperación de la comunidad la Petrolera II.

En las primeras etapas de la implementación las personas de la comunidad no confiaban en el funcionamiento de la asamblea, ni en que sus miembros cumplirían con sus funciones. Además, a los habitantes de la comunidad les preocupaba aportar los recursos

¹⁰⁴ *Ibidem.* p. 112

¹⁰⁵ De acuerdo con los entrevistados se realizó una asamblea comunitaria para informar sobre las características del programa posteriormente en otra asamblea se informó quienes habían resultado beneficiados con el programa, y se realizaron los compromisos informales sobre la participación de cada actor.

económicos y que el gobierno municipal no cumpliera su compromiso.¹⁰⁶ Así, ante los problemas se decidió no utilizar el sistema de tandas, sino que el gobierno municipal se encargaría de monitorear si los vecinos habían depositado los recursos en una cuenta bancaria previamente establecida.

La asamblea estuvo de acuerdo en ayudar a los vecinos en la construcción de los blocks y en aportar los ocho mil pesos a la cuenta administrada por el municipio. Sin embargo, de los 61 beneficiarios solamente 8 familias ayudaron a los vecinos en la construcción de los adobloques.¹⁰⁷ En este punto el programa (la periferia de la política) se había modificado y consistía en que las familias tenían que construir sus adobloques, pero ahora debían aportar el ahorro previo (ocho mil pesos) directamente al gobierno municipal. Por otro parte el gobierno municipal se encargaba de contratar, mediante licitación, a una constructora para que edificara los pies de casa, así como de acondicionar los terrenos para la construcción, pavimentación, e instalación del drenaje y alumbrado público.

El resto de los miembros de la comunidad -que ya habían obtenido los títulos de propiedad de los terrenos, así como los certificados del subsidio federal por parte del FONHAPO- empezaron a quejarse de la calidad de los insumos proporcionados por el Ayuntamiento para elaborar los adobloques.¹⁰⁸ Además, para solucionar problemas de logística, los materiales se entregaron y se construyeron algunas casas sin considerar -para la definición de los turnos- a la asamblea lo que originó desconfianza para que los vecinos aportaran las cuotas del ahorro previo.

¹⁰⁶ La desconfianza hacia el gobierno municipal databa de la fundación de la Petrolera I donde se les prometió a los habitantes apoyo para construir sus viviendas, pero no fue así.

¹⁰⁷ Con la ayuda de la comunidad se construyeron ocho casas, sin embargo los miembros de estas viviendas pertenecían a una familia, lo que explica su disposición a cooperar.

¹⁰⁸ Las familias recibieron los certificados de subsidio de FONHAPO el 25 de Julio de 2005. Ver: Presidencia municipal. 2005. *2do Informe de Gobierno*. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. Disponible en: <http://www.tlalnepantla.gob.mx>

Después de las dificultades para que la asamblea cooperara, resultaba costoso para la administración municipal: promover y supervisar la aportación del ahorro previo y la construcción de los adobloques; urbanizar el asentamiento; así como monitorear las labores de la constructora encargada de edificar los pies de casa.¹⁰⁹ Además de los costos de operar el programa ante la poca cooperación de los habitantes de la comunidad, había en las reglas de operación del programa un incentivo perverso el cual incitaba a la administración municipal a romper con la lógica de la red y entregar el material para que cada familia construyera sus viviendas de acuerdo a sus posibilidades.¹¹⁰

Este incentivo consiste en que en las reglas de operación del programa Tu Casa se establece que habrá sanciones en aquellos casos en los que las instancias ejecutoras (gobierno municipal) no cumplan con los programas de trabajo previamente establecidos. En este sentido, en el gobierno municipal estaban preocupados porque se había invertido tiempo y recursos en acondicionar para la construcción un predio que por su naturaleza no era apto para ello, con lo que se corría el riesgo de no cumplir con el programa de trabajo en la Petrolera II y de dar una mala impresión al FONHAPO.

¹⁰⁹ Por ejemplo en 2004: se iniciaron las gestiones para dotar de electricidad a la comunidad de la Petrolera; se invirtió en la localidad un millón 370 mil pesos para instalar el drenaje, y 340 mil pesos para el agua potable. Ver: Presidencia Municipal. 2004. 1er Informe de gobierno. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. Disponible en: <http://www.tlalnepantla.gob.mx>.

Además, a finales de 2005 se invirtieron tres millones de pesos en introducir pavimento hidráulico en la Petrolera. Ver: Licitaciones y obras realizadas en 2005 por el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. Información disponible en: <http://www.tlalnepantla.gob.mx>

¹¹⁰ En el 3er informe de gobierno de la administración 2003-2006 se menciona que para la entrega de las 61 viviendas, en la comunidad La Petrolera se realizó una inversión de 4 millones 392 mil pesos. Sin embargo, no se especifica si fue inversión municipal o si en la cifra se incluye el subsidio federal. Disponible en: <http://www.tlalnepantla.gob.mx>

5. Resultados de los programas

Aunque ambos programas fueron diseñados para implementarse a través de redes de política los resultados, por el diseño de los mismos, ni siquiera son comparables. Mientras que en la red que se activó para promover la construcción de vivienda económica y subsidiar la vivienda social en el municipio de Hermosillo, Sonora acarreó importantes resultados de política; en la red que se activó en el municipio de Tlalnepantla de Baz fue muy difícil conseguir la cooperación entre los actores, en este caso la falta de cooperación en vez de reducir los costos de implementación del programa Tu Casa para el municipio los incrementó.

Por ejemplo, en el municipio de Hermosillo, Sonora: en 2004 se beneficiaron 471 familias con el subsidio del programa Tu Casa; en 2005 se benefició a 550 familias; en 2006 a 1391 familias; y en 2007 se favoreció a 236 familias.¹¹¹ En suma, de 1997 a 2005 en el municipio de Hermosillo se han construido 4,807 viviendas. De 1997 a 2000 cuando solamente se generaban reservas territoriales se construyeron 400 viviendas. De 2000 a 2003 fecha en que ya operaba el programa se construyeron 2,453 casas. De 2003 a 2005, cuando se firmó el convenio para la entrada de FONHAPO, fueron edificadas 1954 viviendas, y se tenía proyectado que al finalizar 2006 fueran 2,500 viviendas. Asimismo, de 1997 a 2005 las constructoras: Garaco, IESA, Alter, Procasa, Calimayán, PyCSA, Crece, Derex, VIPOMEX, UNITECS, Casa Regia, GPH Grupo Promotor Internacional, e INHABSA, fueron las encargadas de edificar dichas casas en 16 fraccionamientos.¹¹²

¹¹¹ FONHAPO. Padrón de beneficiarios del Programa Tu Casa. Disponible de 2003 a 2007 en: <http://www.fonhapo.gob.mx>

En esas cifras no se consideran los apoyos destinados por FONHAPO para mejoramiento de vivienda.

¹¹² Martínez, R., Cristina. 2005. *op. cit.* No fue posible verificar si se alcanzó dicha meta.

Hasta 2006 con la construcción de vivienda económica se habían beneficiado 2070 familias; lo que implicó una derrama económica de 289 millones 800 mil pesos en la industria de la construcción del municipio. Asimismo, con el programa Tu Casa se estima que se han invertido 84 millones 240 mil pesos en la construcción de pies de casa. Además, desde 1998 no se han presentado asentamientos irregulares masivos en el municipio; se generó un flujo de recursos (auto sustentable) que permitieron destinar 2310 lotes adicionales para el Programa “Vivah” desde 2002, y “Tu Casa” del 2003; y a partir de 2003 algunos Desarrolladores iniciaron por su cuenta y con apoyo de subsidios municipales (costos y subsidios por trámites ante el municipio) fraccionamientos propios para vivienda económica, otros siguen participando en las subastas de los lotes en fideicomiso.¹¹³

Por otro lado el programa Vivienda Popular y Organización Comunitaria en Tlalnepantla de Baz benefició a 61 familias con la construcción de vivienda digna. Sin embargo, de esas familias solamente ocho aportaron el ahorro previo y construyeron sus adobloques, mientras que una constructora edificó sus casas. El resto de las familias no aportaron el ahorro previo, pero tras recibir el material, se encargaron de construir de acuerdo con sus posibilidades las viviendas. Aunque se podría pensar que el principal límite para la cooperación en la red eran los recursos económicos, los habitantes de la Petrolera II construyeron sus casas y la mayoría ya les anexó más habitaciones (esto por supuesto implicó una inversión superior a los ocho mil pesos); el principal problema dijeron era la calidad de los materiales. Como ya se mencionó, el gobierno municipal invirtió -sin contar el costo de los materiales necesarios para la construcción de las viviendas- 3 millones 710 mil pesos por concepto de urbanización de la localidad (agua potable, drenaje, y

¹¹³ Datos proporcionados por la Promotora Inmobiliaria. Cabe decir que el municipio de Hermosillo en 2004: recibió por parte del INFONAVIT el primer lugar a nivel nacional en lo que a construcción de vivienda social se refiere. Además este programa ganó el Premio Gobierno y Gestión Local del CIDE-2004.

pavimento). Es una suma considerable si se toma en cuenta que FONHAPO aportó 32 mil pesos a 61 familias lo que da un total de un millón 952 mil pesos.

Sin embargo, es poco útil analizar los resultados de la política si no se conoce por qué la red de política funcionó o no en cada uno de los casos. La principal diferencia durante la implementación de los programas es la distinta capacidad de gestión que tenían los gobiernos para promover la cooperación entre los actores de la red. A continuación se analizan las prácticas utilizadas para promover la cooperación entre los actores de las redes aquí estudiadas.

6. Contrastando las variables caso por caso

6.1 La gestión de la red y la implementación del Programa Vivienda Popular y

Organización Comunitaria

A continuación a la luz del enfoque de Kickert y Koppenjan se analiza la implementación del Programa de Vivienda Popular y Organización Comunitaria. En suma, se revisa si el gobierno municipal utilizó algunas estrategias para gestionar la interacción y la estructura de la red. Las variables que se van a revisar para verificar si el gobierno municipal timoneo la interacción entre los actores de la red son: (1) el gobierno municipal activó las relaciones entre algunos actores de la red; (2) promovió compromisos, (3) fue intermediario entre los actores, (4) facilitador, (5) y mediador o árbitro entre actores conflictivos.

6.2 Gestión de la interacción en la red de Tlalnepantla de Baz, Estado de México

a) Activación de las relaciones entre los actores de la red

En el caso del programa Vivienda Popular y Organización Comunitaria sin la intervención del gobierno municipal a través de la Dirección de Desarrollo Social no se hubieran activado las relaciones de intercambio entre el FONHAPO y los habitantes de la Petrolera II. Es importante precisar que sin el interés del gobierno municipal de impulsar el programa Tu Casa en esta comunidad sus habitantes no se hubieran organizado para participar en la red.

b) Promoción de compromisos

La activación de las relaciones no es suficiente para garantizar la cooperación entre los actores de la red, esto porque es necesario generar certidumbre sobre el comportamiento de

los integrantes de la misma. Aunque existía la posibilidad de que los miembros de la asamblea no cooperaran con la aportación de las tandas, y la mano de obra para la construcción de la vivienda, no se promovió ningún compromiso formal que incentivara a la cooperación. Al contrario las reglas formales estaban orientadas a garantizar que el gobierno municipal aportara los recursos para la implementación del programa.

b) Intermediación

En el programa Vivienda Popular y Organización Comunitaria el gobierno municipal participó como intermediario entre FONHAPO y la comunidad de la Petrolera II. Sin embargo, la intermediación del gobierno municipal solamente servía para gestionar la cooperación de FONHAPO y no la de la comunidad. Es decir, el gobierno municipal funcionaba solamente como intermediario para recibir los recursos de ambas partes, pero no sancionaba la no cooperación .

d) Historia de la relación

Para garantizar la cooperación de la asamblea de la comunidad la Petrolera II el gobierno municipal no abrió la posibilidad de que -si cooperaban con el programa- después se podrían implementar otros programas sociales en la comunidad.

6.3 Gestión de la estructura de la red de Tlalnepantla de Baz, Estado de México

Para confirmar si el gobierno municipal gestionó la estructura de la red se puede analizar si éste: (1) cambió la distribución de los recursos entre los actores, (2) modificó el número de actores, (3) y si cambió las interconexiones entre ellos. Sin embargo, el gobierno municipal

no podía modificar la estructura de la red porque FONHAPO ya había definido a los beneficiarios y otorgado los certificados de subsidio federal.

6.4 La capacidad de gestionar la red

La capacidad de gestionar la interacción y la estructura de la red depende de: (1) la interdependencia entre los actores, es decir, de la capacidad de excluir a los actores que inhiben la cooperación. En el caso del programa Vivienda Popular y Organización comunitaria el actor más propenso a la no cooperación era la comunidad. Sin embargo, esta lógica era difícil de romper porque no se podía excluir a ninguno de los actores.

(2) La existencia de actores muy diferentes entre sí reduce la capacidad de gestionar la red porque es difícil que un actor (el gobierno) tenga las capacidades y los conocimientos necesarios para timonearlos. A saber durante la implementación del programa vivienda popular (en un micro nivel, hacia adentro del actor organizacional) en la asamblea de la Petrolera II si fue un factor determinante porque la integraban 61 familias.

(3) Además la red era muy cerrada lo que hacía muy difícil que la comunidad de la Petrolera II aceptara que se le impusiera un compromiso formal para que cooperara y no fuera sacada de la red, o simplemente sabía que su recurso no era imprescindible para obtener los beneficios del programa y que no la podían sacar de la red. (4) Los intereses de los actores no necesariamente eran comunes, éstos tampoco eran intereses conflictivos, lo que facilitó la activación, y la construcción de acuerdos entre los actores. (5) El contexto político y social no incidió en el funcionamiento de la red porque la sociedad en general se mostró indiferente hacia la red; (6) el liderazgo y compromiso político del gestor, y las

capacidades administrativas no incidieron porque no hubo cambio de gobierno, y a pesar de los problemas el gobierno municipal concluyó el programa.

Como se puede ver en este estudio el gobierno municipal de Tlalnepantla de Baz no gestionó la estructura, ni la interacción de la red que se había activado para implementar el programa Vivienda Popular y Organización Comunitaria; por esto no se pudo alcanzar la cooperación de la organización privada participante. Esta incapacidad de gestionar la red se explica principalmente porque, debido a las características del programa Tu Casa, la red era muy cerrada e interdependiente.

Es importante precisar que si el gobierno municipal hubiera condicionado (a través de un compromiso formal) la entrega de los recursos a que todos los beneficiarios aportaran cierto porcentaje del ahorro previo la asamblea hubiera cooperado.¹¹⁴ Otro elemento importante es el hecho de que ya se les había entregado el título de propiedad, recurso que previamente pudo utilizarse para promover la cooperación. Finalmente, en el inicio del programa la administración municipal arriesgó la confianza que podía tener la asamblea hacia ésta porque los pies de casa no tenían las mismas características que la casa muestra. Cabe decir, que es probable que el tipo de actor determine la capacidad de gestionar la red; por ejemplo, en el caso de la Petrolera II se trataba de hacer cooperar a una organización comunitaria que carecía de capital social entre sus integrantes, lo que al final incidió mucho

¹¹⁴ En Hermosillo, la Promotora Inmobiliaria entrega los recursos cuando las familias han aportado el 80% del ahorro previo. Para no excluir a las familias en pobreza patrimonial se subsidia el ahorro previo de hasta cinco por ciento de las familias. Para ello se les tramita una cuenta ante BANSEFI. Además un modulo de este banco se encuentra en las instalaciones de la Promotora lo que facilita al gobierno municipal monitorear a las familias que han aportado sus recursos, y da certidumbre a las familias de que nadie puede disponer de los recursos.

en el control que se tuvo sobre su desempeño.¹¹⁵ En este sentido, si se va a trabajar con organizaciones comunitarias parece más factible activar a grupos que tienen antecedentes de cooperación.¹¹⁶

6.5 La gestión de la red y la implementación del Programa Vivienda Económica de Hermosillo, Sonora

En el siguiente apartado se analiza la implementación del Programa de Vivienda Económica y se contrasta con el modelo propuesto por Kickert y Koopenjan. Como ya se mencionó en el marco teórico la cooperación entre los actores de la red, y con ello la implementación de una política, depende de la capacidad de reducir las estrategias no cooperativas a través de la gestión de la red.

Enseguida se analiza si el gobierno municipal utilizó algunas estrategias para gestionar la interacción y la estructura de la red. Las variables que se van a revisar para verificar si el gobierno municipal gestionó la interacción entre los actores de la red son: (1) el gobierno municipal activó las relaciones entre algunos actores de la red, (2) promovió compromisos, (3) fue intermediario entre los actores, (4) promoción de la relación a largo plazo y la importancia de la reputación, (5) facilitador, (6) y mediador o árbitro entre miembros conflictivos.

¹¹⁵ En el caso de Mexicacán, Jalisco -donde se activó una red en torno a la industria del helado, los actores que no cooperaron eran actores sociales (productores) sin capital social que el gobierno municipal trató de organizar e incluir en la red.

6.6 Gestión de la interacción de la red

a) Activación de las relaciones entre los actores de la red

Si bien pueden existir actores públicos y privados interesados en participar en la solución de ciertos problemas públicos, existe la posibilidad de que no se hayan abierto canales o generado los incentivos para promover la conexión entre los actores. Así en el caso del programa Vivienda Económica sin la intervención de la Promotora Inmobiliaria no se hubieran activado relaciones de intercambio entre INFONAVIT, FONHAPO y los Desarrolladores.

Es decir, sin los lotes en fideicomiso los desarrolladores no hubieran construido vivienda económica, ni tramitado créditos de este tipo ante las instancias federales. Del mismo modo si la administración local no hubiera firmado convenios con FONHAPO e INFONAVIT la red no se habría activado.

b) Promoción de compromisos

La activación de las relaciones no es suficiente para garantizar la cooperación entre los actores de la red. Lo anterior porque es necesario generar certidumbre sobre el comportamiento de los integrantes de la red. En el caso de Vivienda Económica de Hermosillo, Sonora el gobierno municipal se percató de que los desarrolladores podían vender las viviendas económicas a un precio muy superior al del mercado; asimismo consideraron la posibilidad de que el INFONAVIT preferiría dar prioridad a los créditos para los derechohabientes con mejor calificación.

Así, la Promotora Inmobiliaria aprovechó el fideicomiso para establecer reglas formales que minimizarían los juegos que podían afectar la implementación. En primer lugar, en el fideicomiso se estableció el precio máximo al que se podían vender los lotes y las penalizaciones en caso de incurrir en irregularidades en la venta y en el proceso de urbanización. Asimismo, se firmó un convenio con INFONAVIT y FONHAPO para que se diera prioridad a los créditos destinados para vivienda económica. Con dichos compromisos se reguló la interacción entre los actores de la red y se garantizó la cooperación entre éstos.

c) Intermediación

En la primera etapa de la red (cuando solamente participaban INFONAVIT, Promotora Inmobiliaria, y Desarrolladores) el gobierno municipal no jugaba un papel de intermediario. Sin embargo, cuando se incluyó a FONHAPO en la red el gobierno municipal se convirtió en un intermediario natural entre FONHAPO y los Desarrolladores.

d) Historia de la relación

Para garantizar la cooperación de los Desarrolladores el gobierno municipal dejó claro que la reputación cooperativa de éstos era importante para que en la siguiente distribución de las reservas se les tomara en cuenta. Asimismo, ante la posibilidad de cambios de administración a través del fideicomiso se pusieron reglas claras para garantizar que no se cambiarían los montos que tenían que pagar los Desarrolladores por los lotes que habían adquirido.

e) Facilitador, mediador y árbitro

Durante la implementación del programa Vivienda Económica no se presentaron conflictos entre los miembros de la red. En este sentido, el gobierno municipal no jugó el papel de facilitador, mediador, o árbitro entre los integrantes de la red.

6.7 Gestión de la estructura de la red de Tlalnepantla de Baz, Estado de México

Para confirmar si el gobierno municipal gestionó la estructura de la red se va a analizar si éste: (1) cambió la distribución de los recursos entre los actores, (2) modificó el número de actores, (3) y si cambió las interconexiones entre ellos. Para modificar la estructura de la red el gobierno municipal incluyó a 12 desarrolladoras, de este modo garantizó que ningún desarrollador se considerara imprescindible para el funcionamiento de la red. En caso de que las desarrolladoras no cooperaran la distribución de los recursos (lotes y subsidios) también se podía cambiar año con año. Las interconexiones estaban dadas, pero no implicaban un problema porque solamente eran cuatro actores en la red.

6.8 La capacidad de gestionar la red de Hermosillo, Sonora

Analizar las prácticas utilizadas para gestionar la red es de poca ayuda sino se estudian los determinantes de la capacidad de gestión. La posibilidad de gestionar la interacción y la estructura de la red depende de: (1) la interdependencia entre los actores, es decir, de la capacidad de excluir a los actores que inhiben la cooperación. En este sentido, los actores más propensos a la no cooperación eran los Desarrolladores, esto porque INFONAVIT y FONHAPO por mandato están incentivados a cooperar. Así el hecho de incluir a 12 empresas constructoras en la red otorgó al gobierno municipal la capacidad de excluir a aquellas que no cumplieran con sus compromisos.

(2) Aunque la existencia de actores muy diferentes entre sí reduce la capacidad de gestionar la red porque es difícil que un actor (el gobierno) tenga las capacidades y los conocimientos necesarios para timonearlos, durante la implementación del programa vivienda económica éste no fue un factor determinante porque los actores diferentes entre sí solamente eran tres y no se necesitaban habilidades especiales (INFONAVIT, FONHAPO, Desarrolladores).

(3) Cabe decir que si bien los intereses de los actores no eran comunes, éstos tampoco eran intereses conflictivos, sino complementarios lo que facilitó la activación, y la construcción de acuerdos entre los actores.

(4) Los costos de gestión de la red eran mínimos para la administración municipal porque la cooperación entre los actores producía resultados visibles (liberación de créditos, construcción de casas, pago del fideicomiso etc.) lo que hacía más fácil el monitoreo. Además el número de actores era reducido y con pocas interconexiones. Asimismo, aportar los lotes en fideicomiso, más que en un costo, redundaba en un beneficio para la Promotora Inmobiliaria.

(5) El contexto político y social no incidió en el funcionamiento de la red porque la sociedad en general se mostró indiferente hacia ésta; (6) y finalmente el liderazgo y compromiso político del gestor, y las capacidades administrativas incidieron para bien porque la Promotora Inmobiliaria es un organismo desconcentrado de la administración municipal lo que le da estabilidad a las políticas municipales en torno a la vivienda (la gestión de la red lleva ya tres administraciones).

La cooperación de los desarrolladores en la red activada en Hermosillo para la implementación del programa Vivienda Económica se explica por el papel que jugó el gobierno municipal como gestor de las relaciones. Como se observa los mecanismos más efectivos para alcanzar la cooperación son: la promoción de compromisos formales, abrir la posibilidad del mantenimiento de la relación de intercambio en el tiempo, y la posibilidad de cambiar la distribución de recursos y el número de actores. Por supuesto la factibilidad de aplicar estas prácticas está determinada porque no existen restricciones institucionales de la política de vivienda de otros niveles de gobierno, porque la red es muy abierta, y porque no se depende en gran medida de los recursos de una sola empresa desarrolladora.

Conclusión

Esta investigación irremediablemente tiene que afrontar la siguiente pregunta: ¿que enseñanzas ofrece para su consideración durante la activación de redes para la implementación de programas en los municipios mexicanos? Como respuesta a continuación se presentan algunos hallazgos que pueden orientar a los tomadores de decisión sobre cómo incentivar la cooperación y sobre los elementos que se tienen que considerar para evaluar la capacidad de desarrollar dicha tarea.

La lección fundamental de este estudio es que para la implementación de programas públicos no es suficiente la activación de redes, porque a pesar de los potenciales beneficios de explotar los intercambios ésta por si sola no garantiza la cooperación. Es decir, resulta evidente que para un buen desempeño de la red (en términos de cooperación de los actores) la participación del gobierno local como gestor de la red es un factor determinante; esto es, el gobierno tiene que regular la interacción y la estructura para que las estrategias de los actores de la red sean cooperativas. Sin embargo, la revisión sugiere que no todas las estrategias de gestión son igualmente efectivas y que en algunos casos la capacidad de aplicarlas a los actores de la red es limitada.

Aunque en este estudio se plantearon varios instrumentos a través de los que se puede gestionar la red, la promoción de compromisos formales, la inclusión de varios actores para cambiar la distribución de los recursos, y la explotación de la reputación y la confianza son los instrumentos que resultaron determinantes para explicar la cooperación de los actores privados. No obstante activar la red, modificar las interconexiones entre los actores, intervenir como intermediario, facilitador, mediador o árbitro no parece ser tan importante para impulsar la cooperación de los actores. Así la investigación sugiere que las

redes en México no se autorregulan y que más bien su éxito depende de que las prácticas de gestión se orienten hacia la sanción y la jerarquía.

La promoción de compromisos formales es uno de los instrumentos de gestión que explica la cooperación de los actores, esto porque cuando el proceso de intercambio es lineal y el gobierno municipal es el primero en aportar el insumo existe un mayor riesgo de que los actores privados reciban y exploten dicho recurso para después no cumplir con sus aportaciones. Es decir, la relevancia de promover compromisos (formales) radica en que si en la cadena de aportación de los insumos (primero está el gobierno) la incertidumbre sobre la cooperación es más alta, y por lo tanto es necesario establecer reglas que sancionen la no cooperación y eliminen la incertidumbre.

Cambiar la distribución de los recursos entre los actores y el número de estos son prácticas de gestión de la estructura de la red que también influyen en la promoción de la cooperación. La inclusión de varios actores privados (que pueden aportar el mismo insumo) ayudó a incentivar la cooperación porque eliminó la posibilidad de sometimiento de la implementación a la cooperación de ciertos actores. Es decir, aunque existan más actores con la posibilidad de proporcionar el insumo, si solamente se incluye uno o varios actores en la red y éstos no cooperan se presentan los siguientes escenarios para el gobierno municipal: (1) implementa la política porque el municipio proporciona el insumo que correspondía al actor que no cooperó, (2) negocian más recursos para que el actor privado coopere, (3) abandona el programa que pretendía se implementara, (4) o incluye más actores y excluye al actor no cooperativo. En este sentido la cooperación se gestiona excluyendo o incluyendo a más actores.

La explotación de la confianza y la reputación también es un factor importante para promover la cooperación; esto es así porque a pesar de la existencia de compromisos formales las sanciones que a través de ellos se establecen no siempre son más costosas que los beneficios de no aportar los recursos necesarios. Por ejemplo, las desarrolladoras inmobiliarias podían: (1) explotar los terrenos construyendo casas de más valor (beneficiándose hoy) y pagar la multa establecida en el fideicomiso, es decir, a pesar de la sanción podían pagar de manera retrasada los lotes y utilizar los recursos para financiar otros proyectos; sin embargo, desde una perspectiva temporal resultaba más costoso dejar de obtener lotes en los siguientes años. No obstante, no todas las prácticas de gestión de la red aquí analizadas son determinantes para explicar la cooperación de los actores. La activación de la red no resultó importante porque como ya se mencionó las redes difícilmente se autorregulan, es decir, sino existe una muy alta dependencia de los actores con respecto al desempeño de los demás, es muy poco probable que todos los actores cooperen por el sólo hecho de que se construyan los canales para ello.

Del mismo modo, la intermediación difícilmente garantiza la cooperación cuando no está acompañada de una sanción. En los casos aquí estudiados el gobierno municipal era intermediario entre FONHAPO y los beneficiarios o desarrolladores, sin embargo esto no ayudó a promover la cooperación. Por ejemplo, en el caso de Tlalnepantla el gobierno municipal –sin haber recibido del beneficiario los recursos- les entregaba los recursos de FONHAPO. Del mismo modo en el caso de Hermosillo el gobierno municipal era intermediario entre el FONHAPO y el desarrollador (el municipio tramitaba el subsidio para el beneficiario y una vez que obtenía los recursos de FONHAPO los entregaba al desarrollador), pero el retorno estaba garantizado por el fideicomiso (compromiso formal).

En este sentido, la intermediación funcionará para promover la cooperación en la medida en que el intermediario sancione la no cooperación de los actores.

Finalmente la facilitación, mediación o arbitraje no se presentó como un instrumento importante para la promoción de la cooperación, esto se debe a que no se presentaron diferencias en torno a los términos de la cooperación. En este sentido, la investigación sugiere que las redes en México están más orientadas a la jerarquía que al mercado (autorregulación) por lo que la facilitación, mediación y arbitraje pierden su potencial para promover la cooperación.

Como ya se mencionó es evidente que la gestión de la red es el elemento clave para la promoción de la cooperación, sin embargo, esta es una tarea que enfrenta restricciones para su aplicación. Así un elemento clave que los municipios deben tener en cuenta durante la activación o diseño de redes es la capacidad de gestionarlas. En este sentido, para que se pueda gestionar la red es especialmente importante que el gobierno local no sea altamente interdependiente hacia los demás actores, es decir, que pueda excluir a los actores no cooperativos.

La interdependencia es determinante para la capacidad de gestión de la red (y por lo tanto para la cooperación) porque si existen actores que son insustituibles para la implementación del programa no se podrá cambiar el número, ni excluir a algunos actores. Por ejemplo, en el caso de Hermosillo se incluyeron 12 desarrolladoras lo que redujo la interdependencia hacia éstas, pero si hubieran sido las únicas empresas en la materia existía la posibilidad de que se coludieran y cooperaran a costos mayores, o que capturaran los beneficios del programa. En contraste, en el caso de Tlalnepantla no se podía excluir a los miembros de la asamblea por lo que el gobierno municipal tenía solamente las siguientes

opciones: negociar la cooperación, llevar a cabo el programa aportando el insumo que le correspondía a la asamblea, o abandonar el programa; es decir, no podía gestionar la estructura de la red cambiando a los actores.

Además de la interdependencia, la política pública que se pretende implementar es otro elemento que resultó determinante para la capacidad de gestionar la red del gobierno municipal. En los dos casos estudiados se buscaba implementar -mediante la cooperación con actores privados- políticas que involucraban a otros niveles de gobierno, y que por lo tanto se enmarcaban en diseños institucionales que restringían la capacidad del gobierno municipal de gestionar la red.

En esta investigación se observó un caso en el que las funciones de una dependencia del gobierno federal (FONHAPO) resultaban perniciosas para la capacidad de promover la cooperación de los actores privados involucrados en la red. Por ejemplo, los lineamientos del programa Tu casa impiden incluir o excluir actores porque FONHAPO determina a los beneficiarios y entrega un certificado en el que se compromete a entregar los recursos. Asimismo, la sanción que se establece en el programa Tu Casa para los municipios o estados que incumplan con el programa de actividades establecido previamente reduce la capacidad de comprometer la transferencia de los recursos federales hasta la entrega de las aportaciones de la asamblea.

Cabe decir que este estudio sugiere que las características de los actores privados involucrados en las redes limita la capacidad de gestionar la cooperación. A saber, en esta investigación se evidenció que hay organizaciones -como las empresas privadas- que tienen una lógica de comportamiento fácil de identificar y gestionar (e. g. a través de compromisos formales) mientras que hay organizaciones sociales o comunitarias que obedecen a

objetivos complejos, que no necesariamente tienen capital social entre sus integrantes, y para las cuales la no cooperación no pone en peligro su supervivencia como organización (e. g. como sucede con las empresas).

En suma, la gestión de la red es la variable que explica la cooperación entre los actores de la red; sin embargo, aunque ésta puede adoptar diferentes configuraciones, no todas resultan tan efectivas para promover la cooperación. A saber, la gestión de la red a través de la promoción de compromisos formales, la generación de confianza y explotación de la reputación, y la exclusión e inclusión de actores es como se puede gestionar la red de manera efectiva. No obstante, para que el gobierno municipal estime si puede participar eficazmente como gestor tiene que considerar las interdependencias hacia los actores privados, las restricciones institucionales producto de las políticas en las que se circunscribe la red, así como las características de los actores privados de los cuales se necesita la cooperación.

Es decir, se tiene que tener en cuenta que si el (o los) actores de quienes se necesita la cooperación son los únicos competentes para aportar los insumos necesarios se corre el riesgo de que vendan más cara su cooperación una vez iniciado el programa. En este sentido, la única alternativa radica en comprometer formalmente (con sanciones que superen los costos) a la entidad de la que se es muy dependiente. Del mismo modo, si la red se circunscribe a una política pública que no es controlada por el gobierno municipal, ésta puede imponer restricciones sobre la ejecución de prácticas como la promoción de compromisos o inclusión (exclusión) de nuevos actores.

Finalmente, es necesario precisar que este texto contribuye al incipiente debate sobre redes en México porque, además de ser un esfuerzo por aplicar la literatura

internacional a la realidad mexicana, arroja los siguientes hallazgos: en primer lugar, no todas las prácticas de gestión funcionan para el caso mexicano porque, al parecer, la práctica de redes está muy orientada hacia el polo de la jerarquía; es decir, es posible aventurarse y plantear que en México la falta de capital social entre el gobierno y la sociedad explica la preponderancia de las prácticas de gestión (como los compromisos formales, la exclusión, y la confianza en términos de juegos repetidos), sobre las que se orientan más hacia el mercado o la autorregulación (e. g. como intermediación, arbitraje, y facilitación). En segundo lugar, en la literatura aquí analizada no se considera a las políticas públicas y a las características de los actores privados como determinantes de la capacidad de gestión, en este sentido, estos son elementos que la investigación sugiere hay que agregar a la literatura sobre redes.

Bibliografía

Aguilar, V., Luís F. 2007. *La dimensión administrativa de la nueva gobernanza: sus prácticas y aporte*. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo. 30 de Octubre 2 de Noviembre.

_____. “Estudio Introdutorio” en Aguilar, V. Luís F. (editor) *La implementación de las políticas*. México. Miguel Ángel Porrúa. pp. 47.

_____ 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México. FCE.

Arellano, G. David. 2002. *Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México*. DTAP No 108. México. CIDE.

Axelrod, Robert 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York. Basic Books

_____ 1986. *La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos*. Madrid. Alianza.

Bardach, Eugene 1977. *The Implementation Game, What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Massachusetts. MIT.

Berman, Paul. 2003. “El estudio de la macro y micro-implementación” en Aguilar V. Luís F. (editor) *La implementación de las políticas*. México. Miguel Ángel Porrúa. pp. 281-321.

Blanco, Ismael y Ricard, Gomá, 2003. “La crisis del modelo de gobierno tradicional, reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad” en *Gestión y Política Pública*. Vol. XII. No. 1. Primer semestre. pp. 5-42.

- Bressers, Hans y Laurence, J. O'Toole. 1998. "The Selection of Policy Instruments: A Network-Based Perspective" en *Journal of Public Policy*. Vol. 18. No. 3. pp. 213-239.
- Brinton, Milward y Keith G Provan. 1998. "Measuring Network Structure" en *Public Administration*. Vol. 76. no. 2. pp. 387– 407.
- Cabrero, M. Enrique. 2000. "Gerencia pública municipal, marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales." en Cabrero, M. Enrique y Gabriela, Nava (coordinadores). *Gerencia pública municipal conceptos básicos y estudios de caso*. México. Porrúa-CIDE. pp. 19-90.
- _____ 1995. *Del administrador al gerente público*. México. INAP.
- _____ 2007. "La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria" en Cabrero, M. Enrique (coordinador). *Políticas públicas municipales una agenda en construcción*. México. Porrúa-CIDE. pp. 31.
- _____ 2002. *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*. México. CIDE, INAFED, Fundación Ford.
- _____ 2003. *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. México. CIDE, INAFED, Fundación Ford.
- Daugbjerg, Carsten. 1998. "Linking Policy Networks and Environmental Policies: Nitrate Policy Making in Denmark and Sweden 1970-1995" en *Public Administration*. Vol. 76. no.2. pp. 275–294.
- Esquivel, H. Gerardo. 2006. *Evaluación Externa del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa" (PTC), 2003-2005*. El Colegio de México.

- Guillen. L., Tonatiuh. 2007. “Municipio y política social: experiencias y nuevos paradigmas” en Cabrero. M. Enrique (coordinador). *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México. CIDE-Porrúa. pp. 289-309.
- Guillén, L. Tonatiuh y Pablo Rojo (coordinadores). 2005. *Gobernar con calidad y para el desarrollo, experiencias de innovación en los municipios mexicanos*. México. CIDE, Fundación Ford.
- Guillen, L. Tonatiuh. López, Pilar y Pablo Rojo (coordinadores) 2006. *Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México*. México. CIDE, PFMCM.
- Howlett, Michael. 2002. “Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000” en *Canadian Journal of Political Science*. Vol. 35. no. 2. pp. 235-267.
- Kickert et al, 1997. “Introduction: A Management Perspective on Policy Networks”. en Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., y Joop, F. M. Koppenjan (editores) *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector*. Londres. SAGE. pp. 35-61.
- Kickert W. J. M. y Koppenjan J. F. M. 1997. “Public Management and Network Management: An Overview” en Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., y Joop, F. M. Koppenjan (editores) *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector*. Londres. SAGE. pp. 14-34.
- Klijn, E. H. y G. R. Teisman. 1997. “Strategies and Games in Networks” en Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., y Joop, F. M. Koppenjan (editores) *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector*. Londres. SAGE. pp. 98-118.
- Kouwenhoven, Vincent. 1993. “The Rise of the Public Private Partnership: a Model for the Management of Public-Private Cooperation.” en Kooiman, Jan (editor). *Modern Governance, New Government- Society Interactions*. Londres. SAGE pp. 119-130.

- López, G. Mauricio. 2005. "Vivienda económica Hermosillo, Sonora" en Guillen, Tonatiuh y Pablo Rojo (coordinadores). *Gobernar con calidad y para el desarrollo*. México. CIDE. pp. 134-145.
- Majone, Giandomenico. 2005. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México. FCE.
- Marsh, D. y R.A. W. Rhodes 1992. "New Directions in the Study of Policy Networks". *European Journal of Political Research*. Vol. 21. pp. 181-205.
- Martínez, R., Cristina. 2005. *Vivienda municipal construida por desarrolladores privados en Hermosillo, Sonora 1997-2005*. Ponencia presentada en el 1er Congreso de Suelo Urbano, del 23 a 25 de noviembre. México. PUEC-UNAM.
- Maureen, B. Mary, O'Toole, Laurence J. Jr y Jeffrey L. Brudney. 1998. "Implementing Information Technology in Government: An Empirical Assessment of the Role of Local Partnerships" en *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 8. no. 4. pp. 499-526.
- Mcguire, Michael 2002. "Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It" en *Public Administration Review*. Vol. 62. No. 5. pp. 599-609.
- Méndez, José Luis 2006. "Marco Analítico" en Pardo M. de C. y E. Velasco (coordinadores) *El proceso de modernización en el INFONAVIT 2001-2006, Estrategias, redes y liderazgo*. México. México. El Colegio de México. pp. 19-46.
- Merino, H. Mauricio. 2005. *La importancia de las rutinas (Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México)*. DTAP No 160. México. CIDE.

- Montjoy Robert, y Laurence J. O'Toole Jr. 1979. "Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective". en *Public Administration Review*. Vol. 39. no. 5. pp. 465-476.
- O'Toole, Jr. Laurence J. 1993. "Multiorganizational Policy Implementation: Some Limitations and Possibilities for Rational Choice Contributions" en Sharpf W. Fritz. (editor). *Games in Hierarchies and Networks, Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Colorado. Westview Press. pp. 27-64.
- _____ 1997. "Treating Networks Seriously: Practical and Research -Based Agenda in Public Administration" en *Public Administration Review*. Vol. 57. no. 1. pp. 45.
- _____ 1988. "Strategies for intergovernmental management: implementing programs in interorganizational networks". en *Journal of Public Administration*. Vol. 11. No. 4. pp. 417-441.
- _____ .2000. "Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects". en *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 10. No. 2. pp. 263-288.
- O'Toole, Jr. Laurence. J. y Robert Montjoy. 1984. "Interorganizational Policy Impelmentation: A Theoretical Perspective". en *Public Admisnitration Review*. Vol. 14 no 6 491-503.
- O'Toole, Jr. L. J., Hanf K. I., y P. L. Hupe. 1993. "Managing Implementation Processes in Networks" en Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., y Joop, F. M. Koppenjan (editores) *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector*. Londres. SAGE. pp. 137-151.

- Pardo, María del Carmen, y Ernesto, Velasco (coordinadores) *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006: estrategias, redes y liderazgo*. México. El Colegio de México. pp. 47-76.
- Peña, José, Antonio. 2006. "Capital social y superación de la pobreza: el caso del programa de Vivienda Popular y Organización Comunitaria Tlalnepantla, México" en Guillen, Tonatiuh *et. al.* (Coordinadores). *Municipio y buen gobierno, experiencias del ímpetu local en México*. México. CIDE. pp. 104-119.
- Powell, Walter W. 1990. "Neither Market Nor Hierarchy: Networks Forms of Organization." en *Research in Organizational Behavior*. Vol. 12. pp. 295-336.
- Pressman y Wildavsky 1998. *Implementación, como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México. FCE.
- Puebla, Claudia. 2002. *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras, cambios en la política de vivienda en México*. México. El Colegio de México.
- Reid, Barbara. 1999. "Reframing the Delivery of Local Housing Services: Networks and the New Competition." en Stoker, Gerry (editor). *The New Management of British Local Governance*. Londres. ESRC Local Governance Programme. pp. 128-144.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*. Buckingham. Open University Press.
- _____ 1999. "Foreword". en Stoker, Gerry (editor). *The New Management of British Local Governance*. Londres. ESRC. pp. XVIII.
- Sharpf, Fritz 1978. "Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives". en Keneth Hanf y Fritz Sharif (editores) *Interganizational policy making*. Londres. SAGE. Pp. 345-370.

_____ 1993. "Introduction" en Sharpf W. Fritz. (editor). *Games in Hierarchies and Networks, Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Colorado. Westview Press. pp. 7-23.

Otros documentos:

División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM. (S/F) *Evaluación externa del Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva –Vivah- ejercicio fiscal 2002*. Disponible en: <http://www.fonhapo.gob.mx/>

FONHAPO. Padrón de beneficiarios del Programa Tu Casa. Disponible de 2003 a 2007 en: <http://www.fonhapo.gob.mx>

INFONAVIT. Comunicado de prensa 003, del 18 de Febrero de 2004. Disponible en: <http://www.infonavit.gob.mx>

INFONAVIT. *Convenio de colaboración para el diseño e instrumentación de un programa piloto que apoye la adquisición de vivienda de los trabajadores de bajos ingresos 2002*. Disponible en: <http://www.infonavit.gob.mx>.

INFONAVIT. *Programa de Labores y de Financiamientos 2004*. pp. 69. Disponible en: <http://www.infonavit.gob.mx>.

Presidencia Municipal. 2004. *1er Informe de gobierno*. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. Disponible en: <http://www.tlalnepantla.gob.mx>.

Presidencia municipal. 2005. *2do Informe de Gobierno*. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. Disponible en: <http://www.tlalnepantla.gob.mx>

Presidencia municipal. 2006. *3er Informe de Gobierno*. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. Disponible en: <http://www.tlalnepantla.gob.mx>

Promotora Inmobiliaria del Municipio de Hermosillo. 2007. *Manual de organización*.
Hermosillo. Gobierno municipal de Hermosillo.

Anexo Metodológico

Actores entrevistados

Con base en el modelo de gestión de Kickert y Koopenjan se realizaron entrevistas semi-estructuradas como ya se mencionó para evitar sesgos en la información aportada por los entrevistados se establecieron controles cruzados entre las respuestas de los entrevistados, es decir, se contrastó la información proporcionada de cada actor con la de los demás. De igual forma aunque la cantidad de entrevistas realizadas no es representativo, para definir el número “correcto” de entrevistados se consideraron las coincidencias entre la información obtenida, así como la representatividad de los actores dentro de la organización. Finalmente, para comprobar la veracidad de los datos se recurrió a otras fuentes de datos disponibles; por ejemplo se revisaron los informes anuales de los presidentes municipales, y demás documentos publicados sobre los actores involucrados, y los programas estudiados.

Programa de Vivienda Popular y Organización Comunitaria. (Tlalnepantla de Baz, Estado de México).

01/ abril / 08. Subdirector de Desarrollo Social.

05/ abril / 08. Ex Jefe del departamento de desarrollo comunitario de la Subdirección de Desarrollo Social.

5 y 8 / abril / 08. Entrevista a más de 15 familias de la comunidad La Petrolera II.

14 / abril / 08. Evaluador externo del programa para el Premio Gobierno y Gestión Local del CIDE.

Programa de Vivienda Económica. (Hermosillo, Sonora).

9/ abril / 08. Director General de la Promotora Inmobiliaria de Hermosillo, Sonora (PIMH).

9/ abril / 08. Director Administrativo de la PIMH.

9/ abril / 08. Directora Técnica de la PIMH.

9/ abril / 08. Directora de Promoción y Atención Ciudadana de la PIMH.

10/ abril / 08. Ex Director General de la PIMH de 1998 cuando inició el programa hasta 2005.

10/ abril / 08. Director de Cartera de la PIMH.

11/ abril / 08. Personal operativo del programa de vivienda (3 entrevistas en total).

Guión de la entrevista

Aunque son numerosas las preguntas aquí planteadas, con base en la disponibilidad de tiempo y actitud del entrevistado se decidía que preguntas hacer. En ocasiones no era necesario efectuar todas las preguntas porque esa información ya había sido confirmada a través de otras entrevistas (controles cruzados) o fuentes formales de información.

CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POLÍTICA

1. ¿Cómo nació el Programa?
2. ¿Cuál es su puesto en el Programa?
3. ¿Qué se pretendía con el programa, cuales son sus objetivos?
4. ¿Qué problema se quería resolver
5. ¿Quién definió los objetivos del Programa y Cómo?
6. ¿Qué tan factibles considera esos objetivos?
7. ¿Qué considera es lo más interesante del Programa?

8. ¿Sigue en operación el Programa? ¿por qué si o no?
9. ¿En qué se basaron para diseñar el Programa, Cómo se les ocurrió?

DETALLES DE LA RED

10. ¿Qué actores participaron en el programa?
11. ¿Qué función cumplía cada uno? ¿Qué recursos aportaba cada uno de ellos para conseguir el producto de política final?
12. ¿Cómo eran los intercambios, cada actor con quien se relacionaba y cómo?
13. ¿Qué hubiera pasado si el Gobierno municipal no hubiera participado en la red?
14. ¿Cuál cree usted que era el actor más importante de la red a partir de los recursos que aportaba? ¿por qué?
15. ¿Cuál cree que haya sido el interés de cada uno de los actores?
16. ¿Cómo se beneficia cada uno de los actores con el logro de los objetivos del programa?
17. ¿Todos los objetivos los compartían los actores?
18. ¿Qué tan comprometido estaba cada actor en el Programa y por qué?
19. ¿Qué costos y beneficios obtenía cada actor por su participación?

COOPERACIÓN

20. ¿Qué comportamientos se observaban en los actores' ¿cuáles son negativos y o positivos?

CONFIANZA

21. ¿Qué esperaba cada uno de los actores sobre lo que haría el otro actor? ¿Por qué?

MULTIFORMIDAD

22. Qué tan diferentes eran los actores entre sí

GESTIÓN

23. Todos cumplían totalmente con sus responsabilidades. Por qué

24. Qué reglas, compromisos, o acuerdos generaron para garantizar la cooperación

25. Qué otras capacidades tenía el gobierno municipal para incentivar la cooperación

26. ¿Qué seguía? ¿Qué le pasaba a la relación si no cooperabas?

¿Qué le pasaba a la reputación? ¿Era importante porque?

INCLUSIVIDAD

27. Quién y cómo se definió quién entraba o salía de la red

28. Qué tan fácil era salir y entrar

29. Considera que se debió incluir u omitir a otro actor ¿a quién y porqué?

INTERDEPENDENCIA

30. ¿Si el gobierno municipal se sale de la red que pasa?

31. ¿Qué pasaba si otro actor se hubiera salido?

32. ¿Qué tan autónomos son los actores?

33. ¿Qué tan fácil era excluir a cierto actor? ¿por qué?

INTERESES

34. ¿Considera que todos tenían los mismos intereses (conflictivos, indiferentes, comunes)?

35. Qué tan inciertas o formales son las relaciones

INTERCONEXIONES

36. ¿Qué tan diferentes son los comportamientos de los actores y qué relación que tenía con ellos?

SKILLS

37. ¿Contaban con alguna capacidad administrativa o de cualquier tipo para cambiar esos comportamientos? Porque si o no

38. ¿Qué tan costoso era ser vigilante, intermediario, facilitador, mediador o arbitro?

CONTEXTO

39. Qué tan estable es la red, Por qué

40. Se puede eliminar la red, Por qué

41. Qué factores exógenos afectan la red

42. Qué opina del presupuesto público destinado al programa

43. A qué leyes, reglamento o normatividad se sujeta el programa

44. Qué tanto apoyo político, compromiso, tenía el programa

45. En cuántos programas participa

46. Cómo se institucionalizó la relación

47. Qué pensaba la gente del programa

48. ¿Qué retos o problemas enfrentaron durante la operación del programa ¿Cómo los solucionaron? ¿por qué no?
49. ¿Qué cree usted que hubiera sido una buena solución a esos problemas?
50. En resumen, a qué atribuye el éxito o fracaso del Programa