

# cuaderno

ejecutivo

Experiencias

2011  
enero

**Redes de Políticas Públicas.  
La experiencia de Valle de Bravo, Pueblo Mágico  
Contrastes y lecciones**  
Cristo Avimael Vázquez



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

No. 1



## cuaderno ejecutivo 1

Primera edición, 2011

Derechos reservados conforme a la Ley (en trámite)  
D.R. © Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.  
Av. Morelos Pte. 809, segundo piso  
Col. La Merced  
C.P. 50080  
Toluca, Estado de México  
Teléfonos: 01 (722) 213 46 72, 213 46 73 y 213 46 74

Toluca, Estado de México, enero de 2011

Diseño editorial: LDG Héctor F. Cortés Mercado  
LDG Marlem Pérez Ramírez

El contenido de este cuaderno ejecutivo es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista del IAPEM.

cuaderno  
ejecutivo 10

## REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS. LA EXPERIENCIA DE VALLE DE BRAVO, PUEBLO MÁGICO CONTRASTES Y LECCIONES

Cristo Avimael Vázquez

*Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en desarrollo municipal por El Colegio Mexiquense A.C. y catedrático de la Universidad Iberoamericana A.C.*



### Introducción

El tratamiento de muchos asuntos públicos progresivamente ya no se ha restringido al ámbito de las organizaciones gubernamentales a la par que se ha cuestionado al mercado en su papel de corregir las fallas presentadas por el gobierno. Reconocer que ha estado en debate el carácter central del gobierno en las políticas y las desilusiones que ha generado el mercado es fundamental dado que en la práctica varios de dichos asuntos difícilmente son tratables mediante mecanismos tradicionales-jerárquicos o a través de autorregulaciones y soluciones espontáneas emanadas de agentes económicos.

Ligado a lo anterior se encuentran los cambios en las relaciones entre gobierno, sector privado (lucrativo) y organizaciones sociales. Repetidamente observamos que agentes privados y actores emanados de la sociedad influyen en las políticas o bien piden incluirse en su proceso. Esto

haciendo que la otrora separación entre el gobierno, el sector privado y sociedad (ciudadanía en general) en muchas acciones de política se encuentren engarzados y mutuamente dependientes, ello a penas tres décadas atrás parecía imposible.

Hay evidencia objetiva que muestra que esos cambios<sup>1</sup> han desplazado al gobierno de su rol como actor central en la distribución autoritaria de valores para la sociedad (Easton, 1979), lo cual no significa que sea un actor sin importancia pero sí que ha dejado de ser el único en el proceso de las políticas (Klijn, 2002).<sup>2</sup> Esto resulta ser uno de los principales supuestos de las Redes de Políticas Públicas (RPP).

Así las cosas, el objetivo del presente trabajo es sistematizar la experiencia de la implementación del programa público Pueblos Mágicos a fin de ensanchar nuestro conocimiento sobre el funcionamiento de las redes de políticas y derivar lecciones prácticas para quienes activan, gestionan o bien se integran en una red de política pública.

Se piensa como unidad analítica la red de política pública y como unidad de observación la red de implementación de Pueblos Mágicos en Valle de Bravo en el periodo 2004-2006,<sup>3</sup> que se constituye para producir dos bienes públicos: imagen urbana y patrimonio histórico-arquitectónico. La metodología utilizada por una parte ha sido la observación participante que se ha complementado con la estrategia de bola de nieve y técnicas de observación directa, documentales, encuestas y entrevistas semiestructuradas.

Considerando las características del Programa Pueblos Mágicos (sección C.1) en Valle de Bravo, se desarrolla la propuesta teórica de redes de políticas públicas o *policy networks* a fin de construir el aparato crítico (sección A), a la vez que se trata al Programa Pueblos Mágicos (PPM) como un proceso de interacción entre diversos actores, siendo uno de ellos el

<sup>1</sup> Tales como procesos de autoorganización y cooperación, asociaciones público-privadas, procesos de participación entre otras formas de interacción.

<sup>2</sup> Hill y Hupe (2002) mediante dos preguntas metodológicas proponen discurrir si el gobierno continúa siendo –o no– el único agente de las políticas públicas: primero ¿quién es el policymaker? y segundo ¿quién implementa? Así que, si los que deciden e implementan no son identificados e integrados como un único actor o como componentes de éste, entonces hay necesidad de identificar una variedad de actores, entre los cuales probablemente estará el gobierno.

<sup>3</sup> El recorte temporal que se ha hecho obedece a que en estos años se registran las actividades y principales proyectos concretados por el PPM en Valle de Bravo, y lo cual permite observar con mayor fidelidad las interacciones entre los actores integrantes de la red de política pública.

gobierno. Por esto es fundamental describir quiénes son estos actores que se integran a la red, sus intereses y recursos (materiales y/o simbólicos) que portan (sección C.2); resaltándose en consecuencia, la importancia de explorar el contexto y conformación de esos intereses y no únicamente dar cuenta de su existencia (sección D).

Con la finalidad de reconstruir la implementación del PPM, amén del aparato crítico, se recurre a la propuesta de Teisman (2000) que ofrece herramientas conceptuales útiles para observar los momentos claves o rounds de la puesta en marcha del programa (sección E), esto facilitando derivar los recursos que entre los actores se intercambiaban y sus formas de interacción para generar dos bienes públicos. Llegados a este punto, se resalta la estructura (organización) de las interacciones entre los actores involucrados a la red, para ello se gráfica la red y se calcula el índice jerarquización de Landau (sección F). Ya para finalizar, en las últimas dos secciones, se concretizan los objetivos iniciales; amén de que con elementos extraídos del caso, se problematiza los supuestos de las redes de políticas (sección G), dando la pauta a señalar los contrastes entre la retórica y la realidad de las RPP (sección H).

### **Redes de Políticas. Una aproximación conceptual**

Considerando la noción de red de políticas o política pública como "patrones de relación más o menos estables entre actores interdependientes en torno a las políticas y/o programas de políticas" (Kicker, Klijn y Koppenjan, 1997: 6), se observa que la interdependencia resulta ser la palabra clave de la red dado que los actores por sí solos no podrían lograr sus objetivos haciendo que necesiten recursos de unos y otros para conseguir lo que pretenden (Klijn, Termeer y Koppenjan, 1995), al igual que aisladamente no podrían generar muchos de los bienes y servicios públicos que los rodean.

En esta tesitura, las redes de políticas denotan (I) interdependencia entre actores –sean individuos u organizaciones–, (II) interacción entre los miembros de la red dada su necesidad de intercambiar recursos y negociar sus intereses, y (III) un modo de organización heterárquico.

## Interdependencia entre actores

Aquí se reconoce la creciente interconexión multinivel entre los actores (tanto en la esfera privada, social y público-gubernamental como entre éstas) para enfrentar la complejidad de los problemas sociales y que exige diversas formas de relación, siendo una de ellas la interdependencia.

La interdependencia consiste en que ningún actor puede lograr sus objetivos individualmente y con sus propios recursos dado que se encuentran divididos entre ellos. Esto traído a los recientes escenarios de gobierno implica encarar que los asuntos públicos ahora involucran a varios actores en los procesos de las políticas dado los recursos que poseen y que podrán ser importantes para lograr algún fin colectivo, pasando antes por un ajuste de intereses.

## Interacciones y recursos

Niveles de interacción entre los actores miembros de una red

Las conexiones entre los actores miembros de una red como resultado del intercambio, orientan hacia la identificación de distintos modos de interacción y se propone entenderlos como las relaciones entre dos o más actores ya sea porque los relacione algún mecanismo de vinculación<sup>4</sup> y/o tengan recursos que intercambiar, tales relaciones pueden suscitarse a cuatro niveles: *superficial*, *acciones combinadas*, *colaboración* y *asociación*.

1.- En una interacción a nivel *superficial*, los actores se ignoran unos a otros o bien existe indiferencia mutua. La colaboración entre ellos, principalmente informal, se da en torno a actividades mínimas que no requieren de recursos complementarios e intercambiables.

<sup>4</sup> Un mecanismo de vinculación es el componente a través del cual dos o más actores se engarzan, desarrollan relaciones de dependencia y/o interaccionan. La importancia de reconocer los mecanismos de vinculación entre los actores integrantes de una red radica en que éstos permiten observar cómo se relacionan entre ellos y entre quienes. En este sentido, Marfínez (2007) propone observar los mecanismos de vinculación a partir de considerar que éstos pueden ser estructurales u operacionales. Utilizando esta herramienta conceptual para el estudio de redes de política pública, considérese que los mecanismos estructurales implican reconocimiento y vinculación formal entre los actores miembros, permitiéndoles influir en las características de la estructura, toma de decisiones, desempeño y elecciones de la red. Los operacionales implican vínculos informales que se desarrollan para apoyar un tipo específico de actividad o proyecto y para establecer alianzas, sin que implique algún tipo de membresía o relación formal al interior de la red.

2.- En la interacción a nivel de *acciones combinadas*, los actores tienen varias actividades o puntos de contacto (formales e informales) donde tanto pueden o no generarse intercambios de recursos o relaciones de dependencia (sean unilaterales o recíprocas) como también es posible que se presenten acciones de cooperación y mutuo apoyo. Esto hace que los actores se conozcan y tengan escasa conciencia de quién es cada quien y se observen como posibles fuentes de recursos.

3.- La *colaboración* implica una clara dependencia y relaciones formales entre un actor con otro por la complementariedad de recursos entre ellos para el éxito de sus actividades y/o proyectos de interés sean individuales, de grupo o colectivos. Existe mutua identificación entre los actores, a la vez que son conscientes de los recursos que cada uno posee. También se observarán ciertos intentos de control de los recursos que cada actor tiene, así como las negociaciones por acceder a recursos de un actor a otro.

4.- Establecer interacciones a nivel de *asociación (partnership)* implica una dependencia formalizada o bien una vinculación institucional. Los actores saben quién es cada quien, así como los recursos que cada uno posee. El éxito de una empresa es totalmente dependiente del intercambio de recursos entre ellos. Posiblemente los actores en ecuación pueden llegar a actuar cohesivamente en torno a un proyecto colectivo.

## Recursos y su caracterización

Según el Diccionario de la Real Academia Española,<sup>5</sup> los recursos son el "conjunto de elementos disponibles para resolver una necesidad o llevar a cabo una empresa". En tanto que autores como Themudo (2000) señalan que si bien no existe una regla específica para determinar qué es un recurso, propone una definición muy cercana a la que ofrece la Real Academia al indicar que "si algo ayuda a lograr un objetivo, ya sea en el presente o futuro, entonces se trata de un recurso" (Themudo, 2000: 6). En este sentido, se propone entender como recursos a los insumos<sup>6</sup> que son relevantes en sí mismos para el funcionamiento de las actividades a que convoca la red y que le permiten al actor la consecución de sus intereses y el logro de sus objetivos.

<sup>5</sup> Disponible en [www.rae.es](http://www.rae.es) (consultado por última vez el 25 de noviembre de 2010).

<sup>6</sup> Estos pueden estar en el ambiente de la red o bien bajo el dominio de algún actor miembro o vinculado a la red.



Así, los recursos no representan un problema en sí para la red, sino las condiciones que permiten que éstos sean distribuidos, estén disponibles en el ambiente o sean intercambiados. Por lo señalado, los recursos pueden identificarse como críticos y escasos (Pfeffer y Salancik, 1978):

- a) Críticos son aquellos recursos sin los cuales la red no puede desarrollar sus actividades ni funcionar según la misión y visión por las cuales fue activada.
- b) Un recurso es escaso cuando no se encuentra fácilmente disponible en el ambiente o entre los actores miembros de la red.

Para los fines del presente trabajo, la propuesta de Pfeffer y Salancik (1978) se complementa con la clasificación de recursos que proponen Edwards y McCarthy (2004). Cruzar ambas propuestas permite sistematizar lo que pudiera constituirse en una multiplicidad de recursos sin sentido alguno. Por lo que la propuesta de Edwards y McCarthy permitirá identificar los recursos que portan los actores miembros de una red, pero ya que no todos los recursos representan el mismo nivel de importancia dado el programa que se trata, circunstancias contextuales y por los actores mismos que participan y ciertas características que adquiera la red, lo que proponen Pfeffer y Salancik contribuye a indicar la importancia o pertinencia de los recursos, al considerar si éstos son críticos o escasos.

**Cuadro 1**  
**Clasificación de recursos según Edwards y McCarthy**

Recursos		
Morales	Reconocimiento, solidaridad, difusión y apoyo a los objetivos de la red.	Escasos / Críticos
Humanos	Trabajo voluntario, apoyo técnico, conocimiento especializado y liderazgo.	
Organizacionales	Membresía (sentimiento de pertenencia a la red), acceso a redes interorganizacionales, conocimiento y capacidades sobre el funcionamiento organizacional, reclutamiento de integrantes, acceso a información y promoción (publicidad) de la red.	
Culturales	Experiencia de activistas, comprensión de los problemas y asuntos ante los cuales se actúa, acceso al conjunto de valores y percepciones de los actores participantes en la red.	

Continúa

Recursos		
Materiales	Financiamiento y recursos materiales (espacios de reuniones y equipos necesarios para las funciones adjetivas de la red).	Escasos / Críticos

Finaliza

Fuente: elaboración propia con base a Edwards y McCarthy (2004) y Pfeffer y Salancik (1978).

De esta manera, hay que señalar que la criticidad y escasez de los recursos morales, humanos, organizacionales, culturales y materiales,<sup>7</sup> es relativo para los actores integrantes de la red según sea el momento donde estos se intercambien. Es decir, serán las circunstancias de la red las que definan cuándo y dónde los recursos señalados serán críticos o escasos.<sup>8</sup>

### Organización heterárquica

Al principio de organización que no es ni jerárquica ni de mercado se le identifica como heterarquía. Etimológicamente deriva del griego *heteros* –la otra–, y *archein* –para gobernar–. En una heterarquía, un agente puede gobernar o ser gobernado dependiendo de las circunstancias, lo cual implica que no existe una unidad soberana que domine al resto. Esto hace que la heterarquía se caracterice por las múltiples jerarquías y distribución de la autoridad entre miembros que la integran más que por un modo de organización estrictamente horizontal.<sup>9</sup> Más aun, señalan Carlsson y Sanström:

<sup>7</sup> Autores como Bressers y O'Toole (1998) han sugerido la importancia del recurso legal (pensado como instrumento) considerando que es el sustento de toda acción gubernamental como lo es un programa público. No obstante, no se consideró en este trabajo dado que nos enfocamos más en el momento de operacionalización de un programa público y no tanto en la fase de elaboración y justificación, faceta en la cual se supone tiene más relevancia el instrumento legal al permitir y prescribir puntos de referencia para el desenvolvimiento de la acción pública, según ha apuntado por Arellano y Cabrero (2000) y Pressman y Wildavsky (1973). Así las cosas, para trabajos previos queda la inquietud acerca de cómo se mueve el recurso legal, quiénes los portan y tienen acceso éste, y en qué momento y contexto suele ser crítico o escaso.

<sup>8</sup> Considérese como ejemplo una red donde las fuentes de financiamiento son vastas y se observe competencia por tales recursos entre los actores integrantes, ya sea para adquirir recursos excedentes o para asegurarse insumos que les permitan diversificar sus actividades. Aquí, el financiamiento no resulta ser un problema para el funcionamiento de la red dado que tales insumos están asegurados, no obstante las interacciones por adquirir más financiamiento hacen que este recurso se vuelva escaso. Caso contrario es respecto a un recurso crítico. Por ejemplo, cuando una organización (como una organización civil o de gobierno) no tiene asegurado el suministro adecuado de trabajo voluntario y el mismo es indispensable para su funcionamiento, además de considerar que los voluntarios son pocos; dicho recurso tiende a ser crítico.

<sup>9</sup> Enciclopedia of Governance, 2007 (sitio electrónico consultado por última vez el 23 de febrero de 2010).

la adopción del enfoque de redes no significa que el poder dentro de la estructura se encuentra igualmente distribuido. Una mal interpretación de las redes es el supuesto de una estructura no jerárquica. De hecho, las redes de política frecuentemente son jerárquicas debido al estado asimétrico de la dependencia, pero esta distribución de poder no necesariamente se refleja mediante una jerarquía formal. Actores, recursos y distribución del poder están sujetos a constantes cambios al interior de la red (Carlsson y Sanström, 2008: 49).

En consecuencia, las redes de políticas permiten describir y analizar los nuevos escenarios en los cuales las políticas públicas se desarrollan e implementan. La conclusión lógica a derivar es que gobierno, actores privados y agentes sociales paulatinamente han llegado a ser interdependientes en el proceso de las políticas y principalmente en su implementación que es la fase donde los objetivos se vuelven más específicos, las tareas tienden a ser más focalizadas (O'Toole, Hanf y Hupe, 1997), y se involucra una heterogeneidad de actores funcionalmente especializados en torno a dichos objetivos y tareas, esto haciendo, muy probablemente, de la implementación un asunto complejo al requerirse la cooperación de varios actores para tratar con el problema en mano, para generar resultados específicos o algún bien público.

### **Redes de implementación**

Entendida comúnmente como llevar a cabo, completar o realizar, la implementación se entiende como el proceso de conjuntar y estimular diversos esfuerzos dentro de un programa de política pública a fin de producir cierto resultado (ver Bardach, 1977 y Pressman y Wildavsky, 1973). Sin duda la implementación resulta ser una de las fases de política pública donde es posible observar nítidamente la diversidad de actores, mismos que no se limitan únicamente a las unidades gubernamentales sino que también implica a otros actores privados y sociales cuyos esfuerzos y recursos son requeridos para llevar a cabo la política (O'Toole, Hanf y Hupe, 1997). De hecho, lo que se espera de una política pública depende, muy posiblemente, de la cooperación de actores privados, gubernamentales y/o sociales.

El estudio de las redes de política pública puede darse tradicionalmente considerando como criterio la consecución exitosa de los objetivos iniciales y el interés público logrado.<sup>10</sup> O bien enfocando el estudio a los procesos de la red de política y más específicamente en las interacciones de la red dado que los resultados vienen determinados por la calidad de la interacción (ver Klijn y Teisman, 1997). Este documento se acerca más al segundo enfoque.

Así que con los planteamientos anteriores se sistematiza el caso de la implementación del Programa Federal Pueblos Mágicos en Valle de Bravo, cuyo objetivo inicial se concretizó a incentivar el desarrollo del turismo a nivel local mediante acciones que vinculan a actores gubernamentales, del sector privado y de organizaciones sociales.

## Valle de Bravo, Pueblo Mágico

### Pueblos Mágicos: el Programa<sup>11</sup>

Con el fin de estructurar una oferta turística complementaria y diversificada al interior del territorio mexicano, basada principalmente en los atributos histórico-culturales (artesanías, festividades, gastronomía y tradiciones, entre otros) de localidades singulares, y con la mira de que el turismo local se constituya en factor de desarrollo, para el año 2000 el gobierno federal, a través de la Secretaría de Turismo, inició acciones estratégicas dirigidas principalmente al estímulo de proyectos en materia turística, entre ellas se puede enlistar el Programa Pueblos Mágicos.

Pueblos Mágicos como un programa de política pública plantea el supuesto de que a través de una nueva orientación integral del turismo local se mejorarán los niveles de bienestar de la localidad, asimismo se acrecentará el empleo, se fomentará la inversión y se fortalecerá y optimizará el aprovechamiento racional de los recursos y atractivos naturales y culturales. De hecho, el objetivo de fondo del Programa es fomentar el crecimiento económico e impulso del desarrollo municipal.

<sup>10</sup> Sobre este punto hay que considerar que al tomar como criterio el logro de los objetivos de la política pública para estudiar su desempeño implica dos posibilidades: que se alcancen los objetivos de la política aunque no todos los integrantes de la red participen, ello nos remite a un clásico problema de acción colectiva. O bien que todos los miembros hayan cooperado no obstante no se hayan alcanzado los objetivos (Olson, 1965 y Hardin, 1982).

<sup>11</sup> Este apartado se basa principalmente en la información que ofrece la Secretaría de Turismo federal sobre el Programa Pueblos Mágicos a través de su portal: [www.sectur.gob.mx](http://www.sectur.gob.mx) (consultado por última vez el 10 de diciembre de 2009).

En términos de redes de políticas públicas el aspecto innovativo de este Programa es que el municipio interesado en incorporarse a éste debe considerar la necesaria intervención de los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), así como la participación de prestadores de servicios turísticos locales (sector privado o lucrativo) y organizaciones sociales a fin de trabajar conjuntamente en la priorización de las acciones del Programa, propuestas y/o elaboración de proyectos y monitoreo de su implementación. En Valle de Bravo el objetivo que se planteó al establecerse estos vínculos asociativos fue generar un espacio alternativo en el cual gobierno, comerciantes o empresarios, ciudadanos en general y sociedad (sus organizaciones), pudiesen desarrollar actividades conjuntas a fin de mantener y mejorar dos bienes públicos: la imagen urbana y el patrimonio histórico-arquitectónico.

### La Iniciativa de una red de política

A los efectos antes mencionados, funcionarios del gobierno municipal de Valle de Bravo, ciudadanos y organizaciones civiles, se reunieron para discutir los diversos objetivos y pasos iniciales que habrían de lograrse para operar el Programa en el municipio.<sup>12</sup> Entre los objetivos a resaltar está la constitución de una Asociación Civil Pro Pueblo Mágico. Las consideraciones acerca de los posibles integrantes implicaban efectivamente a los sectores que el Programa Pueblos Mágicos establecía en sus criterios. Dentro de los integrantes propuestos para la nueva asociación Valle de Bravo, Pueblo Mágico, amén del gobierno local, denota el peso que tendrían las organizaciones sociales, distinguiéndose siete: Fondo Pro-Cuenca Valle de Bravo A. C.,<sup>13</sup> Patronato Pro-Valle A. C.,<sup>14</sup> Consejo Ciudadano

<sup>12</sup> Tal reunión se celebró el 5 de septiembre de 2004.

<sup>13</sup> Se trata de una organización constituida legalmente a inicios de la década de los 90s. La afiliación de sus miembros es voluntaria pero se reserva el derecho y exclusividad hacia residentes de fin de semana y colonos. Pro-Cuenca se maneja con altos grados de autonomía en su gestión respecto a otras organizaciones (de gobierno y civiles), mostrando una gran capacidad de gestión con el gobierno (municipal, estatal y federal) y la iniciativa privada. Si bien Pro-Cuenca es una de las organizaciones más reconocidas a nivel municipal y estatal, no ha podido consolidar su integración y reconocimiento ante la comunidad vallesana ya que se le identifica como una organización constituida por sujetos externos a la localidad que poco representan los intereses, valores, historia y cultura de los vallesanos.

<sup>14</sup> Constituida en 1984, Pro-Valle es una organización cuya afiliación de sus miembros es voluntaria, siendo ellos principalmente residentes de fin de semana y colonos. Cuenta con autonomía en su dirección respecto a otras organizaciones civiles como ante autoridades públicas e iniciativa privada. A pesar de las actividades altruistas que realiza en Valle de Bravo, la organización por mucho tiempo se ha cerrado a la participación de la sociedad local. Esta situación se suma a las inconformidades de la gente local cuando dicha organización influye en las políticas y diversos instrumentos de planeación del municipio.

de Valle de Bravo A. C.,<sup>15</sup> Asociación Mexicana de Profesionistas Inmobiliarios A. C. (AMPI),<sup>16</sup> el Club de Leones de Valle de Bravo,<sup>17</sup> Biocenosis A. C. (Región Monarca),<sup>18</sup> y Pro Defensa de la Identidad Vallesana (Pro-Diva),<sup>19</sup> cada uno particularizándose por sus integrantes e intereses (ver cuadro 2).

Así, organizaciones sociales, gobierno y sociedad local, residentes de fin de semana y colonos, entre los más significativos, por primera vez se integraban a fin de generar dos bienes públicos, ello con el auxilio de un pequeño Staff de Gestión conformado por una Presidencia y dos Direcciones,<sup>20</sup> una de Operación y otra de Relaciones Públicas, que realizaban las funciones de gestión y coordinación de los actores involucrados, promoción de las interacciones entre ellos, así como intermediar entre éstos y su ambiente social.

<sup>15</sup> La autonomía de esta organización es relativa respecto a otras organizaciones y autoridades públicas. El activismo del Consejo se da principalmente en periodos electorales. Sobresale que varios de sus miembros guardan estrecha relación con Pro-Cuenca y Pro-Valle, así como con autoridades estatales y municipales.

<sup>16</sup> La afiliación a esta organización es voluntaria, ingresando principalmente personas físicas dedicadas a la promoción de desarrollos inmobiliarios, comercialización, administración y consultoría financiera en el ramo. Esta organización es autónoma respecto a otras organizaciones como las que se han descrito anteriormente y ante autoridades locales.

<sup>17</sup> Sus integrantes son principalmente empresarios y ciudadanos distinguidos de Valle de Bravo. Se trata de una organización autónoma en su gestión respecto a otras como ante autoridades públicas. Los leones consideran que el turismo es el principal motor de la economía local por lo que la oferta del anclaje turístico debe dirigirse a los visitantes con distintos niveles de ingreso. Esta organización no ha consolidado una opción alternativa ante otras organizaciones locales como Pro-Cuenca y Pro-Valle. La distinción de sus miembros y las relaciones que ellos mantienen con residentes de fin de semana y colonos ha generado resentimiento hacia esta organización por parte de sectores de la población local.

<sup>18</sup> Es una organización nacional que opera a nivel local en Valle de Bravo.

<sup>19</sup> Se trata de una organización activista en torno a la identidad y cultura local de Valle de Bravo. En el discurso se ocupa del cuidado ambiental y promoción del turismo local aunque no tiene acciones concretas para tal efecto. Además, es una organización integrada al 100% por vallesanos que se dedican a ofrecer bienes y servicios relacionados al turismo. Las formas de operar e intervenir en la vida pública local de Pro-Diva tienden a radicalizarse cuando hay iniciativas que provienen de organizaciones conformadas por residentes de fin de semana y/o colonos.

<sup>20</sup> En el periodo de estudio, la relevancia del actor que presidió la red es que fue un elemento central entre los actores miembros dado que los vinculaba (podría decirse cohesionaba), al ser un agente asociado a varias de estas organizaciones civiles, entre las cuales resaltan Pro-Valle y Pro-Cuenca. Al tiempo que establecía relaciones importantes con integrantes de otras organizaciones como el Consejo Ciudadano y el Club de Leones de Valle de Bravo. Amén de lo indicado, este actor se caracteriza por ser residente de fin de semana y/o temporadas en Valle de Bravo desde hace más de 20 años. Es un empresario exitoso y a pesar de no ser originario del municipio, ha ganado prestigio y distinción entre la comunidad y clase política local, del Estado de México y funcionarios del gobierno federal. El interés que este actor tiene respecto al desarrollo de Valle de Bravo radica principalmente en hacerlo un destino turístico de élite, y cuya imagen urbana, lago y recursos naturales sean sustentables a largo plazo. Por ello, ha abogado por un crecimiento urbano basado en documentos rectores como planes. Por lo que respecta al responsable de operación se trata de un agente cuyo interés se centra en temas de sustentabilidad ecológica, todos ellos traídos a la práctica a Valle de Bravo mediante diversos eventos y actividades como las pensadas en Pueblos Mágicos. La responsable de relaciones es una vallesana cuyas afinidades del desarrollo urbano de la Ciudad Típica y preservación del patrimonio histórico convergen con las ideas de organizaciones integradas por residentes de fin de semana y neovallesanos.

## Cuadro 2

### Descripción general de los actores

Organización	Integrantes	Intereses
Pro-Cuenca	Residentes de fin de semana y colonos*	Protección de la parte media y alta de la cuenca. Restricción del crecimiento inmobiliario. Contención del incremento poblacional.
Pro-Valle	Residentes de fin de semana y colonos	Restringir el uso del suelo con fines de expansión inmobiliaria. Mayor rigor en la planeación urbana. Privilegiar el turismo de fin de semana por el de masas. Garantizar la limpieza y cuidado del lago.
Consejo Ciudadano de Valle de Bravo	Gente local (vallesanos)	Generar opinión pública local. Influir en proyectos de impacto colectivo. Continuar con la dinámica de la economía local con una visión sustentable.
Club de Leones	Gente local (vallesanos)	Generar opinión pública y aportar ideas para el desarrollo turístico de Valle. Se interesa por el crecimiento urbano planeado y desarrollo equitativo e integral de la población. La oferta del anclaje turístico debe dirigirse a los turistas con distintos niveles de ingreso. Protección de la economía local.
AMPI	Inmobiliarios (principalmente locales)	Se interesa por el desarrollo inmobiliario de la localidad con una visión sustentable y responsable.
Biocenosis	Gente local (vallesanos)	El desarrollo social, económico y urbano de Valle de Bravo de manera equilibrada a manera de que se disminuyan los microespacios que explotan a otros espacios en su fuerza laboral y recursos naturales.
Pro-Diva	Gente local (vallesanos)	Preservar la identidad y cultura de los vallesanos.
Gobierno Local	Funcionarios públicos de elección** y de confianza***	Posicionar a Valle de Bravo como destino turístico alternativo al turismo de playa. Hacer del Programa Pueblos Mágicos una de las principales acciones de gobierno del Ayuntamiento 2006-2009.

Fuente: elaboración propia con base en información tomada de entrevistas a informantes clave de cada uno de los actores descritos y consulta de sitios web. \*Sobre los apelativos residente de fin de semana, colono y gente local se discutirá en la sección D. \*\*Los funcionarios que se distinguen es el presidente municipal que fungió como integrante de manera honoraria y un regidor en cuyo encargo se encontraba la comisión de turismo. \*\*\*Sobresale el director de desarrollo económico de la administración municipal de Valle de Bravo.

Con estos antecedentes y considerando los planteamientos iniciales, se puede asumir a la asociación Valle de Bravo, Pueblo Mágico como una red de política que iniciaba con una visión incluyente a fin de articular una constelación de ideas y esfuerzos en torno a los trabajos y las tareas del Programa Pueblos Mágicos. Estos en sus relaciones se caracterizarían por la heterogeneidad en sus intereses y recursos<sup>21</sup> debido en gran medida a las características del tejido social o sociedad vallesana, según se explica a continuación.

### La complejidad de una localidad

Frecuentemente se señala que los conflictos de intereses entre actores interdependientes afecta los procesos de política pública permaneciendo los problemas sociales irresueltos o en el mejor de los casos resueltos subóptima y tardíamente. Pero la mayoría de las contribuciones al respecto dan por hecho la existencia de tales intereses y no se orientan a indagar cómo se conforman o qué los origina, quedando pendiente este aspecto en muchos estudios empíricos y contribuciones teóricas.

Ello implica un olvido del contexto en el cual se opera la política pública, contexto que implica actores (sus intereses) y su relación con el espacio y los recursos (simbólicos, urbanos, naturales, entre otros) que ofrece. A este respecto, Sartori (1970) advierte de no olvidar el contexto de la unidad de observación.<sup>22</sup> Dicha advertencia resulta válida cuando en estudios de redes de política consideramos la diversidad de intereses sin relacionarlos con su contexto, ya que "las redes se desarrollan diferentemente en diferentes contextos al ser resultado de acciones intencionales entre actores con circunstancias específicas de un contexto local determinado" (Carlsson & Sandström, 2008: 39).

El caso que me ocupa no es ajeno a esa diversidad de intereses, por esto se contextualizarán dado que muy pocos municipios identificados como rurales en la tercera década del siglo XX han sufrido cambios espontáneos que en el presente les haga tan peculiares en sus características

<sup>21</sup> Aspectos que determinarían las interacciones y funcionamiento de la red.

<sup>22</sup> El estudio de Porras (2007) y Guarneros (2007) arrojan algunas sugerencias acerca del contexto (pensado en aspectos electorales, datos socio-económicos y condiciones geográficas) en el cual se activan las redes de política (como estructuras de gobernanza) en gobiernos municipales urbanos. En términos de problematización y metodología, en ambos casos se avanza hacia los planteamientos de este trabajo pero muy poco relacionan a los actores, sus intereses y visiones, respecto a su contexto y formas de conducir su participación en redes de políticas, según se propone en lo presente.



socioeconómicas, culturales, demográficas y recursos naturales e histórico-urbanos. Valle de Bravo es uno de esos pocos municipios.

Esta demarcación se vio partícipe en el proceso de industrialización que México inició a finales de la década de 1930, y si bien dicho proceso tuvo sus principales expresiones en el ámbito nacional; por la construcción de la presa conocida como Miguel Alemán, Valle de Bravo fue una de las localidades que se incluían indirectamente en la industrialización iniciada y comandada por el entonces Presidente de la República Mexicana el General Lázaro Cárdenas. En otras palabras, al escenario que dibujaban las transformaciones nacionales de 1940, Valle de Bravo se integraba a él colateralmente de modo que para esa época la reconfiguración del territorio municipal dependió de factores externos a la localidad, generando importantes impactos como: (a) cobrarían valor los recursos naturales y urbanos históricos del municipio –principalmente la cabecera municipal o Ciudad Típica– dado su atractivo turístico, (b) la zona urbana iniciaría a albergar altos flujos inmigratorios, (c) las actividades económicas de la localidad dejarían de ser primordialmente primarias para ubicarse en el sector terciario y (d) se observaría la conformación de una sociedad local heterogénea y compleja dado los flujos migratorios que a partir de la mitad del siglo pasado muy probablemente recibió Valle de Bravo por sus atractivos turísticos, por las oportunidades de empleo del espacio reconfigurado, como lugar de descanso y por la oportunidad que ello ofrecía y ofrece para emprender negocios.

Por lo apto del espacio de Valle de Bravo para el turismo y descanso de fin de semana, práctica de deportes extremos y acuáticos, y como espacio óptimo de expresiones culturales y ecológicas, el municipio registró altos flujos migratorios de otros municipios y entidades federativas; caso especial es lo que se identifica como población flotante (FONATUR, 1999), es decir, de aquellas personas que visitan a Valle de Bravo temporal y/o continuamente, conocidos en la localidad como *residentes de fin de semana*, *fin semaneros* o *chilangos*. Por otra parte, también se identifica un segundo grupo de gente, que no siendo nativos de la región ni del municipio, han adoptado a Valle de Bravo como su lugar de descanso, conocidos en el municipio generalmente como *colonos* o *neovallesanos*. Tanto residentes de fin de semana como colonos cuentan con una economía familiar y personal sólida, con formación profesional y académica, además suelen ser exitosos en sus ramos laborales.

La mayoría de estos dos grupos si bien no son vecinos ni oriundos del municipio, destacan por las actividades culturales, de ayuda y asistencia social, y preservación del ambiente que realizan repetidamente a través de organizaciones civiles. También sobresalen por las fuentes de trabajo que generan y su contribución a la economía local. Esto propiciando que tomen parte en el desarrollo del pueblo al interesarse en la preservación de los recursos urbanos e histórico-arquitectónicos dado el valor agregado que ello implica para sus residencias, inversiones inmobiliarias y negocios emprendidos en el municipio.

Otros grupos que se identifican son los originarios de Valle de Bravo, conocidos como *auténticos vallesanos* o *vallesanos* que son oriundos y vecinos del pueblo por generaciones. De hecho, muchos de ellos aún mantienen presente los inicios de la construcción de la presa ya sea por vivencia propia o bien por la experiencia contada de una generación atrás.

La primera impresión que ofrece lo mencionado, es la existencia de una sociedad local homogénea, vallesanos con intereses y particularidades compatibles que se identifican y agrupan respecto al agente externo, pero ello no es así. Entre los propios vallesanos existen perspectivas e intereses yuxtapuestos dado que podemos encontrar un tercer grupo, el de aquellos vallesanos más acaudalados y con niveles de ingreso y educativo altos dado que ante el proceso de desarrollo turístico sucedido en el pueblo han impulsado negocios y generado valor agregado a sus propiedades inmobiliarias (muchas de ellas ubicadas en el casco de la Ciudad Típica y áreas forestales que circundan al pueblo y la laguna). Un cuarto grupo es el de los vallesanos con niveles de ingreso y educativo bajos, y que principalmente orientan sus actividades a la prestación de servicios domésticos a los primeros dos grupos, a la construcción, al comercio de ropa, artesanías, alimentos y dulces tradicionales del pueblo.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Esto se puede observar considerando los altos contrastes existentes entre el nivel de ingreso y grado de escolaridad de la sociedad vallesana, tal como se muestra a continuación: según datos del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Valle de Bravo, 2006-2009 (SDU, 2006), en el año 2000, en el municipio se cuantifica una Población Económicamente Activa (PEA) de 16 mil 872 personas, 10.2% se dedica a actividades del sector primario, 27.4% se ubica en la rama secundaria, en tanto que el 59% se empleaba en el sector terciario. De la PEA que recibía algún ingreso, 37.05% ocupaba el cajón salarial menor de 2 veces el salario mínimo al día, 33.23% percibía de 2 a 5 salarios mínimos, 4.92% recibía ingresos entre 5 y 10 salarios y, el restante 2.03% obtenía recursos mayores a 10 veces de salario mínimo. En cuanto a la formación e instrucción educativas, la población analfabeta representó en el año 2000 el 11.94% del total municipal. Referente al grado de escolaridad, 37.95% de la población mayor de 13 años tenía instrucción primaria terminada, 37.09% de la población mayor de 18 años había finalizado su formación media superior, 13.43% de la población mayor de 23 años había concluido alguna carrera superior y sólo 1.36% de los mayores de 25 años tenían el nivel de posgrado (SDU, 2006).

Estos dos últimos grupos mantienen constante, de igual manera, su atención e interés por el desarrollo del pueblo, y sus características urbanas e histórico-arquitectónicas que le han meritado al pueblo el distintivo de Ciudad Típica y Pueblo Mágico. De hecho, el espacio donde estos cuatro grupos suelen converger es la Ciudad Típica, donde se ubica la mayor densidad de monumentos históricos, arquitectura, elementos histórico-urbanos y a lo cual se le adiciona la presa Miguel Alemán, sus bosques y zonas residenciales que la rodean. Además de que resulta ser el principal área comercial del municipio, aquí es donde se da la mayoría de los flujos entre oferta y demanda de bienes y servicios en torno al turismo.

Esta heterogeneidad, si bien gira alrededor de temas claves como imagen urbana y preservación del patrimonio histórico-arquitectónico, los intereses que se tienen en torno a estos dos bienes, se caracterizan por mantener latentes ciertas tensiones y divergencias entre los grupos descritos dado que es de suponer que entre ellos coexisten distintas identidades e intereses. Esto hace que los proyectos colectivos que se emprendan en torno a esos dos bienes públicos difícilmente agreguen preferencias y se transformen en elecciones sociales y vinculantes.

La multiplicidad y heterogeneidad de intereses e identidades de estos grupos, se ordenan y sistematizan en dos posturas<sup>24</sup> a fin de analizar sus implicaciones en la producción de dos bienes públicos: la preservación de la imagen urbana y resguardo del patrimonio histórico. A eso hay que delinear que si bien los colonos, neovallesanos y vallesanos convergen en la idea de desarrollo de la Ciudad Típica, sus identidades e intereses plantean un plano de divergencia sobre cómo debería ser tal desarrollo, de ahí que se les identifique por un lado como una *postura moderada* y por el otro como *desarrollista*. La referencia hacia dichas posturas no pretende ninguna connotación histórico-antropológica y de modelo teórico de desarrollo, más bien su utilización se orienta a identificar y describir dicho plano de divergencia.

(a) La *postura moderada*. Aquí ubico a los grupos de residentes de fin de semana y colonos, y en menor medida podrían entrar algunos vallesanos con poder adquisitivo y nivel educativo alto. Ellos

<sup>24</sup> Cabe aclarar que no se intenta señalar que éstas sean posiciones dicotómicas y que así se puedan observar en la realidad de Valle de Bravo. Sino que se identifican de esta manera a fin de hacer más manejable la información del trabajo de campo, así como su exposición.

fincan su identidad en los recursos urbanos, históricos y naturales que ofrece el pueblo. De hecho son bienes que en gran medida propician el desplazamiento de zonas urbanas a Valle. Este grupo se interesa por la exclusividad del lugar a través de la promoción del turismo a personas con altos ingresos, en el resguardo de la imagen urbana de la Ciudad Típica, la sustentabilidad del lago y recursos naturales que los rodean dado el valor que le otorgan a sus inversiones inmobiliarias y negocios. De hecho, estos grupos constantemente participan en los procesos de planeación de desarrollo municipal y urbano.

(b) La postura *desarrollista*. Los grupos que aquí se ubican son los auténticos vallesanos que si bien varios de ellos cuentan con estabilidad económica y niveles educativos superiores a la de la media del municipio, en su mayoría son vallesanos comerciantes o que prestan servicios en el pueblo según se ha descrito. Aquí la identidad se construye alrededor del terruño, tradiciones, festividades y expresiones culturales locales. Les motiva mejorar la economía local y por ello se interesan en el crecimiento urbano del municipio; y de cierta manera, abogan por la protección de los recursos naturales y preservación de las características típicas de la ciudad, no por su valor como bienes públicos en sí mismos sino como reacción a la apropiación que ha hecho el turismo residente y colonos y como un reclamo a utilizar los recursos locales y bienes públicos por los que hay cierto sentido de pertenencia dado sus orígenes generacionales en ese territorio local. Aunque estos grupos en el discurso se ocupan de la sustentabilidad de la ciudad y sus recursos, no tienen acciones concretas para tal efecto y que se hagan valer ante la autoridad pública local mediante los medios institucionales, ello posiblemente debido a que cuentan con menos recursos y capacidad de influencia ante ella, aunque sí pretenden influir en las decisiones de planeación de desarrollo y urbana del municipio a través de propaganda, mediante el chisme y recurriendo a acciones de protesta.

Se trata, en consecuencia, de dos visiones encontradas que resumen la heterogeneidad existente en Valle de Bravo y concretamente en la Ciudad Típica que es el espacio donde gobierno local, vallesanos, colonos y residentes de fin de semana se encuentran y desarrollan muchas de sus actividades sean comerciales o turísticas. Particularmente, la Ciudad Típica es el escenario en el cual dichos actores implementaron las principales actividades de Pueblos Mágicos que en la reconstrucción que se

hará en el siguiente apartado se ordena en tres rounds (momentos clave de la implementación).<sup>25</sup>

### **Momentos de la implementación de Pueblos Mágicos**

Previo a los rounds de la implementación se encuentra la activación de la red por un residente de fin de semana que con una postura moderada, pensó en el Programa Pueblos Mágicos como una opción de ordenar y planear la urbanización de la Ciudad Típica a la par de preservar su patrimonio histórico-arquitectónico. Como ya se indicó, este actor presidiría y coordinaría las actividades de la red con la ayuda de un agente de relaciones y otro de operación, los tres organizados como un Staff de Gestión.

El momento o round inicial es el Taller de Planeación Estratégica (TPE). Este fue el primer esfuerzo por organizar la interacción entre los miembros de la red de Pueblos Mágicos y de ellos respecto a la comunidad local. Dicho taller suponía un espacio de cabildeo a fin de estimular la discusión y organización de ciudadanos vallesanos, asociaciones civiles locales, gobierno local, estatal y federal, empresarios locales, entre otros, en torno a cuestiones básicas y comunes como imagen urbana y protección del patrimonio histórico-arquitectónico de Valle. Un segundo round remite a las obras de remozamiento orientadas a mejorar la imagen urbana y protección del patrimonio histórico-arquitectónico de la Ciudad Típica. Dichas obras derivarían de los proyectos priorizados en el Taller de Planeación Estratégica.

Como un tercer round se reconoce el proyecto de elaboración y publicación de un libro sobre las tradiciones y cultura de Valle de Bravo, ello como un esfuerzo por integrar a la red a la sociedad, comerciantes populares y ciudadanos vallesanos en general mediante una organización civil local. Cabe decir que dicha organización local representó un grave obstáculo a la implementación del Programa, este esfuerzo por integrarla mediante dicho proyecto se pensó como una estrategia para moderar su oposición.

<sup>25</sup> Para el modelo de estudio y reconstrucción de la política pública como rounds ver a Teisman, 2000.

## Round I: El Taller de Planeación Estratégica como estímulo a la participación ciudadana

A poco tiempo de iniciada la operación de la red de Pueblos Mágicos en Valle de Bravo se llevó a cabo un Taller de Planeación Estratégica.<sup>26</sup> Dicho ejercicio experimental de participación ciudadana pretendió derivar consensos y líneas angulares para el desarrollo de Valle de Bravo como destino turístico, y que se concretizarían a través de proyectos.

En tal ejercicio de participación, además de los miembros integrantes de la red, se convocaron alrededor de 70 personas. Tal experiencia permitió la vinculación de una gran variedad de ideas, pretendiendo definir cuáles eran las prioridades respecto a la Ciudad Típica en torno a los objetivos pretendidos por el PPM.

La experiencia del Taller de Planeación Estratégica como una herramienta de participación ciudadana para definir las líneas de acción del Programa, tiene dos características principales:

- *Integración de ideas:* por primera vez gobierno local, representantes de prestadores de transporte público en Valle de Bravo, asociaciones de hoteleros, servidores públicos estatales y federales, ciudadanos vallesanos, asociaciones civiles, entre otros, unos identificados más con la postura desarrollista y otros con la postura moderada, se integraban para generar dos bienes públicos con los cuales de alguna manera todos ellos se relacionaban.
- *Definición conjunta de proyectos:* se trató de un esfuerzo innovador en el cual los participantes (de ambas posturas) se les involucraba y consultaba en torno al desarrollo de la Ciudad Típica (y de Valle en general).

De las mesas redondas del taller se emitió una lista de 100 proyectos aproximadamente, que se priorizaron según su importancia y por las restricciones presupuestarias en el primer y segundo años de operación del Programa (factibilidad presupuestaria), llegándose a una lista de diez proyectos, de ellos la red de Pueblos Mágicos decidió concretizar cuatro en el primer año y otros cuatro a mediano plazo.

<sup>26</sup> Dicho taller se llevó a cabo los días 8 y 9 de octubre de 2004.

No obstante que estos proyectos se derivaron de un ejercicio de participación ciudadana, los mismos estaban más en línea con los intereses y postura de uno de los actores de la red, según se expone a continuación.

### **Roun II: los proyectos iniciales y los esfuerzos de su implementación mediante acciones público-privadas**

Durante los primeros dos años de la red Pueblos Mágicos los proyectos priorizados se enfocaron a lo que se conoció como *arreglar la casa*. Los proyectos que aquí se definieron, como producto del Taller de Planeación Estratégica, se programaron en tres etapas (cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Proyectos de Pueblos Mágicos**

Etapas	Proyectos
Primera	Rescate del barrio de Otumba y el río Tizates.
Segunda	Rehabilitación de la calle Alfareros, el puente Morelos, el puente Alfareros y el puente Los Cajones, así como la rehabilitación de la Pila Seca y la rampa de la calle Ameyal, en el Barrio de Santa María y Centro Histórico, respectivamente.
Tercera	Construcción del Parque Santa María.

Fuente: elaboración propia con base a la Carpeta Ejecutiva Pueblos Mágicos Valle de Bravo.

Si bien el objetivo de estos proyectos se encaminaba a mejorar y proteger la imagen típica y patrimonio arquitectónico del pueblo, también se buscaba integrar a la población a las actividades de Pueblos Mágicos como a la dinámica turística a través de preservar y remozar calles y monumentos de barrios tradicionales como el de Otumba y Santa María. De hecho, en Otumba es donde se ubica el mercado de artesanías y en Santa María se concentran varios monumentos históricos identitarios de Valle de Bravo.

En este segundo round, una vez definidas las prioridades en torno a la Ciudad Típica, la red Pueblos Mágicos fue la responsable de diseñar los proyectos, proponer su viabilidad al gobierno municipal, estatal y federal, así como de vigilar que las condiciones técnicas y operativo-presupuestales de los proyectos se cumplieran. En esta etapa fueron más intensas las acciones público-privadas entre los actores integrantes de la red y aquí se observaría con mayor claridad sus interacciones en la implementación

de Pueblos Mágicos en Valle de Bravo. De esta manera se pueden distinguir tres niveles de interacción:

I.- *Interacciones a nivel de colaboración*: este tipo de interacciones se establecerían entre actores moderados<sup>27</sup> como: Pro-Valle, Pro-Cuenca y el Staff de Gestión de la red, amén de considerar al gobierno local. Respecto a las demás organizaciones se dieron interacciones a nivel de acciones combinadas (aspecto que se desarrolla más adelante).

Tanto Pro-Valle como Pro-Cuenca aportaban a la red recursos críticos para la implementación del Programa tales como: (a) reconocimiento y apoyo moral a la red y al Programa; (b) donaciones financieras; (c) conocimiento especializado para el diseño de los proyectos; y (d) acceso a redes de organizaciones civiles y a funcionarios gubernamentales.

Los recursos enunciados en la fase inicial de operación del Programa fueron aportados por estas dos organizaciones, como se pudo observar en las minutas de reuniones de los integrantes de la red, analizadas detenidamente. Tales presentaciones eran presididas por integrantes de las dos organizaciones mencionadas, amén de la participación de autoridades municipales y estatales, y de otros distinguidos vallesanos.

De la misma forma, serían Pro-Valle y Pro-Cuenca las organizaciones que vinculaban a la red Valle de Bravo, Pueblo Mágico con actores del sector público y de la iniciativa privada con capacidad de gestionar recursos que pudiesen solventar las actividades administrativas y de gestión de la red recién activada.<sup>28</sup> Dados los recursos que aportaban, Pro-Cuenca y Pro-Valle serían los integrantes que de inicio se considerarían más importantes en la red Valle de Bravo, Pueblo Mágico, incluso con más peso que el gobierno local.

Por otra parte, la red era una oportunidad para que sus integrantes pudiesen influir en torno a los trabajos del Programa, así como implicaba la posibilidad de distribuir los recursos financieros de éste, ello representando para los integrantes de la red la oportunidad de intervenir directamente

<sup>27</sup> Según la postura moderada descrita en la sección D.

<sup>28</sup> El financiamiento para las actividades administrativas y de gestión del Programa resultaba un recurso sumamente importante dado que el mismo Programa no permitía que se desviaran recursos para funciones abjetivas.



en los asuntos relacionados al desarrollo de la Ciudad Típica e incidir en la manera de tratarlos. En el caso concreto de Pro-Valle y Pro-Cuenca, el acceso a estos recursos no era de la misma forma dado que las áreas (imagen urbana, servicios e infraestructura) de trabajo definidas en el TPE no son materias centrales en las actividades e intereses de Pro-Cuenca pero sí para Pro-Valle e iban en sintonía con los intereses del Staff de Gestión y del gobierno local. De hecho, Pro-Valle ha emprendido acciones muy específicas y concretas en torno a la preservación del patrimonio histórico y arquitectónico manteniendo su perspectiva moderada sobre el desarrollo urbano e impulso del turismo en la Ciudad Típica. Inclusive, esto es un aspecto notable dado que las acciones de Pro-Valle han encontrado respuesta en el gobierno local y así se puede observar en los planes de desarrollo municipal y urbano de Valle de Bravo.

Por lo que al observar los proyectos priorizados en el Taller de Planeación Estratégica puede deducirse que los mismos se definieron más en línea a los intereses de Pro-Valle que de los otros miembros de la red, dado que unos no se interesaban por los proyectos a emprenderse en la Ciudad Típica o bien cuestionaban el que se hubiesen dirigido fondos (vía proyectos) al rescate o remozamiento de alguna expresión arquitectónica o histórico-urbana sin prestar atención a otros escenarios como El Pino, El Mirador, La Peña o mejora de los puestos móviles de los vendedores ambulantes en el zócalo de la Ciudad Típica.

La manera de programar y decidir los proyectos a desarrollar implicó una forma de influir en la distribución de los recursos del Programa. En este sentido, si bien tanto Pro-Valle y Pro-Cuenca comparten la postura moderada de desarrollo de la Ciudad Típica, la orientación de los proyectos y los recursos que ahí se aplicaron, están más en línea con los intereses de Pro-Valle que de Pro-Cuenca (y de los más integrantes de la red), ello generando que Pro-Valle y Pro-Cuenca no actuaran conjuntamente en torno a la causa común de los proyectos mencionados, dado que si bien sus recursos eran complementarios, sus intereses no estaban totalmente interconectados, y los intentos por concretizarlos se observarían en la definición de los proyectos y la distribución de recursos hacia ellos. Siendo en consecuencia bajo esta perspectiva dominante que se moldearían las actividades del Staff de Gestión y del gobierno local.

Por ello, la interacción que estableció Pro-Valle y Pro-Cuenca fue más de colaboración, y entre éstas respecto a los demás miembros de la red fue más a nivel de acciones combinadas y no tanto de asociación. Las

decisiones sobre qué proyectos emprender y cómo distribuir los recursos no se hacía sobre intereses similares y más aún no se observó un ajuste mutuo de dicho interés.

2.- *Interacciones a nivel de acciones combinadas*: el Consejo Ciudadano (con una postura moderada) y el Club de Leones (con una postura desarrollista) aportaron a la red, principalmente, recursos caracterizados por su escasez y no tanto por su criticidad para la implementación del Programa Pueblos Mágicos, recursos como: trabajo voluntario, gestión de espacios para reuniones, apoyo social y acceso a la identidad y cultura locales. No obstante que la red de implementación también necesitaba el reconocimiento de estas organizaciones, éste se veía como de menor importancia en comparación al reconocimiento que otorgaban Pro-Valle o Pro-Cuenca.

Por su parte, la AMPI, un actor desarrollista,<sup>29</sup> aportaría conocimiento especializado acerca del sector inmobiliario y su desarrollo, y la promoción de la implementación de Pueblos Mágicos ante tal sector. Cabe señalar que la red Valle de Bravo, Pueblo Mágico tenía el interés de que la AMPI adecuara sus políticas inmobiliarias a sus proyectos en términos de moderar la venta de viviendas y bienes raíces, lo que generó una tensión latente entre dicha organización respecto a otros miembros integrantes de la red tales como Pro-Valle así como ante el Staff de Gestión de la red, que se identifican más con una idea moderada respecto al desarrollo de la Ciudad Típica.

Si bien en las reuniones y actividades en torno a Pueblos Mágicos existían temas que servían de contacto e intercambio de ideas como desarrollo e imagen urbana de la Ciudad Típica, y aprovechamiento sustentable de recursos naturales, la AMPI, el Consejo Ciudadano y el Club de Leones tomaban distancia entre sí y respecto a las actividades de implementación del Programa, principalmente por el tipo de recursos (escasos) que aportaban, la baja capacidad de decisión que tenían dentro de la red de implementación y porque si bien los intereses entre ellas no eran totalmente compatibles, no existían las condiciones para que se diese un mutuo ajuste, además de que en la red predominaba la visión moderada

<sup>29</sup> Según la postura desarrollista descrita en la sección D.

del desarrollo de la Ciudad Típica. Esto configuró que la interacción entre estas tres organizaciones y con los demás integrantes de la red fuese a nivel de acciones combinadas.

3.- *Interacciones superficiales*: Biocenosis<sup>30</sup> y Pro-Diva (con una postura desarrollista) si bien se vincularon e insertaron a la red Valle de Bravo Pueblo Mágico, lo hicieron a nivel operacional dado que limitaban sus interacciones a actividades cuya colaboración no conducían a la incidencia formal en la implementación o en la distribución de recursos de la red.

El diálogo no era frecuente entre la red Valle de Bravo, Pueblo Mágico, Biocenosis y Pro-Diva. Su inclusión a nivel operacional los llevó a participar en el desarrollo de proyectos, comités de tareas y reuniones informativas. En estas actividades, si bien existía cierta interacción, el intercambio de recursos organizacionales, materiales, morales, culturales y humanos, era prácticamente nulo. Esto debido posiblemente a que si bien Biocenosis y Pro-Diva no poseían recursos caracterizados por su criticidad y de interés para la red Valle de Bravo, Pueblo Mágico, sí podían ofrecer recursos escasos; sin embargo, la red no necesitaba de estos últimos que ya los obtenía a través de otras organizaciones asociadas.

Es así como la red Valle de Bravo, Pueblo Mágico estableció cierta comunicación e intercambio de ideas y visiones sobre el desarrollo del pueblo con Biocenosis,<sup>31</sup> sin que ello implicara intercambio de recursos y ajustes en la postura de desarrollo de Biocenosis y la postura moderada que predominaba en la red. Respecto a Pro-Diva, se observó el esfuerzo de vincularla a las relaciones e intercambios de la red mediante un mecanismo de vinculación operacional. Ello conformaría un tercer momento clave dentro de este proceso de implementación.

<sup>30</sup> Se trata de un actor con una postura moderada pero sin compartir totalmente intereses con las otros actores moderados y desarrollistas, ya que indica que la idea del desarrollo de la Ciudad Típica y del turismo que propugnan los moderados y desarrollistas, difícilmente es compatible con los recursos urbanos y sobre todo naturales con que cuenta la ciudad.

<sup>31</sup> Esto sucedió principalmente en el Taller de Planeación Estratégica.

### **Round III: La integración de Pro Defensa de la Identidad Vallesana como una manera de moderar el disenso**

Pro-Diva, una de las organizaciones desarrollistas que constantemente cuestionaba e intentaba obstaculizar los trabajos de la red ya fuese mediante acciones de sus integrantes o bien movilizándolo a sectores de la sociedad local, fue invitada a colaborar en algunas actividades de la red de manera operacional a fin de disminuir su grado de oposición hacia las tareas de la red y darle más participación a la sociedad local en las actividades del Programa, pretendiéndose así márgenes más amplios de consenso y aceptación de los proyectos.

Una de las principales acciones en que se incluyó a Pro-Diva fue el proyecto de redacción de un libro acerca de las identidades y tradiciones de Valle de Bravo; no obstante, inicialmente no se llegó a un acuerdo sobre quienes serían los autores y quienes tendrían los créditos de la obra dado que se trataría de un esfuerzo conjunto entre Pro-Diva y la red Valle de Bravo, Pueblo Mágico.

Posteriormente, para subsanar dicha deficiencia de consenso, se pensó en financiar el proyecto del libro a Pro-Diva de manera que entregarse el producto editorial pero Pro-Diva no recibiría los recursos directamente del Programa dado que no se encontraba constituida legalmente como asociación civil, por lo que el financiamiento se recibiría a través de Pro-Valle, ello generando otro conflicto e imposibilitando algún tipo de colaboración o vinculación dado que Pro-Diva no quería ningún tipo de relación con Pro-Valle, así como se oponía sistemáticamente a todo proyecto que encabezara algún residente de fin de semana, colono o alguna de sus organizaciones civiles, ello implicando a la par poca relación de Pro-Diva con la red de implementación de Pueblos Mágicos, no lográndose así los propósitos iniciales de darle juego a Pro-Diva en las actividades del Programa.

En consecuencia, una vez explorados estos tres momentos y las formas de interacción y los recursos que se intercambiaban entre los actores de la red, dicho análisis se traduce en una representación gráfica y matricial, lo cual a la vez facilitará derivar la organización de la red.

## Organización de la red

La representación gráfica<sup>32</sup> y matricial de la red permitirá evaluar empíricamente uno de los supuestos en teoría de redes que señala que las redes tienden a organizarse horizontalmente con un centro que gestiona o coordina las actividades y no jerárquicamente con una autoridad soberana o unidad de mando.

Considerando las relaciones instrumentales<sup>33</sup> en torno a los recursos entre los actores miembros se puede observar que hay relaciones o intercambios de un solo sentido o unilaterales ( $\leftarrow$  ó  $\rightarrow$ ) y en ambos o recíprocas ( $\leftrightarrow$ ). Visualmente, resalta que sea el gobierno local (más identificado con una postura moderada), el actor que más relaciones recíprocas concentra en contraste con el Staff de Gestión (con una postura moderada) que es el que supuestamente más interacciones recíprocas debiese presentar dado su papel de coordinador y gestor de las interacciones de la red, según se observa en la gráfica 1. También se lee que se trata de una red no conectada totalmente (ya sea por intercambios unilaterales o recíprocos), al no existir conexión entre Pro-Cuenca (un actor moderado) y el Club de Leones (una organización desarrollista), así como al encontrarse a actores aislados como Biocenosis.

De esta manera, si Pro-Cuenca hubiese querido acceder o relacionarse con el Club de Leones el vínculo debió haber sido indirecto ya sea a través de Pro-Valle (con una postura moderada) o el Staff de Gestión.

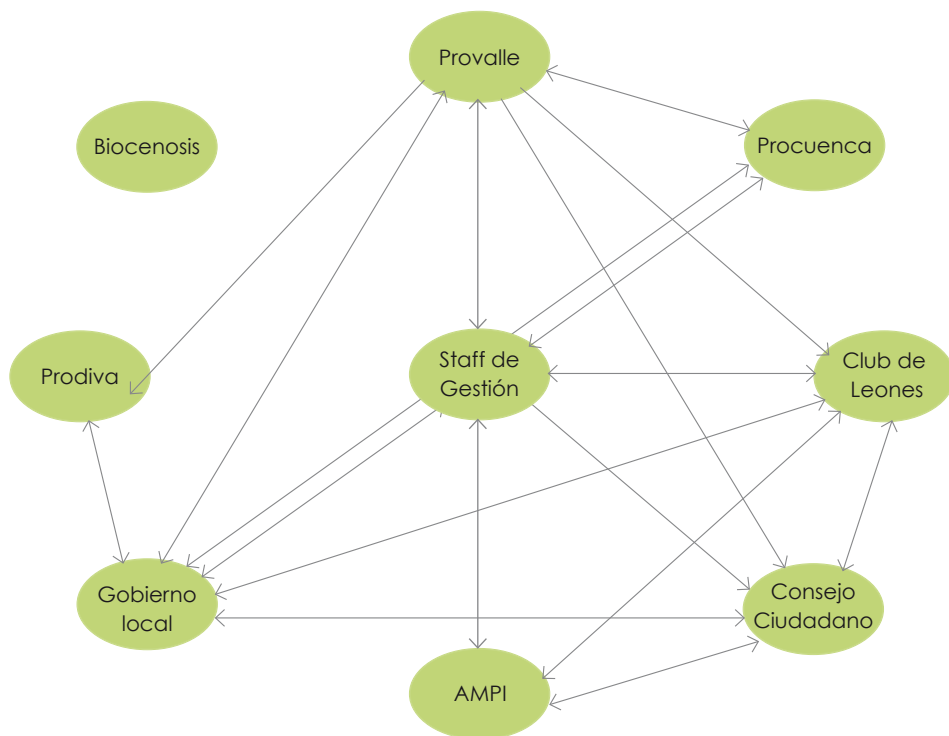
<sup>32</sup> El proceso de investigación de la red de política pública para el 2002-2006 implicó una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas. La estrategia bola de nieve y la entrevista semiestructurada fueron aplicados para mapear la red y distinguir los principales actores claves y miembros de la red y los recursos que cada uno aportó en la operación del PPM. En esta fase fueron importantes preguntas como ¿qué le aportó usted al programa? ¿qué aportaban o hacían los demás integrantes en torno a pueblos mágicos? ¿con cuál (es) de ellos usted se vinculó más? ¿se dio algún tipo de intercambio o condicionamiento de recursos a fin de desarrollar las acciones de pueblos mágicos en Valle? Sobre los informantes claves entrevistados ver el apartado de referencias. La evidencia que permitió el anterior proceso de recolección de información se complementó con cuestionarios a fin de generar información sociométrica que facilitara establecer las posibles relaciones entre los actores involucrados en la red. Respecto a la información de los cuestionarios véase Vázquez (2008). De esta manera a los encuestados se les solicitó (de una lista previa) señalar los recursos requeridos para la implementación del programa, posteriormente se solicitó ordenarlos según su importancia y finalmente se les pidió a los encuestados señalarán el recurso o los recursos que ellos habían aportado. Como parte de este ejercicio sociométrico se les pidió, igualmente, que señalaran (de un conjunto de actores) a quién o a quiénes le interesaba el recurso o los recursos que aportaban; así como indicaran con quién o quiénes habían convergido cuando aportaban su recurso o recursos, ya fuese como parte de la formación de la red o de las acciones emprendidas en el Programa Pueblos Mágicos.

<sup>33</sup> En una relación instrumental partimos del supuesto de que un actor contacta a otro a fin de asegurarse bienes, servicios, recursos, entre otros (ver Knoke y Yang, 2008: 12).

Situación similar se da en la relación entre Pro-Valle y AMPI (con una posición desarrollista) cuya vinculación fue de manera indirecta a través del Staff de Gestión o bien entre Pro-Diva (un actor desarrollista) y el Staff cuyo vínculo debió darse mediante el gobierno local, entre otros casos que expone la red graficada. Lo relevante de esta lectura son los costos que varios actores han de enfrentar para vincularse (indirectamente) con otro al no tener algún tipo de relación directa (unilateral o recíproca), de tal manera que si dichos costos son más altos que las expectativas sobre los beneficios de vinculación, se estarían suprimiendo relaciones potenciales que permitirían ajustes de percepciones, intercambio de recursos y acoplamiento de intereses entre los actores no vinculados, ello muy probablemente mejorando el funcionamiento de la red en su conjunto. Además de que los actores intermediarios se caracterizan por su postura moderada, esto como se observará más adelante sería un factor que influiría en que dicha postura fuese la dominante en los trabajos de la red.

También, dicha gráfica permite visualizar que la mayoría de los vínculos recíprocos se establecieron entre organizaciones conformadas principalmente por vallesanos (indistintamente fuesen desarrollistas o moderados) como: el Club de Leones, el Consejo Ciudadano, AMPI, amén de considerar al gobierno local como un actor que de igual estableció relaciones recíprocas con las tres organizaciones mencionadas. En tanto que la organización que más vínculos unilaterales estableció fue Pro-Valle (un actor moderno y conformado por residentes y neovallesanos).

**Gráfica 1**  
**Red Pueblos Mágicos Valle de Bravo**



Fuente: elaboración propia con base al trabajo de campo.

A tono con lo mencionado también se lee que los actores que menos relaciones de intercambio presentan son Pro-Diva, AMPI y Pro-Cuenca, estas dos últimas vinculadas formalmente a la red; en tanto que Biocenosis no muestra ninguna relación dentro de la red, que al igual que Pro-Diva, se vinculaba a la red de manera operativa y no estructuralmente.

Para continuar con el análisis de la red, los vinculos de la gráfica 1 se traducen en una matriz de relaciones a fin de observar su expresión cuantitativa,<sup>34</sup> según muestra la matriz 1.

<sup>34</sup> Cabe señalar que ninguna relación presente en la gráfica y matriz es explícita sino que se requiere de un amplio trabajo explicativo e interpretativo, así como de controles cruzados entre la información cualitativa y cuantitativa a fin de inferir los vínculos. De esta manera, los actores en las filas (i) inician la relación y los actores en las columnas (j) reciben dicha relación. Así, se ha construido una matriz binaria asimétrica dado que cuando en una celda se presenta el valor 1 ( $x_{ij}=1$ ) se está indicando que el actor i ha enviado una relación al actor j, y siempre que  $x_{ij}=0$  denota ninguna relación de i a j. Para este caso ya no importa la dirección de la relación sino sólo la presencia o ausencia de la misma.

**Matriz 1**  
**Ausencia o presencia de relaciones entre actores vinculados a la red PPM**

Staff de gestión	Provalle	Consejo ciudadano	AMPI	Procuencia	Club de Leones	Gobierno Local	Prodiva	Biocenosis
Staff de gestión	1	1	1	1	1	1	0	0
Provalle	-	1	0	1	1	1	1	0
Consejo ciudadano	1	-	0	0	1	1	0	0
AMPI	0	1	-	0	1	0	0	0
Procuencia	1	0	0	-	0	1	0	0
Club de Leones	1	1	1	0	-	1	0	0
Gobierno local	1	1	0	1	1	-	1	0
Prodiva	0	0	0	0	0	1	-	0
Biocenosis	0	0	0	0	0	0	0	-

Fuente: elaboración propia con base al trabajo de campo.



Al sumar las filas y columnas de cada actor se podrá observar el número total de relaciones recíprocas establecidas al interior de la red, siendo en este caso Pro-Valle el integrante que más relaciones mantuvo (22% del total) en tanto que el Staff de Gestión y el gobierno local representan cada uno el 16%. Mientras que el Consejo Ciudadano, AMPI y Pro-Cuenca representan el 9.2%, respectivamente; el Club de Leones y Pro-Diva el 13 y 3.7% del total de vínculos. Así mismo, la adición de las filas (que corresponden a los vínculos unilaterales de cada actor) permite observar que hay dos actores principales que se vinculaban con otro(s) sin esperar reciprocidad y que son los casos del Staff y Pro-Valle, el primero estableció seis vínculos unilaterales mientras que Pro-Valle siete vínculos. De la lectura anterior se extrae que si bien el Staff coordinaba los trabajos de la red, Pro-Valle la dominó al mantener más vínculos unilaterales con otros integrantes, ello muy probablemente por los recursos que aportaba y que se caracterizaron por ser críticos, además de que ambos actores se caracterizaron por su postura moderada.

Partiendo del supuesto teórico acerca de que la estructura de la red se caracteriza por su organización heterárjica más que por la linealidad jerárquica, este estudio de caso permite evidencia empírica a fin de examinar dicho supuesto y para lo cual se aplica el índice de jerarquización de Landau (H)<sup>35</sup> a la matriz expuesta. De ello, se observa que se obtiene un índice H de 0.7, lo cual indica la combinación de patrones jerárquicos y horizontales de organización en la red. Pero con mayor acento hacia una jerarquía no formalizada. Siendo dos las razones para ello. Primero, existía un Staff con la función de dirección y organización de la red pero su gestión no fue suficiente para que los diversos actores miembros entraran en contacto directamente e interactuaran a manera de socios, sino que muchas de sus relaciones se establecieron indirectamente a través del Staff, así como se observó que sus interacciones tomaron la forma de acciones combinadas, superficiales o a nivel de colaboración. Segundo, tanto la representación gráfica y matricial de la red muestran

<sup>35</sup> El índice de Landau (ver Benson, 2002) permite valores que se ubican en el parámetro (0 - 1). 1 indica una total jerarquización y 0 un conjunto de relaciones circulares en las cuales es de suponer los actores en ecuación tienen vínculos directos y funjen unos a otros como contrapesos en términos de la idea de heterarquía expuesta anteriormente. La ecuación es

$$H = \frac{12}{n^3 - n} \cdot \sum_{i=1}^n \left( V_i \frac{n-1}{2} \right)^2$$

Donde:  $V_i$ : son las sumas de las filas de la matriz de dominio.  
n: integrantes insertos en la red.

que hubo dos actores con la capacidad de liderar y coordinar las interacciones; uno primero representado por el Staff cuyas funciones eran reconocidas por todos los integrantes de la red pero que en su ejercicio tendían a inclinarse a Pro-Valle, el otro actor que dominada al interior de la red; Pro-Valle tendió a establecer vínculos jerárquicos muy cercanos a la linealidad lo cual le permitía orientar (con un sesgo moderado) las actividades de la implementación, así como se observaron estrategias por influir en los comportamientos de otros integrantes mediante el Staff de Gestión.

## Conclusiones

Dentro de los estudios de administración pública existe la tradición de observar al gobierno como un decisor racional y unitario<sup>36</sup> dada su capacidad de agregar demandas mediante ciertos mecanismo jerárquicos que se encuentran bajo el control de administradores y políticos (Klijn y Teisman, 2002). Ellos tienen (se les ha delegado) la facultad de definir y agregar las demandas de la sociedad sin la necesidad de consultar a los individuos,<sup>37</sup> así como se ha facultado a los órganos administrativos la implementación de las decisiones tomadas en razón de las demandas agregadas. El presente trabajo facilita reconocer que estos presupuestos ya no encajan en la realidad y actualidad del gobierno, dado que las organizaciones gubernamentales en varias acciones públicas han abandonado su papel como actores centrales, rasgos de organizaciones cerradas y jerárquicas y con capacidad de agregar intereses, aspectos que se acentúan cuando se les contrasta y vincula con el sector privado y organizaciones sociales como las civiles.

En contraste, las redes de política pública al suponer (I) los mutuos ajustes entre diversos actores (gubernamentales, lucrativos y sociales ) para tratar los problemas públicos, (II) el conocimiento y los recursos necesarios (y compartidos) a fin de conseguir un resultado deseado que les incumbe e interesa, (III) y –no menos importante– la diversidad de intereses

<sup>36</sup> Ver Modelo I en Allison (1960).

<sup>37</sup> Esto remite a mencionar el modelo de agregación propuesto por Shumpeter (1947) en el cual argumenta que con el avance de las democracias de masas es necesario un modelo de democracia que haga énfasis en la agregación de preferencias que se realiza mediante partidos políticos con capacidad de proponer representantes que se votan o rechazan en función de su capacidad de agregar las preferencias individuales. Este modelo agregativo más adelante sería sofisticado por Downs (1957). Como complemento hay que indicar la escuela de la elección social (Condorcet, Arrow y Riker) que cuestiona que exista un modelo perfecto para agregar preferencias individuales.

que portan en torno a los asuntos tratados, hacen que ellos se integren muchas de las veces como miembros de una red donde nadie ocupa una posición jerárquica privilegiada, generándose procesos de interacción y negociación recurrentes e indispensables para la generación de bienes públicos.

En esta tesitura, el caso de la Red de Pueblos Mágicos en Valle de Bravo permite observar que la diversidad de actores, los recursos que portan y los intereses que ponen en juego, implicó que la estructura de la red mostrara características como: (I) dominio mediante una jerarquía no formal y (III) monopolio de la agenda por parte de los actores en posición hegemónica dada la criticidad de recursos que aportaban.

### **Implicaciones para Policy Makers**

La red estudiada muestra los esfuerzos por incluir nuevos actores para definir e implementar un conjunto de acciones públicas a fin de generar dos bienes públicos que a todos incumbía e interesaba. Ello, desde la teoría de redes debió implicar un conjunto de interacciones y mecanismos que vincularan a nivel de socios a todos los involucrados (véase Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997 y Martínez, 2001). No obstante, entre los integrantes de la red el proceso de interacción tiende a ser más complejo al observarse diferentes niveles de interacción entre los actores miembros, y más aun al funcionar traslapadamente arreglos y mecanismos innovativos de participación y vinculación junto a formas tradicionales de participación, definición e implementación de las acciones públicas.<sup>38</sup> Esto implicando una discusión entre lo que la retórica de las redes de política suscribe y lo que se da en la realidad.

De esta manera, el Taller de Planeación Estratégica pretendido como un mecanismo de participación y generación de consensos fue dominado por uno de los actores (Pro-Valle), propiciándose así una forma más tradicional de agregar preferencias como lo son las audiencias (*hearings*). En los proyectos que se pretendió fuesen implementados mediante acciones público-privadas (*public-private partnership*) se observaron distintos

<sup>38</sup> Sobre estas formas de innovativas de participación, definición e implementación de decisiones públicas y su contraste con sus formas tradicionales véase a Klijn y Teisman (2002).

niveles de interacción sin que ninguna de ellas fuera de asociación, ello remite a pensar más en una división de tareas (*division of tasks*) entre los actores más que de acciones vinculantes e interdependientes tal como lo supone la red de políticas públicas. Finalmente, lo que se pensó como un ajuste de intereses y generación de consenso de uno de los actores y como una manera de involucrar a más ciudadanos no presentes en la red terminó siendo la contratación (*contracting out*) para generar una obra editorial limitando de esta manera la interacción y ajuste de intereses. Por ello, el caso permite mostrar que sin una coordinación explícitamente jerárquica y a pesar de que el pluralismo y la flexibilidad orienten la conformación de la red, según indica la retórica de las redes de política; en el plano real y concreto, sus prácticas pueden conjugarse en arreglos y mecanismos tradicionales como la división de tareas, audiencias y subcontratación para generar servicios o productos, en este caso dos bienes públicos.<sup>39</sup>

Frecuentemente es indicado que la diversidad de intereses que manejan los actores interdependientes en una red de política pública es la principal razón de que el proceso de la política o programa público llegue a ser caótico, largos debates y con procesos de negociación estancados (Termeer y Koppenjan, 1997; Ostrom, 1990; y Olsen, 1965). Concretamente, muchas de estas construcciones parten del hecho de la existencia de tales intereses sin que se dé el esfuerzo por contextualizar y más aún documentar su conformación. Lo que aquí se ha hecho es precisamente eso, identificar de dónde provienen esos intereses de los actores miembros de la red y la identidad que construyen en torno a su contexto local. Hacerlo así, de inicio arroja sugerencias para los policy makers sobre los intereses existentes en un espacio local y, más aún, la identidad que se les liga, lo cual implica que muchos problemas de cooperación entre los actores miembros de la red no únicamente devienen de los intereses contrapuestos sino también de las diferentes formas de percibir (que se vincula a su identidad) las situaciones en las cuales los actores se involucran, según de ha podido mostrar a través de las posturas moderada y desarrollista, respecto al desarrollo de la Ciudad Típica de Valle de Bravo. Por lo que en

<sup>39</sup> Mecanismos ya utilizados y probados por las organizaciones, tanto privadas como gubernamentales. Este debate remite a considerar la categoría de isomorfismo organizacional que proponen Powell y Di Maggio (1999) para explicar la extraordinaria homogeneización de formas y prácticas organizacionales y que "tiene importantes implicaciones para la política... en aquellos campos que el Estado trabaja por medio de organizaciones privadas" (Ibidem 124). Por ello, en "la medida en que el pluralismo es un valor orientador en las deliberaciones de política pública, necesitamos descubrir nuevas formas de coordinación intersectorial que promuevan la diversificación en vez de acelerar la homogeneización" (Ibidem).

orden de llevar a cabo acciones conjuntas y vinculantes entre los actores involucrados en una red de política pública es de suma importancia un mutuo ajuste de percepciones y no únicamente de intereses.

Si bien puede darse el dominio de un actor en la red (tal como sucedió con Pro-Valle), la excesiva centralidad de este actor dada la criticidad de los recursos que aportaba y el predominio de sus intereses y sobreposición de su identidad y postura respecto a la Ciudad Típica, implicó que muchos otros actores no se enjarzaran totalmente dentro de la red y mejorarán el nivel de interacción, esto debido a que la estructura de la red no permitió que los intereses de cada actor se ajustarán entre sí y se vincularan con los objetivos colectivos pretendidos por el programa. Ello sugiere, la importancia del actor que gestiona la red y que pudo fortalecer su función con el apoyo del gobierno municipal a fin de otorgarle márgenes más cómodos en el manejo de recursos críticos, facilitar la comunicación directa entre los actores y equilibrar las relaciones de dependencia, aspectos que posiblemente permitirían conjugar con más éxito el ajuste de intereses entre los actores miembros de la red y así mejorar su desempeño.

Finalmente, el presente estudio de caso sugiere que al activar y hacer funcional alguna red de políticas públicas es necesario radiar los recursos necesarios (considerando su criticidad y escasez), los actores que poseen tales recursos y considerar sus intereses inherentes (así como el contexto en el cual se enmarcan), en razón de lo anterior, cuántos y cuáles actores es necesario involucrar a la red, la manera de estructurar la red y determinar el tipo de mecanismo de vinculación para conectar a los actores entre sí a fin de evitar formas de interacción no conducentes para la cooperación.

## Referencias

### Libros

- Bardach, E. (1997), **The implementation game**, Cambridge: MIT Press.
- Benson, O. (2002), **El laboratorio de ciencia política**, Buenos Aires: Amorrortu.
- Downs, A. (1957), **An economic theory of democracy**, New York: Harper & Brothers Publishers.
- Easton, David (1979), **Esquema para el análisis político**, Argentina: Amorrortu.
- Hardin, R. (1982), **Collective action**, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Hill, M & P. Hupe (2002), **Implementing public policy : Governance in theory and in practice**, London: SAGE Publications.
- Kickert, W. J. M., E.-H. Klijn & J. F. M. Koppenjan (Eds.)(1997), **Managing complex networks, Strategies for the public sector**, London: SAGE Publications.

Knoke, D. & S. Yang (2008), **Social network analysis**, USA: SAGE Publications.

Olson, Mancur (1965), **The logic of collective action: Public goods and the theory of groups**, Cambridge: Harvard University Press,

Pfeffer, J. & G. R. Salancik (1978), **The external control of organizations. A resource dependence perspective**, New York: Harper and Row.

Pressman J. L. & Wildavsky A. (1973), **Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland**, Berkeley: University of California Press.

Schumpeter, J. (1947), **Capitalism, socialism and democracy**, New York: Harper & Brothers.

### Capítulos de Libros

Edwards, B. & J. D. McCarthy (2004), **“Resources and social movement mobilization”**, en D. A. Snow, S. A. Soule & H. Kriesi (eds.), *The blackwell companion to social movements*, Oxford: Blackwell.

Klijn, E.-H. & G. R. Teisman (1997), **“Strategies and games in networks”**, en W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn & J. F. M. Koppenjan (Eds.)(1997), *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, London: SAGE Publications.

O’Toole, L. J., K. I. Hanf & P. L. Hupe (1997), **“Managing implementation processes in networks”**, en W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn & J. F. M. Koppenjan (Eds.)(1997), *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, London: SAGE Publications.

Powell W. W. & P. J. Dimaggio (2001), **“Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales”**, en W. W. Powell & P. J. Dimaggio (Comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México: CFE/CNCPyAP/UAEMEX.

Termeer, K. J. A. M. & J. F. M. Koppenjan (1997), **“Managing perceptions in networks”**, en W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn & J. F. M. Koppenjan (Eds.)(1997), *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, London: SAGE Publications.

## Artículos de revistas

Allison, G. T (1969), Conceptual models and the Cuban missile crisis, *The American Political Science Review*, LXIII (3).

Bressers, H. & L. J. O'Toole (1998), The selection of policy instruments: A network-based perspective, *Journal of Public Policy*, 18.

Guarneros-Meza, V. (2007), Urban governance and participation in central Mexico. *Development*, 50 (1).

Carlsson, L. & A. Sandström (2008), Network governance of the commons. *International Journal of the Commons*, 2 (1).

Klijn, E.-H. (2002), Governing networks in the hollow state. Contracting out, process management or a combination of the two? *Public Management Review*, 4 (2).

Klijn, E.-H. & G. R. Teisman (2002), Partnership arrangements: governmental rhetoric or governance scheme, *Public Administration Review* 62 (2).

Klijn, E.-H., J. F. M. Koppenjan & K. J. A. M. Termeer (1995), Managing networks in the public sector", *Public Administration*, 73 (3).

Porras, F. (2007), Rethinking local governance: Hierarchies and networks in Mexican cities, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 83.

Sartori, Giovanni (1970), Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*, 64.

## Otros documentos

Martínez, A. N. (2001), How state funds impact NGO's capacity to foster people's participation, *Documento de Discusión sobre el Tercer Sector*, El Colegio Mexiquense, 12.

Martínez, A. N. (2007), *Lecciones de la teoría de dependencia de recursos para el estudio de las OSC mexicanas*, Mimeo.



Themudo, Nuno (2000), *NGO and resources: getting a closer grip on a complex area*. Documento de Discusión sobre el Tercer Sector, El Colegio Mexiquense, 5.

Vázquez, Ceballos C. A. (2008), *La interdependencia entre organizaciones de la sociedad civil en procesos de participación ciudadana. Caso pueblos mágicos en Valle de Bravo 2004-2006*, Tesis de Maestría, El Colegio Mexiquense.

### Documentos oficiales

Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) (1999), *Programa de desarrollo turístico para la región Valle de Bravo–Avándaro*, México: FONATUR.

Secretaría de Desarrollo Urbano (SDU) (2006), *Plan de desarrollo urbano. Valle de Bravo*, México: Gobierno del Estado de México.

### Documentos oficiales de Valle de Bravo, Pueblo Mágico A. C.

Agenda del evento del acto formal de Constitución de la Asociación Valle de Bravo, Pueblo Mágico A. C., con fecha del 24 de septiembre de 2004.

Carpeta Ejecutiva Valle de Bravo, Pueblo Mágico.

Guía para Formar la Asociación Civil a Favor del Pueblo Mágico.

Minuta de reunión con fecha 5 de septiembre de 2004.

Minuta informativa con fecha 14 de enero de 2005.

Minuta informativa con fecha 25 de enero de 2005.

Orden del día de la Segunda Reunión del Grupo Ciudadano y Funcionarios Públicos que están colaborando para definir el Comité Valle de Bravo, Pueblo Mágico, con fecha 11 de septiembre de 2004.

Organigrama de Valle de Bravo, Pueblo Mágico A. C.

Taller de Planeación Estratégica para el Desarrollo Turístico del Municipio de Valle de Bravo, México, Propuesta de programa.

## Sitios electrónicos

[www.cemefi.org](http://www.cemefi.org)

[www.desdelolocal.gob.mx](http://www.desdelolocal.gob.mx)

[www.e-local.gob.mx](http://www.e-local.gob.mx)

[www.rae.es](http://www.rae.es)

[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

[www.todovalle.net](http://www.todovalle.net)

[www.sectur.gob.mx](http://www.sectur.gob.mx)

[www.procuenca.org](http://www.procuenca.org)

[www.provalle.org](http://www.provalle.org)

[www.todovalle.com](http://www.todovalle.com)

[www.lionsclubs.org](http://www.lionsclubs.org)

[www.ampi.org](http://www.ampi.org)

<http://go.galegroup.com> (Encyclopedia of Governance)

## Entrevistas realizadas

La información empírica utilizada en esta colaboración ha sido extraída de las entrevistas a informantes claves de organizaciones civiles como:

- Valle de Bravo, Pueblo Mágico A. C.
- Patronato Pro Valle A. C.
- Biocenocis A. C.
- Asociación Mexicana de Profesionistas Inmobiliarios A. C.
- Pro Defensa de la Identidad Vallesana.

De igual forma se entrevistó a quien fungió como Director de Desarrollo Económico de la Administración Municipal de Valle de Bravo, 2003-2006; así como al personal que trabajó en el Staff de Gestión de Valle de Bravo, Pueblo Mágico durante el periodo 2004-2006. El trabajo de campo se realizó en el otoño de 2006 y 2007, y en los dos primeros meses de 2008.