

Más que la suma de las partes:

análisis del Programa Hábitat Vertiente Centros Históricos en la Ciudad de México

More than the sum of its parts: An Analysis of Habitat Program, Slope Historic Sites in Mexico City

Ángeles Ortiz Espinoza

Centro de Investigación y Docencia Económicas
allure.spinoza@gmail.com

Itzel Cabrero Iriberry

Centro de Investigación y Docencia económicas
it.cabrero@gmail.com

Jesús Hernández

Centro de Investigación y Docencia económicas
neo374@hotmail.com

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los procesos de política de la Vertiente de Centros Históricos Mexicanos inscritos en la lista de Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) del Programa Hábitat coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). El documento está dividido tres partes: la primera analiza la justificación de la intervención gubernamental en la conservación y restauración de Centros Históricos Patrimonio de la Humanidad. Posteriormente, el texto explora los procesos por los cuales la política pública estudiada entra en la agenda de gobierno y cuáles son los efectos que produce. Por último, el presente estudio provee de ciertas reflexiones y observaciones con respecto al Programa.

Palabras clave: Hábitat, Patrimonio de la Humanidad, Centro Histórico, Valor Universal Extraordinario, UNESCO

Abstract

This paper aims to analyze the policy processes of the Slope of Historic Mexican Centres on the UNESCO's World Heritage list in the Habitat Program which is coordinated by the Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). The document is divided in three parts: the first discusses the justification of the government

Recibido

6.12.12

Aprobado

21.2.13

intervention in the conservation and restoration of Historical Heritage. Later, the text explores the processes by which studied policy enters into the government's agenda and what effects it produces. Finally, this study provides some reflections and comments about the program in general.

Keywords: *Habitat, World Heritage, Historic Centre, Outstanding Universal Value, UNESCO.*

Introducción

El presente texto tiene como objetivo analizar los procesos de política de la Vertiente de Centros Históricos Mexicanos inscritos en la lista de Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) del Programa Hábitat coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Las acciones de la Vertiente están dirigidas a la protección, la conservación y la revitalización de esos Centros desde el 23 de marzo de 2004, fecha en que fueron publicadas las Reglas de Operación del Programa.

Nuestro interés en la Vertiente del Programa es consecuencia del gran valor cultural concedido a los bienes que le son sujetos y a su importancia histórica como promotores de identidad nacional. La UNESCO define el Patrimonio Cultural de Conjunto como un grupo de “construcciones aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, el arte o de la ciencia” (UNESCO, 1972:139).

El documento está dividido en tres partes: la primera analiza la justificación de la intervención gubernamental en la conservación y restauración de Centros Históricos considerados Patrimonio de la Humanidad. Posteriormente, el texto explora los procesos a través de los cuales la política pública estudiada entra en la agenda de gobierno, así como los efectos que produce. Por último, el presente estudio provee de ciertas reflexiones y observaciones con respecto al Programa. Por cuestiones de espacio, el manuscrito no profundiza en aspectos técnicos de la Vertiente de Centros Históricos de Hábitat. Igualmente, el interés principal de este documento es la dimensión patrimonial del programa, ya que es ésta la única particularidad que el mismo considera en el tratamiento de la mejora en espacios públicos y vivienda. Así, un estudio de la dimensión habitacional va más allá de los objetivos de este trabajo y es tema de interés para otro artículo.

Intervención gubernamental para la conservación y restauración de Centros Históricos declarados Patrimonio de la Humanidad

1. Valores detrás de la intervención gubernamental

El mantenimiento, la restauración y la conservación de Centros Históricos declarados Patrimonio Mundial son acciones que reconocen la sustentabilidad como valor superior y como parte de la justificación de la intervención estatal. Este principio rector considera dos diferentes acepciones: por un lado, sustentabilidad como equidad intergeneracional, es decir, los Centros Históricos como bienes que deben ser cuidados para que generaciones futuras gocen de su existencia. Por otro lado, sustentabilidad como eficiencia económica: los Centros Históricos como destinos notables del turismo mundial y el flujo económico que este fenómeno trae consigo.

La Convención del Patrimonio Mundial, aprobada por los estados miembros de la UNESCO, reconoce el *valor excepcional universal* de ciertos bienes cuando su importancia trasciende fronteras y generaciones, y afirma que la pérdida de alguno de estos bienes a causa de su degradación o desaparición empobrece el patrimonio de todos los pueblos del mundo; por lo tanto, una protección especial es necesaria para garantizar que su integridad y autenticidad se mantenga o mejore en el futuro (UNESCO, 2008).

Distintas agencias de Naciones Unidas reconocen que el valor excepcional de los bienes reconocidos como Patrimonio de la Humanidad atrae un importante flujo turístico. El aumento en las tasas de visita tiene ciertas ventajas asociadas: concesiones, donaciones, apoyo internacional, incremento en el flujo comercial, generación de nuevas actividades económicas, etc. (Pedersen, 2005).

Asimismo, en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 -marco del Programa aquí analizado- el Gobierno Federal reconoce el desarrollo humano sustentable como un proceso de ampliación de capacidades sin comprometer el patrimonio de generaciones futuras. Precisamente, una de sus estrategias es “generar e impulsar las condiciones necesarias para el desarrollo de ciudades y zonas metropolitanas seguras, competitivas, sustentables, bien estructuradas y menos costosas” (Sedesol, 2007:3, 52).

2. Justificación económica y límites de la intervención

En una lógica económica, la intervención estatal para la conservación de los Centros Históricos -independientemente de la declaración de Patrimonio Mundial- está justificada de tres formas: en primer lugar, los derechos de propiedad de los Centros Históricos no están claramente delimitados porque le pertenecen a la Nación en su conjunto; por lo tanto, los individuos que hacen uso de las instalaciones no tienen incentivos suficientes para conservarlos o mejorarlos. En segundo lugar, como consecuencia de que

todos los ciudadanos son beneficiarios de la conservación de estos bienes y no pueden ser excluidos de su uso –hayan contribuido o no en su mantenimiento–, las personas no tendrían alicientes para pagar por el servicio de forma voluntaria.

Por último, es importante mencionar que un Centro Histórico en buenas condiciones genera un beneficio adicional para quienes habitan cerca de él, trabajan ahí o lo visitan, pues facilita sus actividades diarias y les permite disfrutar su valor estético. Además, el valor excepcional universal concedido a los Centros Históricos declarados Patrimonio Mundial, exacerba los beneficios que se obtienen por la existencia de estos bienes porque UNESCO les concede un valor cultural y de identidad que debe ser conservado por y para la humanidad entera. Por lo anterior, el libre mercado *per se* no proveerá la cantidad suficiente de protección y cuidado requerido.

Sin embargo, existe una limitante a la intervención estatal. Los Centros Históricos son declarados Patrimonio Mundial como conjunto de bienes inmuebles, pero el acervo que lo conforma tiene propiedad definida a favor de privados, es decir, dentro del colectivo considerado *Patrimonio* existen casas, establecimientos comerciales, etc. que pertenecen a particulares. Esta situación genera un conflicto de intereses porque, por un lado, es de interés nacional y mundial la preservación del Patrimonio de forma que tanto la autenticidad como el valor histórico que detentan sean mantenidos. Por tal motivo, la UNESCO establece lineamientos específicos a seguir. Por otro lado, los individuos tendrían que ser libres de realizar cualquier adecuación o modificación en su propiedad, pero su libertad está restringida debido a las características que deben mantener los bienes para no perder la declaratoria de Patrimonio Mundial. De esta manera, la actuación del estado en la conservación de los Centros declarados afecta la libertad de los particulares para modificar su propiedad.

3. Teoría Causal

La conservación de los Centros Históricos declarados Patrimonio de la Humanidad es considerado como problema público a causa de los atributos específicos de estas edificaciones: son bienes públicos impuros, esto es, no excluyentes ni rivales pero sujetos a cogestión, además de tener derechos de propiedad vagamente definidos. Resultado de lo anterior, los incentivos individuales para cubrir los costos de su mantenimiento y restauración son mínimos. Adicionalmente, el *valor universal extraordinario* que se les confiere genera beneficios que toda la humanidad disfruta, pero que no son fácilmente cuantificables ni apropiables, situación que no provee de los alicientes suficientes para ser preservados por los particulares.

El reconocimiento en 2002 de Hábitat como Programa en Pleno Derecho de Naciones Unidas impulsa la entrada del Programa Hábitat a la agenda gubernamental. El Programa considera a la Vertiente Centros Históricos como una de las acciones para promover

la continuidad histórico-cultural; y fomentar la participación cívica y de los gobiernos para la conservación y rehabilitación del patrimonio.

En el mismo año, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) firmó un memorando de entendimiento con ONU-Hábitat para promover la cooperación entre sus instituciones y apoyar mejoras en vivienda y servicios urbanos en América Latina y el Caribe (BID, 2002). Con esta acción, el Programa Hábitat obtuvo dos importantes préstamos para gastos de infraestructura urbana: en 2004 por 350 millones de dólares y luego en 2007 por 150 millones de dólares (BID, 2007).

Posteriormente, con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 y la firma del acuerdo Federación-Municipio, surge el Programa Hábitat como una herramienta gubernamental dirigida por la Sedesol para “articular los objetivos de la política social con los de la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial del Gobierno Federal, para contribuir a reducir la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida en zonas urbanas marginadas” (Sedesol, 2011:2). La Vertiente en cuestión, utiliza subsidios indirectos a los proyectos de conservación, restauración y revitalización realizados en cada uno de los diez centros históricos reconocidos como Patrimonio Mundial.

En lo que corresponde a la Vertiente Centros Históricos, la meta es la protección, conservación y revitalización del acervo inscrito en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO (Sedesol, 2011). De esta forma, los bienes dotados de valor histórico-cultural y promotores de identidad nacional sean preservados, al mismo tiempo que el goce e identificación de las generaciones futuras con los mismos es promovida.

Programa Hábitat – Vertiente Centros Históricos: Análisis de procesos

1. De la detección del problema público a la puesta en marcha del Programa

En México, existen diez centros considerados Patrimonio de la Humanidad que competen a la acción del Programa Hábitat: el Centro Histórico de la Ciudad de México y Xochimilco (1987), el Centro Histórico de Oaxaca (1987), el Centro Histórico de Puebla (1987), el Pueblo Histórico de Guanajuato (1988), el Centro Histórico de Morelia (1991), el Centro Histórico de Zacatecas (1993), la Zona de Monumentos Históricos de Querétaro (1996), la Zona de Monumentos Históricos del puerto de Tlacotalpan (1998), el Fuerte Histórico del Pueblo de Campeche (1999) y el Pueblo Histórico de San Miguel de Allende (2008).

Como mencionamos, los Centros Históricos tienen características que hacen necesaria la intervención estatal para su conservación y mantenimiento. En principio, los municipios tienen la obligación –establecida en el artículo 115 apartado III de la Constitución Mexicana– de suministrar los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, limpia y recolec-

ción de residuos, alumbrado y mantenimiento de calles, parques y jardines (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reforma 2011). Sin embargo, los lineamientos que la UNESCO establece para el tratamiento de bienes declarados Patrimonio Mundial consideran medidas específicas para su conservación, mantenimiento y restauración; situación que requiere un conocimiento experto en el tema, además de recursos humanos y financieros especiales que pueden no estar disponibles a nivel municipal.

Para comprender el interés del Estado Mexicano en actuar como responsable del cuidado de estos bienes, es necesario analizar cómo entró el Programa Hábitat a la agenda gubernamental. El antecedente más relevante es el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos (ONU-Hábitat).

En 1978, durante la primera cumbre de Vancouver sobre Asentamientos Urbanos, nace la Agenda Hábitat de Naciones Unidas como un instrumento para contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbano-marginadas. Sin embargo, es hasta 1996, en la segunda Cumbre de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos celebrada en Estambul, que los gobiernos de 171 países aceptan la Agenda y la Declaración de Estambul con el fin de contribuir a lograr una vivienda adecuada para todos y un desarrollo sostenible de los asentamientos (Moreno, 2011).

Seis años después, en 2002, Hábitat adquiere la categoría de Programa en Pleno Derecho de Naciones Unidas (ONU-Hábitat, 2011) como consecuencia de su inclusión en la Declaración de los Objetivos del Milenio de ONU. Lo anterior significa que la Asamblea General convirtió a la Agenda Hábitat en un programa propio de las Naciones Unidas, dotándolo de estructura institucional y organizativa. Es entonces cuando surge ONU-Hábitat.

De manera casi inmediata, en 2003, el gobierno federal mexicano institucionalizó el Programa Hábitat a través de la Secretaría de Desarrollo Social con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbanas marginadas. Un año después, aparece la Vertiente de Centros Históricos en el Programa y por ende, es incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo.

En lo que respecta al componente de Centros Históricos declarados Patrimonio de la Humanidad¹, el Plan de Acción ONU-Hábitat considera la conservación y rehabilitación del patrimonio histórico de vital importancia para promover la identidad cultural. De acuerdo con este documento, la rehabilitación y conservación de espacios culturalmente sensibles a la adaptación de zonas urbanas patrimonio de la humanidad coinciden con el uso sustentable de los recursos naturales y humanos, porque todas las personas deben poder beneficiarse del acceso a la cultura (UN-Hábitat, 2003). Por otra parte, el

gobierno federal –a través del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio– argumenta la instauración de la Vertiente a través de la promoción del fortalecimiento de los fundamentos económicos de las ciudades (Sedesol, 2001).

A partir de lo anterior es posible afirmar que la importancia de poner en marcha la Vertiente de Centros Históricos está justificada por un doble discurso construido socialmente que da origen y sustento a la política durante sus procesos (Cejudo, 2010): por una parte, Naciones Unidas y la Sedesol coinciden en que el interés por la preservación de los Centros Históricos como Patrimonio Histórico Mundial está justificado por la sustentabilidad entendida como la posibilidad de legar a futuras generaciones recursos plenos creados tiempo atrás y cuya apreciación es inestimable (UN-Habitat, 2003). Por otro lado, la Federación considera también a la sustentabilidad como la capacidad que tienen estos centros de producir beneficios económicos.

Es importante recalcar que debido a los atributos propios de los bienes en cuestión, es decir, a los centros históricos como Patrimonio de la Humanidad, la entrada de la política en la agenda no enfrentó oposición por parte de grupos de presión o actores políticos nacionales. Además, la presencia de Naciones Unidas como actor impulsor de la Agenda Hábitat y el hecho de que los discursos pronunciados alrededor de los atributos de la situación no presentaron connotaciones negativas (Cejudo, 2010), fueron factores que contribuyeron a la facilitación del proceso de incorporación en la agenda de gobierno. Por lo referido, es posible señalar que la presencia de organismos internacionales en el proceso de agenda facilitó la puesta en marcha del programa. Lo anterior significa que los canales de política y políticas (Kingdon, 1995) que representan Naciones Unidas desde el momento en que promueve la firma de la Agenda Hábitat, la Declaración de Estambul y los Objetivos del Milenio; y UNESCO como organismo experto, protector y declarante de bienes públicos de valor cultural irremplazable, hicieron posible que Hábitat –en particular la Vertiente que aquí analizamos– ingresara directamente en la agenda gubernamental.

En este sentido, resulta pertinente mencionar que aunque la preservación de los Centros Históricos, y en general del Patrimonio Mundial, nunca ha adquirido extrema prioridad en el debate público. Sin embargo, han existido momentos en los cuales el tema ha estado presente en la agenda pública; generalmente cuando existe la posibilidad de que haya un nuevo sitio declarado Patrimonio de la Humanidad o cuando alguno acaba de ser inscrito en la lista. Pese a ello, la mayor parte del tiempo la preocupación por la salvaguarda de estos bienes públicos está en el *limbo* del ciclo de atención del público (Downs, 2007). Así, con el establecimiento de la Vertiente Centros Históricos del Programa, la Federación fortaleció el mantenimiento y resguardo del patrimonio histórico del país.

La opción para reglamentar la aplicación del programa fue definida por los lineamientos de ONU-Hábitat. En 1972, cuando el Presidente Luis Echeverría decretó la Ley sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (LMZAAH), encontramos el primer antecedente de las intervenciones gubernamentales en ésta materia. Esta ley dispone el tratamiento relativo a la protección de bienes muebles e inmuebles con valor histórico o arqueológico. La Secretaría de Educación Pública (SEP), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), en coparticipación con los gobiernos estatales y municipales, quedan como las instancias directamente encargadas de declarar, conservar y regular los bienes declarados patrimonio. Según el artículo 6 de la LMZAAH, “[l]os propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos, deberán conservarlos y, en su caso, restaurarlos [...] previa autorización del Instituto correspondiente” (Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, Reforma 1986). Así, la protección de las zonas históricas está sujeta a la disposición voluntaria de los particulares o de las autoridades locales. En caso de que una obra urgente de rescate requerida al propietario o autoridad correspondiente no sea realizada, el INAH procederá a realizarlo y la Tesorería Federal hará efectivo el importe de las obras, debido a que no hay legislación vinculante a ese respecto (Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, Reforma 1986).

El procedimiento descrito requiere la discrecionalidad de los actores vinculados al patrimonio histórico y un gasto de recursos que directamente deberían de realizar particulares o autoridades locales. Esto, en términos políticos, podría implicar que las autoridades locales ya limitadas por sus obligaciones gubernamentales y a causa de una relación clientelar establecida con su población, no tendrían incentivo alguno para cubrir el costo que requiere el remozamiento de una zona de patrimonio histórico (Carrión, 2007)². Por lo tanto, recurrir a las transferencias financieras federales como una vía de satisfacer los lineamientos de ONU-Hábitat y no generar oposición política por parte de gobiernos locales o propietarios -que fueran obligados a realizar gastos repentinamente- era la opción más viable. Desde luego, aunque una decisión de tal envergadura genera diferencias entre las ciudades beneficiadas y las no beneficiadas; entre las declaradas como *zona de patrimonio* y las que no lo son.

Hábitat destina a la Vertiente, *ex profeso*, cerca del 1.9% de los recursos destinados al Programa³. Un monto que hace manifiesta la primacía en invertir más en vivienda y menos en monumentos. Una concepción que guarda la lógica de la Vertiente General al privilegiar la calidad de vida de los ciudadanos ante los probables ingresos devengados del turismo.

Ahora bien, la Sedesol resolvió el problema de factibilidad técnico-administrativa al integrar el otorgamiento indirecto de recursos. Con esto se hizo obligatoria la partici-

pación del INBA y el INAH como organizaciones jurídicamente facultadas para la aprobación y asesoría técnica en obras de rehabilitación y revitalización de monumentos y zonas históricas (Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, Reforma 1986; Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1939)⁴. Otro aspecto favorable del programa es que el procedimiento básico para el manejo de los recursos fue diseñado para reforzar el federalismo según el principio de subsidiariedad. En este sentido, el municipio es el ámbito de gobierno que realiza las acciones con base en el conocimiento de sus necesidades y en una decisión que procurará el mayor beneficio para la comunidad (Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, 2004). Así, el municipio reafirma su autonomía y su papel como ámbito de gobierno de primera mano a la ciudadanía.

En resumen, el gobierno del presidente Felipe Calderón, la Vertiente Centros Históricos de Hábitat encuentra legitimidad en la agenda gubernamental porque, como quedó indicado, mantiene sincronía con el Plan de Desarrollo Social 2007-2012. Uno de los objetivos de este Plan es consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas, y es precisamente en la consolidación de tales ciudades donde queda insertada la sustentabilidad de la Vertiente. De este modo, la decisión de aprobar la Vertiente Centros Históricos del Programa no encontró oposición y sí apoyo como una política focalizada con una externalidad positiva en el largo plazo.

2. Implementación y evaluación del Programa

Con el ingreso de Hábitat a la agenda gubernamental, el presidente Fox hizo publicar las Reglas de Operación (RO) correspondientes el 23 de marzo de 2003 y modificadas por primera vez el 25 de marzo de 2004. El Programa, y la Vertiente en particular, reciben un subsidio federal de tipo indirecto -las acciones las realiza el municipio- que debe ser aprobado mediante convenio con el Estado. Los recursos son de tipo complementario (el gobierno federal puede aportar hasta el 70 por ciento y el municipal, al menos el 30%), y son asignados anualmente de manera equitativa a las diez ciudades declaradas Patrimonio de la Humanidad a través del Decreto de Egresos de la Federación (Sedesol, 2011).

El ejercicio del presupuesto concedido a cada municipio está restringido a la protección, la revitalización y la conservación de los espacios definidos por la UNESCO como Centro Histórico y a las vías para su acceso reconocidas por la Sedesol⁵. Es preciso indicar que el modo en que son asignados los recursos evita en gran medida la discrecionalidad que pudiera afectar el ímpetu de la Vertiente y al mismo tiempo garantiza la equidad entre los municipios (Stone, 2002). Dada la naturaleza del beneficio que generan los Centros Históricos, es difícil establecer resultados objetivamente evaluables, *ergo*, es “imprescindible ejercer el control en términos de la asignación específica de los insumos” (Majone, 1996:401).

La implementación del proceso considera cinco etapas en donde son utilizados los cuatro recursos gubernamentales planteados por Hood en su esquema NATO (Hood, 1983): 1) la Federación, el Estado y el municipio acuerdan la cantidad y proporción de recursos que serán aplicados en la ciudad (autoridad); 2) la instancia ejecutora presenta los proyectos a la Delegación de la Sedesol local; 3) la Delegación evalúa los proyectos y aprueba los que se llevarán a cabo según los criterios del Comité de Validación Central (nodalidad); 4) la Delegación libera los recursos para las labores (tesoro); y, finalmente, 5) el ejecutor presenta la carta de entrega-recepción al término de los trabajos (organización) (véase Cuadro 1) (Sedesol, 2001).

Las RO y los lineamientos resuelven el problema de los múltiples puntos de decisión estableciendo un único espacio de veto para los proyectos que el Ejecutor y el municipio proponen (Aguilar, 1996). Este punto está el Comité de Validación Central en el que participan (Cuadro 2):

- La Coordinación Nacional de Monumentos Históricos;
- La Dirección de Patrimonio Mundial del Instituto Nacional de Antropología e Historia;
- Dirección de Sitios y Monumentos del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes;
- La Dirección de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Cultural Artístico Inmueble del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura;
- La Secretaría de Turismo; y
- El Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (Sedesol, 2011).

Ahora bien, la cuestión de la complejidad de la acción conjunta queda limitada al Comité que tienen reuniones con el fin de establecer lineamientos para aprovechar la capacidad técnica y las facultades de cada actor (Aguilar, 1996). Así, en las acciones en el Centro Histórico directamente, el Ejecutor y la Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana (UPAPU) son los que representan al Municipio y la Federación e interactúan como agente-principal, respectivamente.

La UPAPU no siempre regula todas las acciones del municipio, pero sí controla los proyectos y su ejecución a lo largo del año presupuestal mediante dos supervisiones: al avance de los trabajos y a las finanzas del proyecto (Cuadro 3). Al proceder conforme a las RO, sigue un procedimiento que procura la sencillez en la acción para establecer una relación directa entre agentes y operaciones de modo que los eslabones causales sean mínimos (Aguilar, 1996). La simplicidad requiere de una mayor centralización, así que la UPAPU también participa como *mediador-reparador-ajustador*, esto es, funge como nodo de información entre la Federación y el municipio; disuade de prácticas que desvirtúen los objetivos del programa, y tiene la autoridad para disponer que los recursos

sean suspendidos (Aguilar, 1996). Aunque es coartada la posibilidad de negociar los procesos, existe también una implementación de *adaptación mutua* (Dirección General de Seguimiento, 2011) en donde la Vertiente da la posibilidad al municipio de recibir asesoría y apoyo para la elaboración de los proyectos de rescate y remozamiento de estructuras inmuebles.

En el caso de la Vertiente Centros Históricos, las principales dificultades de implementación están relacionadas con el tiempo. Esta variable dificulta su puesta en marcha eficiente debido a que el acuerdo de los convenios Federación-municipio y la centralización de la Sedesol para evaluar los proyectos provocan que los recursos sean liberados hasta los meses de abril-junio por la UPAPU. El retraso en el procedimiento disminuye el tiempo que los municipios disponen para realizar los trabajos, situación que afecta la calidad y la cantidad de los avances realizados y supervisados⁶. Es importante señalar que el programa conoce la falla, pero la percibe prácticamente como ineludible puesto que en sus evaluaciones trimestrales concede un párrafo para instar a los beneficiarios a “prever la temporalidad de su otorgamiento” (Dirección General de Seguimiento, 2011:2).

Adicionalmente, dentro del proceso de la política pública que estamos analizando, la Sedesol prevé una etapa de evaluación en la que los resultados del Programa, incluyendo la Vertiente Centros Históricos, son analizados. En este caso, es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) el órgano encargado de la revisión periódica de los programas que el Estado insta en esa línea de acción, para lo cual, coordina las actividades de evaluadores independiente externos.

En general, el Programa Hábitat, ha sido evaluado anualmente desde 2004 por diversas instituciones: El Colegio de la Frontera Norte (ColeF), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), *Mathematica Policy Research Inc.*, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Centro de Investigaciones en Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS). Adicionalmente, la Auditoría Superior de la Federación ha realizado auditorías en dos ocasiones: en 2003 y en 2005 (Pérez, 2011).

Todas las evaluaciones que esas organizaciones han realizado, valoran al Programa Hábitat en su conjunto: no separan las dos vertientes que éste posee. Esto provoca obstáculos y omisiones en las conclusiones obtenidas porque los dos aspectos principales que trata el Programa son divergentes entre sí: la Vertiente General está enfocada a la reducción de la pobreza urbana, mientras que la Vertiente Centros Históricos busca la conservación, restauración y mantenimiento de esos bienes.

Las consecuencias de analizar en conjunto ambas ramas son que, por un lado, la inclusión de la Vertiente Centros Históricos altera los resultados obtenidos en la Vertiente General y, por lo tanto, su impacto no puede ser calificado de forma íntegra. Por otro

lado, el desempeño de la Vertiente Centros Históricos tiene evaluaciones incompletas porque la atención que los evaluadores le dan queda relegada a un segundo plano –particularmente si consideramos que el 98 % de los recursos totales anuales son destinados a la Vertiente General. Esta última observación está sustentada en la falta de indicadores especiales para la Vertiente Centros Históricos ya que las herramientas de evaluación únicamente consideran un tipo de resultado: el número de proyectos aprobados y financiados, un aspecto que no captura de forma adecuada el desempeño del Programa en cada una de las ciudades. A este respecto, el CIESAS recomienda una matriz de indicadores para cada modalidad del Programa (Pérez, 2011).

Las evaluaciones parciales de la Vertiente son, principalmente, evaluaciones de resultados. Para esta modalidad resulta pertinente que existan evaluaciones de procesos. Esta evaluaciones permitirán identificar oportunidades de mejora en la implementación que redunden en un tratamiento más eficiente en el uso de recursos. También es necesario que los indicadores de resultados consideren otros aspectos de la implementación en los proyectos de tal modo que la evaluación de la Vertiente mida su desempeño con base en las acciones en los municipios. Lo anterior debido a que el impacto del Programa tiene que ver con un valor excepcional para la humanidad y por tanto, el beneficio que produce no es medible.

Por otro lado, en vista del interés en la conservación de los bienes declarados Patrimonio Mundial y en la injerencia de los organismos internacionales desde la incorporación del Programa en la agenda gubernamental, es de esperarse que estos también funjan como evaluadores externos. Sin embargo, hasta ahora sólo uno de estos organismos –ONU-Hábitat– evalúa las actividades del Programa Hábitat de forma integral y aunque UNESCO valora a los bienes de valor universal excepcional, no tiene una atribución que atienda específicamente a la Vertiente que aquí estudiamos.

Ahora bien, una función clave de ONU-Hábitat en el cumplimiento de su mandato es el monitoreo y evaluación de los progresos en la aplicación del Programa Hábitat en los planos internacional, regional, nacional y local. La función de supervisión es realizada por medio de dos instrumentos principales: el Observatorio Urbano Mundial (GUO) –que incluye al Programa de Estadísticas y al Programa de Indicadores Urbanos– y el Programa de Mejores Prácticas que compila más de 1,100 casos de mejores prácticas en 600 ciudades (UN-Habitat, 2003).

Por su parte, el Observatorio es un conglomerado de observatorios locales y nacionales que dan seguimiento de las condiciones y tendencias urbanas a las que Hábitat atiende. Su función es establecer indicadores, estadísticas e información sobre asentamientos urbanos para la evaluación de políticas al respecto. La evaluación hecha por el GUO considera cuatro indicadores relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida

en zonas marginadas: porcentaje de personas con acceso a saneamiento, porcentaje de personas con acceso a agua potable, porcentaje de personas con tenencia segura y porcentaje de personas en viviendas permanentes. En este sentido, el Observatorio lleva a cabo una evaluación de resultados cuya única finalidad es medir si la implementación del programa Hábitat llegó a los resultados deseados en cuanto a la disminución de la pobreza urbana (UN-Habitat, 2003).

Por otra parte, el Programa de Mejores Prácticas constituye una red global de agencias dedicadas a la identificación e intercambio de mejores prácticas para el desarrollo sustentable. Mejores Prácticas representa acciones que han hecho una contribución a la implementación del programa, es decir, a los procesos a través de los cuáles Hábitat es llevado a cabo. Los socios del programa son especialistas en áreas como vivienda, planificación, arquitectura, diseño urbano y patrimonio cultural (UN-Habitat, 2003).

De esta manera, es perceptible que las evaluaciones realizadas arrojan valoraciones sobre la Vertiente General del programa y no acerca de la Vertiente de Centros Históricos. Al respecto, encontramos que UNESCO —aunque lleva a cabo evaluaciones periódicas a través de informes nacionales sobre el estado del Patrimonio Mundial— no cuenta con mecanismos que evalúen el componente de Centros Históricos de Hábitat con indicadores adecuados diseñados *ex profeso*.

3. Los efectos del Programa

En políticas públicas, toda decisión tiene efectos en la acción, y para el caso de la Vertiente Centros Históricos de Hábitat no hay excepción. Desde 2004, la Vertiente ha manifestado sus secuelas en diversos ámbitos.

Como producto deliberado de la política, la acción de la Federación-municipio ha garantizado la conservación y restauración de los espacios con valor patrimonial; es decir, mediante la existencia del programa de subsidios federales, la acción gubernamental ha garantizado la existencia temporal de los espacios patrimoniales⁷. Tales acciones han logrado, en cierta medida, aproximarse a la situación deseada de conservar los bienes patrimonio y procurar un bienestar mayor a la población local y de riqueza histórica a la población nacional, en lo general. Esto significa que el Gobierno Mexicano ha procurado mejorar el entorno de las ciudades patrimonio y, simultáneamente, la calidad de vida de sus habitantes. Un par de tareas que en la práctica no necesariamente llevan una lógica directa ni una es el fin de la otra.

Empero, las acciones de la Vertiente han generado, por una parte, efectos colaterales deseables. Primero, el incremento del reconocimiento de cada ciudad en el contexto internacional debido a una naciente curiosidad por conocer las características cualitativas excepcionales de cada Centro. Segundo, un incremento de la afluencia turística domés-

tica e internacional. Tercero, el crecimiento del empleo y de la derrama económica en las diez ciudades; situación que beneficia a la Tesorería Municipal y a los pobladores de la localidad al detonar nichos de oportunidad comercial y de servicios (Ortega, s/f), es decir, un proceso de *glocalización*⁸. Finalmente, una transformación del espacio público y de cómo experimentarlo al dotarlo de un significado trascendente e intergeneracional que identificaría a la sociedad.

Por otra parte, también ha generado necesidades esperadas para cada ciudad frente al incremento de rubro turístico. Lo anterior está relacionado con el fortalecimiento de un sistema de seguridad pública y servicio de limpieza, el crecimiento de una infraestructura de servicios y esparcimiento.

Sin embargo, también ha habido efectos no deseados producto de la Vertiente. Los de mayor notabilidad son los efectos negativos en la vivienda a causa del desarrollo urbano. Particularmente, el proceso de gentrificación de los Centros a consecuencia del incremento de la renta urbana (Sedesol, 2008). Un segundo efecto ocasionado es la focalización de acciones y financiamiento en espacios declarados Patrimonio respecto de aquellos que no han recibido la declaratoria⁹. Estos últimos siguen dependiendo para su conservación en el voluntarismo de particulares y autoridades locales, de modo que la intervención federal sólo ocurre cuando son acciones de “rescate”.

Ahora bien, Mettler y Soss, afirman que “una política pública puede estructurar la participación política misma” influenciando a los individuos o creando y movilizándolo a los grupos beneficiarios (Mettler & Soss, 2004:58). En efecto, la Vertiente de Centros Históricos en el escenario político nacional ha fortalecido la posición de la Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial (ANCMMPM) como actor formal civil promotor de la gestión de recursos federales ante la Sedesol (Hábitat), el Conaculta, el Fonca y la Secretaría de Turismo (Sectur) (ASINCEHI, 2011). Este actor encabezado por los alcaldes de las diez ciudades ha logrado, a su vez, coaliciones políticas con la Federación Nacional de Municipios de México A. C., con los gobernadores y también con miembros de las dos cámaras del poder Legislativo federal para garantizar la permanencia del apoyo de la Federación a través de los sexenios (El Federalista, 2011; FENAMM, 2011). Del mismo modo, un efecto semejante, aunque a un nivel de agregación menor, ha ocurrido al interior de las ciudades patrimonio en donde sectores de la sociedad civil beneficiaria participan de modo activo custodiando y verificando las decisiones que les vinculan¹⁰.

Es así que el escenario político que definió a la política pública también recibe una retroalimentación que le reestructura, es decir, la política pública ha venido afectando a la política y al modo en que los actores conviven y estructuran compromisos formales e informales entre sí. Los cambios originados con la puesta en marcha de la Vertiente

Centros Históricos difícilmente serán reversibles so pena de grandes costos políticos. Desde luego, la defensa de la sustentabilidad de los Centros será mantenida, pero también continuará transformando la conducta participativa ciudadana y la de los municipios, lo cual ha activado una interacción más sólida con el gobierno federal (Mettler & Soss, 2004).

Conclusiones

El presente escrito analiza la Vertiente Centros Históricos del Programa Hábitat de la Sedesol, desde el problema público que da origen a la política hasta las evaluaciones que recibe. La Vertiente aquí estudiada, bajo el principio de sustentabilidad, pretende lograr la conservación de Centros Históricos declarados Patrimonio de la Humanidad, permitiendo que futuras generaciones disfruten de los beneficios intangibles que su existencia otorga.

La intervención estatal está justificada por los atributos de los Centros Históricos como bienes públicos con valor universal excepcional. La incorporación del Programa, incluida la Vertiente en cuestión, en la agenda gubernamental estuvo impulsada por un organismo internacional reconocido por su experiencia en desarrollo urbano, situación que redujo los obstáculos en este proceso.

La implementación es efectuada aprovechando las capacidades organizacionales de la Secretaría de Desarrollo Social para administrar los recursos económicos e incorpora la participación de distintas agencias gubernamentales (INAH, Conaculta, INBA, Sector y Fonca) en un comité de expertos para la evaluación de los proyectos que serán apoyados. Es destacable que el diseño del Programa está basado en la capacidad de los municipios para detectar sus necesidades, responder con proyectos adecuados y financiar al menos el 30% de los mismos. En este proceso, la temporalidad juega un rol significativo porque es la variable que más afecta el desempeño de la Vertiente.

Dentro de las evaluaciones realizadas al Programa Hábitat, no existe alguna que valore la Vertiente Centros Históricos de forma particular. Incluso, esta Vertiente no tiene una matriz de indicadores propia para la evaluación de su desempeño. Esto ocurre debido a que la vertiente principal del Programa busca atender las necesidades de la población urbano-marginada, lo cual es un objetivo de naturaleza muy distinta a la conservación de los Centros Históricos. Asimismo, el Programa en general es objeto de evaluaciones por ONU-Hábitat que tienen la misma limitante que las evaluaciones nacionales. Aunque la UNESCO supervisa con cierta regularidad el estado de conservación de los Centros Históricos declarados patrimonio, no atiende a las acciones de la Vertiente especial del Programa Hábitat.

Finalmente, además de la conservación, la restauración y la rehabilitación de los Centros Históricos, las acciones de la Vertiente tienen efectos colaterales en el flujo turístico de la región y en los beneficios económicos que esto conlleva. Sin embargo, también genera efectos negativos por el proceso de gentrificación, principalmente en los grupos poblacionales que habitan en zonas aledañas a los Centros.

El análisis aquí descrito identificó situaciones que afectan de forma negativa al desempeño de sus actividades. Éstas competen a dos temas principales: la incorporación de la Vertiente Centro Históricos en el diseño del Programa Hábitat y a ciertos procesos dentro de la implementación.

1. Observaciones al programa

Al considerar dos vertientes que no comparten el mismo objetivo, las acciones del Programa Hábitat están desarticuladas y, en vista de que la Vertiente General es el eje principal de la política pública, la modalidad de Centros Históricos no ha sido tratada con atención. Incluso en los documentos oficiales que rigen el desarrollo de las actividades. A este respecto, las observaciones del CIESAS (Sánchez, 2011) reconocen que el tratamiento de las dos vertientes del Programa con propósitos divergentes y cuyo vínculo no está claramente definido afecta el desempeño de la Vertiente Centros Históricos porque no es posible evaluar su funcionamiento concreto. De aquí que los resultados hasta ahora obtenidos no permiten identificar oportunidades estratégicas que permitan hacer más eficiente el ejercicio de los recursos.

En cuanto al proceso de implementación, el mayor obstáculo son los tiempos para la liberación de los recursos y la calidad de las obras realizadas ante la premura de tiempo. Esta situación ocurre porque el proceso es centralizado, de manera que la UPAPU pone los fondos a disposición del municipio conforme los distintos proyectos de conservación y remodelación de Centros son aprobados por el Comité de Validación Central. Este esquema reduce la asimetría de información agente-principal, garantiza la eficacia y el control al saber en qué monto y en qué actividad será ejercido el presupuesto. Por ende, descentralizarlo no garantiza el logro de los mismos resultados, empero, puede haber ajustes que aceleren los procedimientos de aprobación de los programas y redunden en una garantía de que los municipios dispongan de los recursos en el primer trimestre del año. Atender estos problemas de diseño e implementación podrá, *ceteris paribus*, mejorar los productos de la política y a su vez, incrementar la calidad de los resultados en la conservación y mantenimiento de los Centros declarados patrimonio.

¹ La UNESCO otorga el título de Patrimonio de la Humanidad a aquellos sitios que por su valor universal extraordinario han sido nominados y confirmados para su inclusión en la lista mantenida por el Programa Patrimonio de la Humanidad, administrado por el Comité del Patrimonio de la Humanidad compuesto por 21 Estados –incluido México– que son elegidos por la Asamblea General de Estados Miembros por un período determinado. Para ser incluido en la lista de Patrimonios de la Humanidad un sitio debe satisfacer al menos uno de los diez criterios de selección determinados por la UNESCO.

² Es conveniente mencionar que desde la LMZAAH se establece la exención fiscal para los particulares que remocan y conserven sus propiedades consideradas patrimonio; empero, tal beneficio no era aplicable a los particulares dedicados a lucrar con sus propiedades. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, Ley Federal, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Secretaría General (México: Centro de Documentación, Información y Análisis, Última Reforma DOF-13-01-1986), artículo 11.

³ En 2011 se destinaron 3,611,407,350 pesos al programa, de los cuales 69,842,957 pesos son para la vertiente CH.

⁴ En este sentido, el programa no afecta la jurisdicción ni el ‘monopolio de política’ que tales institutos de cultura representan (Baumgartner & Jones, 1993)

⁵ No obstante, en casos excepcionales se pueden aprobar obras que requieren una mayor especialización en la operación. E. J. la restauración del primer retablo lateral derecho del Templo de San Roque –San Francisquito– en Campeche durante el 2008. Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo, «Ecos del Desarrollo Urbano,» Columna, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (México, 2008).

⁶ No obstante, que los recursos no ejercidos deben restituirse a la Tesorería de la Federación según lo establecen las RO.

⁷ A este respecto, el Director General de la Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial (ANCMPPM), Jorge Ortega González declaró en entrevista que con el programa Hábitat “Hoy en día, afortunadamente, ninguna de las 10 ciudades mexicanas está en lista de riesgo”. Centros Históricos, *Sobre la rentabilidad social del Patrimonio Mundial de la Unesco en México*, 25 de septiembre de 2011, <http://www.centroshistoricos.org/sobre-la-rentabilidad-social-del-patrimonio-mundial-de-la-unesco-en-mexico/> (último acceso: 6 de diciembre de 2011).

⁸ El neologismo *glocalización* es “la creación o distribución de productos y servicios dirigidos para el mercado global, pero adaptados para las especificidades legales y culturales locales”, aunque también significa lo inverso, esto es, “el uso de tecnologías de la comunicación e información [...] para proveer servicios locales en una escala global” (Mendes, 2007).

⁹ Debe indicarse que “si algún presidente municipal desea promover un sitio para que sea considerado por la UNESCO, primero debe crear un expediente detallando las características del lugar y luego enviarlo a la Dirección de Patrimonio Mundial (DPM) del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), donde terminarán de integrarlo y lo remitirán al organismo de Naciones Unidas.” ASINCEHI. “Sobre la rentabilidad social del patrimonio mundial de la UNESCO en México”, septiembre de 2011. Consultado en <http://www.centroshistoricos.org/sobre-la-rentabilidad-social-del-patrimonio-mundial-de-la-unesco-en-mexico>.

¹⁰ Resalta el caso de la Ciudad de México en donde los ciudadanos constituyeron un comité de contraloría para el proyecto “Andador peatonal” en la calle de Madero del Centro Histórico. Vid. Contraloría ciudadana, *Ciudadanos beneficiarios constituyen el comité de contraloría social del proyecto “Andador Peatonal Madero”*, 2010, http://www.contraloria.df.gob.mx/wb/cg/andador_peatonal_madero (último acceso: 07 de diciembre de 2011).

Referencias bibliográficas

Abrin, E. (2008) “Frutos Alternativas de Financiamiento en Centros Históricos de México”. *Revista de estudios urbanos, regionales, territoriales, ambientales y sociales*, n° 2008-2:1-17.

Aguilar Villanueva, L. F. (1996) “Estudio Introductorio” en L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 15-92). México: Miguel Ángel Porrúa.

Banco Interamericano de Desarrollo (2002) *BID Y UN-Habitat cooperarán para mejorar vivienda y urbanización en América Latina y el Caribe*, Comunicados de Prensa: <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2002-12-09/bid-y-un-habitat-cooperaran-para-mejorar-vivienda-y-urbanizacion-en-america-latina-y-el-caribe,1345.html> accedido el 07 de diciembre de 2011

Banco Interamericano de Desarrollo (2007) *BID aprueba US\$ 150 millones a México para Programa Hábitat*. Comunicados de prensa: <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2007-12-05/bid-aprueba-us-150-millones-a-mexico-para-programa-habitat,4180.html> accedido el 19 de noviembre de 2011.

Baumgartner, P. F. & Jones, B. (1993). *Agendas and instability in American Politics*. Chicago, Estados Unidos: Chicago University Press.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (Última reforma DOF 13-10-2011). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios. México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (Última Reforma DOF-13-01-1986). *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*. Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios. México: Centro de Documentación, Información y Análisis.

Carrión M. F. (2007) “Dime quién financia el centro histórico y te diré qué centro histórico es”. en Fernando Carrión (Ed.), *Financiamiento de los centros históricos de América Latina y El Caribe*, Quito:Flacso, pp. 25-58.

Cejudo, G. M. (2010) “Discurso y Políticas Públicas. Enfoque constructivista”, en M. Merino, & G. Cejudo (Eds.), *Problemas, decisiones y soluciones*, México: Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 93-125.

Centros Históricos (2011) *Sobre la rentabilidad social del Patrimonio Mundial de la Unesco en México*, <http://www.centroshistoricos.org/sobre-la-rentabilidad-social-del-patrimonio-mundial-de-la-unesco-en-mexico/> accedido el 6 de diciembre de 2011

Contraloría ciudadana (2010) *Ciudadanos beneficiarios constituyen el comité de contraloría social del proyecto "Andador Peatonal Madero"*, http://www.contraloria.df.gob.mx/wb/cg/andador_peatonal_madero accedido el 07 de diciembre de 2011)

Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo (2008) *Ecos del Desarrollo Urbano*, México: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

Dirección General de Seguimiento (2011) *Primer Informe Trimestral 2011. Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20, Desarrollo Social*, México: Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, México.

Downs, A. (2007) "El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología". en Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 141-159.

El Federalista (2011) "Fondo de apoyo a diez ciudades mexicanas declaradas Patrimonio de la Humanidad." *El Federalista*, versión en línea. Disponible en: <http://elfederalista.mx/fondo-de-apoyo-a-10-ciudades-mexicanas-declaradas-patrimonio-de-la-humanidad/> accedido el 06 de diciembre de 2011).

Felix Guerra, J. H. (2010) "Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2011". *Diario Oficial de la Federación*, Segunda Sección - Vespertina.

FENAMM. *Aumento de 55% al fondo para ciudades Patrimonio de la Humanidad; cabildo de FENAMM permite ese logro en el PEF 2011.* http://www.fenammm.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=600:aumento-de-55-al-fondo-para-ciudades-patrimonio-de-la-humanidad-cabildo-de-fenammm-permite-ese-logro-en-pef-2011&catid=239&Itemid=125&lang=es accedido el 06 de diciembre de 2011.

Fox, Vicente (2004) *Actividades Presidenciales. Presidencia de la República.* <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/development/?contenido=15412> accedido el 01 de diciembre de 2011.

H. Congreso de la Unión (DOF 03-02-1939). *Ley orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia*. México: Ley orgánica.

Hood, C. (1983) *The Tools of Government*. Chatam: Chatam House.

Kingdon, J. (1995) *Agendas, alternatives and public policies*. Nueva York, Estados Unidos: Harper Collins.

Majone, G. (1996) “La factibilidad de las políticas sociales”, en L. F. Aguilar (Ed.). *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa: 393-432.

Mendes Zancheti, S. (2007) “El financiamiento de la revitalización urbana en América Latina: una revisión de la teoría y la práctica post 2980”, en *Financiamiento de los centros históricos de América Latina y El Caribe*, Quito:Flacso, pp. 77-110.

Mettler, S. & Soss, J. (2004) “The consequences of public policy for democratic citizenship: bringing policy studies and mass politics”. *Perspectives on politics*, N°4:55-73.

Moreno Pérez, S. (2011) *Examen de los aspectos relevantes del Programa Hábitat*. Documento de Trabajo núm. 109, México:Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LX Legislatura.

Ortega González, J. (n.d.) *Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial (ANCMPM)* <http://www.ciudadesmexicanaspatrimonio.org/> accesado el 7 de diciembre de 2011.

Pedersen, A. (2005) *Gestión del turismo en sitios del Patrimonio Mundial: Manual práctico para administradores de sitios del Patrimonio Mundial*. París: UNESCO-Centro del Patrimonio Mundial.

Pierson, P. (2006) “Public policies and institutions” en Shapiro, Skowronek, & Galvin (Ed.). *Rethinking political institutions. The art of the state*, Nueva York: New York University Press, pp. 125-129.

Sánchez, M. A. (2011) *El uso de la Metodología del Marco Lógico en el diseño y la evaluación: alcances y limitaciones. El programa Hábitat y el Plan Municipal de Desarrollo, Puebla 2008-2011*, Tesis de maestría, Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Sedesol (2011) *Indicadores para Resultados 2011. Programa Hábitat*. http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1556/1/images/MIR_habitat_2011.pdf ccesado el 30 de octubre de 2011.

Sedesol (2001) “Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006”. *Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF* <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/pndu01-06/resumenejecutivo.pdf> accesado el 21 de noviembre de 2011.

Sedesol (2007) *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012* http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/Prog_Sectorial_WEB.pdf ccesado el 21 de octubre de 2011.

Sedesol (2011) *Lineamientos de Operación Programa Hábitat 2011*. LO, Gobierno Federal, Secretaría de Desarrollo Social, México.

Sedesol (2011) *Programa Hábitat*. http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_Habitat accesado el 09-noviembre de 2011.

Stiglitz, J. E. (2000) *La economía del sector público*, Barcelona: Antoni Bosch editor.

Stone, D. (2002) *Policy Paradox: The art of political decision making*. NY: Norton.

Topelson Fridman, S. (2011) *Oficio No. 300/002/2011. Forma C G- 1A*, México: Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

UNESCO (1972) *Convención del Patrimonio Mundial* <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114044s.pdf#page=139> accesado el 31 de agosto de 2011.

UNESCO (2008) *Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial*, París: Comité Intergubernamental de Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural-Centro del Patrimonio Mundial, UNESCO.

UN-Habitat (2003) *Global Urban Observatory* <http://ww2.unhabitat.org/programmes/guo/> accesado el 30 de noviembre de 2012.

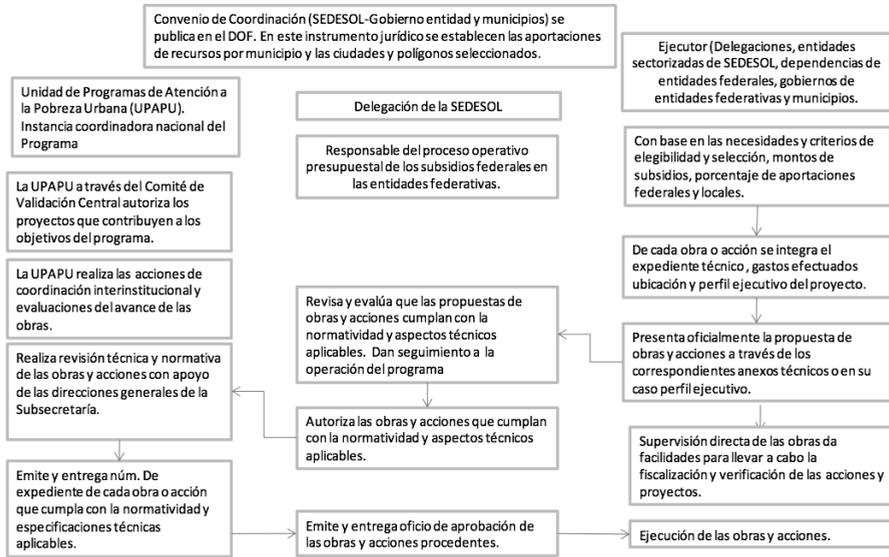
UN-Habitat (2003) *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*. http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf accesado el 23-noviembre de 2011.

UN-Habitat (n.d.) *About us. Our Mission, History*. <http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=10&cid=927> accesado el 21 de noviembre de 2011.

UN-Habitat (n.d.) *About us. Our Mission. Monitoring* <http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=10&cid=931> accesado el 30 de noviembre de 2011.

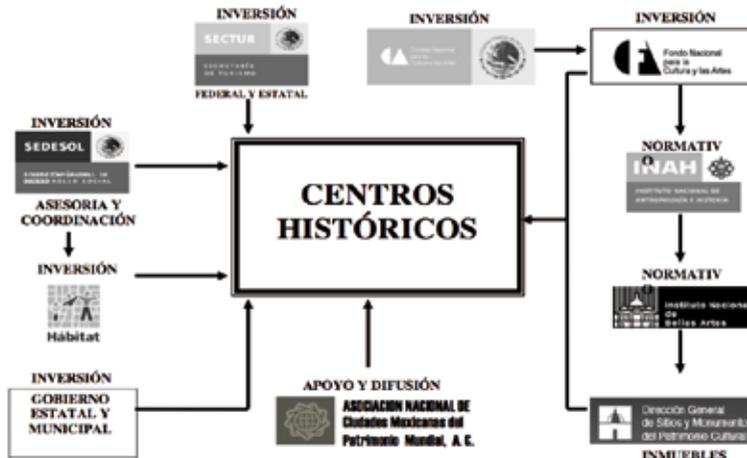
UN-Habitat (n.d.) *Best Practices and Local Leadership Programme* <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=374&catid=34&typeid=24&subMenuId=0> accesado el 30 de noviembre de 2011.

Cuadro 1
Proceso de coordinación, autorización y ejecución de las obras y proyectos del Programa Hábitat 2011.



Fuente: Sedesol. "Lineamientos de Operación Programa Hábitat 2011." LO, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal, México, 2011.

Cuadro 2
Ciclo de atención a los Centros Históricos.



Fuente: Abrin, E. "Frutos Alternativos de Financiamiento en Centros Históricos de México". *Revista de estudios urbanos, regionales, territoriales, ambientales y sociales*, año 10, n° 2008-2 (julio-diciembre).

Cuadro 3

Calendario de fechas límite para acciones relevantes del Programa Hábitat.

Evento	Fecha Límite
Firma de los Acuerdos de Coordinación para la Distribución y Ejercicio de los Subsidios del Programa Hábitat	15 de febrero de 2011
Recepción de las propuestas de obras y acciones de los Ejecutores, en las Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social	15 de marzo de 2011
Recepción de las propuestas de obras y acciones en la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana	30 de marzo de 2011
Primera verificación del avance físico y financiero de las obras y acciones, conforme a lo registrado por los Ejecutores en el Sistema Integral de Información de los Programas Sociales	30 de junio de 2011
Segunda verificación del avance físico y financiero de las obras y acciones, conforme a lo registrado por los Ejecutores en el Tablero de Control del Sistema Integral de Información de los Programas Sociales	15 de septiembre de 2011

Fuente: Topelson Fridman, Sara. "Oficio No. 300/002/2011." Forma C G - 1 A, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2011.