



Gobernanza: el papel del territorio urbano en redes colaborativas

T E S I S

que para obtener el grado de
**maestra en Ciencias Sociales
con especialidad en Desarrollo Municipal**

presenta

Elsa Cecilia Cota Díaz

Asesor: Dr. Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta

Julio, 2019

Comité

Presidente

Vocal

Secretario

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, siempre gracias.

Este trabajo comenzó con una pregunta: ¿qué quieres saber y en qué pretendes ser experta?, esta pregunta me la realizó el Dr. Alfonso Iracheta la primera vez que nos reunimos para discutir el rumbo de un proceso de trabajo que se extendió durante dos años y medio. A él todo mi agradecimiento por sus enseñanzas, tanto para esta tesis como en el aula de clases, por responder de manera positiva a mi inquietud de establecer un puente entre la ciencia política y los estudios urbanos y territoriales, por el tiempo que le dedicó al trabajo y el entusiasmo que puso en el mismo.

Gracias a la Dra. Carolina Pedrotti por acompañar el desarrollo de este trabajo de tesis, por hacer de cada seminario de avances un ejercicio de idas y venidas, plantear nuevas preguntas y de establecer nuevos rumbos, el resultado tiene, sin duda, una importante sustentación empírica gracias a sus comentarios. Además, debo anotar que el acompañamiento fue completo pues tuve la oportunidad de que usted estuviera al frente de la Coordinación de la Maestría durante toda mi estancia en El Colegio y algo fundamental, haber contado con la ocasión de ser su alumna en los cursos de Seminario de Tesis, mismos que fueron esenciales para el buen progreso del trabajo. Gracias Dra. por todo el tiempo, las ganas, el impulso y el humanismo con que desarrolla su trabajo.

Un agradecimiento especial al Dr. Raúl Hernández quien se integró a mi comité de tesis con todo el entusiasmo y rigor académico. Sus observaciones, siempre puntuales y atinadas enriquecieron el trabajo. Agradezco que hasta el día de hoy me permita colaborar con usted en nuevos proyectos y continuar enriqueciendo mi proceso de aprendizaje.

En el mismo sentido, agradezco, muy especialmente al Dr. Josep María Pascual, quien amablemente accedió a revisar este trabajo y a asesorarme durante dos meses en Estrategias de Calidad Urbana en Barcelona. Sus comentarios y recomendaciones fueron esenciales para la continuidad y culminación de este proyecto. Su entusiasmo por construir mejores ciudades y mejores gobiernos es

fuentes de inspiración, como lo es la labor de todo el equipo de EQU y el hermoso trabajo que hacen en la ciudad de Barcelona, ciudad que me enseñó que nuevas formas de hacer ciudad y ciudadanía son posibles.

No puedo dejar de agradecer a la Dra. Alicia Ziccardi, quien me recibió, y continúa recibéndome, en su seminario especializado de la Universidad Nacional Autónoma de México, espacio de constante aprendizaje que para mí es invaluable. Sus observaciones al presente trabajo se suman al resultado final.

Un agradecimiento especial al Dr. Eduardo Jiménez, quien hoy se desempeña como Coordinador de la Maestría en Ciencias Sociales de El Colegio Mexiquense, a quien tuve la oportunidad de conocer en el aula y cuyas enseñanzas fueron importantes para mi desarrollo académico. Le agradezco su apoyo y su ayuda cuando en este trabajo se “atoraban los números”, ¡qué vivan las matemáticas!.

Un cariñoso agradecimiento a quienes fueron mis profesores y profesoras: Dra. Gloria Guadarrama, Dr. Carlos Garrocho, Dra. Tania Chávez, Dra. Luz María Salazar, Dr. Henio Millán, Dr. Victorino Barrios, Dra. Carmen Salinas, Dr. Carlos Quintana, Dra. Arlette Covarrubias, Dra. Emma Liliana Navarrete, Dra. Cristina Girardo y Dra. Cecilia Cadena. Ustedes fueron el pilar fundamental para mi desarrollo, gracias por todos los conocimientos y por su tiempo, porque para mí no existe un lugar mejor que el aula de clases.

Gracias a mis compañeros Tania y Abel por volverse amigos entrañables y acompañar este proceso.

Agradezco el apoyo de la Coordinación de Docencia de El Colegio Mexiquense, encabezada por la Mtra. Minerva Uribe y respaldada por el excelente trabajo de Mariana, Claudia, Zulema y Xhiomara, a todas ellas les agradezco su puntual, amable y atinada atención para todo lo referente a mi desempeño académico.

A Elda, muchas gracias por tu atención constante.

A toda la comunidad de El colegio Mexiquense, porque son eso, una comunidad. Al personal de la Biblioteca, espacio que fue testigo de las altas y bajas de este

trabajo. Al personal de informática, de relaciones públicas, de librería, de publicaciones, de investigación. Al personal del comedor, de intendencia, y todos los demás, gracias porque cada uno de ustedes hace del Colegio y sobre todo de la Hacienda, un lugar ideal para el desarrollo académico.

Finalmente agradezco a las instituciones que me apoyaron económicamente para la realización de mis estudios de maestría: al CONACyT porque su apoyo es clave para estudiar una maestría de calidad que se convierta en una experiencia completa, ser estudiante de tiempo completo es una oportunidad que no tiene precio. Gracias por su beca mixta, misma que me permitió realizar una estancia de investigación en Barcelona, España; al COMECyT por haberme otorgado una beca para realizar una estancia de investigación en Barcelona, España; a El Colegio Mexiquense A.C. por haberme apoyado con recursos para realizar una estancia de investigación en Barcelona, España.

A todos ustedes gracias, ojalá que más jóvenes tengan la oportunidad de ser estudiantes de tiempo completo, porque para mí el camino de la ciencia apenas ha comenzado.

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	8
Objetivo de la investigación	10
Hipótesis y preguntas	11
Ejes teóricos y metodológicos	12
Estructura del trabajo.....	14
PARTE. I CUESTIONES TEÓRICAS.....	17
Introducción	18
Capítulo I. Gobernanza: una nueva forma de gobernar	20
1.1 Gobierno y formas de gobernar	20
1.2 Gobierno relacional y gobernanza	28
1.3 El papel del territorio dentro del enfoque de la gobernanza	43
Capítulo II. Gobernanza y territorio urbano.....	52
2.1 Espacio, lugar y territorio	52
2.2 Las ciudades: conflictos y actores.....	55
2.3 La nueva cuestión urbana.....	66
PARTE II. CUESTIONES METODOLÓGICAS	73
Introducción	74
Capítulo III. Redes como método	76
3.1 Redes y fronteras del territorio.....	76
3.2 La red y sus elementos.....	80
3.3 Herramientas de construcción y representación de redes sociales	88
3.4 Estrategia metodológica	96
Capítulo IV. Dos ejercicios de gobernanza en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca	113

4.1 Salvemos Sedagro: la creación de un Parque Público producto de la movilización ciudadana, en el Municipio de Metepec, Estado de México.....	114
4.1.1 Primer nivel de análisis: Relevancia política, social y territorial	114
4.1.2 Segundo nivel de análisis: redes colaborativas.....	130
4.1.3 Tercer nivel de análisis: cohesión territorial	145
4.2 Política de movilidad no motorizada desde la sociedad civil, en el Municipio de Toluca, Estado de México.....	149
4.2.1 Primer nivel de análisis: Relevancia política, social y territorial	149
4.2.2 Segundo nivel de análisis: redes colaborativas.....	165
4.2.3 Tercer nivel de análisis: cohesión territorial	181
REFLEXIONES FINALES.....	185
Relevancia teórico-conceptual.....	185
Relevancia metodológica.....	190
Principales hallazgos para los casos de estudio	192
El papel del territorio.....	201
Agenda pendiente de investigación	202
ANEXOS	205
FUENTES CONSULTADAS	219

Índice de Tablas

Tabla 1.1 Características de las formas de gobernar	23
Tabla 1.2 Contribuciones iniciales a la gobernanza desde la Ciencia Política.....	34
Tala 3.1 Elementos de la red y su medición.....	83
Tabla 3.2 Codificación en categorías y dimensiones	97
Tabla 3.3 Codificación de categorías y variables	98

Tabla 3.4 Documentos consultados.....	102
Tabla 3.5 Personas entrevistadas.....	104
Tabla 3.6 Personas encuestadas.....	105
Tabla 4.1 Crecimiento urbano de Metepec, Estado de México 1990-2010	117
Tabla 4.2 Comparativo SBP en México a los 90 días de su instauración.....	159
Tabla 4.3. Ejemplos de declaraciones Fernando Zamora rescatadas por medios locales de comunicación.....	161

Índice de Figuras

Figura 1.1 Tres esferas de la sociedad.....	33
Figura 1.2 Posibles escenarios de la gobernanza.....	35
Figura 3.1 Ejemplos de grafos	82
Figura 3.2 Matriz de doble entrada y grafo asimétrico	83
Figura 3.3 Red basada en teoría de grafos y sociograma.....	86
Figura 3.4 Red basada en escalado multidimensional	87
Figura 4.1 Línea del tiempo Parque Ambiental Bicentenario, Metepec, Estado de México.	129
Figura 4.2 Red en etapa de Conflicto, Parque Ambiental Bicentenario de Metepec diciembre 2007-febrero 2008.....	134
Figura 4.3 Proceso de diálogo para la solución del conflicto, Parque Ambiental Bicentenario, Metepec. Enero 2008.....	137
Figura 4.4 Red Colaborativa para el diseño e implementación del Parque Ambiental Bicentenario, Metepec. Febrero 2008- junio 2010.....	144
Figura 4.5 Cohesión territorial, proceso de gobernanza para el caso del Parque Ambiental Bicentenario Metepec, Estado de México.	147

Figura 4.6 Línea del tiempo, Política de Movilidad Sustentable, Toluca, Estado de México.	163
Figura 4.7 Inicio del trabajo colaborativo por una política de movilidad sustentable en el Municipio de Toluca, 2011-2012	169
Figura 4.8 Red colaborativa por una política de movilidad sustentable en la ZMVT, 2012-2014	170
Figura 4.9 Red colaborativa para el diseño e implementación del SBP Huizi, Toluca,	176
2014-2015	176
Figura 4.10 Consejo Ciudadano para la Movilidad Sustentable de Toluca, Marzo 2015 enero 2016.....	177
Figura 4.11 Movimiento ciudadano por la Movilidad Sustentable, Toluca	180
2016-2018.	180
Figura 4. 12 Cohesión territorial, proceso de gobernanza en el caso de la política de movilidad sustentable del Valle de Toluca, Estado de México.	183

Índice de Mapas

Mapa 4.1 Localización de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, Estado de México y el Municipio de Metepec.	115
Mapa 4.2 Áreas Naturales Protegidas en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, donde se ubica el Parque Ambiental Bicentenario de Metepec, Estado de México.	115
Mapa 4.3 Predio Sedagro (ahora Parque Ambiental Bicentenario), Metepec, Estado de México.	120
Mapa 4.4 Polígono de actuación y estaciones del Sistema de Bicicleta Pública Huizi Toluca, Estado de México.....	157

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el concepto de gobernanza emergió con fuerza en los estudios de las ciencias sociales. Esta es una noción, surgida sobre todo de la administración pública y la ciencia política anglosajona, que comenzó a utilizarse en la década de 1970 para estudiar los procesos de transformación en las formas de gobernar a través de mecanismos innovadores, abiertos y participativos, producto en buena medida de las propuestas del enfoque de la nueva gerencia pública y el gerencialismo público para el caso de Latinoamérica. El término ha atravesado por diversas etapas de desarrollo teórico: i) un marco normativo vinculado con la gobernabilidad (la capacidad que tiene un gobierno para gobernar); ii) una idea de equilibrio relacional entre actores públicos, privados y sociales y: iii) el más consensuado enfoque de redes que la observa como una nueva forma de gobernar que prioriza la función relacional de un gobierno a través del trabajo colaborativo con entes no necesariamente gubernamentales.

Las investigaciones en el contexto anglosajón centran su atención en las formas en que los gobiernos maximizan la eficiencia y eficacia (dos principios reivindicados por la nueva gerencia pública) y se mantienen abiertos a procesos de participación ciudadana. Para el caso iberoamericano, la noción de gobernanza está fuertemente centrada en la capacidad que tienen los gobiernos para gobernar y en el cumplimiento de marcos normativos provenientes de organismos internacionales.

En México, el estudio de la gobernanza versa, sobre todo en los últimos años, en la gobernanza multinivel con ejemplos concretos en estudios de la zona de la frontera norte y en zonas metropolitanas (donde se ha referido la necesidad de tener una gobernanza metropolitana para coordinar el trabajo de ayuntamientos, gobierno estatal y otros actores), son importantes también los estudios de las redes de gobernanza vinculados al campo del estudio de las políticas públicas.

A pesar del amplio interés que ha tenido el concepto para las ciencias sociales, no existe un marco teórico único y terminado al cual referirse a la hora de estudiarla. Hay un número exacerbado de tipos de gobernanza, o si se prefiere, de adjetivos que la cualifican (gobernanza urbana, gobernanza local, gobernanza global, gobernanza rural, gobernanza participativa, gobernanza de lo común, gobernanza multinivel, gobernanza del agua, etc.). Al respecto, este trabajo presenta un calificativo más: gobernanza territorial, enfoque poco estudiado en México.

El binomio gobernanza/territorio pone en evidencia la reconfiguración que puede surgir (y que surge en momentos específicos) en el espacio urbano debido a los cambios en la estructura de la relación entre gobernantes y gobernados, y que se contextualizan en la denominada gobernanza territorial. Asimismo, el énfasis en el territorio responde a dos necesidades: i) la de vincular teóricamente los estudios urbanos con las ciencias políticas y administración pública, es decir agregar el componente espacial a los estudios que tienen que ver con el gobierno y sus acciones públicas, y comprender que las dinámicas institucionales y de ejercicio del poder político pueden influir (idealmente positivamente) en la ordenación de las ciudades y los principales retos que las ciudades deben abordar (reconocidos en este trabajo como la nueva cuestión urbana) y; ii) la necesidad de analizar cuál es el papel del territorio en ejercicios que pueden considerarse sustentados en la idea de la gobernanza.

Muchos de los estudios sobre gobernanza, dan cuenta de la poca apertura que tienen los gobiernos locales a fomentar nuevas formas de gobernar, donde la participación ciudadana, la negociación y el trabajo colaborativo con los ciudadanos sean los motores de acción; los ejercicios de gobernanza están constituidos por un

fuerte capital social, son los ciudadanos quienes, a través de distintas formas de participación ciudadana, ejercen presión para que los gobiernos se atrevan a incentivar canales de relación y a irse configurando en gobiernos red.

En este sentido, el caso de la creación del Parque Ambiental Bicentenario en el municipio de Metepec y la implementación del sistema de bicicleta pública Huizi en el municipio de Toluca (ambos en el Estado de México), son paradigmáticos para la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT). El gobierno del Estado de México y de la mayoría de sus municipios, pocas veces puede reconocerse que prioriza una función relacional de gobierno y las puertas de la participación ciudadana suelen permanecer cerradas o se encuentran cooptadas de manera clientelar, siendo casos como los aquí estudiados, ejemplos de nuevos rumbos que fortalecen la vida pública de los territorios.

Objetivo de la investigación

En el presente trabajo se estudian las implicaciones de las reconfiguraciones en las formas de gobernar que implica la idea de gobernanza. El objetivo central de la investigación radica en profundizar en la conceptualización de la gobernanza de base territorial como herramienta para analizar la situación, generalmente conflictiva, que enfrentan las ciudades y sus habitantes.

Al proponer un concepto de gobernanza, se analiza el proceso en que ésta se desarrolla, subrayando su componente espacial, mayoritariamente y obligadamente urbano. Aproximarse al estudio de las colaboraciones y trabajos colaborativos entre ciudadanos y gobernantes, que provienen de, e impactan (conscientemente) un territorio resulta complejo, dado que cada caso tiene sus particularidades. Pero, ante un escenario teórico tan ininteligible esta tesis ofrece elementos que sirven para entender qué es la gobernanza y de qué manera su componente espacial-territorial le es fundamental.

Algunos objetivos específicos son los siguientes:

- Definir qué es el gobierno y cuáles son las formas de gobernar más comunes a los regímenes democráticos.
- Situar a la gobernanza como una forma de gobernar basada en la capacidad colaborativa de los gobiernos.
- Estudiar qué es el territorio y los elementos que lo componen.
- Reconocer la importancia de situar los debates de la gobernanza en el territorio urbano, reconociendo los conflictos y elementos que lo constituyen como el escenario de la sociedad del conocimiento.
- Ubicar a la gobernanza como concepto central de una nueva cuestión urbana.
- Reconocer en el enfoque de redes una metodología idónea para el estudio de ejercicios de gobernanza.
- Construir una metodología sistemática y ordenada que permita el análisis de la gobernanza, a través de redes colaborativas, en casos de estudio de pequeña escala.
- Resaltar la importancia de trabajos colaborativos, a nivel local, que marcan históricamente ejemplos de gobernanza y realizar un análisis exhaustivo de ellos.

Hipótesis y preguntas

Una de las preguntas de las que se parte tiene que ver con indagar sobre qué características son esenciales, desde el gobierno local, el territorio y la participación de sus habitantes para avanzar hacia modelos gubernativos de gobernanza territorial.

Algunas otras preguntas complementarias son las siguientes:

1. ¿Qué es la gobernanza territorial y cuáles son sus elementos constitutivos?
2. ¿Por qué es importante situar el estudio de la gobernanza dentro de los estudios de lo urbano?

3. Siendo el enfoque de redes el idóneo para el estudio empírico de la gobernanza, ¿en qué consiste y cómo se puede desarrollar una metodología que permita subrayar la importancia del trabajo colaborativo y del territorio?

4. ¿Qué forma y características suelen tener las redes colaborativas basadas en la idea de la gobernanza territorial?

De esta forma, se plantean las siguientes hipótesis, una hipótesis central y teórica (H1) y otras hipótesis complementarias que se redactan a manera de axioma:

H1) Ante la baja participación social de los habitantes urbanos y la tendencia a la pérdida de cohesión social, surge la gobernanza territorial como una forma novedosa de gobierno participativo y en red que es necesario explorar en México.

H2) El territorio cumple un papel dual: como espacio donde se dan las interacciones entre los diversos actores y; como actor. Dados los componentes que posee, perfila un tipo específico de redes colaborativas basadas en la idea de gobernanza.

H3) A mayor delimitación espacial del territorio intervenido, mayor éxito tienen las redes de colaboración y cuando la delimitación del territorio se diluye, el grado de incidencia en el mismo, por parte de la red colaborativa es muy acotado y de fácil desintegración.

Las hipótesis aquí señaladas corresponden a cada uno de los apartados que componen el trabajo: una hipótesis teórica (H1), una hipótesis metodológica (H2) y una hipótesis que intenta responder a la naturaleza de los ejemplos empíricos estudiados.

Ejes teóricos y metodológicos

La presente investigación parte de la consideración de las bases conceptuales y analíticas proporcionadas por un lado, por el enfoque de la gobernanza en el marco de la administración pública, el enfoque de redes vinculado a los estudios de gobernanza, los estudios sobre la participación ciudadana; y por otro lado; se revisan los conceptos de territorio y gobernanza territorial vinculados a los estudios

sobre las ciudades, los conflictos urbanos y los retos que estos implican, reconocidos como una nueva cuestión urbana.

El punto de partida de esta tesis es el reconocimiento de un profundo cambio en la vida pública de las sociedades modernas, una transición hacia lo que Manuel Castells denominó la sociedad red o sociedad del conocimiento y su reciente énfasis en las rupturas entre gobernantes y gobernados donde los ciudadanos se sienten cada vez menos representados por los políticos.

De esta manera se reconoce que persisten formas de gobernar que ya no son capaces de dar solución a los problemas públicos y que no corresponden con la realidad de los territorios. Se estudian a la burocracia y a la Nueva Gerencia Pública como ejemplos, utilizando los marcos conceptuales desarrollados por Josep María Pascual Esteve quien describe tres principales formas de gobernar y sus características esenciales.

Son importantes las visiones que observan a la gobernanza sin adjetivos para subrayar sus principales características, como lo hace Luis Aguilar al diferenciarla del concepto de gobernabilidad. De la misma forma se subraya al enfoque de redes, a través de los estudios de Rodrick Rhodes, Klijin, Francisco Porras y otros más, como el más completo y acertado para hablar de gobernanza.

Una de las aportaciones que pueden reconocerse en este estudio, es el establecimiento de un puente entre los marcos teóricos de la administración pública y los estudios urbanos a través de la noción del territorio, noción que conlleva a la referencia de los conceptos de espacio, lugar y hábitat. Se reconocen los trabajos de Henri Lefebvre, Saskia Sassen, Doreen Massey por mencionar algunos.

Consecuentemente es la idea del territorio urbano, de las ciudades como escenarios de los conflictos y retos urbanos y de la sociedad red y de los conflictos que esto conlleva; lo que le da sentido al enfoque de la gobernanza territorial, estudiando sus componentes como lo son la cohesión territorial, descrita en buena medida por Joaquín Farinós; el papel de los gobiernos locales y la emergencia de nuevos liderazgos municipales, donde los referentes como Joan Subirats, Ricard Gomá,

Ismael Blanco, Xavier Godás, Josep Ma. Pascual y otros son esenciales y; la importancia de la participación ciudadana y los tipos de actores que mediante ella pueden reafirmar un sentido de pertenencia y conservación de las ciudades.

Este trabajo está inscrito, también, en la preocupación por contribuir metodológicamente, apoyándose de la investigación empírica para desarrollar una estrategia metodológica completa y fundamentada. Se reconoce así, al enfoque sociológico de redes como idóneo para el estudio de la gobernanza territorial, refiriendo a los componentes técnicos de un estudio de redes, fundamentados en la teoría de grafos y en la noción del actor-red, descrita por Bruno Latour.

Se observaron dos casos: la creación del Parque Ambiental Bicentenario de Metepec y la implementación del Sistema de Bicicleta Pública Huizi en Toluca, ambos en el Estado de México, aportando elementos que sirven en el discernimiento de ejercicios de gobernanza territorial en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. La metodología está sustentada en el análisis de documentos, la realización de entrevistas semiestructuradas con distintos actores y la aplicación de un cuestionario para configurar un análisis de redes con todos sus componentes. Se reconoce en ambos casos, una relevancia histórica, al destacar, por un lado, las formas de gobernar comúnmente usadas por los gobiernos locales (tanto estatal como municipal) y la presión coyuntural por la que éstos gobiernos atraviesan para poner en función su capacidad relacional y, por el otro lado, la tendencia de urbanización que persiste en la ZMVT caracterizada por altos problemas ambientales y de derecho a la ciudad y la capacidad que las redes colaborativas representan para contrarrestar estas tendencias.

Estructura del trabajo

El trabajo está dividido en dos partes, la primera correspondiente a las bases teóricas que sustentan la investigación y la segunda, vinculada con las nociones metodológicas y el estudio empírico que pone en uso y evidencia a la primera. Ambas partes están compuestas por dos capítulos que están organizados de la siguiente forma:

Capítulo I: incluye un análisis del concepto de gobierno, los regímenes de gobierno y las tres formas de gobernar que se pueden ubicar en los regímenes democráticos. La primera forma es la burocracia o también llamada administración pública tradicional, la segunda es la nueva gerencia pública y la tercera la gobernanza. Se estudia entonces, el desarrollo del concepto de gobernanza, sus características y enfoques. Finalmente, se ofrece un concepto de gobernanza territorial, subrayando la importancia del territorio y sus componentes esenciales, como lo son, la participación ciudadana, gobiernos locales que prioricen su función relacional y la cohesión territorial.

Capítulo II: profundiza en la importancia del territorio, describiendo al espacio y al lugar como sus principales componentes. Se describe de manera general por qué las ciudades son el escenario de la gobernanza territorial, los conflictos que en ellas se desarrollan y las características de las posibles vertientes de solución, enlistadas bajo la idea de una nueva cuestión urbana.

Capítulo III: se estudia el concepto de red construido desde una perspectiva sociológica y se lo traslada, mediante el enfoque de redes, al campo de la gobernanza territorial. Se describen las bases metodológicas, herramientas y componentes a utilizar para el estudio de los casos y se incluye una estrategia metodológica que da cuenta de proceso desarrollado para el análisis.

Capítulo IV: este último capítulo centra su atención en los dos casos de estudio que hacen posible la descripción empírica de la teoría expuesta en los capítulos iniciales. Los casos son analizados en tres niveles, un primero que se centra en la descripción de la relevancia histórica y territorial de los ejemplos; un segundo nivel que explora la conformación de redes colaborativas para la realización de acciones públicas y un tercero que se enfoca en la importancia del territorio y el grado de cohesión territorial que existe en ambos casos.

El trabajo concluye con una serie de reflexiones donde se analizan la pertinencia teórica y metodológica de la tesis y se recogen los principales hallazgos en torno a los dos casos de estudio que la componen. Al respecto, se puede anticipar que se reconoce a la gobernanza como un concepto gubernamental, donde es posible

otorgarle un nuevo rol al gobierno, un rol protagónico cuyo objetivo es el de gestionar redes de interdependencias entre actores públicos y privados. Es importante también, a manera de hacer un especial énfasis, utilizar el adjetivo “territorial” para otorgarle sentido y forma a la gobernanza.

Se reconoce a la noción de redes como una metodología que permitió diseñar y ejecutar una estrategia metodológica para el análisis de los dos casos de estudio. En esta estrategia metodológica el territorio tiene un papel central, pues se configura como un objeto donde recae una acción pública, pero también como un componente de una acción pública. De esta manera las redes estudiadas presentan un componente geográfico y un componente social u organizacional.

Ambos casos de estudio demuestran la importancia de transitar a formar de gobernar que contemplen la idea de gobernanza. Se analizó cuál es el papel de los gobiernos locales, los ciudadanos, desde la participación ciudadana y la acción de la sociedad civil organizada y el territorio para configurar políticas públicas que impactan un determinado espacio. Los dos ejemplos son una evidencia de que se pueden fomentar modelos de democracia mucho más avanzados, en un modelo político mexicano donde permea la verticalidad y burocracia; pero también, de las dificultades por las que esa transición atraviesa y la poca claridad que existe para el establecimiento de nuevas instituciones que aseguren un camino viable para la gobernanza territorial.

PARTE. I CUESTIONES TEÓRICAS

Introducción

El objetivo de este apartado es construir con concepto de gobernanza territorial y vincularla al escenario de las ciudades como un componente fundamental de una nueva cuestión urbana. La sección se compone de dos capítulos:

En el primero “gobernanza: una nueva forma de gobernar” se ubica a la gobernanza como un concepto gubernamental que hace referencia a una forma específica de gobernar, el gobierno red, que prioriza la función relacional del gobierno. Para esto, es importante anotar qué es gobierno, cuáles son las funciones básicas que atañen a los gobiernos democráticos, los tipos de gobierno y las formas de gobernar. Un tipo de gobierno dependerá de la función que se ponga al centro de una administración, lo cual no quiere decir que se dejen de ejercer otras funciones. Estas tres funciones son: normativa, de provisión y relacional. Al hablar de gobernanza como una nueva forma de gobierno se hace énfasis en la función relacional del gobierno.

El primer capítulo está dedicado también a estudiar el desarrollo del concepto de gobernanza y los enfoques por los cuáles ha atravesado, reconociéndose principalmente tres: un enfoque normativo, el enfoque del equilibrio de las tres esferas (pública, privada y social) y el enfoque de redes; siendo este último el referente primordial de este trabajo. Se hace una distinción entre gobernanza y

gobernabilidad, pues son dos conceptos que a menudo suelen confundirse. Y se establecen ciertos elementos que son característicos a todos los enfoques de gobernanza. Finalmente se hace referencia al enfoque de la gobernanza territorial, la importancia del mismo y sus componentes esenciales que son el territorio, el gobierno territorial, la cohesión territorial y la participación ciudadana.

El segundo capítulo “gobernanza y territorio urbano” establece a las ciudades como el escenario donde los ejercicios de gobernanza no son sólo necesarios sino urgentes. Se requiere entonces, del estudio del territorio como un elemento central de la gobernanza, advirtiendo que todo ejercicio de gobernanza es territorial, pero que es necesario adjetivarla para una mejor comprensión de la importancia de su elemento espacial. Se revisan entonces, los conceptos de espacio y lugar, así como el sentido del hábitat.

Se señalan los principales conflictos que enfrentan las urbes actualmente, como lo son problemas ambientales, pobreza urbana, marginación, vivienda precaria o no adecuada, inseguridad y falta de cohesión social. Ante todo esto, son los gobiernos locales los nuevos protagonistas de los cambios emergentes, quienes tienen la responsabilidad de vigilar que se cumpla el derecho a la ciudad y donde nuevos actores como las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales y las redes participativas abren paso a las temáticas establecidas en la nueva cuestión urbana.

Capítulo I. Gobernanza: una nueva forma de gobernar

1.1 Gobierno y formas de gobernar

Para definir un término es necesario acercarse a los principales conceptos, o sistemas de conceptos que sirven para la definición más amplia de otro. Gobierno y formas de gobernar son las dos nociones que se deben explorar previamente a la de gobernanza.

El gobierno se refiere a un conjunto de personas y organismos que dirigen un territorio (entendido este como el espacio físico más las relaciones y significaciones sociales y naturales que se establecen en él) y establecen instituciones que desempeñan ciertas funciones. El gobierno es el entramado político-administrativo que está encargado de dirigir acciones públicas para desarrollar un territorio.

Norberto Bobbio (1982) en su Diccionario de Política, define al gobierno como:

I. un conjunto de personas que ejercen el poder político, es decir que determinan la orientación política de una sociedad. El poder del gobierno cuando está ordinariamente institucionalizado, está asociado normalmente a la noción de Estado. En casos excepcionales (instituciones en crisis) el gobierno tiene carácter carismático. II. Conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está

confiando el ejercicio del poder. Las instituciones estatales llevan a cabo la organización política de la sociedad, y en su conjunto constituyen lo que de ordinario se define como régimen político. Los órganos de gobierno tienen la tarea de manifestar la orientación política del Estado.

Existen diversos regímenes de gobierno, como lo pueden ser las repúblicas, los presidencialismos, las monarquías, dictaduras, fascismos, teocracias y las democracias; estos regímenes responden a la pregunta ¿qué principios guían la conformación y acción del sistema político? no es objeto de este trabajo estudiar todas las tipologías de gobierno, sino ahondar en aquellas propias de la democracia. Es por esta razón que se entiende, de manera muy ordinaria, por democracia un sistema político basado en los principios de soberanía del pueblo, igualdad, justicia y en el derecho que tiene el pueblo a elegir a sus gobernantes (democracia representativa).

En general, pueden identificarse en la mayoría de los gobiernos democráticos tres funciones básicas (tomadas de la tipología expuesta por Pascual, (2011 y 2017a):

- La función legal o normativa: que mantiene el orden y vela por la seguridad de los habitantes, en esta encontramos todas las competencias jurídicas, administrativas y de inspección del gobierno, así como servicios de policía y guardias.
- La función de provisión de servicios y bienestar: refiere a las acciones de destinación de fondos públicos para la producción de servicios sociales, deportivos, culturales, educativos, de salud, de promoción del empleo y de desarrollo económico que ponga en marcha un gobierno.
- La función de relación: incluye todas las actividades referidas a la participación ciudadana, los acuerdos y cooperación con la sociedad civil y otros niveles de gobierno, así como actores del sector privado.

El tipo de gobierno dependerá de la función que tiene mayor centralidad a la hora de gobernar y responde a la pregunta ¿cuáles son los objetivos del gobierno? Cuando se prioriza la función legal, puede reconocerse como un gobierno legalista, que tiene el objetivo de vigilar la correcta instauración del Estado de Derecho; con la función

de provisión de servicios, se le ha llamado un gobierno de bienestar, o el Estado de bienestar (que tuvo su máxima expresión en los años 80's en muchos países de Europa y América (Brachet-Márquez,2004) y tiene el objetivo de disminuir la desigualdad y la pobreza a través de una amplia gama de servicios y programas gubernamentales; y cuando prevalece la función relacional se habla del gobierno propio de la sociedad red o sociedad del conocimiento (en términos de Castells (1999, 2006)), que tiene como objetivo la gestión de las interdependencias y las complejidades.

Hasta aquí se pueden hacer dos anotaciones: i) existen distintos regímenes de gobierno, uno de ellos es la democracia representativa y dentro de esta se han descrito tres tipos de gobierno (legalista, de bienestar y gobierno red) y ii) estos tipos de gobierno democrático están dados por la función que dentro de ellos se prioriza, lo cual no quiere decir que se prescindan de las otras dos funciones, sino que no tienen la misma fuerza dentro del sistema político-administrativo.

Dicho lo anterior, lo que interesa para los fines de este trabajo son las “formas de gobernar” que responden a la pregunta ¿de qué manera lograr los objetivos?, es decir, al carácter en que el gobierno acciona. Un tipo de gobierno actúa a través de una forma específica de gobernar. Una forma de gobernar refiere a las normas, las herramientas, metodologías, actores y relaciones que se ejercen para cumplir con las tres funciones del gobierno.

Desde las ciencias sociales se han establecido tres enfoques que engloban diversas características para definir formas de gobernar que se han convertido en tipos-ideales¹, pues ayudan a conocer qué forma de gobernar es la dominante y cómo se articulan las demás con ella, estos enfoques son: la administración pública tradicional (APT) o burocrática, la nueva gerencia pública (NGP) y la gobernanza (G). Las principales características de cada una se exponen en la siguiente tabla (ver tabla 1.1).

¹ Un tipo ideal (propuesto por Max Weber) es una construcción conceptual que consiste en identificar las principales características de un fenómeno social a fin de conocer, interpretar y clasificar una realidad concreta. Es un modelo puro que no existe tal cual en la realidad, sino que sirve para comprenderla e interpretarla.

Tabla 1.1 Características de las formas de gobernar

Forma de gobierno	Finalidad	Valores que persigue	Deficiencias	Aportaciones
Burocrático (APT)	Garantizar el cumplimiento de la ley y la igualdad legal de oportunidades para contribuir a la regulación de las condiciones que permiten estabilidad económica y social.	• Lealtad institucional • Independencia/autonomía • Seguridad en el puesto de trabajo • Confidencialidad • Competencia profesional	• Decisiones políticas condicionadas por grandes procesos administrativos • Distanciamiento de la administración pública y la ciudadanía • Ineficiencia en la producción y gestión de servicios	• Una administración que garantice el cumplimiento de leyes y normas democráticas instaure el Estado de derecho • Genera institucionalidad democrática²
Gerencialista³ (NGP)	Dar la máxima productividad a los fondos públicos, mediante la introducción de los valores, comportamientos y metodologías de gestión de las empresas mercantiles en la administración pública.	• Rentabilidad • Productividad • Satisfacción del ciudadano • Cooperación pública y privada	• Desvaloriza el papel de la política y la función del político electo • Confunde la institución pública con una organización • Conflicto entre gestores de servicios y personal administrativo, lo que produce nuevos procesos administrativos • Propicia la malversación de fondos y el uso patrimonialista de la administración	• Subraya que la actuación del sector público debe ser flexible y adaptarse a cambios • Favorece una gestión eficiente de los fondos públicos • Propicia que la administración pública se ponga al servicio de la ciudadanía • La participación ciudadana, en forma de consultas adquiere una mayor importancia para la elaboración de políticas • Descentralización de la administración pública • Introducción de la dirección pública basada en objetivos

² La institucionalidad democrática es básica para el desarrollo económico y social de un territorio. Esta es una ventaja que se ha puesto en relieve recientemente por parte de la corriente en ciencias sociales denominada neo institucionalismo, y muy en especial por los estudios de Douglas North, quien señaló que sin instituciones no hay ni mercado ni desarrollo económico.

³ Es importante aclarar que gerencia pública y gestión pública, son conceptos comúnmente utilizados como sinónimos pero que tienen connotaciones y contextos distintos. Como lo explica Aguilar (s/f) la Nueva Gerencia Pública surge en el Reino Unido a finales de los 70's y se expande a Australia, Canadá, Nueva Zelanda, y Estados Unidos, teniendo un fuerte componente financiero con la finalidad de superar la crisis fiscal de los estados sociales del welfare. Mientras que la Nueva Gestión Pública, tiene su aparición en el medio Latinoamericano en 1988 en la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile), o en el llamado "Consenso de Santiago", que reunía una serie de críticas al Consenso de Washington, así como en la reunión del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en Madrid de ese mismo año, reuniones que lograron la consolidación del documento "Una Nueva Gestión Pública para América Latina", donde se buscó recoger algunos principios de la Nueva Gerencia Pública y vincularlos a la Administración Pública Tradicional latinoamericana, en este documento se recoge una crítica al peso del sector privado y las ideas neoliberales que se vinculan con la gerencia pública.

Gobernanza (G)	Mejorar y fortalecer la capacidad de organización relacional fomentando vínculos gobierno-ciudadanía con el objetivo de desarrollar un territorio.	• Convivencia • Cohesión social • Cooperación pública y privada • Participación ciudadana • Compromiso cívico • Desarrollo comunitario	• Presencia asimétrica de los diferentes sectores de la ciudadanía • Incomprensión de la finalidad de los procesos participativos • Afrontar la dificultad del desprestigio político	• Mejora de la cohesión social para afrontar nuevos retos • Da un mayor protagonismo a la política y al gobierno local • Fortalece el papel institucional de la administración pública • Promueve la dimensión social de la ciudadanía y da cabida a nuevos actores
-----------------------	--	---	--	--

Fuente: elaboración propia con base en Pascual 2011 y 2017.

No es objetivo de este trabajo describir el surgimiento y desarrollo de los dos enfoques que preceden a la gobernanza, sino otorgar al lector una base teórica que permita situar el contexto del modelo de la gobernanza. Por lo tanto, para complementar la información anterior se puede anotar que el modelo burocrático⁴ es propio del tipo de gobierno legalista que coloca al centro de su gestión el cumplimiento de las normas con un alto grado de jerarquización de los actores dentro del servicio público y una gestión procedimental, donde los procedimientos están previamente estandarizados; en esta forma de gobierno la función relacional es escasa. Este modelo perdió fuerza al no proveer adecuadamente servicios públicos y no gestionar apropiadamente las crisis sociales y económicas que siguieron el fin de la segunda guerra mundial y con esta el establecimiento del Estado de Bienestar (Gómez, 2016).

De esta manera, los valores propios de la función pública legal, así como la rigidez de las categorías laborales de un personal protegido, para poder asegurar el buen funcionamiento del estado de derecho, entraron en contradicción con los valores de economía, eficacia, productividad, flexibilidad y eficiencia propios de la gestión de los servicios financiados con fondos públicos, propiciando así la aparición de la nueva gerencia pública (NGP), que además se desarrolló de la mano de las ideas

⁴ No se puede hablar de administración tradicional sin hacer referencia al concepto de burocracia anotado por Weber, quien es reconocido por haber desarrollado la más completa y clásica formulación de las características de la burocracia. Weber afirmaba que la única manera en que la sociedad moderna podía operar eficientemente era mediante la organización de burócratas entrenados experta y funcionalmente. La burocracia, decía Weber, cuando está totalmente establecida, es una de las estructuras sociales más difíciles de romper. La burocracia significa transformar la acción comunitaria en una ordenada y racional acción societaria (Weber, 1958; en Stilman II, 2010). En tiempos modernos, la burocratización ha favorecido fuertemente los intereses del capitalismo (Stilman II, 2010).

neoliberales de finales del siglo XX y principios del XXI. La NGP emerge como una crítica de los procesos altamente burocratizados y con una valoración excesiva de la empresa mercantil, lo que introdujo la idea de trasladar mecánicamente los objetivos y métodos de la empresa privada a la administración pública⁵.

Su desarrollo se fundamentó en la idea de que

Los gobiernos de la era industrial, con sus extensas burocracias centralizadas y estandarizadas y sus servicios «de la misma magnitud para todas las cosas», no están a la altura de los desafíos que presenta una sociedad de la información que cambia aceleradamente y una economía basada en el conocimiento (Osborne y Gaebler, 1994:19).

En principio la NGP se planteó como innovadora, imaginativa y creativa. Con el objetivo de hacer de las dependencias administrativas medios de producción de dinero antes que meras consumidoras de presupuesto, un enfoque que trabaja con el sector privado, pone en juego un sólido sentido de empresa, privatiza, crea empresas y operaciones que producen ingresos, está orientado al mercado, se centra en la medición del rendimiento y recompensa el mérito.

Sin embargo, la crisis económica mundial surgida en 2008 puso en evidencia que la falta de regulación de los mercados financieros lleva a la agravación de las desigualdades territoriales y a una crisis productiva de alcance mundial y que ni los principios del libre mercado ni de la NGP lograron sus promesas.

No obstante, es importante señalar el vínculo que tiene la NGP y la gobernanza, ya que varios de los principios de la primera sustentan a la segunda y ambos enfoques han significado, en palabras de Aguilar (s/f) una “reanimación de la administración pública, entendida como estructura, proceso de gobierno, ejercicio profesional y disciplina académica; al buscar la reactivación de su naturaleza pública y de su capacidad administrativa o gerencial” (1).

La NGP pone al ciudadano al centro, lo ve como sujeto capaz de interactuar en los procesos de toma de decisiones y no únicamente como destinatario y se basa en

⁵ El libro de Osborne y Gaebler (1994) “La reinención del gobierno: la influencia del sector empresarial en el sector público”, es la principal obra de referencia de la NGP.

los valores administrativos de las E's (eficacia y eficiencia), se incluyen la adecuada gestión institucional, financiera, planeación estratégica, y la gestión de calidad, mediante la promoción de la cooperación pública y privada, en especial en el sector mercantil para la producción de infraestructuras y servicios en el territorio de competencia de la administración, con el objetivo de reducir costes en las inversiones y gastos públicos (Aguilar, 2006).

Pueden identificarse dos corrientes de la NGP, una más anglosajona, inspirada en la reducción de la burocracia a su mínima expresión para que el mercado se encargue de la dotación de servicios universales y vinculada a las economías de mercado desarrolladas; y una segunda, más vinculada a los procesos de desarrollo latinoamericanos que busca "armonizar los valores administrativos de las E's con los de la legalidad estricta y la capacidad de respuesta a los problemas sociales de sus comunidades" (Aguilar, s/f: 6) (reconocida esta como nueva gestión pública). Es sin duda, la segunda corriente la que tiene un vínculo más estrecho con las ideas de gobernanza.

En el contexto de la gobernanza, es necesario hablar de NGP, pues esta tiene como objetivo, reactivar la naturaleza pública de la administración pública, subrayando la importancia de fortalecer una gestión que asegure y optimice el desempeño del sector público a través de y siguiendo a Aguilar (s/f):

- Una gestión financiera que promueva finanzas públicas sanas y un equilibrio del ingreso con relación al gasto, así como el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas.
- Un énfasis en la planeación estratégica, donde se tenga una clara visión de los objetivos públicos y el plazo de tiempo en que pueden concretarse.
- Acentuación en la gestión de calidad a través de una comunicación directa y constante con el ciudadano para medir el impacto (contraste de demandas y expectativas con resultados) de las acciones públicas. Se busca que las políticas públicas tengan un interés público.
- Una reorganización de la estructura administrativa basada en la descentralización y autonomía.

- La expansión de la esfera pública a través de la participación ciudadana.

De la misma forma, la activación de la capacidad administrativa de la administración pública implica reconocer la responsabilidad de dirección que tienen los gobiernos. Son los gobiernos los que dan valor a lo público o bien, lo que otorgan valor público a las acciones de la administración pública (Moore y Benigton, 2011).

De esta forma, la idea de la gestión pública presenta visiones más equilibradas de la administración pública, que la desvinculan de los valores asociados a la NGP de corte anglosajón (la rentabilidad, la priorización de la cooperación pública y privada reducida a la empresa mercantil, el tratamiento de instituciones públicas como organizaciones y el desprendimiento de la AP con los valores de lo público), pues pone sobre la mesa que es posible el cambio en las formas de gobernar, que la actuación del sector público debe ser flexible y adaptarse a los cambios y, en especial, a las necesidades de los ciudadanos.

Es en el marco de la NGP donde la participación ciudadana, con una visión más acentuada en la consulta, adquiere una mayor importancia a la hora de elaborar y evaluar las políticas públicas. Reconoce que gobernar implica emplear proceso de negociación, acomodo, concertación, cooperación y alianza, en lugar de los instrumentos tradicionales de coerción, mando y control.

La gobernanza además de estos principios recoge la idea del papel central del gobierno para dirigir una sociedad, tiene una visión menos jerárquica de la participación e incluye distintos tipos de la misma (Porrás, 2016).

La gobernanza prioriza la función relacional del gobierno. Esta forma de gobernar se basa y se estructura a partir de la gestión de las interdependencias, es decir, de la correcta relación de las tres funciones del gobierno. Esto, implica comprender que ningún enfoque está terminado o ha sido superado. En este sentido se puede entender a la gobernanza como el enfoque de la administración pública que engloba a los demás, no para sustituirlos, sino para rediseñar nuevas maneras de gobernar que prioricen la función relacional del gobierno.

La gobernanza ayuda a reivindicar al gobierno como el actor más importante en la dirección de la sociedad, sin que ello implique que otros intereses no sean representados. Los funcionarios públicos reportan a los líderes políticos elegidos democráticamente. La gobernanza también comparte con el modelo burocrático la idea de legalidad y control público y la necesidad de procedimientos administrativos, pero da una gran prioridad a los procedimientos informales de interacción ciudadana en los que interviene para mediar y facilitar la cooperación entre los actores y sectores ciudadanos implicados (Pascual, 2010).

No se desechan los principios de eficacia y eficiencia de los recursos públicos, ni la posibilidad de la participación del mercado en la provisión de servicios públicos, pero pueden considerarse las tradiciones, instituciones y procesos que determinan el ejercicio del poder en una sociedad, incluyendo cómo se toman las decisiones en asuntos de interés público y cómo los ciudadanos participan en las decisiones públicas (Denhardt y Denhardt, 2007). Peters (2007) aclara que el incremento de la importancia de los actores no-gubernamentales no implica la desaparición de las responsabilidades del Estado, sino una atenuación de las decisiones jerárquicas en la toma de las decisiones públicas, y a la correcta separación del poder político-administrativo del poder económico.

1.2 Gobierno relacional y gobernanza

En definitiva, la idea de gobernanza surge vinculada a una etapa en que el neoliberalismo está en crisis. La NGP no logró recuperar el sentido de lo público que la burocracia había rodeado de lentitud, apagamiento e ineficiencia; sino que ahora, y a pesar del avance en la dinamización de algunos procesos administrativos (sobre todo en Estados Unidos, no así para América Latina), lo público evoca desconfianza, descontento; la intervención del mercado en lo público y la no intervención del Estado en la regulación del mercado, han hecho que se alcancen grados de desigualdad y pobreza alarmantes, y que en todo el mundo se despliegan fuertes redes de corrupción vinculadas a los núcleos de poder político-económico.

Ni la exacerbación de la función normativa logró la gobernabilidad deseada, pues no dio soluciones a las crisis sociales y económicas de la posguerra, ni la priorización de la función de provisión, a través de herramientas de gerencia privada, logra controlar las desigualdades que se hacen cada vez más visibles, provocando una pérdida de confianza y relevancia del quehacer público y por lo tanto altos grados de ingobernabilidad.

De esta manera, distintos actores, no necesariamente gubernamentales, buscan nuevas formas de administrar sus recursos, emergiendo formas de organización, en forma de redes colaborativas, en las que la confianza y la complementariedad desplazan a la competencia y a las dinámicas de ganar-perder. Ya sea en forma de movimientos sociales, de organizaciones de la sociedad civil, de colectivos de economías social y solidaria, de la reivindicación de la importancia que tiene el cuidado del medio ambiente, etc.; donde el gobierno tiene que encontrar una nueva forma de gobernar esta realidad, y a esta se le ha reconocido como gobernanza.

“Pocos términos tanto en el plano de las ciencias sociales, y de la práctica gubernamental son tan populares e indiscriminadamente utilizados como el de gobernanza” (Porrás, 2012: 9). El surgimiento del término está vinculado a la crisis de eficiencia del gobierno, su falta de legitimidad y de confianza por parte de los ciudadanos. Los diferentes enfoques de la gobernanza nacieron como respuesta a las preocupaciones sobre cómo se debería organizar el gobierno ante las crisis financieras y de legitimidad que se agudizaron en la década de 1970, así como a la crítica de las insuficiencias del modelo tradicional y del gobierno vinculado al Estado de Bienestar.

La gobernanza surge como un tipo de respuesta al panorama político, social y económico de las últimas décadas, dominado por la complejidad y la incertidumbre de la globalización (Beck, 1998). Se observa un aumento continuado de la abstención electoral y un descenso significativo en las tasas de afiliación en los partidos políticos y los grupos de interés. El desinterés, el escepticismo y el distanciamiento de la ciudadanía respecto a la política tradicional, basada en la participación a través de los partidos, las grandes organizaciones corporativas y las

elecciones apunta hacia un cierto estancamiento del modelo de gobierno democrático vigente y de sus modos de gobernar. En palabras de Aguilar (2016): “después de su impetuoso auge a la vuelta del milenio derribando los sistemas totalitarios y autoritarios, la democracia no atraviesa hoy por su mejor momento” (13).

Este trabajo retoma la idea expuesta por Joan Subirats (2010) sobre el gran cambio productivo, social y familiar que se ha ido produciendo en los últimos años, al ritmo de la revolución tecnológica y de la globalización que ha desarticulado al entramado político institucional, haciendo entrar en crisis (y quizás de manera definitiva) a las formas tradicionales e institucionales de hacer política.

Joan Subirats (2010:18-19) ubica estos cambios en dos grandes vertientes: i) por un lado, una rápida transición de una economía productiva a una economía con un fuerte y creciente componente financiero, aprovechando el rapidísimo cambio tecnológico y la pérdida de centralidad y de estabilidad del trabajo como elemento nodal de estructuración social; ii) un fuerte proceso de individualización y de reestructuración de los espacios de socialización como la familia y el trabajo, implicando esto que las formas de articulación social (familias, lugares de trabajo, organizaciones políticas y sindicales, barrios y comunidades) se debiliten y se vuelvan menos capaces de encauzar y gestionar sus conflictos. A lo cual se agrega una vertiente más: iii) el intenso proceso de urbanización que a escala mundial genera consecuencias sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales.

En suma, en un escenario de creciente individualización, donde los espacios y esferas de socialización son más frágiles y discontinuos, las políticas tradicionales tienen más dificultades de ser efectivas, puesto que su especialización y segmentación (en políticas sectoriales como salud, educación, vivienda, trabajo, servicios sociales, etc.), anteriormente quedaba compensada por la capacidad de articulación que ofrecía el trabajo, el entorno social o la familia (Subirats, 2010: 21).

Es decir, que el paso de una sociedad que podía ser explicada a partir de ejes de desigualdad esencialmente verticales (arriba-abajo) y materiales, a una sociedad en la que se hacen más frágiles o se rompen los vínculos de integración social (dentro-

fuera) genera, por tanto, una mayor complejidad en el diagnóstico y en la búsqueda de soluciones, tarea que sobrepasa el modelo tradicional y gerencial de gobierno.

Frente a esa realidad cambiante, se habla del gobierno relacional, como una respuesta a la emergencia de rearticulación social, mejora de la capacidad de organización y acción de las sociedades, donde la función relacional se convierte en estructurante y aumenta su complejidad y amplitud de sus objetivos, teniendo como elemento esencial a la participación ciudadana y las redes colaborativas de actores plurales.

El gobierno red propicia una gestión eficaz y eficiente de servicios, pero no sólo desde el punto de vista de la reducción de costes y aumento de productividad, sino también de la incorporación de acciones comunitaria que contribuyan al fortalecimiento del tejido asociativo. Dentro de este tipo de gobierno, la función normativa se centra en diseñar los marcos institucionales reguladores, así como los incentivos y constricciones en la actuación de los actores y sectores de la ciudadanía para incentivar, fortalecer y dar estabilidad a la acción colectiva.

Como se mencionó en el apartado anterior, la forma de gobernar en el tipo de gobierno relacional es la gobernanza. Y uno de los primeros retos que se tiene en esta investigación es definir qué se entiende por gobernanza.

Para comprender el término, es necesario, primero, desvincularlo de su uso arcaico, es decir de su significado etimológico, ya que, como lo explica Aguilar (2016) este no implica a la gobernanza como hoy se la debate. Los antecedentes del término se remontan al siglo XVII, en español, inglés y francés, definida como “la acción o el efecto de gobernar”, de aquí que el uso de la palabra haya sido sustituido por “gobierno”. Pero, si se recuerda que la gobernanza es una forma de gobernar que responde el cómo se gobierna, se observa que esta definición está incompleta.

La gobernanza, siguiendo a Aguilar (2016), renació como concepto entre 1989 y 1992 a través de las propuestas que el Banco Mundial (BM) hizo para replantear el papel del Estado en las sociedades. En su reporte de 1989 “El África subsahariana, de la crisis al desarrollo sustentable una perspectiva de largo plazo” se señaló la

necesidad de una mejor gobernanza o de un mejor proceso de gobernar, es decir, que ya no se habló de un mejor gobierno como agente o institución. Y en el reporte de 1992: “Gobernanza y Desarrollo”, se describió la “buena gobernanza” de una manera prescriptiva e indicativa. En estos informes se argumentaba que las instituciones creadas para resolver los problemas sociales ya no tienen los recursos necesarios para hacerlo e indicaban una serie de recomendaciones para lograr la buena gobernanza.

Más tarde fueron la Comisión de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su cuaderno *Conceptualising Governance (1997,)* las organizaciones, que en 1997 ofrecieron una definición del término incorporando mucha de la producción académica que refería a este nuevo enfoque, definiéndola como “el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa con el fin de dirigir los asuntos de una nación. Es el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y procesan sus diferencias.”

Más recientemente, el PNUD en sus *Governance Indicators: User’s Guide, 2004, 2007* afirma que la gobernanza:

Es el sistema de valores, políticas e instituciones por medio de los cuales una sociedad administra sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones dentro del Estado y entre el Estado, la sociedad civil y sector privado. Es el modo en que una sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones logrando un entendimiento, acuerdo y acción mutuos. Comprende los mecanismos y procesos destinados a que los ciudadanos y grupos articulen sus intereses, arbitren sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones legales.

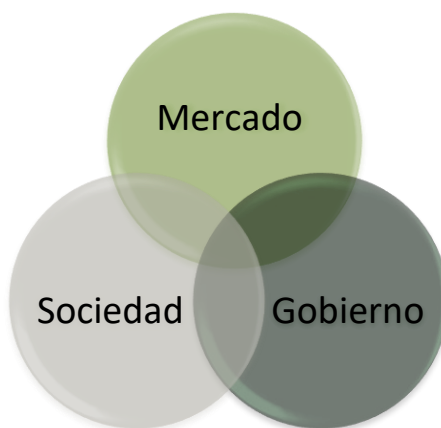
El debate de la “buena gobernanza”, iniciado en buena medida por el BM al identificar a la “mala gobernanza” como una consecuencia de la crisis económica en varios países “del tercer mundo”, logró una mejora en términos de transparencia y rendición de cuentas en los países hacia los cuales iban dirigidos los informes. Pero, se le reconoce como una normativa al poner sobre la mesa la posibilidad de que los

países subdesarrollados importaran los modelos occidentales de rendición de cuentas y democracia (Kjaer, 2010).

Un segundo momento para la gobernanza, puede resumirse en lo que para este trabajo se reconocerá como el “modelo de las tres esferas de la sociedad”, descrito por muchos autores, principalmente en Estados Unidos y el Reino Unido, como lo son Moore y Benington, Kooiman, Rhodes, Mayntz, Klijn y Kooppenjan, entre otros, en el que se establece que en toda sociedad existen tres grupos sociales (esferas), de igual tamaño e importancia que deben entrar en equilibrio a la hora de tomar decisiones: el gobierno, la sociedad civil organizada y los mercados o empresas privadas (Ver figura 1).

La alianza de lo público y lo privado, o lo que se encuentra en el centro de estos tres conjuntos, el intercambio de recursos de las tres esferas representa la gobernanza.

Figura 1.1 Tres esferas de la sociedad



Fuente: tomado de Moore y Benington, 2011

Se observa a la gobernanza como un tipo de gobierno en red. Las redes difieren del modelo normativo pues no consisten en una receta sino en una interdependencia de tres actores. De esta manera, a inicios de la década de los 90's la gobernanza fue considerada como la manera en que el poder es usado, a través de redes, para

administrar los recursos económicos y sociales con el objeto de lograr el desarrollo (Martínez, 2012).

Pueden observarse algunas contribuciones a esta nueva noción de la gobernanza, que surgen vinculadas a los estudios de la ciencia política, la administración pública y las políticas públicas, y se resumen en la siguiente tabla (ver tabla 1.2).

Tabla 1.2 Contribuciones iniciales a la gobernanza desde la Ciencia Política

Autor	Obra	Contribución
Jan Kooiman	Gobernanza moderna (1993)	Todas las sociedades en la medida en que son capaces de mantenerse y adaptarse generan procesos de gobernanza. Los procesos de política pública son siempre resultados de intercambios y conflictos entre actores gubernamentales y no gubernamentales.
Roderick Rhodes	La nueva gobernanza (1996)	Ante la falta de legitimidad y recursos, los gobiernos tienden a incorporar actores no gubernamentales a sus procesos de política pública. Esta incorporación se da en forma de redes.
Kickert, Klijn y Koppenjan	Gestionando redes complejas (1997)	Las redes interorganizacionales vinculadas al diseño, implementación y evaluación de la política pública son una realidad importante en las sociedades contemporáneas y los gobiernos tienen a su disposición diversos instrumentos, directos e indirectos para gestionarlos.

Fuente: elaboración propia con base en Porras (2012).

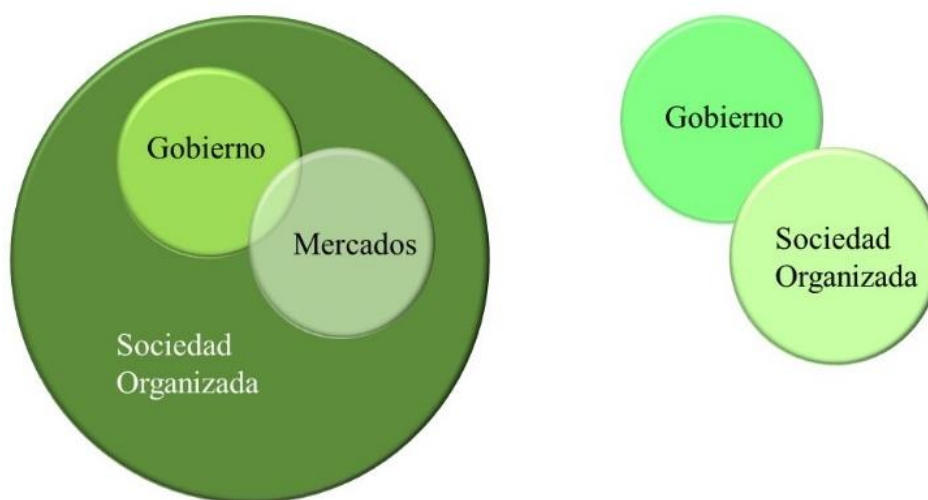
Rhodes (1996) por ejemplo, identifica las diferentes reglas que guían a cada una de las tres esferas: i) los mercados operan movidos por la competencia y su medio de intercambio son los precios; ii) el gobierno, se mueve mediante el poder y lo opera a través de mecanismos de comando y control; iii) la sociedad civil está basada en reciprocidad y confianza.

La gobernanza se presenta de esta manera como una solución a la crisis de gobernabilidad del Estado, orientada hacia la cooperación entre los protagonistas, minimizando la dimensión conflictiva de las sociedades, pues presenta a la política

como una búsqueda del consenso que se realiza entre la “gente de buena voluntad, dotada de los mismos recursos, en un contexto a-histórico y a-espacial” (Hufty, 2008: 7).

En este modelo existe el presupuesto de que la convergencia entre las tres esferas es posible y plausible. Sin embargo, en las sociedades complejas actuales lo que existe son cantidades ilimitadas de actores que tienen dificultades para ponerse de acuerdo, convergiendo en un entorno de conflicto (el conflicto no visto como negativo sino como esencial a los procesos democráticos). De esta manera, lo que persiste son escenarios distintos donde las combinaciones y centros de poder de actores, ni están equilibrados, ni pueden presentarse de la misma manera siempre (ver figura 2).

Figura 1.2 Posibles escenarios de la gobernanza



Fuente: tomado de Porras, 2017 (s/p).

La convergencia de estas esferas no puede ser vista como un asunto técnico, este modelo olvida el peso de la negociación y las élites de poder, ya sean políticas, sociales o económicas. Otra argumentación que se hace en este trabajo es que es imposible que en todos los escenarios, las tres esferas dependan una de otra en el mismo grado y tengan siempre el mismo grado de participación.

En un tercer momento, la gobernanza es entendida como un conjunto de redes interorganizacionales y redes colaborativas, mucho más complejas (Kjaer, 2010). Esta noción del concepto es la que está siendo mayormente analizada en el campo de la ciencia política y la administración pública en los últimos años.

Una de las características de las redes es que el poder se encuentra disperso y recae en la relación entre actores, por lo tanto, la responsabilidad de una política en particular o del resultado de una política, es difícil de demostrar, generando un panorama difícil para la democracia. Pues, las redes no muestran actores equilibrados sino centralidades de los nodos de poder, que no son siempre los mismos.

Esta idea es también mayormente ejercida en el ámbito de lo local, donde “es más fácil observar las redes en la implementación de políticas públicas y donde (idealmente) tienen lugar la mayor cantidad de programas y actividades públicas” (Kjaer, 2010: 37).

Esta nueva noción, ha provocado que, si en un principio la idea de gobernanza era apuntar hacia “el buen gobierno” o al “gobierno corporativo”, se entienda ahora como un concepto multívoco, que no da certidumbre sobre quién hace qué y por qué; y que además, corre el riesgo de sobreutilizarse. Es por esta razón que es preciso dibujar un camino útil para la prevención de este riesgo.

a) Características de la gobernanza

Varios autores, entre los que destacan: Rhodes, Porras, Pascual y Godás, Ziccardi, Aguilar, coinciden en que las siguientes son características esenciales de la gobernanza:

- Implica reconocer que lo público es el conjunto de las interdependencias e interacciones que existen en un territorio.
- Promueve una ciudadanía consciente de su papel y activa en su tarea de conseguir una mejor calidad de vida.
- Requiere de una buena administración y de un funcionariado motivado, calificado y respetuoso con los valores de lo público.

- Necesita de instituciones fuertes que refuercen los valores de la ciudadanía.
- Los funcionarios públicos deben reconocer que gestionan instituciones y no empresas y que más allá de producir servicios la finalidad central de sus tareas es generar institucionalidad democrática.
- Dirigir las acciones de gobierno a objetivos de ciudadanía.
- Los fondos públicos deben actuar como catalizadores de la involucración ciudadana.
- Necesita un nuevo protagonismo de la política y de los liderazgos políticos.
- Está basada en la gestión relacional.

Algo importante que ayuda a la comprensión de la gobernanza es la noción sobre cuál debe ser el rol de los diferentes actores, Pascual (2011: 96-98) considera los siguientes:

- Políticos electos: deben tener un papel protagónico y consolidarse como líderes dinámicos capaces de organizar el compromiso colectivo y la acción compartida, y sobre todo promover el desarrollo endógeno⁶ de sus territorios.
- Ciudadanía: pasa de receptora de prestaciones sociales y servicios a sujeto de derechos y deberes, el ciudadano fortalece sus valores de lo colectivo por encima de lo individual.
- Administradores públicos: encargados de generar institucionalidad

⁶ El concepto de desarrollo endógeno está asociado con la capacidad de una comunidad local para utilizar el potencial de desarrollo existente en el territorio y dar respuesta a los desafíos que se le plantean en un momento histórico determinado. Dentro de la teoría del desarrollo endógeno, se entiende al territorio como un agente de transformación social, del que forman parte los actores y organizaciones que colaboran en la toma de decisiones locales. Es así como el desarrollo endógeno es más comúnmente (y actualmente) reconocido como desarrollo local. Esta visión sostiene que el desarrollo de un territorio, en el contexto neoliberal, debe ser el resultado de esfuerzos endógenos, donde los beneficios y decisiones alcancen la cuestión de la cultura y se favorezcan los mecanismos de defensa social frente a una posibilidad de alineación total. El primer factor de desarrollo endógeno a considerar refiere a los actores presentes en el territorio en cuestión. Se debe ubicar a las instituciones como el segundo factor del desarrollo regional endógeno. Un tercer factor del territorio es el concepto de "cultura local" que denota la existencia de una cosmogonía (una visión del mundo y un conjunto de respuestas a las preguntas fundamentales de los seres humanos) y de una ética (conjunto de normas que reglan las relaciones entre los individuos del grupo y entre éste y su base material de recursos o medio ambiente) que en un lugar o territorio determinado asumen características distintas de otros espacios (Boisier, 1997).

democrática y hacer buen uso de los fondos públicos.

- Empresas: deben participar en la generación de políticas públicas y en la provisión de algunos servicios (aquellos que no generen monopolios o externalidades negativas a lo público).
- Tercer sector: capaz de promover una ciudadanía responsable con su ciudad. Su capacidad de asociación le permite articular respuestas diversas a la complejidad de los retos sociales.

b) Gobernanza y gobernabilidad

La idea de gobernanza ha sido confundida con el concepto de gobernabilidad, es necesario aclarar la distinción entre ambos conceptos. La gobernabilidad es hacer gobernable a algo o a alguien. Sin embargo, el gobierno ha perdido su capacidad para ejercer esa gobernabilidad. Desde la NGP se observa una sobrecarga del gobierno, sobrecarga de demandas y de actores cuyo efecto es la escala y complejidad de los problemas públicos, que hace que su manejo sea más complicado y costoso para los gobiernos hasta el punto de que pueden llegar a ser inmanejables con las capacidades que poseen para regularlos, controlarlos o encontrarles una solución suficientemente satisfactoria (Aguilar, 2016). Se habla entonces de la “crisis de la gobernabilidad”.

De este modo, la cuestión de la gobernabilidad se desplaza de la ineficiencia a la insuficiencia y la gobernanza es la forma de gobernar que se plantea la cuestión de la insuficiencia y le busca una respuesta. Así pues, la gobernanza no es lo mismo que la gobernabilidad, pero puede o más bien debe abarcarla, es decir que la gobernabilidad posibilita la gobernanza y la gobernanza ayuda a lograr la gobernabilidad.

Es necesario reconocer esa interdependencia de ambos conceptos por que más que declarar la inviabilidad gubernativa del gobierno democrático o su insuficiencia, la gobernanza puede aportar a revalorizar la importancia y necesidad de la acción del gobierno, arrinconado o inhibido por la idea neoliberal de que los mercados gobiernan mejor los asuntos económicos y sociales que los gobiernos. Gobernanza

es un concepto gubernamental del gobernar y por lo tanto puede facilitar el camino para la recuperación de la gobernabilidad.

La gobernanza debe ser entendida, no como una modalidad específica de relaciones gobierno- sociedad, sino como el proceso por el cual se pueden establecer objetivos interorganizacionales y se mantiene el orden sociopolítico. Por lo tanto, se comprende que la gobernanza pertenece a un orden distinto a la gobernabilidad, en tanto que la primera es una forma de gobernar y la segunda la capacidad que tiene el gobierno para gobernar.

Como Aguilar (2016) lo resume, el enfoque de la gobernabilidad ha sido el supuesto de que un gobierno capaz es suficiente para dirigir por sí mismo a la sociedad, conducirla, coordinarla y por ende fue lógico considerar que la dotación o devolución de capacidades al gobierno democrático es la condición necesaria y suficiente para gobernar. En un segundo momento, la insuficiencia se propuso ser subsanada con la intervención del sector privado, pero el desplazamiento de lo público ha sido tal, que han surgido nuevas y más grandes complejidades a la hora de administrarlo. El tercer momento, el de la gobernanza, se presenta como la respuesta a esta cuestión de la insuficiencia directiva del gobierno, en tanto afirma que, si bien es necesario otorgar o devolver al gobierno las capacidades que necesita para superar sus deficiencias y estar en condiciones de conducir y coordinar a sus sociedades, es importante la inclusión de nuevos actores que apoyen los procesos de gobierno a través del trabajo en red.

c) Gobernanza en el marco de las redes colaborativas

El necesario cambio en la forma de gobernar los territorios no se justifica únicamente por la necesidad de gobernar más democráticamente, sino en el hecho de que se está produciendo una gran transformación en las sociedades que afecta la economía, la estructura social, la organización del espacio, la educación, la cultura y por ende, la estructura de la manera de gobernar.

La sociedad atraviesa un cambio de la sociedad industrial a la sociedad red o sociedad del conocimiento, lo cual, en palabras de Pascual (2008), “significa un

cambio social tan importante como el paso de la sociedad agrícola y artesanal a la industrial” (51). La sociedad red está basada en las tecnologías de la información y la comunicación.

El desarrollo de la forma de gobernar que prioriza la función relacional del gobierno, es el reflejo de un cambio sustantivo verificado en la sociedad, en los sistemas sociopolíticos y económicos. Porras (2016) habla de “un giro social hacia las redes”, y en este nuevo paradigma, los gobiernos tienen también que reinventarse, desarrollando un papel activo en la creación y consolidación de redes de acción, involucrando a la pluralidad de agentes que actúan en el territorio.

Como lo explican Gomá y Godás (2009):

La articulación de nuevas estructuras para el trabajo horizontal e intersectorial implica pasar de la simple coordinación de actores al trabajo en red. Ello implica establecer un profundo compromiso con la participación. La promoción de las dinámicas comunitarias, el fortalecimiento de las redes sociales y la implicación de nuevos actores en la acción constituyen criterios de relación que conllevan entender la participación no como mera consulta, sino como corresponsabilidad en las decisiones y las acciones que se deben tomar (18).

Como se mencionó, el enfoque de redes es al día de hoy el que mayor consenso teórico y empírico generan en torno a la gobernanza, es incluso, como menciona Porras (2016) “el que ha alcanzado un cierto estatus de ortodoxia” (90). Al referirse, la gobernanza, a un cambio en el significado del gobierno, o particularmente a la forma de gobernar, se describe la forma en que las jerarquías y las burocracias coexisten, se contraponen y complementan con la noción de redes, siendo su objetivo el de administrarlas y direccionarlas.

Rhodes (1996), en sus primeros estudios sobre gobernanza, argumenta que las redes pueden consolidarse a tal grado que introducen dinámicas no verticales dentro de las burocracias estatales, promoviendo los intereses privados de los actores no gubernamentales que las forman. De esta manera, el enfoque de redes de gobernanza presenta las siguientes características descritas por Porras (2016):

- La interdependencia entre organizaciones, las redes implican a actores no estatales y modifican las fronteras tradicionales entre lo público y lo privado.
- Las interacciones entre los miembros de las redes con el objeto de obtener los recursos necesarios para la consecución de sus objetivos.
- La importancia asignada a las reglas acordadas por los miembros de las redes, para mantener interacciones basadas en la confianza mutua.
- Las redes presentan un grado significativo de autonomía del Estado, ya que, muchas veces, son autorganizadas.
- El Estado dirige las redes, la gobernanza prioriza que el gobierno trabaje de manera colaborativa con otros actores.

Al hablar de redes colaborativas no se está refiriendo a la total conducción del gobierno mediante modelos no jerárquicos de trabajo. La jerarquía y la autoridad no pueden ser remplazadas, pero sí adaptarse a las redes. La noción de redes, introduce una nueva lógica de relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, misma que no es estadocéntrica, ni totalmente desestatizada y desregulada; se trata de la negociación y el consenso, del encuentro entre actores que, idealmente no se produce de manera espontánea, sino que responde a una profunda reforma administrativa que posibilite cumplir los nuevos roles.

En el gobierno red se hace referencia a la necesidad de que los gobiernos representativos ejerzan una gestión relacional capaz de vertebrar al conjunto social para responder de manera colectiva y compartida a los desafíos públicos. La priorización de la función relacional del gobierno no es otra cosa que la avocación a poner sus competencias y recursos en función de la mejora de la capacidad de organización y acción de su territorio, y de este modo poder afrontar el aumento progresivo y la complejidad de los retos y demandas de la ciudadanía.

La gestión de redes puede definirse, siguiendo a Pascual (2009), de la siguiente manera: “conjunto de métodos y técnicas para lograr una respuesta compartida y articuladora de esfuerzos y recursos entre diferentes actores y sectores (y niveles de gobierno) a los retos que un territorio tiene planteados” (52).

Algunas de estas técnicas y métodos, descritas por Pascual (2009 y 1999) se enlistan a continuación:

- Planes estratégicos: desarrollados desde la NGP a partir de la cooperación pública y privada y la participación ciudadana, constituyen un buen inicio de la gestión relacional, pues describen una estrategia compartida entre los principales actores.
- Negociación relacional de los conflictos públicos: representa un tipo de negociación caracterizada porque el resultado que busca es el mejoramiento de la relación entre los protagonistas de la misma y con ello obtener mayor confianza mutua y desarrollar proyectos basados en la cooperación.
- Técnicas de mediación.
- Participación ciudadana y soporte social de las políticas públicas: pensar, más que en una estrategia de participación, en la participación como una estrategia que fortalezca la capacidad de organización y acción de los participantes.
- Gestión de proyectos en red: son útiles el uso de matrices de actores en el marco de la dirección sistémica por objetivos.

Sin duda, además del marco institucional, el trabajo en red requiere de acuerdo con Navarro (2009) de dos elementos: i) un número de socios potenciales con sus respectivos recursos y; ii) la existencia de un marco previo de relaciones cooperativas o de conflicto. Esto supone que la existencia de relaciones cooperativas y de confianza previas, en la forma de asociaciones o de redes inter-instituciones, condiciona el éxito de la acción conjunta, y el desarrollo de la gobernanza.

Una red colaborativa, refiere a la noción de que diferentes actores (individuales, colectivos o institucionales) aportan recursos y conocimientos para un proyecto común y se unen para un mejor resultado.

Una de las primeras hipótesis que plantea este trabajo es que el desarrollo de una forma de gobernar como lo es la de la gobernanza, necesita de la formación de alianzas o coaliciones, y que éstas, pueden venir explicadas por el previo

conocimiento de beneficios y costes de lo que implica una acción conjunta respecto a una acción individual y del poder que la acción conjunta puede llegar a tener para modificar o impulsar decisiones públicas.

Sin embargo, ante una realidad social, comunitaria, familiar y personal caracterizada por el cambio, una política social inclusiva y una acción social en red deben caracterizarse por la flexibilidad, la creatividad y la capacidad para adecuarse a los códigos y a los tiempos de personas y colectivos que tienen diversos niveles de accesibilidad, de vinculación a los diferentes sistemas de protección y de comprensión de sus derechos, no es suficiente la noción de redes sino se la completa con la gestión territorial.

1.3 El papel del territorio dentro del enfoque de la gobernanza

Hasta aquí varias cosas se han anotado: existen distintos regímenes de gobierno, uno de ellos es el democrático y dentro de este se encuentran diferentes tipos de gobierno que dependen de la función de gobierno que priorizan: el gobierno legalista, que prioriza la función normativa; el gobierno proveedor, que favorece la función de provisión y el gobierno red que se organiza a partir de la función relacional, los tipos de gobierno responden a la pregunta ¿qué objetivos persigue el gobierno?

Otra cosa, son las formas de gobierno, que tienen que ver con cómo pueden lograrse esos objetivos, a través de qué valores y herramientas, y se han enunciado tres: la administración pública tradicional o burocrática, la nueva gerencia pública y la gobernanza. Estas tres formas de gobierno, se han descrito a manera de tipos ideales; para los primeros dos, existe evidencia empírica que permite anotar sus deficiencias; pero la tercera, es una forma de gobierno que, podría decirse, se está explorando. La propia palabra ha caído en una sobreutilización, no vista antes ni con la APT ni con la NGP, esta sobreutilización deriva de la complejidad de los procesos sociales que se desarrollan en lo que se ha reconocido como la sociedad red, y los cambios que con ella emergen.

Por lo tanto, existe una dificultad para enlistar las características y elementos de la gobernanza, como no la existe para la APT y la NGP. Pero, varias cosas son claras: es una nueva forma de gobernar, lo cual implica que no es lo mismo que gobierno, ni un tipo de participación ciudadana, ni un tipo de política pública o programa público; y no es sinónimo de gobernabilidad. Se han descrito también, los diferentes momentos por los cuales el concepto ha atravesado, siendo el enfoque de redes el que hasta el día de hoy presenta mayor consenso en la literatura académica.

Ahora bien, uno de los grandes retos del presente trabajo es vincular la literatura del concepto de gobernanza que se hace desde la ciencia política y la administración pública a las nociones del concepto que surgen en los estudios urbanos y regionales. Para una mejor comprensión del marco teórico, se reconoce aquí un cuarto momento o enfoque del concepto de gobernanza: la gobernanza territorial.

Trasladar la discusión teórica de la gobernanza, ampliamente estudiada desde la ciencia política y la administración pública, al plano de lo territorial, es urgente. Recordando que uno de los objetivos de este trabajo es observar a la gobernanza como una realidad objetiva, se establece que la única manera de hacerlo es territorializándola, es decir, definiendo las estrategias territoriales que favorezcan el desarrollo de un territorio.

Este trabajo se inscribe, no sólo, en el enfoque de la gobernanza que la entiende como una forma de gobernar que prioriza su función relacional a través de redes colaborativas, sino en el enfoque de la gobernanza territorial que argumenta que esas redes colaborativas se desarrollan en un determinado lugar y que este lugar adquiere el papel de actor.

Este enfoque, no necesariamente difiere de otras formas de analizar a la gobernanza, pues toda gobernanza es territorial. Sin embargo, las investigaciones que se hacen en torno a la gobernanza desde la ciencia política y la administración pública demuestran una visión aterritorial de la misma.

En este caso, se argumenta aquí, que los adjetivos importan, pues subrayan una característica, que aunque intrínseca, se necesita evidenciar (otro ejemplo puede

ser el de la economía social y solidaria: toda economía es social, sin embargo, es necesario, ante los embates del sistema económico dominante, resaltar la cualidad social de la economía). La importancia y centralidad estratégica del territorio como espacio operativo de la gobernanza cualifica este nuevo modo de gobierno porque los territorios, son la fuente para el desarrollo y para establecer las bases para gobernar.

Es importante señalar que no se comparte la noción de gobernanza territorial como una mera aplicación de los principios de la gobernanza a la política territorial y urbana, sino como un proceso con un carácter más específico, donde el territorio es visto como actor y receptor de la acción pública.

La gobernanza territorial refiere a la

emergencia y puesta en práctica de formas de planeación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas (caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos), respaldadas por una multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución (trabajando en redes colaborativas) (Farinós, 2008:14, paréntesis míos).

Siguiendo a Farinós (2008), el resultado de esta forma de gobernar sería una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial. El primer reto que se reconoce en este enfoque es generar las condiciones más favorables para poder desarrollar acciones territoriales conjuntas. De esta manera, pueden ubicarse ciertas características al enfoque, que ayudan a la generación de condiciones idóneas:

a) El territorio como herramienta primordial

El territorio es el elemento físico y social que facilita la acción de la gobernanza. El proceso de su delimitación deberá estar integrado por los más actores posibles. Los objetivos de las estrategias deberán ser claros, pues serán estos los que definan el territorio y no viceversa. Más adelante se da cuenta de un concepto y delimitación del territorio, desde los estudios urbanos.

b) Cohesión territorial

Desde 1986, el objetivo de la política de cohesión ha sido potenciar la cohesión económica y social. El Tratado de Lisboa y la nueva estrategia de alto nivel de la Unión Europea introducen una tercera dimensión: la cohesión territorial⁷.

Este término, ha sido introducido principalmente en España y muy fuertemente en la región de Andalucía. Se refiere a

un principio para las actuaciones públicas encaminadas al logro de objetivos como crear lazos de unión entre los miembros de una comunidad territorial (cohesión social) y favorecer su acceso equitativo a servicios y equipamientos (equidad/justicia espacial), configurar un auténtico proyecto territorial común (identidad) partiendo del respeto a la diversidad y a las particularidades, articular y comunicar las distintas partes del territorio y romper las actuales tendencias hacia la polarización y desigualdad entre territorios aprovechando las fortalezas y rasgos inherentes de cada uno de ellos. Se trata, además, de buscar la cohesión o coherencia interna del territorio, así como la mejor conectividad de dicho territorio con otros territorios vecinos⁸.

De esta manera, la cohesión se vuelve un principio para el ejercicio de lo público, encaminado al desarrollo territorial, y, de acuerdo con Farinós (2008) comprende tres elementos esenciales: i) la articulación física entre las partes del territorio considerado, por ejemplo al interior de una ciudad o de una metrópoli; ii) equidad territorial, entendida como una igualdad de oportunidades para que una persona se desarrolle a lo largo de un territorio y; iii) la identificación que guarda la población que habita un territorio con los elementos físicos, culturales y simbólicos de ese territorio.

Cohesión social y cohesión territorial van juntas, así como sociedad y territorio no pueden concebirse por separado. El territorio es un espacio social y político y allí se

⁷Comisión Europea de Política Regional, consultado en: http://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/territorial-cohesion/

⁸ Documento de trabajo del Foro entorno al Libro Verde sobre la cohesión territorial, Observatorio de la Diversidad, Cohesión y el Desarrollo Territorial de Andalucía, 2009.

expresa la manifestación física de la cohesión y el equilibrio social, o como bien lo apunta Iracheta (2010) “los territorios son totalidades socio-espaciales”.

c) Gobierno local: gestor del territorio

Es importante que las autoridades conozcan los elementos del territorio, de sus jurisdicciones y los espacios heterogéneos que en ellos confluyen. Si se desconoce el territorio será imposible activar el capital humano, material, natural y social del mismo.

Es así como la gobernanza territorial, presenta como característica primordial a la cooperación e interacción entre el Estado y los actores no gubernamentales compartiendo una visión común de las potencialidades y limitaciones del territorio en cuestión. Es por ello por lo que el gobierno local adquiere un papel prioritario, pues es desde este ámbito dónde se facilita la planificación y gestión del territorio dando la pauta para la negociación y la innovación (Rodríguez y Rosas, 2016).

La base territorial para el logro de la gobernanza plantea características ideales del gobierno, resumidas por Stoker, (2010) de la siguiente manera:

1. Que tengan un fuerte componente geográfico en relación con el territorio regido por una determinada administración local. La justificación de esta idea es evidente, puesto que el gobierno local es por definición un sistema de gobierno responsable de un territorio determinado, de forma que sus funciones deberían tener una estrecha relación con ese territorio.
2. Requieren un alto grado de integración para una correcta ejecución. En este punto, la necesidad de coordinar y combinar un amplio abanico de actuaciones que afectan a gran número de organismos e individuos justifica las reclamaciones en favor de una mayor incidencia de las administraciones locales.

Se ha dicho que para transitar hacia el nuevo modo de gobernar que es la gobernanza territorial, es necesario disponer de una unidad relacional básica a partir

de la cual configurar las redes colaborativas, las alianzas y acuerdos para el desarrollo de proyectos cooperativos y que es claro que ésta debe ser el municipio. Una de las claves que indica que es el ayuntamiento el nivel donde la transición a la gobernanza puede ocurrir es la proximidad que éste mantiene con los habitantes del territorio.

Lo primero que los gobiernos locales (para el caso de México los ayuntamientos) tienen que reconocer es que los retos ya no pueden ser afrontados por la forma de gobernar tradicional ni gerencial, pues éstos lo conciben fundamentalmente como un ente proveedor de servicios, lo que genera una pérdida de peso del ayuntamiento en la ciudad, una deslegitimación de lo público y de la política y la constante espera del ciudadano a ser provisto de servicios, que en muchas ocasiones, no solicitó.

Dentro del marco de la gobernanza territorial los ayuntamientos adquieren un papel innovador, pues pasan de proveedores y gestores de recursos a configurarse como representantes democráticos de la ciudadanía y por lo tanto, representantes de la ciudad que organizan y promueven estrategias para que ésta pueda afrontar colectivamente los desafíos que tiene planteados (Pascual, 2016).

Por esta razón, el diseño e intervención territorial requieren de una sólida base municipal. Desde el municipalismo se establece que la tarea del ayuntamiento es la de fortalecer la capacidad de organización y acción del conjunto de la ciudad.

Frente al modelo de gobierno proveedor y centrado en la gestión de recursos propios, que conlleva una pérdida de peso social y político del ayuntamiento, aquí (en la gobernanza) éste gana en protagonismo político y en peso social liderando un proyecto de toda la ciudad para hacer frente a la crisis social y al cambio de época (Pascual, 2016: 296).

La gobernanza territorial necesita de un ayuntamiento que priorice su función relacional que considere todo aquello que preocupa ampliamente a la ciudadanía y que es básico para el progreso de la ciudad y desarrolla los procesos necesarios,

donde no solo involucra recursos propios, sino que considera todo el capital disponible (social, humano, ambiental, etc.) para ofrecer soluciones.

De acuerdo con Pascual (2017a), en esta nueva forma de gobernar el ayuntamiento importa porque:

1. Siendo el ente de gobierno más próximo a la ciudadanía tiene una mayor capacidad para delimitar e intervenir en el territorio, y comprende que puede diseñar distintas estrategias para los distintos tipos de territorios que se plantee.
2. Impulsa la creación de clústers económicos y de redes de cooperación social.
3. Al ser un ámbito “pequeño” de gobierno, se favorece el liderazgo político relacional, donde las figuras de los funcionarios públicos se hacen cercanas a la gente y los canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad son más directos.

d) Participación ciudadana

Se refiere al involucramiento de la población en asuntos públicos y concretamente en las decisiones con impacto sobre el territorio, lo que permite la ordenación adecuada del espacio generando el aprovechamiento de oportunidades de desarrollo mediante proyectos concretos y realizables (Rodríguez y Rosas, 2016).

Los retos que enfrentan los gobiernos y sus dependencias administrativas incluyen el mejoramiento de su capacidad para desarrollar el territorio. La participación de la sociedad en los asuntos públicos ya no se reduce a una sola delegación del poder; sino que trata de “una demanda de involucramiento de la sociedad en el gobierno” (Canto Chac, 2010:21). Ciudadano ya no solamente significa salir a votar el día de las elecciones, ciudadano va más allá y principalmente en tres categorías: los derechos individuales, la pertenencia a una comunidad política con un importante componente espacial y la participación en la vida pública. Se trata de una visión de ciudadano que reivindica sus derechos y que es activo en la vida pública.

De acuerdo con Ziccardi (2010) la participación ciudadana hace referencia a formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (que no son lo mismo que individuales) que se conjuntan para lograr un fin común. Para que esto sea posible es necesaria la apertura de nuevos espacios de participación dirigidos por reglas claras y orientadas a la deliberación pública o a la interacción social que fomente la deliberación pública.

Borja (1987) la considera un estilo de hacer política entre el Estado y la sociedad, esta supone alcanzar la racionalización y la descentralización del Estado. De esta manera, participar presume la idea de formar parte de, en este caso, una comunidad y un territorio.

Ziccardi (2002) hace referencia a tres tipos de participación:

1. La participación contenida dentro del marco legal y normativo: el fin es la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios. Ejemplos: los comités vecinales y los comités de planeación del desarrollo municipal.
2. La participación autónoma: participación de los ciudadanos a través de algún tipo de organización de la sociedad civil y que, por ello no suele ser organizada desde las instituciones gubernamentales sino por la propia sociedad.
3. Participación clientelista: caracterizada porque la autoridad e individuos se relacionan con las instituciones gubernamentales por medio de formas de intercambio de bienes y favores.

Estas formas de participación tienen como común denominador, la búsqueda por acercar la toma de decisiones hacia los gobernados. Por lo tanto, la democracia participativa se dirige a alcanzar más y mejores formas de democracia representativa. Los procesos democratizadores, tienen un futuro incierto, pero la generalidad de éstos está basada en mayor apertura de los procesos decisorios gubernamentales hacia la sociedad y, sin duda sus resultados se consolidan como medios de control de la sociedad sobre el gobierno dando vida a conceptos como la

rendición de cuentas, la transparencia, el desarrollo local y la descentralización que son en sí mismos componentes de la gobernanza.

Sin embargo, estas maneras de participación tienen una connotación “positiva”, casi institucional, incluso la autónoma; cuando lo que permea en las ciudades, en los territorios, es un tipo de participación mucho más espontánea y violenta, misma que no puede dejarse de lado en este análisis pues es la participación que, como apunta Harvey, (2013) proviene de la base social. Estas formas de participación, plantones, marchas, toma de espacios públicos, etc. deben analizarse para comprender cuál es su papel dentro de la gobernanza.

Se agrupan así, dos grandes tipos de participación: aquella donde los ciudadanos utilizan mecanismos formales de participación y otra donde lo que prevalece es la informalidad. Ambos grupos tienen un sentido dentro de la gobernanza, sobre todo si se distinguen distintos tipos de territorios. Pues hay ciudades donde el gobierno local ha hecho un esfuerzo por incentivar el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, pero existen muchos otros casos donde son los ciudadanos quienes presionan a los gobiernos para hacer efectiva su participación.

En el siguiente capítulo se ahondará en la relación que tiene el concepto de gobernanza con el territorio urbano. Se hace necesario entonces anotar un concepto de gobernanza propio, que surge del análisis de sus características, de su diferenciación del concepto de gobernabilidad, de la importancia que el enfoque de redes tiene para su estudio y de la necesidad de adjetivarla territorialmente: la gobernanza es una nueva modalidad o forma de gobernar que prioriza la función relacional del gobierno, a través de mecanismos de gestión de interdependencias entre diferentes actores, que tiene su máxima expresión en los gobiernos locales, poniendo en valor a la cooperación, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, que parte del territorio y tiene el objetivo de cohesionarlo y ordenarlo mediante una adecuada planeación territorial.

Capítulo II. Gobernanza y territorio urbano

2.1 Espacio, lugar y territorio

Para introducir el concepto del territorio, se requiere diferenciar el espacio del lugar, y reconocer que ambos son elementos constitutivos del territorio. El espacio, es una condición para la existencia del mundo material, representa la parte física del territorio. El lugar, se plantea como algo mucho más significativo que el espacio. Es un sitio al cual se le ha asignado un significado (Massey, 2004), sobre todo cuando se habla del espacio habitado.

A cada ciudadano le corresponde, como un derecho, ocupar un espacio. El sujeto llena con su presencia cierta porción del espacio, determinando así el límite, y por lo tanto

la forma espacial del lugar (determinación directamente proporcional a la exactitud de la localización) y cierta fracción de tiempo durante la cual él se encuentra en ese lugar, determinado así el límite, y por lo tanto la forma-temporal de ese lugar (estableciendo hasta donde y hasta cuándo se extiende esa presencia) (Duhau y Giglia, 2008: 23).

El hábitat constituye, por lo tanto esencialmente el lugar de la presencia, cuando alguien ocupa un lugar automáticamente se vuelve localizable. De esta manera, se

define habitar como el proceso mediante el cual el sujeto se sitúa en el centro de unas coordenadas espacio- temporales, mediante su percepción y su relación con el entorno que lo rodea. La palabra hábitat tiene su origen en la biología, y da cuenta del medio biofísico donde se desarrollan las especies.

Su utilización en los asentamientos humanos hace referencia a la combinación de dos ámbitos: a) uno, la vivienda, que incluye la porción de espacio habitado y ocupado por la casa y sus dependencias, en relación con los espacios habitados por el grupo social, y sus interacciones con el entorno; b) un segundo ámbito, lo urbano, que refiere al asentamiento en un espacio y tiempo determinados, donde se articula un contexto natural con un contexto altamente transformado, donde un grupo social heterogéneo desarrolla una serie de prácticas económico-sociales altamente diferenciadas, en constante interacción conflictiva y complementaria (Arévalo, 2001 en Pedrotti, 2015:53).

Siguiendo con esta idea, el lugar puede generar que las fronteras del espacio, o lo que se pueda entender por cercano y lejano, se expandan y contraigan en múltiples y variadas formas. El espacio puede abarcar el lugar de lo global o la vivienda particular de una familia. La obra de Saskia Sassen (1999) ha sido de particular importancia para establecer la naturaleza y la significación espacial de esos lugares “globales”, pues ella señala el papel estratégico que estos desempeñan dentro de la economía global.

Los lugares globales, son entonces, lugares que necesariamente existen en lo local, y están concentrados en grandes espacios urbanos, donde se produce una amplia movilización de recursos económicos y sociales para producir y coordinar la globalización. No hay duda, de su función nodal que los sitúa como actores distintivos en los escenarios mundiales. Las ciudades globales son el ejemplo más claro de este tipo de lugares, pues no deben ser entendidas como productos de la globalización, sino como la sustancia misma de ésta (la globalización propicia una dispersión espacial, pero al mismo tiempo reivindica la centralidad espacial de ciertas ciudades, e incluso de ciertos lugares dentro de una ciudad).

Como ya lo ha demostrado Sassen (1999), el proceso de globalización no carece de lugar espacial, su enfoque sobre la producción no tiene como unidad de análisis a

los actores del poder económico y/o político, sino al sitio de producción: en este caso, las grandes ciudades. El lugar, evidentemente tiene importancia y el espacio que ese lugar ocupa no tiene la misma importancia (valor) que algún otro.

Los lugares se piensan en términos de redes y de flujos (Castells, 1999), y vivir en una era de globalización, reconfigura una política del lugar, donde la cercanía ya no depende de la proximidad física entre un sitio y otro, sino de las negociaciones para establecer conexiones entre ambos. Pero, esto no hace de los lugares sitios sin espacialidad. Nos encontramos ante “un sentido global del lugar, donde cualquier nación, región y ciudad, además de ser internamente múltiple, es también un producto de las relaciones que se extienden más allá de los límites espaciales de cada lugar” (Massey, 2004: 33).

Un territorio es la suma del espacio y del lugar, es decir la base física y geográfica más el sentido y significado que tanto los procesos sociales y naturales le dan a ese espacio. El territorio puede entenderse como un elemento que permite establecer límites, relaciones, proyecciones sobre un lugar. Es una herramienta que permite a los tomadores de decisiones observar la complejidad de un espacio (Brugué, Gomá y Subirats, 2005).

Es quizá la visión de Lefebvre (1974) la que puede ofrecer una idea más clara sobre lo que implica el territorio, pues, aunque él no lo refirió directamente, habló del espacio social, mismo que se constituye de un tejido más o menos denso de redes y ramificaciones y que tiene aspectos objetivos y subjetivos. “Subjetivamente es el entorno de un individuo y de un grupo, es el horizonte dentro del cual se sitúan y viven los individuos, objetivamente se relaciona con lo durable” (233). Lefebvre, se refiere a un espacio dotado de sentido por los sujetos, donde ocurre lo cotidiano y social, se desarrollan las prácticas de los individuos, se enmarcan los significados y también las delimitaciones geográficas, sociales, culturales y económicas.

Además de los elementos de espacio y lugar, el territorio requiere un propósito y un ente delimitador. Es decir, que el territorio depende de los fines para los cuales se le establezca. Hay territorios definidos administrativamente, políticamente, geográficamente, de acuerdo con las características naturales de un lugar,

culturalmente, económicamente, etc. (Iracheta, 2016). Un territorio puede ser, por ejemplo, una zona de guerra (franja de Gaza), un área metropolitana (Zona Metropolitana del Valle de México), una amplia red de selvas o bosques (Amazonía), una identidad cultural (zona maya), un sentimiento de pertenencia (“mi ciudad”, “mi barrio”) o un conjunto de espacios, no físicamente conectados, pero conectados por otros elementos (red de ciudades globales, ciudades hermanas, etc.).

El territorio es una herramienta que permite identificar a los actores, sus relaciones, necesidades y conflictos, que existen en un lugar. Cualquier lugar, al tener una base espacial, puede ser intervenido o no intervenido, impactado o no impactado, desarrollado o no desarrollado. El territorio es un proceso, una construcción no terminada de una unidad indestructible como lo es la sociedad-naturaleza-espacio (Massey, 2004). El territorio es por lo tanto un espacio social y político donde se expresa la manifestación física (o espacial) del equilibrio o el desequilibrio social.

Para la perspectiva de la gobernanza, se considera tanto la dimensión territorial de la política como la dimensión política del territorio (es decir, el territorio como actor y el territorio como receptor). Pensar políticamente el territorio significa analizar y comprender las estrategias de los actores territoriales, y pensar e incluir al territorio en la toma de decisiones y en el diseño de políticas es fundamental.

Para este trabajo interesa, particularmente, observar las características que presentan los territorios urbanos. Las ciudades, descritas hoy como territorios locales y globales, son el espacio donde habita la mayor parte de la población mundial.

2.2 Las ciudades: conflictos y actores

Las ciudades no pueden ser entendidas como espacios físicos, sino como lugares, pues son espacios significativos para las personas que en ellas habitan.

Las ciudades son conjuntos densos de actores y sectores de población entrecruzados en redes complejas de interdependencias que constituyen los nodos

de la organización social de los países. Es por ello por lo que han sido el medio de innovación y la cuna de las nuevas eras económicas y sociales y, por tanto, la innovación de la organización social debe tener en las ciudades su medio privilegiado (Pascual, 2016: 110).

La importancia de las ciudades radica, en que conforman un sistema donde se ha asentado la globalización, son punto de encuentro, en ellas se produce el proceso de heterogeneidad social y cultural, así como sucede el mayor intercambio de información y conocimientos que constituye la base para la creatividad y el fomento del talento, los clústeres económicos y tecnológicos en los que se organiza la economía se configuran espacialmente en el ámbito metropolitano (Pascual, 2016).

Lo anterior propicia el surgimiento de conflictos propios de los lugares urbanos. Massey (2005) describe de lo urbano lo siguiente: “reconocer de éste, su relación esencial con las diferencias coexistentes, la multiplicidad; su capacidad para incorporar la coexistencia de trayectorias; como la esfera del encuentro y su conflicto (...), algo caótico” (26).

La idea del espacio en términos de redes y de flujos, donde una mayor cantidad de habitantes tendrían acceso a derechos humanos, viene a ser contrarrestada por territorios aislados, marginados, donde permea el desorden territorial. Como lo expresa Iracheta, (2009):

Las grandes transformaciones urbanas de los últimos años mucho tienen que ver con las actividades dominantes del capitalismo, mismas que tienden a segregar a los grupos sociales, concentrando a la pobreza y generando asentamientos humanos precarios (*slums*), áreas en las ciudades que carecen de acceso adecuado al agua potable, al drenaje y a otras infraestructuras, con una calidad estructural de vivienda muy pobre donde existe hacinamiento e inseguridad jurídica residencial (17).

Este desorden no ha sido provocado por las ciudades, sino que es consecuencia de políticas globales, nacionales y locales, centradas en la reducción de los gastos sociales, el impulso de la globalización financiera y una política cultural e institucional individualista. Así, hay que preguntarse cuáles son los principales

temas críticos que afectan a las ciudades (principalmente a las ciudades latinoamericanas) y estos pueden resumirse en la siguiente lista:

1. Polarización social y distribución desigual de los ingresos
2. Aumento del riesgo de pobreza y exclusión social, sobre todo en jóvenes.
3. Empleo (desempleo, inestabilidad laboral, prestaciones laborales, etc.), de acuerdo con Mónica Biffarello (2009), en América Latina esto adquiere especial gravedad dadas las altas tasas de subempleo y el elevado grado de informalidad y precariedad en el empleo, que es el principal rasgo del mercado de trabajo en la región.
4. Persistencia de la brecha salarial entre hombres y mujeres
5. Crecimiento de la inequidad educativa y la segregación escolar
6. Acceso desigual a sistemas de salud
7. Vivienda (calidad de la vivienda, vulnerabilidad residencial, conectividad, etc.), en algunas ciudades se crean verdaderos enclaves de asentamientos irregulares en el interior de la gran ciudad y sin integrarse a ella. Siguiendo a Ziccardi (2015), la falta de un hábitat de calidad afecta la cohesión social al generar inseguridad, baja calidad de vida y de valoración del espacio colectivo.
8. Discriminación por género, etnicidad, preferencia sexual, religión, etc.
9. Daños irreversibles al medio ambiente, como lo expresa Gonzalo Martner (2018): “Los ya evidentes límites ambientales, junto a los desequilibrios que provocan la acumulación ilimitada y las fluctuaciones económicas, son factores recurrentes de la dinámica de las sociedades que derivan en conflictos sociales, ambientales y territoriales y que hacen urgente la *transformación social-ecológica*⁹ de las sociedades latinoamericanas”.

⁹ La transformación social y ecológica refiere a un proyecto de la Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung en América Latina que nace de la necesidad de enfrentar los principales problemas que los modelos de desarrollo actual han agudizado en la región: la alta desigualdad y los crecientes conflictos socioambientales derivados de la explotación depredadora de los recursos naturales. El propósito de este proyecto es contribuir al debate sobre las alternativas a los enfoques hegemónicos que confieren centralidad al crecimiento económico y subordinan a la sociedad y a los territorios a la racionalidad del lucro. El proyecto ha conformado un grupo de trabajo regional que reúne a distintos expertos de Latinoamérica, en el que se debaten propuestas factibles y se intercambian ideas y experiencias sobre los desafíos comunes, consultado en <https://www.fes-transformacion.org/>.

Lo anterior apunta a que las desigualdades sociales son el principal factor de la crisis social y de inestabilidad económica de las ciudades.¹⁰ La desigualdad social en las ciudades se manifiesta como un hecho multidimensional, no relacionado únicamente con los ingresos de sus habitantes. En la perspectiva de la sociedad del conocimiento o sociedad red hay otras desigualdades que emergen con fuerza: educativas, culturales y las de acceso a las tecnologías (brecha digital).

La ciudad se presenta entonces atravesada por fronteras de inclusión y exclusión que son constantemente cambiantes y que aparecen y desaparecen en los encuentros cotidianos. Las grandes ciudades del mundo, incluso las ciudades globales, están marcadas por la fragilidad o vulnerabilidad para distintas personas y grupos sociales, como es el caso de ciertos espacios urbanos genéricos, los barrios pobres, los mercados populares, algunas plazas y calles que son marcados por una especie de peligro a priori representado por figuras peligrosas, ya sea en forma de “recién llegados”, “ilegales” o simplemente “los desconocidos” o “los otros” que amenazan la seguridad de los sujetos.

Las disputas emergen cuando las diferencias y la diversidad de identidades expresadas en las relaciones de pertenencia socio-espacial y simbólica al lugar vivido y en las prácticas sociales y culturales que definen la membresía a una comunidad local inscrita en una sociedad urbana compleja, diferenciada y desigual se hacen cada vez más evidentes.

Estos conflictos, propios de lo urbano, pueden afrontarse desde las ciudades con estrategias de innovación social y territorial. Las ciudades son conjuntos densos de actores y sectores de población entrecruzados en redes complejas de interdependencias que constituyen los nodos de la organización social. Son el medio de innovación y la cuna de las nuevas eras económicas y sociales, y por tanto, la innovación de la organización social debe tener en ellas su medio privilegiado.

¹⁰ Puede consultarse más en: Estrategia de inclusión y de reducción de las desigualdades sociales de Barcelona 2017-2027 <http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/es/estrategiainclusio.html>

No sorprende entonces, que las innovaciones sociales emerjan en los territorios urbanos, pues el índice de población mundial que vivirá en las ciudades para 2030 será del 60 %, y hasta 85% en América Latina, según el informe ONU- Hábitat de 2008. La sociedad mundial es un sistema de ciudades o regiones metropolitanas que producen los flujos que recorren el mundo; las ciudades se constituyen en los nodos de infraestructuras y servicios por que pasan estos flujos. De la misma manera, los clústeres económicos y tecnológicos en los que se organiza la economía se configuran espacialmente en el ámbito urbano metropolitano.

Algo fundamental, es el hecho de que en las ciudades se produce el proceso de heterogeneidad social y cultural, y el mayor intercambio de información y conocimientos que constituye la base para la creatividad y el fomento del talento. Es en la ciudad, sobre todo en sus áreas centrales, en los barrios, en los centros de trabajo, mercados, etc. donde se encuentran los ciudadanos de distinta procedencia profesional, cultural y social. El desarrollo de valores, que conducen al conflicto o la convivencia y la creatividad entre personas y culturas, se produce y difunde en las ciudades y depende de las características de su estructura social y de su despliegue en el espacio urbano.

Comienzan a surgir entonces, movimientos reivindicativos, redistributivos, impulsados por actores que experimentan distintas formas de exclusión que incorporan al debate público diferentes formas de heterogeneidad territorial, condiciones de ciudadanía y formas de participación en la vida pública.

Ante algunas de las problemáticas surge la pregunta ¿quiénes están y cómo están interactuando en las ciudades modernas? Para una mejor identificación se proponen cuatro grupos de posibles actores (esto con la finalidad de identificarlos después en las redes colaborativas de los casos de estudio):

a) Actores en relación con la defensa de lo común

Ante la crisis social, aparecieron en las ciudades, movimientos sociales e intelectuales para forjar nuevas alternativas a la manera de hacer política. Estos movimientos defienden los bienes comunes, que, de acuerdo con Pascual (2016)

tienen cuatro significaciones distintas: los bienes del entorno natural; 2) los bienes públicos y comunes de la ciudad fruto del trabajo colectivo (transporte, espacio público, patrimonio cultural, equipamientos y servicios públicos); 3) los bienes esenciales producidos como la educación, la cultura, el lenguaje, etc.; y 4) el movimiento socio-político orientado a desarrollar políticas urbanas basadas en los principios de la producción colectiva y la apropiación ciudadana de la ciudad.

b) Actores que cuestionan las formas de consumo

Es cierto que las ciudades modernas se destacan por el debilitamiento del sentido de lo público debido a la transformación tanto del Estado como referente de la política, como de la sociedad secularizada segmentada y replegada al espacio privado personal íntimo. Cada vez es más común que las posibilidades de ciudadanía están relacionadas con la matriz de consumo “los cambios en la manera de consumir han alterado las posibilidades y las formas de ser ciudadano” (García Canclini 1995:12). El consumo juega un papel central en la restructuración de las prácticas socioculturales y económicas de los distintos sectores y grupos que constituyen a la sociedad urbana. La incorporación del consumo en el debate sobre la ciudad, cobra especial relevancia, sobre todo si se considera que consumir es una manera de participar en un espacio.

Sin embargo, de unos años para acá, están surgiendo nuevas formas de participación que llevan a

desincentivar el consumo de prestigio con bajo valor de uso, a bajar la intensidad de uso de recursos de muchos bienes y abordar los desafíos culturales y simbólicos que esto implica desde la sociedad, la escuela, los medios de comunicación y las familias, junto al estímulo del consumo durable, el autoconsumo personal y familiar y los circuitos cortos de producción-consumo, componentes centrales de un bienestar equitativo y sostenible en los territorios (Martner, 2018).

Las ideas de la economía social y solidaria son un claro ejemplo de estas tendencias. Este tipo de participación propicia una transformación que incluya avanzar a una nueva economía plural, equitativa y sustentable mediante una transformación del consumo y del acceso a bienes y servicios, junto a cambios en

los procesos de producción y uso de la energía y de los recursos del territorio (Martner, 2018).

Los colectivos y empresas de la economía social son una forma de emprender que integran valores como el predominio de la persona por encima del capital, el reparto de beneficios con criterios colectivos y no con retribución del capital invertido, una solidaridad con el entorno y el medio ambiente y la generación de cohesión social (Coraggio, 2014).

La economía social y solidaria, es un sector económico, y tiene la necesidad de ser rentable económicamente para situarse y estabilizarse en el mercado;

“[...] no sólo es del todo estratégica para constituir una vía válida para una respuesta actual a la crisis económica y societaria, sino que también es un factor de prevención y contención (de nuevas crisis). Esto porque: i) aporta valores sociales que dan respuesta a la crisis moral y de valores que está en el origen de la crisis actual y de la inestabilidad del sistema económico; ii) incide en ámbitos de actividad imprescindibles para el desarrollo económico y social, pero que no son rentables para el sector mercantil; iii) es un ámbito clave de innovación social” (Pascual, 2016:196).

c) Actores que apoyan un nuevo rol del gobierno local

De manera sigilosa pero unánime, sobre todo en las ciudades latinoamericanas, las diversas fuerzas políticas parecen compartir un consenso actual sobre las ciudades como espacios en primer lugar económicos y en segundo de convivencia. La reorganización territorial que hoy se vive es el resultado de ese consenso donde mercantilizar el espacio, aumentar la productividad, hacer competitivas sus actividades reducir al Estado y agrandar mercados son vertientes de un mismo impulso y de una misma visión.

Ante esta situación han sido los gobiernos locales los que han forjado el camino para reivindicar a la política y al Estado. La política es, a pesar de su desprestigio actual, más necesaria que nunca puesto que significa la acción que contribuye a la cohesión o el progreso de la ciudad. La política, es decir, el tratamiento para la

conservación y mejora de la ciudad, “es la capacidad de construir capacidades a partir de la diversidad de intereses y comportamientos sociales y culturales, para la interacción positiva entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil tanto en lo local como en lo regional e internacional” (Pascual, 2011: 105).

Se precisa entonces un nuevo liderazgo político: el liderazgo promotor, relacional o habilitador para vertebrar las acciones colectivas. Son los gobiernos locales, por su mayor proximidad al lugar en el que se establecen las relaciones estructurantes entre los principales actores y los principales sectores de la ciudadanía. Las razones, de acuerdo con Pascual (2011) del papel protagonista de los gobiernos locales son:

- Los gobiernos locales, por ser los más próximos al entorno en el que viven las personas, son los que mejor pueden identificar sus necesidades.
- También pueden desarrollar una acción más integral, coordinando diferentes tipos de servicios, para satisfacer dichas necesidades y retos de la ciudadanía.
- Desde el nivel local se puede organizar el voluntariado, e incidir en una respuesta social más amplia a las necesidades y retos.
- Desde los gobiernos locales es más fácil coordinar los servicios y equipamientos financiados con fondos públicos con aquellos financiados con fondos privados y, de este modo, desarrollar una acción integral.

Existen ya importantes movimientos que se han posicionado como ejemplos de esta nueva tendencia. El papel de los ayuntamientos que han transformado sus ciudades como lo han sido Barcelona, Bogotá, Málaga, Medellín, Rosario, Sevilla, Valencia, entre otras pues los ayuntamientos han actuado como organizadores colectivos para que la ciudad asumiera colectivamente sus retos y necesidades más importantes.

d) Colectivos de actores identificados en los barrios y espacio habitacional urbano

Además de los movimientos sociales que tienen un alcance que muchas veces abarca a toda la ciudad, está surgiendo una interesante forma de participación ciudadana y de gestión del territorio que se ubica en el espacio habitacional urbano.

El barrio o vecindario, entendido como el espacio que se habita y se reside, es el resultado de un imaginario colectivo en tanto que reúne las ideas de comunidad de los habitantes, operando como una antesala al hogar. Es la prolongación directa de la casa, entendida ésta como el espacio privado necesario para satisfacer las actividades cotidianas (Muxí 2016); el lugar en el cual se generan las relaciones entre los vecinos y a partir del cual se integra la ciudad, pero también como una extensión de la familia, origen de cualquier grupo social; en el cual se motivan, inician y se extienden los vínculos humanos.

Podría entenderse por barrio el área próxima a la vivienda en la que existen determinados servicios y equipamientos (...) de tal forma que el individuo pueda desplazarse andando a la mayoría de ellos y entre los que existe una mutua interdependencia, determinada por las actividades que en ellos se realizan. Por otra parte, es una zona que permite el establecimiento de redes sociales entre sus habitantes, los cuales poseen un cierto sentido de pertenencia al mismo (Amérigo, 1995:36).

El barrio es el espacio habitado y el conjunto de casas o viviendas que tienen características comunes y propia identidad; se ubica en una porción territorial delimitada claramente y en él los rasgos tanto de su forma física, como la de de sus integrantes es regularmente homogénea. Los habitantes del barrio se identifican con sus vecinos y con su entorno físico (Green, et. al., 2014); por lo tanto “cuando se habla del espacio habitacional urbano, se habla de un asunto que no abarca un solo componente, la vivienda, sino que incluye a su entorno inmediato, asociado a ella física, social y funcionalmente” (Pedrotti, 2016: 56).

Se entiende al barrio como el lugar de encuentro, en donde se ubican claramente los puntos de referencia, tanto espaciales, como sociales, históricos y culturales. El

espacio habitacional urbano corresponde al espacio próximo –físico y social- donde se ubica la vivienda y donde el habitante realiza sus actividades cotidianas. “Habría entonces dos perspectivas, una física, que correspondería a los aspectos de equipamiento y servicios; y otra social, que haría referencia a las redes sociales que se establecen tanto en las áreas compartidas de la vivienda como en el barrio” (Pedrotti, 2015:54).

Es elemento que articula el espacio social con el espacio físico y cuya estructura depende en gran medida de la estructura general de la ciudad. En la estrategia de las ciudades se observa que sus objetivos y sus ejes estructurados no se despliegan en el mismo ámbito territorial. Al tratar los temas propios de servicios sociales, el ámbito territorial en las ciudades acostumbra a ser inferior al municipal como los barrios o distritos.

Este tipo de movimientos se basan en la colaboración de los vecinos que ponen en marcha acciones sociales, económicas y urbanas para mejorar las condiciones de su entorno más próximo. Con este modelo de actuación, los procesos consiguen ser más eficientes y los retos de cada barrio se solucionan de manera orgánica y sostenible¹¹.

Dentro de los barrios existen expresiones culturales y sociales que se pueden consolidar en movimientos organizativos importantes. Algunos ejemplos son las juntas de vecinos, juntas de padres de familia, asociaciones de barrios, etc. Los movimientos dentro del espacio habitacional urbano buscan solucionar cuestiones clave que afectan a ese territorio en específico o que no afectan de la misma manera a otros. La noción del barrio como un importante territorio de acción comunitaria va de la mano con la nueva forma de entender a la política, donde lo

¹¹ En México, un buen ejemplo de esta tendencia es el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México, que constituye una masiva acción pública realizada en barrios, colonias y pueblos del Distrito Federal que presentan altos grados de marginación, y que tiene como principal propósito construir o mejorar espacios públicos de calidad, generando nuevas condiciones para la integración y la organización social de los sectores populares que allí habitan. Se trata de una intensa actuación pública que, sustentada en la organización de la ciudadanía, crea nuevos espacios o recupera aquellos abandonados o deteriorados. Ante esta situación, el gobierno de la ciudad de México ha decidido recuperar y revalorizar las diferentes formas de organización social que desarrollaron los habitantes de estos espacios, a través de las cuales demandaban a las instituciones gubernamentales la provisión de infraestructura, equipamientos urbanos, vialidades y transporte público. Estos barrios y colonias —que se hallan ya integrados a la estructura urbana de la gran metrópoli— han mejorado su calidad de vida notablemente, sobre todo sus condiciones habitacionales, gracias al trabajo comunitario y a la capacidad de lucha y gestión de sus organizaciones (Ziccardi, 2012).

fundamental para un gobierno local es el territorio en el que vive una población, y en consecuencia desarrollará políticas restringidas a dicho territorio, tomando en cuenta todas las expresiones participativas que en él existan.

En muchos casos estas formas de participación han logrado influir en las decisiones públicas, fomentando el diseño de políticas urbanas y en la modificación del marco legal de las ciudades. El barrio condensa expresiones y reclamos de ampliación de los derechos sociales, cívicos y políticos, que en la actualidad incorpora temas, grupos sociales y minorías específicos. Los temas, las problemáticas y los conflictos están vinculados a los derechos sociales, humanos, políticos y culturales, se extienden hacia el patrimonio cultural y urbano, el medio ambiente, la ecología, el género, la salud, la vida y la seguridad. En este entramado de actores están los pueblos, las etnias, los homosexuales, consumidores, mujeres, niños, jóvenes, discapacitados y ancianos (Subirats, 2010).

Dentro de esta tendencia, la acción de los habitantes y de su gobierno se dirige fundamentalmente a la mejora de las condiciones de desarrollo endógeno de un territorio. A poner en valor los recursos humanos y físicos de un territorio para generar desarrollo.

En suma, estos cuatro grupos de posibles actores dentro de las ciudades propias de la sociedad del conocimiento dan un nuevo valor a lo público. Lo público es el espacio donde aparecen relaciones impersonales, formadas de expresión y de construcción de lo colectivo, que definen el mundo común entre miembros diferentes de la sociedad.

Es un proceso que se construye en contextos específicos como espacio de relación entre miembros diferentes de la sociedad y entre estos, las instituciones de gobierno y el Estado. En su contenido socio político cultural y urbano se expresan las formas de propiedad y de comunicación entre unos y otros en las relaciones y prácticas sociales situadas, y en las actividades humanas que se desarrollan en el entorno construido de la ciudad (Ramírez Kuri, 2013:96).

2.3 La nueva cuestión urbana

Se vive en un mundo en el que los modelos de desarrollo territorial apoyados en la ventaja comparativa y en la división nacional del trabajo han dado lugar a un escenario de ventaja competitiva entre territorios y ciudades que se apoyan en una idea de combate absoluta y en la inserción del territorio en los flujos económicos globales.

Como lo anota Aguilar Garza (2009), durante muchos años se ha instalado una especie de dinámica de velocidad por el suelo y hacia el suelo urbano, que pone a los territorios, a los municipios y a las regiones en un modo de competición por abaratar costes sociales y económicos, como mecanismo para garantizar la inversión extranjera o los desarrollos inmobiliarios privados, y, en teoría, fomentar el desarrollo económico. Sin embargo, esto se ha traducido en prácticas de liberalización del suelo y en una “disminución de la densidad del territorio y de sus instituciones, limitando la capacidad de los gobiernos territoriales para ligar, de manera, firme, el capital a la evolución del territorio” (159).

Hoy se conoce, que esta estrategia, tiene consecuencias graves, desde el punto de vista del desarrollo de los territorios y de la construcción de sociedades más cohesionadas social y territorialmente. Es así que, gobernar los flujos de la globalización desde los territorios e intentar generar dinámicas de crecimiento económico con sociedades más equitativas, requiere un replanteamiento profundo del valor del territorio urbano y de sus instituciones como habilitador de dichas dinámicas, y no como un espectador y receptor pasivo de un proceso que toma al espacio como escenario de la catástrofe.

En este sentido, se está produciendo un cambio paulatino, hacia modelos que partan de las fortalezas de los territorios, poniéndolas en valor en el ciclo de flujos e intercambios globales, al tiempo que se intenta garantizar la sostenibilidad social, política, económica y ambiental de un modelo de desarrollo que se piense desde las características del territorio y para esto es preciso identificar los principales retos o factores estructurantes de los cambios y conflictos y establecer un posicionamiento

estratégico compartido de la ciudad en relación con la dirección y el sentido con los que es preciso abordar dichos retos para construir un escenario o modelo de futuro de la ciudad que sea posible y ampliamente deseable para el conjunto de actores y sectores de la ciudadanía, estos retos pueden resumirse en lo siguiente:

a) inserción de la ciudad en el sistema de ciudades:

A medida que aumentan y se liberalizan los flujos (en términos de Castells) internacionales, el territorio en general, y las ciudades en particular, adquieren mayor valor por su atractivo como lugares de innovación y generación de estos flujos. En este sentido la estrategia de una ciudad debe fijar su posicionamiento en las macroregiones que están configurando, y definir para sus diferentes dimensiones (energética, turística, cohesión social, innovación productiva, etc.) los diferentes ámbitos territoriales en los que se desarrollará.

Pueden reconocerse dos modalidades de inserir una ciudad en un sistema de ciudades: la competencia y la cooperación. Para la sociedad red, el enfoque de complementariedad y organización en red debe prevalecer sobre el enfoque de competencia entre ciudades y territorios. La estrategia que supera a la fragmentación territorial es aquella que se concibe como un sistema de redes de ciudades con nodos direccionales, y no grandes centros que marginan a ciertos territorios.

b) ciudades mayormente cohesionadas

Una ciudad cohesionada se caracteriza por disponer de una visión de futuro altamente compartida, con un sentimiento de pertenencia a la misma, en donde, de acuerdo con Toni Puig (2012), las diferencias entre los sectores sociales y económicos se consideren positivas, se desarrollen relaciones de colaboración asociativa y entre ciudadanos en diversos ámbitos, siendo una condición indispensable la igualdad de oportunidades entre personas independientemente del entorno territorial y social en el que habiten.

c) fortalecimiento de la economía del conocimiento

De acuerdo con Rodríguez Pose (2011) no son las empresas las que generan crecimiento económico, sino lo que es realmente importante para el desarrollo es una mejor educación y las oportunidades de aprendizaje permanente, un uso mejor y más eficiente de los recursos humanos, una mejor adecuación de la inversión en formación e innovación en el tejido productivo local y un mayor énfasis en la ciencia y tecnología.

Edward Glaeser (2011) afirma también que las razones que llevan a triunfar a las ciudades tienen mucho más que ver con su capital humano y social que con sus infraestructuras físicas. Este capital humano se configura en redes de conocimiento que se construyen a través de procesos de aprendizaje en regiones o localidades específicas, conocidas también como espacios regionales de conocimiento (Casas, et. al., 2001).

La tendencia de las ciudades es a definir políticas públicas con un enfoque local o regional, pues esto plantea la importancia de identificar y analizar espacios regionales de conocimiento en formación, sobre cuya base podrían constituirse sistemas de innovación local y/o regional (Casas, et. al., 2001). Para esto el entorno institucional resulta clave.

d) la economía verde y la economía social

La lucha contra el cambio climático es una condición necesaria para el impulso de inversiones modernizadoras del tejido productivo que impactan en la calidad de vida de las personas y en la sostenibilidad ambiental.

Un ejemplo de esto lo representan las *smart cities* o ciudades inteligentes que usan intensivamente las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar la sostenibilidad y la calidad ambiental de la vida.

Se ha mencionado ya el ejemplo del enfoque de la economía social, que sirve para sentar las bases de una economía del conocimiento, endógena y competitiva,

basada en valores de cooperación y trabajo en red y en la no lucratividad para que la ocupación sea más accesible a los grupos vulnerables.

e) el derecho a la ciudad

El derecho a la ciudad amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización. Esto implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos¹².

En la ciudad y su entorno rural, la correlación entre estos derechos y la necesaria contrapartida de deberes es exigible de acuerdo a las diferentes responsabilidades y situaciones socio-económicas de sus habitantes, como forma de promover la justa distribución de los beneficios y responsabilidades resultantes del proceso de urbanización; el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad; la distribución de la renta urbana y la democratización del acceso a la tierra y a los servicios públicos para todos los ciudadanos, especialmente aquellos con menos recursos económicos y en situación de vulnerabilidad.

De acuerdo con Pascual (2016):

La formulación de los derechos a la ciudad y los deberes para con la ciudad, así como generar un nuevo sistema de bienestar social de base urbana, que amplíe los derechos sociales a través de la cooperación de todos, y en especial de los Ayuntamientos con las entidades ciudadanas, y el despliegue del compromiso social de la ciudadanía, es un tema fundamental de la nueva cuestión urbana (131).

¹² Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Revista Paz y conflictos, n°5, año 2012.

f) el papel de la ciudadanía participativa y el tercer sector

La nueva cuestión urbana necesita de una organización ciudadana y comunitaria que parta del diálogo y la deliberación entre los movimientos sociales urbanos, las entidades vecinales y sociales que generan nuevos valores y normas para el desarrollo de la ciudad.

El Tercer Sector, asociado por lo regular a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's)¹³, es caracterizado por una gran multiplicidad de intereses y propósitos. Esta caracterización está relacionada con la asunción de principios democráticos otorgados a la sociedad civil: individualidad y libertad inalienables.

En la sociedad global actual, estas formas de configuración democrática, han tomado distintas formas como evolución de la figura del individuo que se organiza y negocia sus intereses con otros en la sociedad. El pueblo comienza a adquirir rostro en la segunda mitad del siglo XX: movimientos sociales, organizaciones civiles, organizaciones y grupos comunitarios, grupos religiosos, clubes y asociaciones, en fin, toda emergencia organizativa que no tenga un cuño productivo o estatal.

Alejandro Natal (2010) habla de un nuevo estado de las cosas, donde la sociedad civil ha ido cobrando importancia como actor sobresaliente. El tercer sector no sólo busca organizarse y participar en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus beneficiarios, sino también colaborar en tareas con una lógica público-cívica de vital importancia como la planeación de sus ciudades.

Frente a la nueva cuestión urbana el tercer sector tiene planteados los siguientes retos, descritos por Pascual (2016):

¹³Las OSC son tanto prestadoras de servicios como agentes de cambio social y activos participantes en la deliberación pública. Con la prensa libre y la democracia representativa, las OSC constituyen el soporte de las democracias. Estas organizaciones son el canal de acceso directo de la ciudadanía organizada para participar con su voz en el debate público y contribuir en la definición del bienestar colectivo. La movilización de opinión, la promoción de nuevos temas en la agenda pública y la participación en el diseño, implementación y control de política públicas son, entre otras, actividades promovidas por las OSC en las democracias, para promover la equidad y justicia social. Las organizaciones contribuyen con estas actividades a ampliar la representación de la diversidad de intereses sociales y valores colectivos en la arena pública, y ayudan a amplificar la voz de los ciudadanos en la deliberación pública y en el proceso de toma de decisiones (Cravacuore, et. al. 2004:9-10).

- Organizarse en red para superar su fragmentación
- Basarse más en la cooperación que en la competencia
- Mejorar sus prácticas de rendición de cuentas y transparencia

g) la gobernanza territorial

El cambio de una sociedad industrial a una sociedad red, mismo que se manifiesta con una mayor intensidad en las ciudades, conlleva un necesario cambio en la forma de gobernar, mismo que exige una buena gobernanza territorial. La reorganización de las sociedades modernas está basada en las ciudades.

Aunque se ha hablado del enfoque de la gobernanza en apartados anteriores, es necesario situarlo como parte del planteamiento de la nueva cuestión urbana ya que se parte del argumento de que las ciudades se desarrollarán en la medida en que sus gobiernos se adapten a la sociedad red y den solución a los problemas de la complejidad moderna. El cambio hacia la gobernanza como forma de gobierno, sobre todo local, es urgente y necesario.

El enfoque de la gobernanza considera a la ciudad como una construcción colectiva, siendo la gestión de interdependencias entre los actores y los sectores de la ciudadanía, la principal tarea del gobierno para abordar los temas y problemáticas urbanas.

Esta manera de gobernar incide en la relación entre el gobierno de la ciudad y la ciudadanía; el ciudadano deja de ser considerado un cliente o un usuario de servicios públicos, para considerarlo un sujeto activo en el desarrollo de la ciudad, y comprometerlo cívicamente con ella.

De acuerdo con Biffarello (2009), es muy importante considerar en forma articulada: la relación entre los niveles locales y el gobierno nacional, provincial o regional; los fenómenos de áreas metropolitanas; los distritos o zonas que la descentralización ha generado al interior de las ciudades y los barrios.

En suma, se habitan ciudades en donde el espacio es un territorio en constante disputa, sujeto a apropiaciones múltiples, y en donde la planificación urbana estatal

no ha logrado producir, en décadas, políticas urbanas que permitan la integración y el desarrollo social de la ciudad.

Sin embargo,

hoy nos encontramos en una etapa en que el neoliberalismo está en decadencia, y se habla de la construcción y fortalecimiento de redes de actores y redes sociales en que la confianza y la complementariedad desplazan a la competencia y las dinámicas de ganar-perder. Es un nuevo entorno que favorece la emergencia de un nuevo modelo de gobernación: la gobernanza democrática (territorial) (Pascual, 2011: 86, paréntesis míos).

Llegado este punto es necesario plantearse las siguientes preguntas: ¿cómo la gobernanza puede abonar a los retos que tiene la nueva cuestión urbana? ¿Qué ejemplos se tiene de ello en las ciudades? ¿Cuál es el papel del gobierno local, del sector privado y del tercer sector en esos ejemplos? Hay que identificar quiénes son los actores y cuál es su papel en una estrategia centrada en la generación de creatividad, complejidad y convivencia y en afianzar la representatividad democrática. Es la estrategia de las redes colaborativas y es a través del análisis de redes que se puede avanzar en su estudio.

PARTE II. CUESTIONES METODOLÓGICAS

Introducción

Esta segunda sección del trabajo tiene el objetivo de reconocer a la gobernanza, además de como un referente teórico, como una posibilidad empírica y una realidad que puede ser estudiada a través de una metodología estratégicamente fundamentada en técnicas y herramientas utilizadas para la investigación en ciencias sociales. Se desarrolla en dos capítulos:

El primero, que en el conjunto del trabajo representa el capítulo III “redes como método”, recoge las principales aportaciones del enfoque de redes sociales y argumenta su viabilidad para el estudio de la gobernanza. Al ser la gobernanza una forma de gobernar colaborativa y en red, las redes en sí mismas, como la expresión de trabajos colaborativos que concluyen en una acción pública, son un medio ideal para el análisis de la gobernanza en casos específicos. Por lo tanto, en este capítulo se anota lo que es una red, sus principales elementos y las herramientas que comúnmente se utilizan para estudiarlas y representarlas gráficamente (el uso de matrices de relación, la interpretación de las matrices por medio de *software* especializado para el análisis de redes sociales y el uso de la técnica de escalado multidimensional, todo esto basado en información documental, entrevistas semiestructuradas a actores clave y la aplicación de un cuestionario complementario a las entrevistas).

La manera en que se realiza el estudio de los casos se explica en la estrategia metodológica, misma que plantea tres niveles de análisis: un primer nivel centrado en describir el contexto de cada caso, subrayando la relevancia política, social y espacial; un segundo, donde se realiza el examen de las redes colaborativas conformadas por distintos actores y; un tercer nivel que se centra en la observación de la importancia que tiene la cohesión territorial para el desarrollo de la gobernanza.

El cuarto y último capítulo “dos ejercicios de gobernanza territorial en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca” tiene como objetivo central estudiar dos casos históricamente relevantes, pues debido a sus características logran impulsar importantes ejercicios de gobernanza en un ámbito local. El establecimiento de un parque público, el Parque Ambiental Bicentenario en el Municipio de Metepec, da cuenta del fenómeno de urbanización irregular y desmedida que venía prevaleciendo (y aún prevalece) en la ZMVT, sobre todo en una región con una alta concentración de urbanizaciones privadas en forma de residenciales de clase media alta, lo cual ha venido provocando una fuerte segregación y marginación espacial en la ciudad y de cómo un grupo de ciudadanos organizados lograron salvar un predio que quería ser privatizado para uso comercial, para establecer un parque público, consolidándose este como uno de los pocos espacios públicos de calidad y escala para el conjunto de la metrópoli. De la misma forma, el impulso de un sistema de bicicleta pública en el municipio de Toluca, permite analizar el potencial político que representan un grupo de organizaciones sociales que ha tenido una incidencia importante en el tema de movilidad sustentable en la ZMVT y la capacidad que tiene un gobierno local para aprovechar ese potencial.

Capítulo III. Redes como método

3.1 Redes y fronteras del territorio

La gobernanza territorial coloca al territorio como un componente clave de los procesos de cambio de las políticas públicas. De esta manera el territorio se convierte en un actor, desde el cual surgen acciones y sobre el cual recaen acciones políticas, reconociéndose a este como un conjunto de relaciones donde se manifiesta el poder (Catenazzi y Chiara, 2015).

Este estudio se plantea el reto metodológico de observar las relaciones entre el espacio físico y el espacio social reconociendo la complejidad de movimientos implicados en la construcción de un territorio. Se ha definido teóricamente al territorio como la suma de espacio y lugar; metodológicamente se estudia como una herramienta, como una red o un área delimitada, donde es posible observar los elementos de habitabilidad, proximidad, identidad, arraigo; pero también de cohesión, participación y desarrollo, es decir que el territorio refleja la materialidad pero también la sociabilidad de un fenómeno social.

Se parte de una nueva forma de analizar el espacio, misma que se relaciona metodológicamente con el enfoque de redes de la gobernanza: el territorio-red¹⁴ (Brugué, Gomá y Subirats, 2005). Esta idea sugiere que el espacio no es únicamente una realidad física sino también una realidad relacional. En la medida en que los flujos de relaciones, desde la idea de Castells (1999) adquieren importancia a la hora de construir el espacio, una red (en tanto que representación de vínculos y relaciones) se convierte en el referente analítico para su comprensión.

“Trabajar con la noción de territorio permite examinarlo como relaciones de poder, donde el territorio es un espacio apropiado y deviene central, tanto para intentar analizar el desarrollo de estrategias identitarias, como para comprender la articulación de diferentes intereses respecto de una cuestión particular” (García Merino, 2009:45). Analizar lo territorial de una acción pública implica, entonces, considerar la acción colectiva y espacial de los actores y reconocer al territorio como una red capaz de estudiarse a partir de su métrica topológica.

En el apartado anterior se hizo hincapié en las ciudades como escenario central de la gobernanza territorial, pues en ellas se concentran los flujos globales-locales de los procesos socioeconómicos y se generan una serie de conflictos propios de lo

¹⁴La perspectiva del territorio-red que plantean Quim Burgués, Ricard Gomá y Joan Subirats (2005) es multidisciplinar pues como ellos lo argumentan “[para este análisis] es necesario combinar las sensibilidades y los conocimientos de como mínimo tres disciplinas científicas: la Geografía, la Economía y la Ciencia Política. La *perspectiva geográfica*, en primer lugar, ha experimentado una notable actualización al constatar cómo se resquebrajan pilares analíticos tan sólidos como eran los conceptos de distancia, accesibilidad y continuidad física del espacio. Estas nociones, hasta hace poco inmutables, dejan paso a visiones más complejas y dinámicas del territorio: las distancias se relativizan, pues ya no dependen de proximidades físicas susceptibles de medición; la accesibilidad del territorio no queda condicionada únicamente por la disponibilidad de infraestructuras; y el espacio deja de ser un continuo físico para evaporarse a través de criterios más flexibles y abiertos de delimitación, como la intensidad de las relaciones y de los intercambios de distinto tipo.

En el *ámbito económico* suceden cosas parecidas. La mundialización de los mercados ha propiciado una apertura de las economías nacionales que, a su vez, se ha traducido en importantes transformaciones en términos de competencia. La competencia se intensifica, ya que a las exigencias de los costes se suman las de calidad y diferenciación de los productos. Para sobrevivir en esta situación no se puede actuar en el mercado como un actor independiente, tal como preconiza la Economía clásica, sino que es necesario establecer alianzas y acuerdos de colaboración entre los diferentes estadios de la producción, entre empresas y entre éstas y su entorno. El *análisis politológico* también se ha visto obligado a revisar sus principales elaboraciones conceptuales, actualmente, las organizaciones políticas han de asumir la complejidad de sus tareas a través de una apertura y una mayor flexibilidad de sus estructuras. Por otro lado, la especialización y el monopolio gubernamental dejan paso a nuevos conceptos que intentan incorporar una realidad donde son muchos los que participan en la actividad de gobernar (redes y gobierno multinivel) y donde la jerarquía deja paso a la negociación y la interacción” (1-2).

urbano que es urgente trabajar. Una sola noción de territorio que permita analizar a la ciudad como una totalidad es casi impensable, lo que existe son distintas territorialidades caracterizadas por la densidad y diversidad de sus actividades. Para los fines de este trabajo se retoman tres tipos de territorialidad espacio-temporales, propuestos por Catenazzi y Chiara (2015) por su utilidad que tienen para la intervención o estudio del territorio urbano:

a) Territorialidades propias de los procesos de urbanización: dentro de los procesos de urbanización se encuentra la cualificación, la valoración y la diferenciación del territorio. La cualificación se refiere a la extensión de la redes de infraestructura y transporte, a la calidad del espacio público, establecimiento de vivienda digna y a los equipamientos colectivos en tanto componentes urbanos de la ciudad. El valor de un territorio está relacionado con la geografía de los precios del suelo urbano, los reacomodamientos de la población y las plusvalías generadas por infraestructura y movimientos poblacionales.

b) Territorialidades político-jurisdiccionales: estos territorios forman parte de una circunscripción política donde cumplen con funciones administrativas, político-electorales e identificadoras.

c) Territorialidades de la cotidianeidad: estos espacios subrayan la importancia de las relaciones cotidianas, “donde se generan las condiciones materiales y sociales para la satisfacción de las demandas particularmente centradas en los medios de consumo colectivo” (Catenazzi y Chiara, 2015: 9). El territorio se constituye a partir de identidad, un ejemplo de este tipo de territorio pueden ser los barrios.

Un territorio, para los fines metodológicos de este trabajo, no debe ser encasillado en un tipo de territorialidad. Al ser este un trabajo que parte del enfoque de la gobernanza, será importante analizar las tres territorialidades para comprender cómo se posicionan los territorios estudiados en cada una de ellas y más aún, diluir estas escalas tradicionalmente conocidas. Esto se relaciona con una doble visión metodológica para acercarse al territorio: el territorio como un objeto donde recae una acción pública y el territorio como un componente de una acción pública,

respondiendo a las preguntas ¿cómo se manifiesta en el territorio una red de gobernanza? y ¿qué papel juega el territorio en una red de gobernanza?

Es así como llegamos a la noción de red, que ayuda a la identificación de situaciones clave, donde el juego de intereses da cuenta de diferentes escalas y miradas sobre (como el espacio material de un red) y en relación con (como un actor más dentro de una red) el territorio, se plantea una aproximación geográfica (toma la medida y gestión de la distancia y las formas de gestión de las continuidades y discontinuidades territoriales, así como la prevalencia de espacios públicos o privados) y una aproximación organizacional (cuyo objetivo es designar en qué medida confluyen las representaciones y las reglas de acción que orientan los comportamientos colectivos institucionales e interinstitucionales) a un problema o situación público (Carré y Deroubaix, 2006).

Las redes, como herramienta metodológica de la gobernanza territorial tienen por lo tanto un componente geográfico y un componente sociológico (organizacional). De esta manera se observa al territorio no sólo como el espacio físico de pertenencia, sino el espacio donde los habitantes practican y reproducen la vida y se establece una relación entre ellos y la naturaleza. Una red implica la consideración de la interacción y la intervención entre elementos heterogéneos donde los habitantes son actores insertos en el entramado.

Desde la teoría del actor red (TAR) de Bruno Latour se reconoce que la noción de red (territorial) efectiviza la observación de la interacción e intervención entre elementos heterogéneos que no debe realizarse a través de categorías o atributos que comúnmente clasifican las partes de un territorio, sino por medio de la creación de lazos o vínculos y la transferencia de información entre ellos donde las distancias pueden ser medidas mediante conectividades. La TAR ofrece la posibilidad de entender al territorio como un conjunto reticular de elementos heterogéneos débil o fuertemente conectados (de acuerdo a la densidad de transferencia de información entre cada plano de relaciones o “como un conjunto de puntos de transacción que implican diferentes ámbitos, más allá de los solamente físicos o sectoriales y que generan una propia organización en constante evolución” (Cabrera, 2011: 221).

Joan Subirats e Iñíguez-Rueda (2015) reconocen que la TAR es una de las aproximaciones más destacadas de entre las que provienen de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología, pues aporta la perspectiva de la ingeniería heterogénea, la práctica de la construcción por parte de los científicos de redes socio-técnicas, es decir, redes que combinan elementos (actores) humanos y no humanos (que pueden o no ser naturales).

Dentro de estos procesos de relaciones entre distintos actores es posible observar de qué manera se comportan los interesados, cómo comparten información y las motivaciones que los mueven (Callon, 1992). De esta manera, en este trabajo se analizan interacciones entre los elementos de dos escenarios heterogéneos, sin necesidad de distinguir entre gente por un lado y cosas por el otro (territorio físico), considerándolos como un conjunto de elementos que forman una misma red que incorpora relaciones y acciones que repercuten, organizan y accionan un territorio.

Es necesario pues, realizar un muy breve recorrido por el marco teórico del enfoque de redes sociales para reconocer los distintos tipos de indicadores que este genera y la vinculación que estos indicadores tienen con los elementos y características, antes descritas la gobernanza territorial.

3.2 La red y sus elementos

Desde las ciencias sociales se ha venido construyendo, de unas décadas a la actualidad, una nueva forma de estudiar la estructura social: el llamado análisis de redes (*network analysis*¹⁵). El análisis de redes, a diferencia de los enfoques que explican los procesos sociales o el comportamiento de los individuos basándose exclusivamente en los atributos de los actores, presupone que cualquier actor participa en un sistema social con muchos otros actores que se convierten en sus puntos de referencia (Porrás Martínez, 2001).

¹⁵ Como lo refiere Josep Rodríguez (2005): "Los estudios sociológicos que utilizan el análisis de redes se han multiplicado desde la creación en 1978 de la *International Network for Social Network Analysis* (INSNA) y sus dos revistas *Connections* y *Social Networks* llegando a ocupar un lugar cada vez más prominente en la producción sociológica. Además de los cada vez más numerosos libros que utilizan el análisis de redes, se cuenta con una serie propia en Cambridge University Press dedicada al *Structural Analysis in the Social Sciences* (con una treintena de volúmenes publicados), y se ha multiplicado la presencia del tema en artículos en las principales revistas sociológicas" (9).

El concepto de red fue ascendido desde las teorías organizacionales hasta la sociología y la ciencia política, con las que se describen diversas formas de interacción no jerárquica en la cual se ponen en juego diversos tipos de recursos (Canto Chac, 2010). Trabajar con una noción de red en el ámbito de la gobernanza territorial tiene que ver con la capacidad de analizar y entender las interconexiones, interdependencias e interacciones de distintos actores cuya finalidad es el desarrollo de un territorio.

El análisis de redes se diferencia de la aproximación dominante en la sociología acerca de la investigación empírica cuantitativa. No se centra en la encuesta y otros tipos de herramientas que toman en cuenta como unidad de análisis al individuo y no a la comunidad o al grupo, en el análisis de redes la investigación empírica dirige su atención al nivel sistémico. Sus unidades relevantes son las relaciones entre individuos o grupos, u organizaciones, o sociedades enteras (Rodríguez, 2005).

La metodología de las redes ofrece conceptos e información acerca de las relaciones entre unidades. En este marco analítico los lazos pueden tomar la forma de cualquier relación existente entre dos actores, por ejemplo de parentesco, transacciones materiales, de recursos, de apoyo, de información, colaboración política, etc. Por supuesto la elección del tipo de relación dependerá del tipo de pregunta teórica formulada por el investigador.

Los estudios sociales basados en el análisis de redes, normalmente, se centran en dos aproximaciones descritas por Rodríguez (2005: 12) de la siguiente forma:

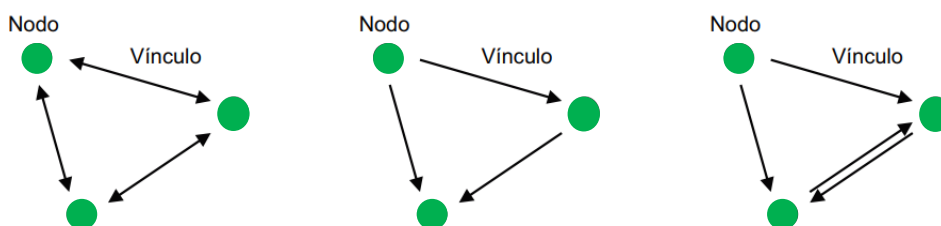
1. Aproximación relacional: se centra en las conexiones directas e indirectas entre actores. Explica procesos y comportamientos sociales con base en las relaciones sociales, así como lo son la densidad, fortaleza, simetría, etc. En esta aproximación, redes sociales fuertes, densas y relativamente aisladas facilitan el desarrollo de identidades colectivas fuertes.
2. Aproximación posicional: se acentúan las pautas relacionales que definen la posición de un actor en relación a los otros actores del sistema social. La equivalencia estructural es aquí el concepto clave. Lo importante es la posición o rol que un conjunto de actores ocupan en el sistema.

Este trabajo, no pretende hacer un análisis exhaustivo del enfoque de redes sociales, sino hacer una aproximación sencilla a su análisis para establecer una correcta metodología que permita analizar empíricamente dos ejemplos (que se introducirán más adelante). De esta manera, los sociogramas y la teoría de grafos (Moreno, 1934), y la teoría del actor red (Latour, 2005) son una primera aproximación que sirve de punto de partida de esta metodología.

Los sociogramas y la teoría de grafos analizan los patrones de interacción entre actores en determinada red y hacen uso del lenguaje formal de matrices y grafos y contribuye a la representación sistémica y concisa de la información. Los elementos básicos que constituyen una red son los actores (nodos) y sus relaciones (vínculos) la sumatoria de ambos representa un grafo.

En los grafos los puntos representan a los actores y las flechas representan los vínculos entre ellos. Los vínculos entre pares de actores pueden ser orientados o no orientados. Los vínculos orientados pueden ser o no recíprocos (ejemplo: X puede compartir información con Y, pero Y no le comparte información a X), mientras que los vínculos no orientados necesariamente implican reciprocidad o concurrencia en las relaciones entre los nodos (ejemplo: X y Y se comparten la misma cantidad de información al mismo tiempo) (ver Figura 3.1) (Williner, Et. Al., 2012, Rodríguez, 2005 y Porras Martínez, 2001).

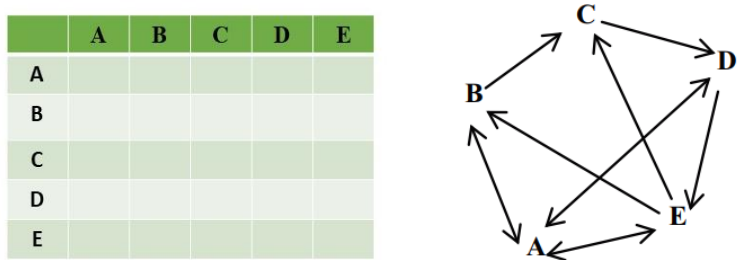
Figura 3.1 Ejemplos de grafos



Fuente: Redes y pactos sociales territoriales, CEPAL 2012.

La información de las relaciones puede ser organizada en matrices¹⁶ de doble entrada, donde cada celda describe la relación entre un par de actores. La matriz debe ser cuadrada, es decir, contener el mismo número de filas y columnas. Dependiendo de la naturaleza de las relaciones, la matriz puede ser normal, conteniendo relaciones unidireccionales como bidireccionales; o puede ser una matriz simétrica, que contenga solo relaciones simétricas. En esta matrices se describe sólo un tipo de relación, así que deben diseñarse tantas matrices como tipo de relaciones se desee estudiar (ver figura 3.2).

Figura 3.2 Matriz de doble entrada y grafo asimétrico



Fuente: elaboración propia

Las relaciones representadas en una red tienen varias características a ser consideradas y éstas se resumen en la siguiente tabla (ver tabla 3.1):

Tala 3.1 Elementos de la red y su medición

Elemento	Características	Medición
Conexión	• Conexión 0 • Conexión 1 • Conexión 2 • Conexión 3	• No existen líneas directas conectado los puntos • Los puntos están unidos pos líneas sin tener en cuenta su dirección • Existe unidireccionalidad • Existe bidireccionalidad
Densidad	• Fuertemente conectado • Conectado unilateralmente • Débilmente conectado	• Si cada par de puntos tiene una conexión tipo 3 • Si cada par de puntos tiene un conexión tipo 2 • Si todos los pares de puntos tienen conexiones tipo 1 • Si al menos un punto tiene conexión tipo 0 con todos los otros

¹⁶ El conocimiento y manejo de álgebra matricial es necesario para el uso de esta metodología.

	- Desconectado - Densidad direccional no - Densidad direccional	Se compara el número total de líneas existentes con el número total de líneas posibles de la siguiente manera: No direccional: $L/n(n-1)/2$ Direccional: $L/n(n-1)$ L= número de líneas n= número de puntos del grafo
Intermediarios	- Punto de corte - Línea de puente	- Al eliminarlo de la red el gráfico resultante queda desconectado. - Al eliminarla de la red el gráfico resultante queda desconectado.
Grado de un punto	- Grado interno - Grado externo	- Número total de puntos que tienen líneas dirigidas hacia él. Que es igual al total de su columna en la matriz de relaciones direccionales - Número total de puntos hacia los cuales el punto de referencia dirige líneas.
Distancia	Distancia entre un par de puntos	Se mide por el número mínimo de conexiones necesarias para conectar la diada. Ejemplo: la distancia entre A y D es de 2 porque A puede enviar un mensaje a E quien lo transmite a D. A → E ←→ D
Centralidad¹⁷	- Centralidad local - Centralidad global - Centralidad relativa - Centralidad de intermediación - Puntos periféricos	- Un punto es localmente central si tiene un alto número de conexiones con los puntos de su medio inmediato. Muestra conexiones de relación directa, es decir de distancia=1 y distancia=2. - Un punto es globalmente central si ocupa una posición estratégicamente significativa en la estructura global de la red. Es un punto que presenta cercanía (suma de distancias al resto de los puntos del gráfico), es decir que el actor puede interactuar rápidamente con el resto de los actores de la red. - Un punto es relativamente central haciendo una proporción de su número total de conexiones contra el número total de conexiones posibles. - La intermediación mide el grado en que un punto está situado entre los otros puntos de la red.

¹⁷ La idea de centralidad de actores y/o organizaciones en sus redes y estructuras sociales fue una de las primeras abordadas por el análisis de redes. Su origen se encuentra en el trabajo pionero de Bavelas (1950) y Leavitt (1951) sobre los efectos de la estructura social en la comunicación humana. Estos autores introdujeron la idea de que a mayor centralidad mayor es la implicación del actor en la red de relaciones.

		• Los puntos periféricos son los que tienen las tasas más bajas de centralidad.
Centralización	• Centro estructural • Centro absoluto	• Es un conjunto de puntos alrededor del cual gira toda la estructura. • Es un único punto que es equidistante del resto de puntos de la estructura y será el punto más cercano a todos los demás en términos de longitud.
Prestigio	Un actor tiene prestigio en la medida en que otros actores del sistema le muestran deferencia en sus relaciones. Eso implica que el actor recibirá más relaciones de las que envía.	El prestigio se mide con el "grado interno" del actor. Otra medida es el "área de influencia" del actor, que será el conjunto de actores ligados directamente e indirectamente al actor medido.

Fuente: elaboración propia con base en (Williner, Et. Al., 2012, Rodríguez, 2005 y Porras Martínez, 2001).

El análisis sobre la red social, representada mediante matrices y grafos, se puede hacer desde tres niveles:

1. La estructura de la red: se analizan la densidad de la red y el índice de centralización.
2. La centralidad de los nodos considerados individualmente: incluye las mediciones de centralidad y prestigio.
3. Las subestructuras al interior de la red: incluye las mediciones de conexión, intermediarios, grado y distancia.

Hasta aquí se han presentado de manera muy breve los elementos esenciales para el análisis de redes. Sin embargo, este trabajo tiene como uno de sus objetivos metodológicos ir más allá de los análisis de redes convencionales, que utilizan las representaciones gráficas de las redes basadas en la teoría de grafos para representar las estructuras sociales; a esta noción le falta incluir la relación de estructuras sociales con estructuras físicas o materiales, y más particularmente territoriales.

En muchos casos los análisis de redes sociales son representaciones relativamente arbitrarias que no incorporan propiedades matemáticas. Los puntos están situados arbitrariamente en el plano, y la distancia entre los puntos (longitud de las líneas

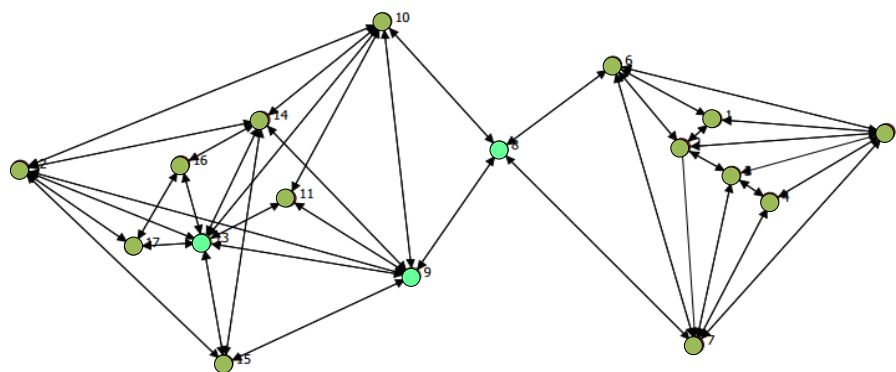
conectoras) refleja esa arbitrariedad. Cuando se mide la distancia entre actores no se hace en términos métricos sino en términos de pasos intermedios (ver figura 3.3).

De esta manera, se incorpora aquí, un análisis de escalado multidimensional (MDS) donde se reúnen los conceptos de espacio y distancia para configurar un mapa de datos relacionales. Si una configuración de puntos y líneas puede traducirse en un mapa métrico, entonces es posible medir distancias y direcciones de forma diferente a la teoría de grafos (Rodríguez, 2005).

“El MDS es un intento de convertir medidas gráficas a medidas métricas similares a la distancia física. Es por tanto un instrumento muy útil para el estudio de redes y estructuras sociales. MDS utiliza matrices de datos de proximidad. Los valores en cada celda muestran la similitud o diferencia entre un par de puntos (Rodríguez, 2005: 62).

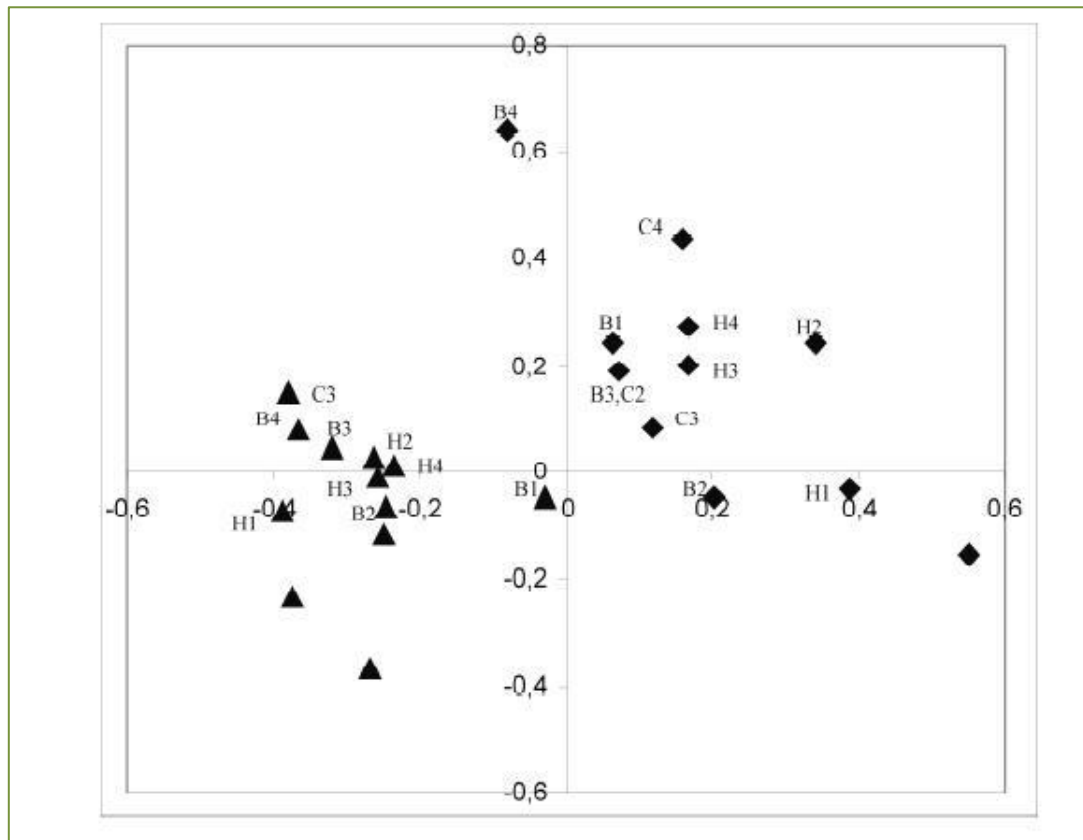
Es una técnica estadística que intenta representar proximidades entre actores en un espacio dimensional de tal forma que los actores más similares estén más cercanos en el espacio y los más disimilares aparezcan alejados. La virtud principal del MDS es que considera la estructura de distancias entre todos los puntos, no únicamente de un punto a otro. De ahí que los resultados sean similares a un mapa geográfico. Los resultados de MDS son una matriz de distancias entre puntos que puede ser expresada en coordenadas en dos o más dimensiones (ver figura 3.4).

Figura 3.3 Red basada en teoría de grafos y sociograma



Elaboración propia, Pajek, 2018.

Figura 3.4 Red basada en escalado multidimensional



Fuente: Rodríguez, 2005: 71

Al no trabajar con valores métricos de inicio, se han desarrollado técnicas no métricas de MDS, que sirven para el análisis en espacios pequeños. El MDS no métrico trabaja con matrices simétricas en las cuales las celdas muestran similitudes o disimilitudes entre los casos, usando un coeficiente de correlación. MSD no convierte directamente los valores en distancias euclidianas, sino que toma en consideración su orden, tratando los datos de manera ordinal. Primero se sustituye la matriz original por una matriz ordinal, y sobre ella MDS calcula las distancias euclidianas.

Hay dos temáticas centrales a interpretar una vez realizado y graficado el MDS: el significado de las dimensiones y la significación de la distribución espacial de los puntos. Dicho lo anterior, se plantea que el territorio asuma un rol de actor y también una base física sobre la cual recaen las redes a estudiarse. El MDS no representa

un mapa geográfico, pero se acerca al concepto de espacio, donde la relación y consideración que los actores tengan del territorio será crucial para determinar la proximidad de los actores, tanto organizacional como espacialmente.

Es importante entonces, recuperar la noción de red descrita por Bruno Latour (2005), introducida en el apartado anterior, donde se subraya la importancia de reconocer las relaciones entre actores humanos y no humanos o el actor-red¹⁸.

3.3 Herramientas de construcción y representación de redes sociales

Como cualquier otra investigación, en ésta se trabaja con datos y, el proceso de gestión de datos como tarea de investigación supone el reconocimiento de un complejo proceso de construcción de la información. Desde esta perspectiva resulta fundamental entender que los datos no están “dados en la realidad” y que solo resta recopilarnos, sino que son fruto de una acción creadora y por tanto condicionada por las perspectivas teórico- metodológicas desde las cuales se los construye (Escolar, 2002).

Así pues, se trabajará con las siguientes herramientas para la recopilación y gestión de los datos:

3.3.1 El uso del estudio de caso como base metodológica

El uso del estudio de caso se justifica por la posibilidad que ofrece para construir una mejor teoría. Los estudios de caso, además de que deben partir de la teoría, ayudan a refinarla, se vuelven una oportunidad para la generación de un proceso de retroalimentación entre lo teórico y lo empírico. Y cuando de gobernanza se trata, difícilmente puede pensarse que la teoría puede ir desvinculada de la realidad de un territorio.

Rhodes, (2007) propone un fuerte viraje hacia la antropología social para las investigaciones sobre gobernanza, argumenta que es necesario conocer las opiniones de los actores, observar las prácticas formales e informales de las

¹⁸ Dentro del contexto Latinoamericano el estudio del territorio desde la perspectiva de la red y del actor- red ha sido apenas considerado.

organizaciones y advertir las concentraciones de poder; trabajo que únicamente puede realizarse a través del análisis de ejemplos prácticos.

El propio desarrollo histórico del concepto de gobernanza obliga a contrastar sus postulados teóricos con las realidades, evidenciando que no siempre la tendencia hacia un gobierno relacional ofrece los mejores resultados y desdibujar el ideal romántico de la gobernanza democrática, al hacer evidentes los claroscuros de las redes de política, como lo pueden ser la generación de núcleos de poder, que no necesariamente toman decisiones en beneficio de la población; la escasa transparencia de los procesos decisorios y la justificación que el gobierno puede encontrar en la gobernanza para dejar de cumplir con sus responsabilidades esenciales (Porrás, 2016).

Los estudios de caso son relevantes para descubrir las variables que influyen en el fenómeno a estudiar y conocer a través de qué mecanismos se vinculan. La validez de los estudios de caso, al igual que de los tipos ideales weberianos, viene dada por la adecuación de la teoría o explicación a los hechos acontecidos o su evolución, o como señala J. A. Maxwell, (1999) por la exactitud o la credibilidad de una descripción, de una explicación y de una interpretación.

Para esta investigación se han elegido dos ejemplos: el movimiento “Salvemos Sedagro” (que comienza en 2007) que culminó con la creación del parque Ambiental Bicentenario en el Municipio de Metepec, Estado de México (2009); y la implementación del Sistema de Bicicleta Pública Huizi en el municipio de Toluca, Estado de México (2015). Al ser una investigación de maestría, no se dispone de una muestra accesible de varios casos y se ha optado entonces por dos ejemplos que han sido reconocidos por la opinión pública como muestras de trabajo colaborativo; lo cual no quiere decir que la metodología no sea replicable. Más adelante se describe la naturaleza, relevancia y pertinencia de los ejemplos.

Los ejercicios elegidos no pueden ser considerados, en términos de Flyvberg (2004) “paradigmáticos”, ni “extremos”, sino que tienen por objetivo advertir un fenómeno que podría evidenciarse, en mayor o menor medida, en la mayoría de las ciudades mexicanas mediante inferencias analíticas y no a través de una generalización

estadística. Es decir, que no servirá para generalizar el caso, pero sí para generalizar la teoría o explicación comprensiva en la que se basa el análisis del mismo.

La metodología de estudio de caso puede ser cuantitativa o cualitativa, este trabajo es claramente cualitativo, puesto que se pretende, con la puesta en escena de las redes colaborativas de ambos ejemplos, reconocer la importancia del territorio como actor dentro de una red y como espacio donde se establece una red y el impacto que tiene la misma en la ciudad donde se desarrollan.

Lo anterior puede ser fuertemente criticado; los estudios de caso, como cualquier otra metodología, presentan ciertas limitaciones que aquí se advierten: no representatividad y dificultades de falsabilidad.

Al disponer de una muestra pequeña no se pueden estudiar muestras representativas, por lo que no se pueden extrapolar las conclusiones de los cambios del estudio de caso a todos los casos, ni al fenómeno en su generalidad. No obstante, como señala el metodólogo Gerring (2008), un estudio de caso “debe entenderse como el estudio intensivo de un caso particular, con el propósito (al menos parcial) de echar luz sobre una clase más amplia de casos” (20). El estudio de caso es la “fuerza del ejemplo” que como argumenta Flyvberg (2004), está subestimada.

El objetivo de esta investigación es contribuir a una generalización analítica, que se refiere a la expansión a otros casos de una teoría o una interpretación de los mecanismos causales que ha dado buenos resultados en comprensión de los fenómenos y en la interpretación de su evolución, y que se supone conducirá a resultados semejantes, no análogos, en otros casos.

En relación a la falsabilidad, que es, según Popper (1962), la principal garantía de cientificidad de una teoría, ha sido considerada un requisito que no puede cumplir un estudio de un solo caso o unidad al existir una estrecha conexión entre un caso y su contexto. Pero, a partir de lo señalado por la inferencia analítica, sí se puede señalar la falsabilidad de una teoría o interpretación extraída de un análisis de caso.

Como señala Flyvberg (2004), el estudio de caso es muy adecuado para encontrar “cisnes negros”, en alusión al famoso ejemplo de Popper al hablar de falsación de la tesis de que todos los cisnes son blancos. En esta misma dirección de la importancia heurística de los estudios de caso, señala Beveridge (1989), considerado el principal promotor de las políticas públicas sociales del Estado del Bienestar, que los mayores descubrimientos en ciencias sociales se han hecho mediante observaciones intensas de casos más que utilizando la estadística a grandes grupos.

A pesar de que estas “inconsistencias” parecen haber sido ya superadas en los debates metodológicos dentro las ciencias sociales, sobre todo la tendencia a la falsabilidad de cualquier investigación, se dejan aquí como puntos considerados y reflexionados a la hora de trabajar con el caso de estudio.

3.3.2. Entrevista semiestructurada focalizada

La herramienta central seleccionada para la recolección de información es la entrevista semiestructurada focalizada. Se seleccionó este tipo de entrevista, pues de acuerdo con Flick (2007), es posible que los sujetos entrevistados expresen su punto de vista ya que tiene un diseño relativamente abierto, contrario a una entrevista estandarizada o un cuestionario.

Este tipo de entrevista satisface cuatro criterios descritos por Flick, (2007: 92-93):

1. Ausencia de dirección: se logra por varias formas de preguntas, el entrevistador debe abstenerse de hacer evaluaciones tempranas y ha de poner en práctica un estilo no directivo de conversación. Método: primero preguntas no estructuradas, luego semiestructuradas y finalmente estructuradas.
2. Especificidad: la entrevista debe poner de manifiesto los elementos específicos que determinan el efecto o significado de un acontecimiento para el entrevistado, para impedir que la entrevista se quede en el nivel de las declaraciones generales.

3. Amplitud: pretende asegurar que todos los aspectos y temas relevantes para la pregunta de investigación se mencionan durante la entrevista.
4. Profundidad y contexto personal que muestra el entrevistado: significa que debe asegurar que las respuestas emocionales en la entrevista van más allá de evaluaciones simples como “agradable” o “desagradable”.

Cada entrevista debe ser transcrita e integrada a una Unidad Hermenéutica (UH) de Atlas.ti¹⁹ para su ulterior codificación y estudio, lo que facilitó la posterior construcción de matrices de relación. Las relaciones y elementos necesarios para construir una red pueden recogerse de las entrevistas a través de la teoría fundamentada que se refiere a la “teoría derivada de datos recopilados de manera sistemática y analizados por medio de un proceso de investigación. En este método, la recolección de datos, el análisis y la teoría que surgirá de ellos guardan estrecha relación entre sí” (Strauss y Corbin, 2002:13). La característica primordial de este método es la fundamentación de conceptos en los datos.

Es importante el estudio de esta teoría porque ayuda a saber qué hacer con la información y cómo tratarla. “Las teorías fundamentadas se basan en datos, [por lo tanto], es más posible que generen conocimientos, aumenten la comprensión y proporcionen una guía significativa para la acción” (Strauss y Corbin, 2002:14). Antes de realizar la codificación, se debe tener una claridad acerca de qué es lo que se va a indagar de la información recabada.

Las preguntas, y los elementos que se desean comparar, serán la base de la codificación. No es lo mismo saber qué se le va a preguntar al informante, que saber qué se le va a preguntar a la información. Lo esencial a la hora de codificar es entonces formular preguntas y buscar en el texto sus respuestas, cuidando que estas preguntas puedan ofrecer respuestas comparables de un caso a otro. Evidentemente estas preguntas están vinculadas fuertemente con el marco teórico

¹⁹Atlas.ti es un programa de análisis cualitativo asistido por computadora (QDA) que permite al investigador: (a) asociar códigos o etiquetas con fragmentos de texto, sonidos, imágenes, dibujos, videos y otros formatos digitales que no pueden ser analizados significativamente con enfoques formales y estadísticos; (b) buscar códigos de patrones; y (c) clasificarlos (Gibbs, 2007).

del trabajo, pero también ayudan a “alejarse el pensamiento del investigador de los confines de la literatura técnica y de la experiencia personal” (Strauss y Corbin, 2002:97).

Al mismo tiempo, se utiliza un cuestionario para alcanzar a un número más grande de actores. Sin embargo, esta herramienta se considera secundaria y se aplica una vez realizado un número considerable de entrevistas que pudieran dar cuenta de todos los participantes.

3.3.3 Matrices de relación

Como se introdujo anteriormente, los datos a utilizar en el análisis de redes se manejan de forma matricial. La matriz relacional típica contendrá información acerca de las relaciones entre los actores de una red, situados en las columnas (como si fuesen variables) y a su vez en las filas (como si fuesen casos). Este tipo de matriz es siempre cuadrada (tiene que tener el mismo número de filas que de columnas), pudiendo ser simétrica o asimétrica dependiendo del tipo de relación que se mida.

Este tipo de matrices puede construirse desde Excel, al ser de fácil manejo, pues utilizan el formato matricial para la entrada y el tratamiento de datos en software que traducen esas matrices a los gráficos, como Pajek y Ucinet.

3.3.4 Uso de software para graficar las redes

La explicación de redes colaborativas puede imaginarse bastante compleja, es por esto que la ayuda de un elemento de visualización es necesaria. Es precisamente por esto, que se decide representar las redes mediante gráficos. La idea es facilitar los medios para la comprensión de datos. Proponer un discurso que haga legible la complejidad de la producción social.

Se trata de la representación de un análisis asistido informáticamente de bases de datos que generan gráficos, de los que se pueden explicar la organización de relaciones heterogéneas de propiedades científico- técnicas y sociales contenidas en las fuentes de información (Arellano y Henning, 2006).

Los gráficos no son únicamente una herramienta visual, sino también, y sobre todo, una posibilidad metodológica, en la cual los ejercicios de interacción social toman forma y parecen entenderse mejor, ya que permiten que el científico-investigador observe las interconexiones sociales para de esta manera tener un mejor esclarecimiento y respuesta ante las problemáticas actuales. “La creación de mapas (gráficos) permite explorar software para el análisis textual y relacional de datos, abriendo camino a la integración de métodos cuantitativos y cualitativos” (Arellano y Henning, 2006: 12, paréntesis míos).

El uso de la noción de red revela un problema de método para reconocer la naturaleza de la relación entre los actores. La naturaleza de cualquier actor, específicamente uno social, implica complejos procesos de hibridación. Los gráficos de redes facilitan la observación de estos procesos.

Es una contribución a una doble puesta en relación, a saber: la de relacionar sociedad y naturaleza (Arellano y Henning, 2006). Esta doble puesta en relación puede operarse mediante programas informáticos capaces de facilitar el análisis de datos heterogéneos que posibiliten visualizar, estructurar y analizar redes de datos de entidades distintas expresadas cualitativa y cuantitativamente y el programa informático que se ha decidido utilizar en este trabajo es *Pajek*.

Pajek ayuda a poner en relación los elementos de una parte delimitada de la realidad pero sin una jerarquía precisa, es decir a graficar la red. Este software hace visibles las relaciones inscritas entre los actores. Es un instrumento de análisis de datos que permite presentar las relaciones significativas en sets de datos heterogéneos. Este *software* produce gráficas de relaciones de entidades que corresponden al encuentro de patrones en los que interviene la localización, tamaño y frecuencia de la relación. En estas figuras, cada grafo es una entidad.

Es un programa de acceso libre para Windows cuyo objetivo es el análisis y la visualización de grandes redes que tienen algunos miles o incluso millones de vértices. En esloveno la palabra quiere decir “araña”. De acuerdo con sus desarrolladores, Mrvar y Batagelj, (2013), fue desarrollado en 1996, impulsado por

la necesidad de graficar los datos que ya se tenían de formas tabuladas en varias investigaciones.

De acuerdo con Mrvar y Batagelj (2013)²⁰ el diseño de *Pajek*²¹ está basado en las experiencias previas que se tuvieron en el desarrollo de bases de datos estructuradas en grafos y se anotan los siguientes fines en su diseño:

- Ayudar en la abstracción de grandes redes de datos en redes más pequeñas que pueden ser usadas para explicaciones visuales y metodológicas.
- Proveer al usuario con algunas herramientas poderosas de visualización.
- Implementar una selección de algoritmos eficientes para el análisis de redes muy amplias.

A diferencia de la información estadística convencional, la información proporcionada por las redes posibilita distinguir en los grafos más pequeños una reflexión estratégica, indicando con esto que una entidad no siendo estadísticamente relevante, de gran visibilidad, ni de grandes relaciones con otras entidades puede, sin embargo, representar emergencia, novedad, reciente visibilidad, etcétera, que implique una situación significativa para la investigación (Arellano y Henning, 2006).

Todas estas técnicas y herramientas metodológicas necesitan de un proceso, un orden, y una estrategia para lograr un adecuado acercamiento al fenómeno que se investiga, en el siguiente apartado se describe esta estrategia con detenimiento.

²⁰ El programa y su manual, en su versión 2018, son distribuidos en: <http://vlado.fmf.uni-lj.si/pub/networks/pajek/>

²¹ Es un excelente programa de representación y optimización gráfica (utiliza siete formas diferentes de representación de redes) que incorpora también un amplio abanico de procedimientos de análisis. Incluye una amplia gama de posibilidades de edición gráfica: tamaños, colores, formas de los vértices, líneas conectoras, flechas, bordes de los vértices, etiquetas y fondos. Incorpora, también, de forma interactiva con los gráficos un conjunto importante de instrumentos de análisis de redes: transformación de matrices, particiones (de grado, dominio, *cliques* (subconjunto de al menos tres actores, en los cuales cada actor está ligado directamente a cada uno de los otros), etc.), componentes, descomposición jerárquica, vecindarios, posiciones intermedias, etc. y permite el análisis de series temporales y la comparación entre redes en dos tiempos diferentes. Exporta los gráficos a formatos en dos y tres dimensiones para su visualización y presentación posterior.

3.4 Estrategia metodológica

Se ha anotado una idea general de lo que implica el enfoque de redes y la noción de red como una metodología útil para el análisis de la gobernanza. Se describieron las principales herramientas y técnicas que componen este análisis; resta, entonces, dar cuenta de cómo se analizaron los dos ejemplos que componen esta investigación, al ser este un estudio sobre gobernanza y no sobre redes, éstas constituirán únicamente un nivel de análisis en cada caso.

La construcción de una estrategia metodológica se basa en dos ejemplos que permiten brindar comprensión sobre los aspectos que componen el concepto de gobernanza territorial. Es pertinente subrayar que estos ejemplos tienen únicamente una función de respaldo para facilitar el entendimiento de una idea que se tiene sobre un concepto.

Para este trabajo los ejemplos ayudan a una mejor comprensión de los procesos de organización y desarrollo de acciones que podrían significar el camino para el establecimiento de una nueva forma de gobierno, en el ámbito local, basada en la idea de gobernanza.

A continuación se explican las etapas que componen la estrategia metodológica seguida en este trabajo:

Etapas 1: Teoría como punto de partida

Es importante subrayar lo que se quiere observar en el análisis de redes para que éstas no se entiendan como un ejercicio desvinculado de la teoría. Hasta este punto es necesario preguntarse ¿por qué el enfoque de redes, como metodología es útil para el análisis de la gobernanza territorial? En este sentido, es importante recordar los aspectos centrales que desde la teoría conforman el concepto de gobernanza propuesto en este trabajo:

La gobernanza es una nueva modalidad o forma de gobernar que prioriza la función relacional del gobierno, a través de mecanismos de gestión de interdependencias

entre diferentes actores, que tiene su máxima expresión en los gobiernos locales, poniendo en valor a la cooperación, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, que parte del territorio y tiene el objetivo de cohesionarlo y ordenarlo mediante una adecuada planeación territorial.

Pueden identificarse tres componentes de este concepto: 1) nueva forma de gobernar; 2) basada en la gestión de redes colaborativas; 3) que surge de, e impacta al territorio. Es por esto que el análisis se estructuró a partir de la categorización de las características de cada uno de estos componentes.

En las siguientes tablas (ver tablas 3.2 y 3.3) se resumen los puntos analizados y la manera en que estos se codifican²² para estar en posibilidades de transformarse en datos. Es decir que, es la teoría la que permite construir datos a partir de la información obtenida, ya sea directamente de los actores involucrados o a través de otro tipo de documentación, para poder valorar el concepto central del trabajo: la gobernanza. Todos estos conceptos han sido descritos en el apartado teórico de este trabajo.

Tabla 3.2 Codificación en categorías y dimensiones

Categorías	Dimensiones
Nueva forma de gobernar	• Implica el reconocimiento de lo público como un conjunto de interdependencias • Promueve una ciudadanía activa • Requiere de un funcionariado motivado • Desarrolla instituciones fuertes que refuerzan la función relacional • Genera institucionalidad democrática • Requiere y genera fondos públicos que promuevan la participación ciudadana • Requiere y genera nuevos protagonismos y liderazgos políticos • Basada en gestión relacional
Territorio	• Cohesión territorial • Gobierno territorial • Participación ciudadana desde y para el territorio

²² Codificar refiere al proceso de “relacionar categorías a subcategorías siguiendo las líneas de sus propiedades y dimensiones, y de mirar cómo se entrecruzan y se vinculan éstas” (Strauss y Corbin, 2012:134). Una categoría es un fenómeno que tiene la capacidad de explicar lo que sucede, y las categorías responden preguntas sobre ese fenómeno.

Redes	• Gestión de redes • Tipos de actores • Características de la red
--------------	---

Fuente: elaboración propia con base en lo señalado en el apartado teórico.

Tabla 3.3 Codificación de categorías y variables

Categorías		Variables
Dimensión Nueva forma de gobernar		
Reconocimiento de lo público como un conjunto de interdependencias		• Alto reconocimiento • Bajo reconocimiento • Nulo reconocimiento
Promueve una ciudadanía activa		• Existencia de un marco normativo de la participación ciudadana • Apertura ante iniciativas ciudadanas • Dónde inicia la red colaborativa
Funcionariado motivado		• Apertura al trabajo colaborativo
Instituciones fuertes que refuercen función relacional		• Existencia y/o creación de estas instituciones
Fondos públicos que promuevan la participación ciudadana		• Recursos etiquetados para PC • Presupuestos participativos
Nuevos protagonismos y liderazgos políticos		• Apertura de líderes y funcionarios hacia el trabajo colaborativo • Iniciativa de trabajo colaborativo • Reconocimiento al trabajo colaborativo
Basada en gestión relacional		• Intención y/o institucionalización del trabajo colaborativo
Dimensión Territorio		
Cohesión territorial		• Unión entre los miembros de una comunidad territorial • Acceso equitativo a servicios y equipamientos • Pertenencia e identidad con el lugar
Gobierno territorial		• Conocimiento y reconocimiento por parte del gobierno local sobre el territorio y sus problemas
Participación ciudadana desde y para el territorio		• Influencia que tiene el territorio para incentivar la PC • Desarrollo territorial a partir de la PC
Dimensión Redes		
Gestión de redes		• Existencia de planes estratégicos que guíen el trabajo

	colaborativo • Uso de la negociación relacional como herramienta de trabajo • Aumento de la capacidad de organización de los participantes
Tipos de actores	• Defensa de lo común • El consumo • Gobierno local • Barrios y espacio habitacional urbano
Características de la red	• Estructura de la red • Centralidad de la red • Subestructuras al interior de la red

Fuente: elaboración propia

Este trabajo no está basado en un marco metodológico previamente creado, sino que tiene el objetivo de explorar de manera general el papel del territorio y del trabajo colaborativo para el desarrollo de la gobernanza en los gobiernos locales, centrándose en el argumento de que comprender la lógica sistémica de las redes colaborativas exige añadir el elemento espacial.

Vale la pena recordar al lector cuáles son las hipótesis y preguntas que guían esta investigación para que la relación entre la teoría y la propuesta metodológica sea más clara. Una de las preguntas de la que se parte tiene que ver con indagar sobre qué características son esenciales, desde el gobierno local, el territorio y la participación de sus habitantes para avanzar hacia modelos gubernativos de gobernanza territorial.

Algunas preguntas complementarias son las siguientes:

1. ¿Qué es la gobernanza territorial y cuáles son sus elementos constitutivos?
2. ¿Por qué es importante situar el estudio de la gobernanza dentro de los estudios de lo urbano?
3. Siendo el enfoque de redes el idóneo para el estudio empírico de la gobernanza, ¿en qué consiste y cómo se puede desarrollar una metodología que permita subrayar la importancia del trabajo colaborativo y del territorio?

4. ¿Qué forma y características suelen tener las redes colaborativas basadas en la idea de la gobernanza territorial?

De esta forma, se plantean las siguientes hipótesis, una hipótesis central y teórica (H1) y otras hipótesis complementarias:

H1) Ante la baja participación social de los habitantes urbanos y la tendencia a la pérdida de cohesión social, surge la gobernanza territorial como una forma novedosa de gobierno participativo y en red que es necesario explorar en México.

H2) El territorio cumple un papel dual: como espacio donde se dan las interacciones entre los diversos actores y; como actor. Dados los componentes que posee, perfila un tipo específico de redes colaborativas basadas en la idea de gobernanza.

H3) A mayor delimitación espacial del territorio intervenido, mayor éxito tienen las redes de colaboración y cuando la delimitación del territorio se diluye, el grado de incidencia en el mismo, por parte de la red colaborativa es muy acotado y de fácil desintegración.

Etapas 2: Descripción de los casos

Es primordial realizar una descripción general de cada uno de los casos haciendo referencia sobre algunas de las características que son relevantes para el estudio tales como: 1) contexto general, 2) importancia histórica, 3) tipo de territorio y situación sociodemográfica de sus habitantes y 4) desarrollo de la red colaborativa.

Es importante también, al trabajar con dos ejemplos, identificar las características que son similares y diferentes entre ambos, lo anterior es posible ya que se seleccionaron ejemplos que presentan rasgos comparables con temas que se inscriben en lo que este trabajo describe como una nueva cuestión urbana. De la misma forma, al ser ejemplos históricos, desarrollados en momentos distintos es pertinente trabajar con una descripción histórica de los sucesos, basada en información documental y en las propias experiencias de los actores.

Etapas 3: análisis

Para llevar a cabo el análisis de los componentes y características de la gobernanza se establecieron tres niveles de análisis:

1. En el primer nivel se estudiaron los contextos de cada caso, tomando en cuenta los elementos normativos e institucionales que pueden significar una base sustancial para que los gobiernos locales prioricen su función relacional, analizando la importancia de los temas a que los casos hacen referencia (espacio público y verde para la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) e implementación de alternativas de transporte público no motorizado para la ZMVT respectivamente), se analiza cómo estos temas llegan a las agendas públicas locales.
2. En el segundo nivel se procedió al análisis de las redes colaborativas configuradas por distintos actores, destacando a organizaciones de la sociedad civil (OSC's) locales, nacionales e internacionales, comités vecinales, miembros de la academia, centros de investigación e instituciones gubernamentales, en la creencia de que sus características y las posiciones que ocupan cada uno de ellos en la estructura de la red ofrece un panorama general de la importancia de impulsar trabajos colaborativos y en red para incentivar la función relacional del gobierno.
3. Finalmente, el tercer nivel se centró propiamente en el análisis de la importancia que tiene la cohesión territorial para el desarrollo de la gobernanza, esto a través del escalado multidimensional.

Esto tres niveles se plantearon con base en los componentes del concepto de gobernanza territorial: 1) nueva forma de gobierno, 2) basada en la gestión de redes colaborativas, 3) que surge de e impacta al territorio. Y requirieron de una estrategia de recolección y procesamiento de información que se explica, de manera breve, a continuación:

Obtención de información a través de:

- 1) Documentación: se revisaron todos los documentos que son relevantes para los casos, algunos de estos documentos fueron referidos y/o proporcionados por los

entrevistados y otros rescatados mediante su referencia en la prensa local y nacional. En la siguiente tabla se enlista lo consultado (ver tabla 3.4).

Tabla 3.4 Documentos consultados

Parque Ambiental Bicentenario, Metepec	Sistema de Bicicleta Pública Huizi, Toluca
1. Proyecto enviado por el Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, a la Legislatura del Estado de México, el 5 de diciembre de 2007.	1. Documento de información “Gobernanza urbana en el municipio de Toluca, ¿por qué se está comprometiendo?”, promovido por Fundación Tláloc, Luneros, Rodando con el Corazón, Ciclismo para Todos Estado de México, Equipo Escarabajos, Equipo Pixki, Rueda San Mateo Atenco, Ranas Lerma, Rueda Metepec, En Bici Ando Toluca y Bici Clasicxs.
2. Decreto (N° 100) de desincorporación del patrimonio público del predio “Sedagro”, emitido por la Legislatura del Estado de México, publicado en el periódico oficial “Gaceta de Gobierno” el 17 de diciembre del 2007.	2. Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015. ONU- Hábitat, por un mejor futuro urbano.
3. Oficio que el Grupo Pro Reserva envió al gobernador del Estado y a los representantes del Congreso Local el 13 de diciembre del 2007 para manifestar la desaprobación del proyecto “Ciudad Bicentenario”.	3. Estudio para la Movilidad Sustentable del Valle de Toluca, Centro Mario Molina, 2015.
4. Boleta de la consulta ciudadana realizada por el Gobierno del Estado de México para conocer la opinión de los habitantes de la ZMVT, realizada el 20 de enero de 2008.	4. Estudio de emisiones y características vehiculares en ciudades mexicanas (2011 INE y CTS).
5. Oficio dirigido al Gobernador Constitucional del Estado de México, Enrique Peña Nieto donde el Grupo Pro Reserva Natural Bicentenario Sedagro Pulmón Verde entrega 9,000 firmas de personas desaprobando la desincorporación del predio (21 de enero de 2008).	5. Programa para Mejorar la Calidad del Aire del Valle de Toluca (2012-2017).
6. Carta abierta publicada en el periódico Reforma el 25 de enero del 2008 donde el Grupo Pro Reserva Natural Bicentenario, Sedagro Pulmón Verde, celebra la decisión del Gobernador Enrique Peña Nieto de crear un parque.	6. El cambio hacia la prosperidad urbana: Síntesis del reporte nacional del Índice de Prosperidad Urbana (CPI) en México, ONU-Hábitat 2016.
7. Oficio dirigido al Gobernador Constitucional Enrique Peña Nieto y al Presidente de la LVI Legislatura del Estado de México, donde el Grupo Pro Reserva Natural Bicentenario Sedagro Pulmón Verde solicita la	7. Plan de Acción Climática Municipal de Toluca (PACMUN), 2013-2015.
	8. Eco Zona Toluca, Documento del Ayuntamiento de Toluca.
	9. Comunicado N° 1106/2014 Toluca, Municipio Educador “Amplía Toluca Ruta de Ciclovía CU-Alameda-Centro Histórico”.
	10. Ley de Movilidad Sustentable del Estado de México (que entra en vigor en noviembre de 2015).
	11. Planes Integrales de Movilidad. Lineamientos para una movilidad urbana sustentable. ITDP y Centro Eure, 2012.
	12. Plan de movilidad no motorizada para el centro de Toluca, realizado por el IMPLAN Toluca, la empresa Soluciones Integrales en Tránsito y Transporte (SITT) y la GIZ en 2015.

reincorporación de Sedagro al patrimonio público (11 de febrero de 2008) .	13. Comunicado N° 0739/2015 Toluca, Municipio Educador, “Impulsa Consejo de Movilidad Sustentable de Toluca proyecto de Bici Pública Huizi”.
8. Ley de Bienes del Estado de México y de sus Municipios.	
9. Carta entregada al presidente municipal de Metepec, Oscar González Yáñez, y a los regidores del municipio donde el Grupo Pro Reserva Natural muestra preocupación sobre las modificaciones al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Metepec (29 de febrero de 2008).	
10. Volante donde el Grupo Pro Reserva Natural Bicentenario Sedagro Pulmón Verde, informa sobre las modificaciones al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Metepec (septiembre de 2008).	
11. Ley de Adquisiciones de Bienes Muebles y Servicios del Estado de México (artículo 51°).	
12. Programa de Obra del Parque Ambiental Bicentenario, primera etapa.	
13. Comunicado de prensa N°2076 del 15 de abril del 2009, donde la LVI Legislatura del Estado de México aprobó por unanimidad la reincorporación de los predios del Conjunto Sedagro al patrimonio estatal.	
14. Decreto de Abrogación y Reincorporación de los predios del Conjunto Sedagro (N°281) publicado el 23 de abril del 2009.	
15. Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Metepec (2006-2009).	
16. Plan Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Metepec (2006-2009).	
17. Plan Estatal de Desarrollo Urbano (Edo. Méx. 2008).	
18. Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se declara Área Natural Protegida, con la categoría de parque urbano al denominado “Parque Ambiental Bicentenario” (28 marzo de 2017).	

Fuente: elaboración propia

2) Información en medios de comunicación: se revisaron sobre todo notas periodísticas, comunicados de prensa y entrevistas televisadas, que daban cuenta

de lo acontecido y proporcionaron información importante para la descripción de los ejemplos, mismos que fueron documentados sobretudo en medios locales de la prensa escrita. Para el caso del Parque Ambiental Bicentenario de Metepec se revisaron todas las notas que lo refirieron en la prensa local y nacional desde diciembre de 2007 hasta diciembre de 2009. Para el caso del Sistema de Bicicleta Pública se revisaron todas las notas que refieren al impulso de la movilidad no motorizada y sustentable en el Valle de Toluca, en la prensa local y nacional desde septiembre de 2011 hasta abril de 2016.

3) Información de actores clave: cuando el investigador conoce, aunque de manera general, la composición de la red, como lo es en el caso de esta investigación, se presenta un listado abierto de actores y se realiza una aproximación inicial a ellos. Esto se efectuó mediante dos herramientas:

- entrevistas semiestructuradas: se realizaron 7 entrevistas a profundidad a actores de la siguiente manera (en el apartado de Anexos puede consultarse la guía de entrevista utilizada para esta investigación).

Tabla 3.5 Personas entrevistadas

Parque Ambiental Bicentenario, Metepec	Sistema de Bicicleta Pública Huizi, Toluca
1. Carlos Mendieta Cerón, Director de la Fundación Tláloc A.C. y representante del Grupo Pro Reserva Natural Bicentenario, Sedagro Pulmón Verde ²³ .	1. Carlos Mendieta Cerón, Director de la Fundación Tláloc A.C.
2. Alfonso Iracheta Cenecorta, Miembro del Panel de Expertos ²⁴ , Investigador de El Colegio Mexiquense A.C.	2. Patricia Luna, Presidenta de Bicionarias colectivo ciudadano.
3. Susana Bianconni, vecina de La Virgen (residencial próximo al parque), académica de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad Autónoma del Estado de México.	3. Adrián Chavarría voluntario en Fundación Tláloc A.C.
	4. Sandra Saldaña, ex Directora de Medio Ambiente y Servicios Públicos del Ayuntamiento de Toluca.

Fuente: elaboración propia

²³ Este grupo se formó en 2007 por vecinos y miembros de la sociedad civil en el Municipio de Metepec, Estado de México, para movilizarse contra la intención del gobierno estatal para realizar un proyecto urbano privado en un predio de uso público.

²⁴ El Panel de Expertos refiere a un conjunto de especialistas en materia ambiental y de desarrollo urbano que participaron en el diseño e implementación del Parque Ambiental Bicentenario de Metepec, Estado de México.

- cuestionario: una vez realizadas las entrevistas se optó por la aplicación de un cuestionario a otros actores clave con la finalidad de recoger más información y tener un mayor alcance. Al encuestado se le pidió, entre otras cosas, ordenar a los actores de la red con los que interactúa en razón del tipo y la frecuencia de la relación en un periodo delimitado de tiempo, así como la importancia que tuvieron estas relaciones para la consecución de los objetivos generales de la red. Este cuestionario se aplicó a actores referidos por los entrevistados, se realizaron un total de 13 cuestionarios a los siguientes actores (en el apartado de Anexos puede consultarse el cuestionario aplicado para esta investigación):

Tabla 3.6 Personas encuestadas

Parque Ambiental Bicentenario, Metepec	Sistema de Bicicleta Pública Huizi, Toluca
1. Dos vecinos de Metepec que participó en el movimiento ciudadano	1. Miembro del IMPLAN Toluca
2. Cuatro miembros del Grupo Pro Reserva Natural Sedagro Pulmón Verde	2. Coordinadora de Movilidad Sustentable del Centro de Educación Ambiental de Toluca
	3. Ingeniero de Operación del Sistema de Bicicleta Pública Huizi
	4. Director de “Rueda Metepec” colectivo ciudadano
	5. Voluntaria en Fundación Tláloc
	6. Miembro de colectivo de Rodando con el Corazón

Fuente: elaboración propia

Procesamiento de la información:

1) Una vez realizadas las entrevistas se transcribieron y procesaron mediante el *software* Atlas.ti para un mejor manejo de la información. En la tabla 3.3 se muestran las familias o grupos y las etiquetas (códigos) establecidas en Atlas. Ti. Las dimensiones “nueva forma de gobernar”, “redes colaborativas” y “territorio”, representan las familias y las variables son los códigos con los que se analizaron las entrevistas.

2) Delimitación de las redes: las entrevistas y el cuestionario ofrecen información importante para la delimitación de los actores de una red y el tipo de relaciones que se consideran en el estudio. Como los ejemplos analizados en este trabajo no son extensos en la cantidad de actores que participaron en las redes, se hizo una aproximación realista a ellas; donde el investigador tiene el punto de vista de los propios actores de la red para definir sus fronteras, así, la red es tratada como un hecho social en tanto que es entendida conscientemente como tal por los actores que la componen, es decir, que todas las entidades miembros son conscientes de quién pertenece y quién no y del papel que cada miembro desempeña o desempeñó. Esta aproximación realista ofrece la posibilidad de llegar a obtener una imagen más completa de la estructura relacional de una red colaborativa (Porrás Martínez, 2001).

3) Una vez obtenidos los datos, éstos se manejan de forma matricial, para este análisis se trabajó con matrices de relación y dirección simétricas, construidas en Excel. Se muestran a continuación dos matrices, a manera de ejemplos, una para cada caso estudiando, correspondiendo cada una a la red en la etapa que ha sido caracterizada como un ejercicio de gobernanza en cada caso.

Se establecieron 4 tipos de relaciones:

- Tipo 0: no existe relación
- Tipo 1: relación sin dirección clara
- Tipo 2: relación con unidireccionalidad
- Tipo 3: relación con bidireccionalidad

Matriz de relación y dirección para Figura 4.4¹ Red Colaborativa para el diseño e implementación del Parque Ambiental Bicentenario, Metepec. Febrero 2008- junio 2010

	Observadores	Fundación	T	Panel E	SMA	Ejecutivo	Finanzas	Rec. Materia	Contraloría	Oit	CEPNyF	Agua
Observadores	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fundación T	3		3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Panel E		3		3	1	1	1	1	1	1	1	1
SMA	0	0	3	3	3	3	3	1	1	3	3	3
Ejecutivo	0	0	1	3	3	3	3	0	0	0	0	0
Finanzas	0	0	3	3	3	3	1	1	1	0	0	0
Rec. Materia	0	0	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0
Contraloría	0	0	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0
Oit	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0
CPENyF	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Agua	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia

Matriz de relación y dirección para Figura 4.9¹ Red colaborativa para el diseño e implementación del SBP Huizi, Toluca

	Lunes	Bicorinas	Rotando con Escarajos	Ran. Melegre	El Bar. Arbo.	Cósmo parib. o Clásico	Páxis	Rueda SM	Rueda Lem.	Memphis	Asiste	GR	Fundación Bar. Red	ITDP	QAM	Bicorinas	GZ	Colóvica	Romb. Ama	Cruada Seg	Sec. Mon.	Sec. Com.	Sec. DU	Inst. Teorop. DMA	UAEM	Ayunta	IMPAN	Transb	Ona Pública	IMCUBET	IMCTA	CEA	
Lunes	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Bicorinas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Rotando con	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Escarajos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Ran. Melegre	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
El Bar. Arbo.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Cósmo parib.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Bicorinas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Páxis	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Rueda SM	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Rueda Lem.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Memphis	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Asiste	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
GR	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Fundación T	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	
Bicorinas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
ITDP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
QAM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Bicorinas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
GZ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Colóvica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Romb. Ama	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Cruada Seg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Sec. Mon.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Sec. Com.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Sec. DU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Inst. Teorop	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
DMA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
UAEM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Ayunta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
IMPAN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Transb	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Ona Pública	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
IMCUBET	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
IMCTA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

Fuente: elaboración propia

4) Representación visual de las propiedades formales de una estructura relacional, a partir de las aportaciones de la teoría de grafos. La traducción gráfica de los datos matriciales se realizó por medio del programa Pajek.

5) A partir de la traducción gráfica se analizan las características esenciales de una red como tipos de relaciones, densidad de las relaciones, centralidad, prestigio y poder de los actores, presencia de subgrupos, el nivel de cohesión al interior de la red, las posiciones y los roles que juega cada actor.

6) Utilizando los mismos datos se construyeron matrices de proximidad (o similitud y disimilitud) y se realizó un escalado multidimensional, a través de XLSAT en Excel.

Esta herramienta permite observar si el territorio es un elemento central para los casos analizados, al observar qué tan próximos, en términos de distancia, se encuentran los actores entre ellos y cómo es su relación con el territorio, representado este último por el cuadrante donde tanto las ordenadas como las abscisas, en un plano cartesiano, son positivas.

Se presentan las matrices utilizadas para realizar el MDS, para ambos casos de estudio:

Matriz de proximidad para Figura 4.5¹ Cohesión territorial, proceso de gobernanza para el caso del Parque Ambiental Bicentenario Metepec, Estado de México.

	Observadore	Fundación T	Panel E	SMA	Ejecutivo	Finanzas	Rec. Materia	Contraloría	Oit	CEPNyF	Agua
Observadore	0	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Fundación T	3	0	3	1	1	1	1	1	1	1	1
Panel E	1	3	0	3	2	2	2	2	2	2	2
SMA	1	1	3	0	3	3	1	1	3	3	3
Ejecutivo	1	1	2	3	0	3	0	0	1	1	1
Finanzas	1	1	3	3	3	0	1	1	1	1	1
Rec. Materia	1	1	2	2	1	2	0	1	1	1	1
Contraloría	1	1	2	2	1	2	2	0	1	1	1
Oit	1	1	2	3	1	1	1	1	0	1	1
CPENyF	1	1	2	2	1	1	1	1	1	0	1
Agua	1	1	2	3	1	1	1	1	1	1	0

Fuente: elaboración propia

Matriz de proximidad para Figura 4.12¹ Cohesión territorial, proceso de gobernanza en el caso de la política de movilidad sustentable del Valle de Toluca, Estado de México.

[illegible]

Fuente: elaboración propia

Esta breve descripción de la estrategia metodológica ayuda a comprender mejor cuál fue el procedimiento para la obtención, procesamiento y análisis de la información que compone a ambos ejemplos. El siguiente capítulo está dedicado a los casos de estudio, donde se describen y observan los resultados de este proceso metodológico.

Capítulo IV. Dos ejercicios de gobernanza en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca

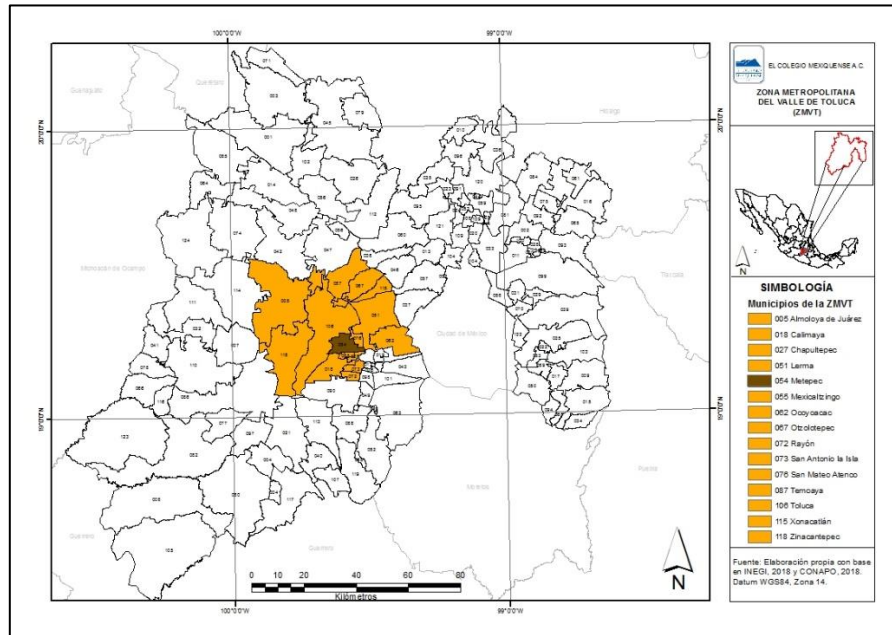
Como se describió en la estrategia metodológica (Cap. III, apartado 3.4), el análisis de los casos está organizado en tres niveles, un primer nivel dedicado al estudio del contexto, el desarrollo histórico y la relevancia de los casos, un segundo que puntualiza sobre las relaciones entre los actores y consiste en un análisis de redes y un tercer nivel que evalúa el papel del territorio, a través de la mediación de la cohesión territorial. Para que la comprensión de la información sea más sencilla se ha decidido organizar la presentación de cada ejemplo conforme a estos niveles de análisis.

4.1 Salvemos Sedagro: la creación de un Parque Público producto de la movilización ciudadana, en el Municipio de Metepec, Estado de México.

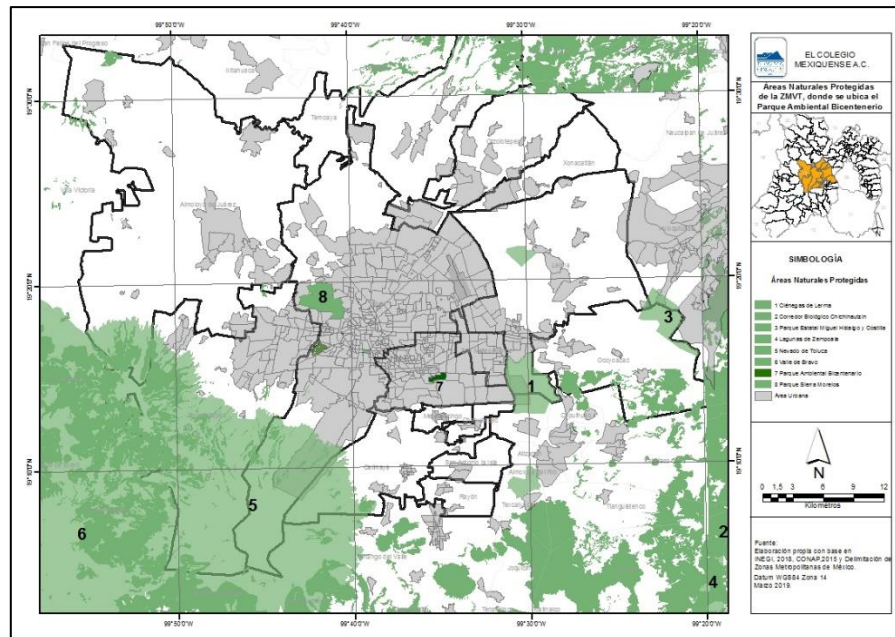
4.1.1 Primer nivel de análisis: Relevancia política, social y territorial

La relevancia de este ejemplo radica en la organización de distintos actores para recuperar un espacio público para uso comunitario ante una acción estatal de privatizarlo. El desarrollo de ésta acción se enmarca en un proceso de negociaciones y lucha social con el gobierno del Estado de México (a partir de ahora GEM), para evitar que un predio urbano (conocido como Conjunto Sedagro), propiedad del gobierno estatal (compuesto de 104 hectáreas), se convirtiera en un negocio inmobiliario. En los siguientes mapas se ubica al municipio de Metepec dentro del Estado de México y de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) y al predio referido dentro del municipio de Metepec y de la ZMVT junto con otras áreas naturales protegidas de la zona (ver mapa 4.1 y 4.2).

Mapa 4.1 Localización de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, Estado de México y el Municipio de Metepec.



Mapa 4.2 Áreas Naturales Protegidas en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, donde se ubica el Parque Ambiental Bicentenario de Metepec, Estado de México.



Como lo señala Iracheta (2012), este es un claro ejemplo de una resistencia social hacia una tendencia que predomina en la mayoría de las ciudades mexicanas: “el gobierno ofrece una mínima dotación de nuevos espacios públicos para la convivencia, dejando a los mercados que asuman esta responsabilidad; éstas políticas y acciones han derivado en la sustitución de plazas y parques públicos por centros comerciales y otros equipamientos para el consumo” (4).

Metepec ha experimentado desde hace algunos años una serie de cambios que lo hacen transitar de ser un municipio agrícola y artesanal a un territorio sumamente urbano, teniendo un rápido crecimiento demográfico y económico, esto debido a sus condiciones geográficas: su cercanía con la capital del país y con la capital del Estado de México, la existencia de espacios planos y abiertos y su caracterización como Ciudad Típica que lo hacen contar con valores históricos, patrimoniales y turísticos. Lo anterior, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Urbano (2016-2018), lo ha colocado como un nuevo centro urbano, fortalecido por sus usos comerciales, de servicios, educativos y la consolidación de sus usos habitacionales, particularmente de vivienda media-alta y residencial.

El municipio ha ido desarrollándose a partir de la expansión de sus zonas habitacionales que se componen de vivienda de interés social y medio, ubicada principalmente en el norponiente del municipio, en el área de los fraccionamientos Jorge Jiménez Cantú, Xinantecátl, Luisa I., Campos de Jiménez Cantú e Isidro Fabela, así como la zona de Infonavit San Gabriel, Las Marinas, Izcalli I al VI e Infonavit San Francisco; vivienda residencial y residencial alto, como lo son el Club de Golf San Carlos, Rincón de las Fuentes, Los Cedros, las Haciendas, y, de más reciente creación (décadas de los ochenta y noventa) se fue desarrollando el área nororiente y oriente del municipio, mediante los fraccionamientos de La Asunción, La Virgen, El Castaño, Hacienda Guadalupe, entre otros.

En el 2005, la población del municipio de Metepec era de 206, 005 habitantes, esto de acuerdo con el conteo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2005); para el año 2010, tomando en cuenta los datos del censo (INEGI, 2010) la población total del municipio paso a 214,162 habitantes y para el conteo de 2015

aumentó a 227, 827 habitantes, esto quiere decir que existe una tasa media anual de crecimiento poblacional del 10.63% con respecto a la población total del año 2005.

La mayoría de la población del municipio se asienta en áreas urbanas. En 1990 el área urbana del municipio comprendía 1,953 hectáreas, para el año 2000 se reporta una superficie de suelo urbano de 3,292. 37 hectáreas y 3941 hectáreas en 2010. En la siguiente tabla se anota el crecimiento demográfico y urbano del municipio (ver tabla 4.1).

Tabla 4.1 Crecimiento urbano de Metepec, Estado de México 1990-2010

Año	Población	Superficie del área urbana (has)	Densidad en el área urbana (hab/ha)	% del área urbana respecto al total municipal
1990	140,268	1953	72	28.93
2000	194, 463	3,292.37	59	48.77
2010	218,657	3,941.87	55	58.39
2015	227,827	4,010.03	58	64.77

Fuente: elaboración propia con datos de los Planes de Desarrollo Urbano Municipal de Metepec 2000-2010 y de CONAPO, tomando una superficie total municipal de 6,751.89 has.

La mayor parte de ocupación de suelo urbano responde a uso habitacional. En 1990, de acuerdo con INEGI, el Municipio de Metepec contaba con un total de 28 mil 546 viviendas, para el año 2000 se construyeron 15 mil 306 viviendas más llegando a un total de 43 mil 852, mientras que para el año 2010 el total de viviendas fue de 59 mil 553.

De acuerdo con Iracheta, (2012), el municipio y la ciudad de Metepec atravesaban por un conjunto de problemas derivados de un proceso altamente desordenado y acelerado de urbanización, lo que ha ocasionado consecuencias como:

- una oferta de suelo y vivienda para la población de ingresos medios y altos, situación que no sucedió de la misma forma para los de bajos ingresos, provocando en la zona del entorno del predio de Sedagro, “la cohabitación de dos realidades socio-espaciales, (por un lado) una estructura e imagen urbanas muy deterioradas como producto del abandono y bajo nivel de ingreso de la población que ahí se asienta y por el otro lado, una imagen

urbana campestre, con altas plusvalías y elevada calidad de vida” (Iracheta, 2012: 8).

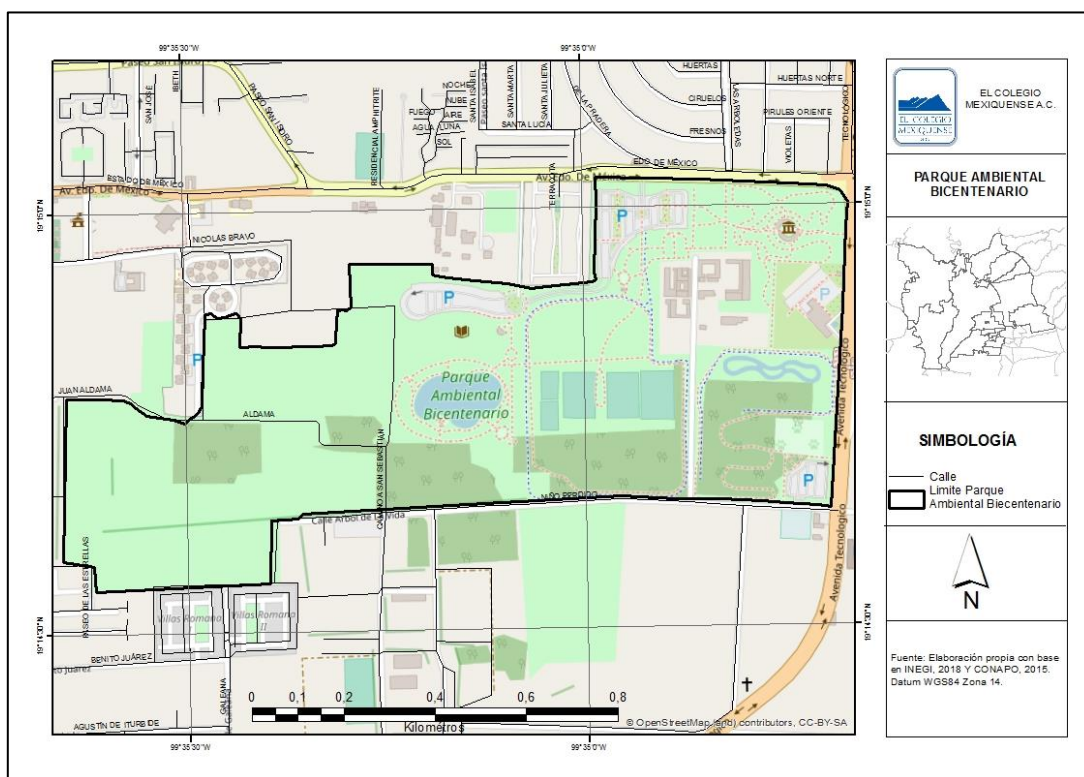
- La propiedad del suelo en Metepec es mayormente privada y con un uso habitacional residencial lo que ha provocado especulaciones y la absorción de predios para uso residencial y/o comercial (como estuvo a punto de suceder con el predio Sedagro). Esto genera la existencia de procesos de segregación y exclusión que originan fenómenos de marginación urbana, pues no toda la población parece tener acceso a la misma calidad de vida.
- Un crisis de movilidad, predominando el uso del automovil particular, con un indicador de 23 autos por cada 100 habitates.
- Una estructura vial saturada que no es ortogonal ni tiene continuidad.
- Se han alcanzado en los últimos años los más altos niveles de polución dentro del municipio.
- Se está disminuyendo la capacidad de filtración y almacenamiento de agua en el subsuelo. El suministro de agua potable del municipio depende exclusivamente de aguas subterráneas. Para 2010 la disponibilidad de agua era de 145 litros por habitante por día (la ONU recomienda una disponibilidad de 200 lts).
- El municipio presenta un deficit de áreas verdes, se carece de parques y zonas verdes pues se asumió que los desarrollos privados atenderían la demanda, pero el déficit persiste.

Por todo lo anterior, el potencial ambiental y social (al ser ya un espacio al que los vecinos acudían con frecuencia a realizar actividades deportivas y recreativas) que el predio Sedagro aportaba a la zona fue fundamental para que los vecinos alzaran la voz ante la tentativa del GEM para desarrollar un proyecto urbanizador. Este predio era un rancho que posteriormente, y durante 40 años, albergó las oficinas de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de México, contando con espacios para cultivos, campos experimentales, viveros y laboratorios. Tenía, por su localización, un potencial para la agricultura, presentando suelos ricos en materia orgánica; debido al acelerado proceso de urbanización de Metepec tuvo un uso

semi urbano, dedicando la mayor parte de su superficie a la agricultura y a la forestación.

Sin embargo, también por su localización (ver mapa 4.3), su valor económico era muy elevado, calculándose un aproximado, en 2007, de 4 mil pesos por m², un total de 4 mil millones de pesos por la suma de has que lo componen. Su ubicación, en una de las zonas más urbanizadas del municipio, rodeado de residenciales y con un potencial económico importante, hacen que el 5 de diciembre de 2007 el GEM, a través del gobernador Enrique Peña Nieto, presente a los diputados de la LVI Legislatura del Estado de México una iniciativa para desincorporar de los bienes del patrimonio público una superficie de 124 has conocida como “Conjunto Sedagro” donde se contempla la desincorporación del predio para realizar el proyecto “Ciudad Administrativa Bicentenario”, el cual, a grandes rasgos, consistía en la construcción de un centro de convenciones para 5 mil personas, hoteles y restaurantes de lujo, una plaza comercial, universidades privadas, 3 mil departamentos de lujo y oficinas administrativas para 4 mil burócratas (donde se deseaba instalar a buena parte de las oficinas públicas del GEM).

**Mapa 4.3 Predio Sedagro (ahora Parque Ambiental Bicentenario),
Metepec, Estado de México.**



El gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, presentó esta iniciativa como un proyecto de fomento al desarrollo urbano de la región y generador de empleos. Ante esto, rápidamente se consolidó un movimiento, conformado principalmente por vecinos de la zona, organizaciones de la sociedad civil y miembros de la academia, que hizo frente de manera contundente a la iniciativa del gobierno.

a) Conflicto: “Un movimiento firme, respetuoso pero firme”²⁵

El movimiento surgido de la inconformidad ante la tentativa de privatizar el predio se caracterizó por tres puntos clave: i) desde su inicio, contar con la participación de ciudadanos que no estaban vinculados a ningún partido político o movimiento social; ii) la participación de ciudadanos informados, algunos miembros de la sociedad civil

²⁵ Frase emitida por Carlos Mendieta Cerón, Presidente de la Fundación Tláloc y representante del Grupo Pro Reserva Natural Sedagro Pulmón Verde, durante la entrevista que se realizó para los fines de este trabajo.

organizada y académicos en temas medioambientales y de desarrollo urbano, lo cual deja ver desde el principio una estrategia firme y con miras al logro de un proceso de negociación y; iii) la rápida respuesta organizativa de los ciudadanos en forma de un grupo (Grupo Pro Reserva Natural Bicentenario, Sedagro Pulmón Verde, al que en adelante se referirá como Grupo Pro Reserva) que puso en marcha una serie de actividades, basadas en el respeto, la no violencia y la argumentación informada para posicionar dentro de la opinión pública, una alternativa a la propuesta del GEM.

Los argumentos, presentados por el Grupo Pro Reserva, para desaprobar el proyecto promovido por el gobierno del Estado de México fueron los siguientes, expresados mediante un oficio que el Grupo envió al gobernador del Estado y a los representantes del Congreso Local el 13 de diciembre del 2007:

- El área enfretaba una sobre-ocupación, con usos residenciales y comerciales que provocaron una crisis de movilidad que perjudicaba la calidad de vida de los vecinos.
- El espacio público existente era escaso por lo que el predio era utilizado para actividades deportivas y recreativas lo que hacía que los vecinos ya estuvieran interesados desde tiempo atrás en contar con un parque público.
- Se consideró inadmisibles que la reserva de suelo urbano de uso comunitario fuera privatizada.

A pesar de los esfuerzos del Grupo Pro Reserva, quienes desde el 5 de diciembre de 2007 que el GEM presenta su iniciativa asistieron a reuniones con los promotores del proyecto, entregaron una propuesta en la cámara de diputados, sostuvieron reuniones vecinales e informaron a la ciudadanía sobre lo que estaba ocurriendo, el 11 de diciembre el proyecto es presentado en la Comisión de Patrimonio del Congreso Local²⁶ y el 15 de diciembre de ese mismo año el Congreso Local vota, en una sesión nocturna, de manera unánime (a excepción de tres diputados) a favor de la desincorporación del predio del patrimonio público. Esta desincorporación quedó estipulada en el Decreto (N° 100) de desincorporación del

²⁶ Esta Comisión estaba presidida por la Diputada Ana Lilia Herrera, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien posteriormente sería presidente municipal de Metepec.

patrimonio público del predio “Sedagro”, emitido por la Legislatura del Estado de México y publicado en el periódico oficial “Gaceta de Gobierno” el 17 de diciembre del 2007²⁷.

Es importante señalar que al momento de la desincorporación del predio del patrimonio público, la opinión de la ciudadanía frente al proyecto “Ciudad Administrativa Bicentenario” era de rechazo, pero persistía un ambiente de desinformación donde la mayoría de la población no tenía conocimiento del tema; así lo destaca el diario El Universal mediante un sondeo aplicado en los principales barrios y colonias de la zona impactada por el complejo, donde da a conocer que sólo el 48.5% de los encuestados conocía el proyecto y sus impactos²⁸. Por esta razón el movimiento ciudadano optó por la realización de eventos públicos que ejercieran presión al GEM e informaran a la ciudadanía sobre lo que estaba ocurriendo, subrayando que, contrario a lo que el gobierno pudiese esperar, la resistencia ciudadana tuvo su máxima expresión en la temporada de fiestas decembrinas; entre estas actividades destacan:

- Volanteo constante en plazas públicas, comercios e inmediaciones del predio Sedagro.
- Reuniones diarias de los integrantes del Grupo Pro Reserva para tomar decisiones sobre las estrategias a seguir.
- Organización de ruedas de prensa y entrevistas en distintos medios de comunicación.
- Invitación a académicos e intelectuales locales y nacionales para darle seguimiento al tema y posicionarse al respecto (destaca, por ejemplo, el artículo de José Luis Lezama del 26 de enero de 2008 en el periodico Reforma, titulado “Sedagro: lección ciudadana²⁹).

²⁷ En este decreto se establece que un solo desarrollador adquirirá los inmuebles a través de un fideicomiso, ejecutará el proyecto integral y pagará en especie al Estado de México con la construcción de oficinas para la administración pública y otros inmuebles, que no detalla. Establece que el fideicomiso constituirá el mecanismo jurídico que vinculará al Estado de México y al desarrollador, quien con recursos propios deberá ejecutar el proyecto integral urbano y la construcción de las oficinas administrativas.

²⁸ El Universal, Martes 15 de enero de 2008 “Plan Urbano en Metepec divide a pobladores y autoridades”. Consultado en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/88536.html> noviembre 2018.

²⁹ Consultado en: <https://salvemossedagro.blogspot.com/> noviembre 2018.

- Campaña para reunir firmas a favor de crear una reserva natural, donde se reunieron 9 mil 200 firmas de ciudadanos. Las firmas se recolectaron de manera física en mercados, plazas y comercios y también de manera electrónica mediante el portal www.salvemossedragro.org³⁰.
- Organización del festejo del día de reyes en el centro del municipio de Metepec, donde los niños pedían a los reyes magos un parque público.
- Se realizó el Foro Ciudad Sana el 9 de enero del 2008 donde especialistas, como el Dr. Alfonso Iracheta y la Dra. Susana Bianconni (ambos entrevistados para este trabajo), expusieron los riesgos y la ausencia de estudios de impacto ambiental del proyecto “Ciudad Administrativa Bicentenario”.
- Organización de debates en universidades de la zona.
- Manifestación pacífica realizada el 12 de enero del 2008 frente a la Casa de Gobierno del Estado de México, donde niños manifestaron la importancia de la conservación de los árboles del predio Sedagro.

Con todas estas actividades el movimiento ganó fuerza y presencia en medios de comunicación, tanto locales como nacionales, y la opinión pública respecto a la decisión del GEM de desincorporar del patrimonio público el Conjunto Sedagro pronto fue de total rechazo. Es así como, de acuerdo con Carlos Mendieta (director de la Fundación Tláloc A. C. y miembro del Grupo Pro Reserva) y Alfonso Iracheta (investigador de El Colegio Mexiquense A.C.), el gobierno del Estado de México busca sostener un diálogo con el movimiento ciudadano.

b) Inicio del proceso de gobernanza: la búsqueda de una solución mediante el diálogo y la confianza.

Ante la presión social, el GEM finalmente se ve obligado a buscar el diálogo. En un Estado donde meses atrás la no apertura al diálogo había culminado en un evento

³⁰ Este sitio web se encuentra actualmente deshabilitado, pero algunos de los entrevistados para este trabajo aseguran que la apertura de este sitio aceleró exponencialmente la capacidad de incidencia en la opinión pública. El portal tenía la finalidad de informar a la ciudadanía, pero también de servir como una plataforma de diálogo, donde los interesados podían publicar sus ideas y opiniones. Gran parte del contenido de ese sitio web se recoge hoy en <https://salvemossedragro.blogspot.com/>.

lamentable como la represión de San Salvador Atenco³¹, era imprescindible buscar vías alternativas de solución. Sucede entonces una primera reunión entre el movimiento ciudadano y el GEM, pues a pesar de haber estado antes en comunicación, en mesas de debate en radio y televisión, no se habían reunido para la búsqueda de consenso.

Esta primera reunión, clave para marcar una forma de trabajo basada en la cooperación, sucede entre quien era en ese momento el Secretario de Finanzas del Estado de México, Luis Videgaray (quien fue uno de los impulsores del proyecto “Ciudad Administrativa Bicentenario”), Alfonso Iracheta, investigador de El Colegio Mexiquense A.C. y Carlos Mendieta, director de la Fundación Tláloc. La reunión fue fundamental por varias razones, entre las que se pueden destacar las siguientes: i) hacerle saber al GEM que el Grupo Pro Reserva era un grupo ciudadano sin fines políticos, nacido de la genuina convicción de conservar el predio como un espacio público y que no buscaba prolongar su activismo a otras actividades y/o causas

³¹ Los reportes periodísticos coinciden en que el conflicto tuvo su origen desde que el ex presidente Vicente Fox planeó la construcción de un nuevo aeropuerto en la Ciudad de México. Sin embargo, fue en 2002 cuando el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT) se opuso a la construcción de la obra en los terrenos de San Salvador Atenco y Texcoco que serían expropiados. En el blog del Frente se describe que “denunciamos una y otra vez las maniobras que desde el gobierno federal se operaban para despojar a las comunidades de la tierra”. El precio que pretendía pagar el gobierno federal era muy bajo, tan solo 7.20 pesos por cada metro cuadrado de temporal y 25 pesos en las tierras de riego, según *El Universal*, en agosto de 2002 y luego de enfrentamientos previos, manifestaciones y bloqueos, el gobierno canceló el proyecto y el Frente de Pueblos cobró fuerza por la defensa de los predios. En 2006, un grupo de floricultores, aliados y simpatizantes del Frente de Pueblos sería reubicado por las autoridades municipales de Texcoco días antes de la fiesta conocida como de la Santa Cruz. Los reportes de prensa relatan que el 2 de mayo los floricultores se reunieron con autoridades municipales y estatales para llegar a un acuerdo y con ello se les permitiera instalarse para vender sus productos en la vía pública, ya que en aquel entonces existía un operativo de prohibición contra el comercio informal. Sin embargo, al día siguiente, los comerciantes intentaron instalarse y fueron desalojados por las fuerzas de seguridad, lo que derivó en un conflicto donde estuvieron involucrados la policía municipal, los vendedores y vecinos de Texcoco y Atenco. Usando machetes, piedras e incluso bombas molotov, los miembros del Frente de Pueblos intentaron repeler los ataques de los uniformados. Integrantes y simpatizantes del grupo campesino bloquearon la autopista Texcoco-Lechería, y el entonces gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, ordenó la liberación de la carretera con uso de fusiles lanzagranadas de gas lacrimógeno. Según *El Universal*, un grupo de aproximadamente 100 personas corrió para resguardarse en una casa, a donde llegaron policías y sacaron a 80 de ellas en calidad de detenidas, incluyendo al líder Ignacio del Valle (hoy preso). En los testimonios de las personas detenidas se asegura que 11 mujeres fueron golpeadas o abusadas sexualmente por oficiales durante el trayecto hacia el Cefereso Santiaguito, en Almoloya de Juárez. Ahora, el Estado mexicano está acusado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por haber torturado sexualmente a las 11 mujeres, pero también porque el caso permanece en la impunidad desde 2006, de acuerdo con el Centro Prodh. “En el operativo policial se cometieron graves violaciones de derechos humanos. Más de 200 manifestantes, entre ellos 47 mujeres fueron detenidas en una operación de la policía federal, estatal y municipal. En el curso de ella se hizo uso excesivo de la fuerza y se torturó y maltrató a personas detenidas”, señaló Amnistía Internacional. El saldo de aquel conflicto fue de casi 300 heridos, dos jóvenes muertos y una historia que ha revivido a partir del juicio contra el Estado mexicano. Nota de Nación 321, consultada en: <https://www.nacion321.com/ciudadanos/lee-esto-para-no-olvidar-la-tragedia-de-san-salvador-atenco> noviembre de 2018.

sociales; ii) se manifestó que la postura del Grupo Pro Reserva, que encabezaba el movimiento ciudadano, no iba, de ninguna manera, a ceder para legitimar el proyecto de “Ciudad Administrativa Bicentenario”, y que no iba a desintegrarse hasta lograr, por la vía pacífica y argumentada, que el predio se convirtiera en una reserva natural pública y iii) se propuso ceder la ganancia política de construir un parque público al gobierno, a pesar de que la iniciativa fue ciudadana.

Producto de esta reunión, y de acuerdo con Carlos Mendieta y Alfonso Iracheta (ambos entrevistados para este trabajo) se lograron establecer algunos acuerdos: i) la realización de una consulta pública en la ZMVT para legitimar una decisión que fuera en contra del proyecto “Ciudad Administrativa Bicentenario”; ii) se establece que un parque público es una opción viable política, social, económica y ambientalmente para el futuro del Conjunto Sedagro; y iii) se propuso la creación de un Panel de Expertos, mismo que fungiría como intermediario entre el gobierno y el movimiento ciudadano, este panel contaría con capacidad de injerencia para el diseño y desarrollo del parque y se conformaría por académicos de primer nivel que accedieran a participar a título personal y con un cargo honorario³².

En una segunda reunión estos tres actores acordaron las especificaciones de la encuesta y las características del Panel de Expertos. Se anunció la realización de la consulta para el 20 de enero de 2008, por lo que el Grupo Pro Reserva convoca a una caminata pacífica el 19 de enero, esta caminata, donde participaron aproximadamente 800 personas partió del predio y culminó en el centro del municipio de Metepec, en esta los distintos miembros del grupo y ciudadanos en general tuvieron la oportunidad de alzar la voz en contra de la privatización del predio. Se subraya la congruencia con la que el Grupo Pro Reserva desarrolló todas sus actividades, no dando pie a la partidización del movimiento ni a la cooptación política del mismo, lo cual desde el gobierno es bien visto y genera confianza.

³² De acuerdo con Iracheta y Mendieta (2012) “en la versión corregida de los “Términos de Referencia” elaborados por el GEM para licitar el proyecto del PAB, se estableció que el Panel de Expertos actuará como guía y orientador del proceso general de planeación y, en particular, del contenido del proyecto, su construcción, financiamiento y administración. El Panel sería responsable de revisar:

- El proceso de planeación del proyecto.
- Su diseño final como conjunto y de su entorno urbano.
- El diseño final de cada uno de sus componentes.
- El diseño final de cada uno de sus instrumentos: jurídicos, administrativos, financieros, de participación social y de comunicación social del proyecto” (16).

El 20 de enero de 2008 se realiza la consulta pública en diversos puntos de la ZMVT, esta puede ser considerada como una experiencia única de participación ciudadana en el Estado de México, donde 12 mil ciudadanos se dieron cita para emitir su opinión, los miembros del Grupo Pro Reserva realizaron un trabajo de movilización ciudadana para vigilar los puntos donde se colocaron mesas de consulta y el gobierno cumplió su palabra de no movilizar recursos para generar una tendencia entre los participantes. El resultado de esta encuesta fue contundente: el 60% de los participantes se manifestaron en contra de que en el Conjunto Sedagro se edificaran viviendas y oficinas corporativas.

Ante la transparencia y buen desarrollo de este ejercicio participativo³³ los integrantes del movimiento ciudadano comienzan a confiar en el gobierno, aumentando esta confianza cuando miembros del Grupo Pro Reserva son convocados a reunirse con el Secretario de Finanzas y el Gobernador del Estado de México, para ser comunicados sobre la decisión oficial de cancelar el proyecto privatizador y realizar en su lugar un parque público, el Parque Ambiental Bicentenario (PAB).

Es así como el 22 de enero de 2008, en las instalaciones del Conjunto Sedagro el gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, anuncia públicamente la construcción de un parque público de 80 has y de un Centro de Educación Ambiental así como la creación de un Panel de Expertos que apoyaría el diseño, construcción y funcionamiento del parque.

c) El Parque Ambiental Bicentenario producto del trabajo colaborativo y en red

A partir del anuncio del gobernador del Estado de México comienza una etapa de trabajo que consiste en mesas de diálogo entre el Panel de Expertos y el GEM. Los trabajos del proyecto se extendieron durante 26 meses (febrero de 2008 a abril de

³³ Algunos medios de comunicación impresa anunciaron una encuesta a modo para favorecer al gobierno, se informaba que desde el Palacio de Gobierno se ordenó a miles de servidores públicos a votar a favor del proyecto "Ciudad Administrativa Bicentenario" y que en las filas para votar se repartían trópicos con información sobre lo favorable que era dicho proyecto. Sin embargo, del Grupo Pro Reserva dijo que el ejercicio se realizó con transparencia y legalidad.

2010). En las mesas de trabajo el Grupo Pro Reserva, denominado para este proceso como “observadores ciudadanos” contó con la participación de un representante, quien informaba a los ciudadanos sobre los acuerdos tomados y comunicaba al Panel de Expertos las ideas y recomendaciones ciudadanas. El Panel de Expertos, como fue previsto, cumplió un papel de intermediario para lograr el consenso entre los ciudadanos y el gobierno.

De acuerdo con Iracheta (2012:17) durante éstas mesas de diálogo se alcanzaron los siguientes objetivos:

- Negociar a partir de un diálogo respetuoso, incluyente y constructivo, para hacer realidad el PAB y revertir la desincorporación del predio Sedagro.
- Definir las características generales del que sería el “Parque Ambiental Bicentenario”.
- Definir y desarrollar el enfoque educativo del PAB.
- Definir las características y contenido del proyecto arquitectónico y dar seguimiento a su ejecución.
- Proponer medidas para garantizar la participación social y para definir la estructura institucional y administrativa más adecuada para el PAB.

Desde los observadores ciudadanos se subrayó la importancia de concebir a este parque como un espacio público que contribuyera a la educación ambiental y social, reconociendo el proyecto como un ideal democrático que garantizara la constante participación ciudadana. El Panel de Expertos tradujo estas inquietudes en propuestas específicas, por ejemplo: sustentabilidad hidráulica y energética; fortalecimiento del desarrollo local a través del reconocimiento de saberes científicos y populares de la zona y garantizar que la administración del parque fuera privada mediante la figura de un fideicomiso y un patronato que garantizara el adecuado funcionamiento del mismo.

Una de las peticiones de los observadores ciudadanos era que se garantizara la permanencia del parque a través del tiempo, que no se corriera el riesgo de un nuevo intento de privatización, por lo cual era fundamental que la situación jurídica del predio se resolviera, ya que el decreto de desincorporación del predio

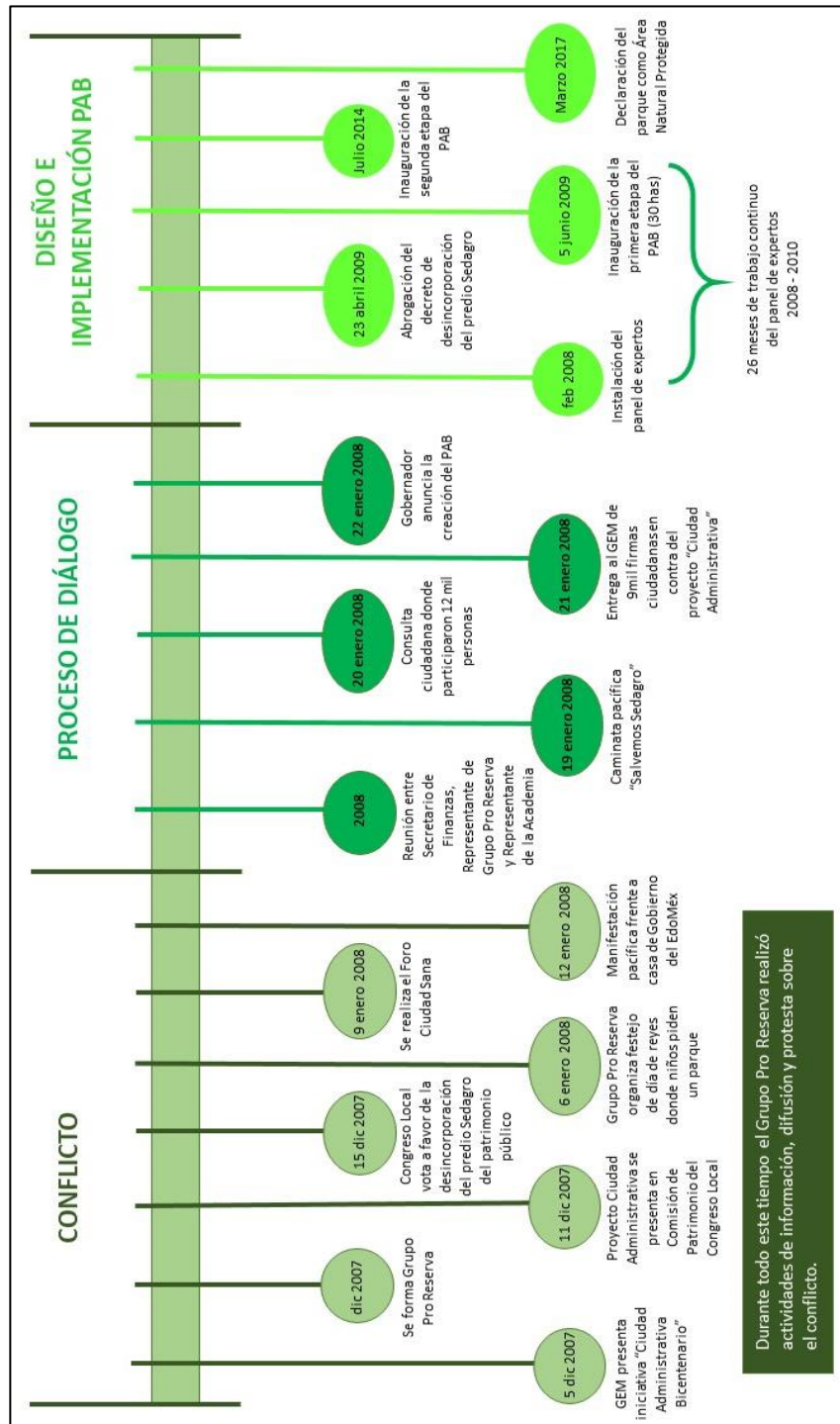
permanecía vigente. Nuevamente, con el apoyo de los medios de comunicación, el respaldo de algunos diputados y la recomendación del panel de expertos al GEM, se logra, el 23 de abril de 2009 (más de un año después de la desincorporación del predio del patrimonio público) abrogar dicho decreto.

El Panel de Expertos y los observadores ciudadanos tuvieron la oportunidad de participar en el proceso de licitación del parque, aunque la decisión final estuvo del lado del GEM y que se presentaron algunos inconvenientes que terminaron en tomar la decisión de otorgar la obra por adjudicación directa, este se reconoce como un importante ejercicio de transparencia gubernamental.

El PAB, en su primera etapa (30 has) fue inaugurado el 5 de junio de 2009. Algunas otras secciones, como un lago y el área canina fueron inauguradas en 2014. Los trabajos colaborativos entre el GEM y los observadores ciudadanos, continuaron, hasta la declaración del parque como Área Natural Protegida (ANP) (marzo de 2017), lo cual garantiza la conservación y funcionamiento de este espacio como uno de los principales pulmones de la ZMVT.

A continuación se presenta una línea del tiempo de los acontecimientos que enmarcan la relevancia de este caso.

Figura 4.1 Línea del tiempo Parque Ambiental Bicentenario, Metepec, Estado de México.



Fuente: elaboración propia

A partir de esta breve descripción histórica, puede resaltarse la relevancia del mismo. Políticamente, ante lo que puede reconocerse como una crisis de las instituciones públicas, se logra establecer un proceso de decisiones y ejecuciones basado en la colaboración, tomando en cuenta las inquietudes ciudadanas y diseñando una estrategia definida, con reglas claras y objetivos comunes para desarrollar el proyecto del PAB. La apertura que mostró el GEM para priorizar su función relacional y buscar una solución, más que la perpetuidad del conflicto, utilizando las herramientas del diálogo, el consenso, la consulta ciudadana y el trabajo colaborativo, tienen para ese caso consecuencias positivas en el territorio.

Socialmente, ante la constatación de la ciudadanía que se muestra desconfiada y no representada por las autoridades públicas, se logra, mediante una estrategia de argumentos sólidos y actividades respetuosas y pacíficas lograr la no privatización del predio, reconocido este como el objetivo central del Grupo Pro Reserva. Sin embargo, el logro de un objetivo no declarado en ese momento, el de fomentar un proceso de gobernanza, es algo que puede caracterizarse como histórico en el Estado de México, más aún cuando se trata de una política urbana que marca un alto a la tendencia de urbanización que prevalecía en el municipio de Metepec y que respondía a intereses económicos antes que territoriales.

El proceso de generación de confianza gobierno-ciudadanos y ciudadanos-gobierno logra impactar territorialmente al tomar la decisión conjunta de preservar el predio para uso público, en una zona metropolitana que presenta un déficit de áreas verdes y serios problemas ambientales. En un territorio que además ya representaba para la ciudadanía un lugar común, de encuentro entre vecinos y de cierta manera apropiado por ellos.

4.1.2 Segundo nivel de análisis: redes colaborativas

Como se refirió en el capítulo III, para el análisis de redes se identificaron a los actores que participaron en la cuestión, se presentan a continuación de forma sintética los resultados de la aplicación de los principios metodológicos del análisis de redes de gobernanza, al desarrollo e implementación del PAB. Para una mejor

lectura, este apartado se divide en las mismas etapas en que se describe el desarrollo del caso: i) conflicto; ii) negociación y iii) trabajo colaborativo y en red.

a) Conflicto: “Un movimiento firme, respetuoso pero firme”

Al momento en que el GEM anuncia la intención de privatizar el predio conocido como Conjunto Sedagro, ciudadanos, principalmente vecinos cercanos al predio, se organizaron para conformar un movimiento de resistencia pacífica que accionó, a través de distintas actividades y actos públicos para frenar la iniciativa del gobierno. Al pasar la iniciativa y aprobarse el proyecto “Ciudad Administrativa Bicentenario”, el movimiento se consolidó en un grupo llamado Grupo Pro Reserva Natural Sedagro Pulmón Verde caracterizado por el alto nivel de formación, información y capital social de sus integrantes (ciudadanos, miembros de la academia y miembros de organizaciones de la sociedad civil), lo cual le otorgó, desde el principio una amplia capacidad y poder de negociación.

Este primer momento de la cuestión, reconocido en este trabajo como un momento de conflicto, donde los intereses del gobierno y de la ciudadanía, no sólo se contraponían sino que la posición de ambos era antagónica. Es decir, a cada acción realizada por el Grupo Pro Reserva le correspondía la firme declaración del gobierno de que el proyecto privatizador era ya un hecho sin marcha atrás.

Sin embargo, una buena organización de lo que puede reconocerse como un movimiento ciudadano, lleva a generar una estrategia de comunicación, de difusión de información entre la ciudadanía y a ganar visibilidad tanto en el plano local como nacional. En esta primera etapa pueden reconocerse a los siguientes actores:

Ciudadanía→movimiento ciudadano

Los primeros en reaccionar ante la tentativa del GEM de privatizar el predio en cuestión, fueron los vecinos de los residenciales próximos a éste, quienes se organizaron en reuniones vecinales (casi diarias durante los meses de diciembre 2007 y enero y febrero de 2008).

Algunos de los entrevistados refieren a que previo al conflicto del predio Sedagro, los vecinos de la Virgen se habían ya reunido para tratar temas referentes al agua, al plan de desarrollo urbano del Municipio de Metepec y a la seguridad pública, pero que, nunca antes se había consolidado un grupo cohesionado entorno a un objetivo tan firme como lo era impedir la privatización del predio.

Es importante resaltar, que este tipo de participación ciudadana responde a una participación autónoma en donde la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación civil o grupo y que no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad. La creación del Grupo Pro Reserva Natural Sedagro Pulmón Verde, fortalece el ejercicio vecinal al contar con organizaciones de la sociedad civil y miembros de la academia, expertos en planeación urbana y medio ambiente, que logran que las propuestas del movimiento ciudadano sean estratégicas.

A pesar de estar conformado por una amplia base ciudadana, el Grupo Pro Reserva se mantiene operante mediante las gestiones de un colectivo núcleo. Un conjunto de 7 ciudadanos que se mantuvieron en actividades desde el inicio hasta la inauguración del PAB (y que incluso hasta el día de hoy, 2019, se mantienen en constante comunicación para revisar el buen funcionamiento del parque).

En buena medida, el éxito del movimiento depende justamente del capital político y social con el que se construye el Grupo Pro Reserva, así lo refiere uno de los entrevistados: “la mayoría somos ciudadanos universitarios, varios con conocimiento sobre temas urbano-ambientales y miembros de universidades o centros de investigación, y teníamos el tiempo, el capital para participar en esto, los vecinos de La Virgen, siendo un residencial alto, podían darse el lujo de involucrarse, y eso en momentos como este es muy importante” (la prensa nacional destaca las opiniones del Alfonso Iracheta, investigador de El Colegio Mexiquense y de la urbanista Susana Bianconi, por mencionar ejemplos).

El Grupo Pro Reserva contó con la participación de la Fundación Tláloc A.C., que ya contaba en ese entonces con un capital político importante, pues había participado en otros proyectos con la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de México,

colaboraba con otras organizaciones a nivel nacional e internacional y venía promoviendo una agenda ambiental para el Estado de México en donde convergían varios actores. Contó también con la participación del Consejo Ciudadano de Protección al Ambiente de Metepec, que venía desempeñando actividades de restauración ecológica y de educación ambiental en el municipio. Se sumó también con la asesoría del Movimiento Ecologista del Estado de México A.C. y del Colegio de Arquitectos y Urbanistas.

Gobierno

Dentro del gobierno del Estado de México se pueden ubicar actores clave para esta fase de conflicto. El poder ejecutivo, representado por el gobernador constitucional, Enrique Peña Nieto, y por la Secretaría de Finanzas que encabezaba Luis Videgaray, son señalados como los principales promotores del Proyecto “Ciudad Administrativa Bicentenario”.

La iniciativa del proyecto privatizador fue aceptada para presentarse en la Comisión de Patrimonio del Congreso Local, mismo que presidía la Diputada Ana Lilia Herrera. En el congreso local, es importante la voz de la diputada por el Partido Acción Nacional (PAN) Selma Montenegro, quien desde el inicio se opuso al proyecto y siendo vecina de Metepec participó como ciudadana en las actividades del Grupo Pro Reserva.

El tema llegó a la tribuna de la Cámara de Diputados Nacional, al presentarse, por parte de un diputado del Partido de la Revolución Democrática (PRD), un punto de acuerdo en el que se le hacían algunas recomendaciones al gobernador del Estado de México, tales como información documental precisa sobre el proyecto Ciudad Administrativa Bicentenario, incluyendo estudios de impacto ambiental y regional que sustentaran la viabilidad del mismo. Se le solicitan investigaciones académicas que analizaran la pertinencia de ese desarrollo y que se transparentaran las decisiones, así como que se consultara a la ciudadanía.

De mucha importancia para los objetivos de este trabajo es resaltar la ausencia del gobierno del municipio de Metepec, que para ese entonces se encontraba

A partir de lo anterior se dibuja una primera red de trabajo colaborativo, que se expresa de la siguiente manera:

Fuente: elaboración propia

Sector-Actor	Intensidad de relación	Influencia del actor en la red	Subgrupo
Sociedad Civil	Alta Bidireccional	Alta	Presencia de subgrupo
Gobierno	Alta Unidireccional	Medio	
Intermediario	Conectado	Baja	
	Baja Unidireccional		

134

Como puede observarse desde el comienzo del movimiento ciudadano se consolida una fuerte red colaborativa entre los ciudadanos que lo conformaron, estableciéndose como un subgrupo donde la mayor parte de las conexiones entre los distintos actores es de tipo 3, es decir, bidireccionales. Este subgrupo, el del Grupo Pro Reserva, se caracteriza también por estar fuertemente conectado en términos de densidad, ya que cada par de puntos presenta una conexión tipo 3. La Fundación Tláloc no sólo se ubica como un actor de alta centralidad y prestigio.

La manera en que el Grupo Pro Reserva se relaciona con los distintos actores del gobierno, se presenta en forma de conexiones de tipo 2, unidireccionales y con una intensidad baja. Lo que muestra lo desconectado que se encuentra un grupo de la red con otro. Es importante observar que del lado del gobierno, representado por triángulos, no existen muchas ni intensas relaciones entre los actores, sino que la mayoría de las relaciones son unidireccionales, respondiendo a la jerarquía que guarda cada actor dentro del sistema político estatal.

Un segundo subgrupo, el de la relación entre el gobernador del Estado de México y el titular de la Secretaría de Finanzas, concentra un prestigio importante dentro de la red, pues concentra el mayor número de conexiones del sector gobierno. Esta primera red, no tiene una alta cohesión interna, pues un sector con otro está fuertemente desvinculado y el sector gobierno presenta un mayor número de conexiones tipo 1, donde no es claro cómo es esa relación, ni en cuanto a dirección ni en cuanto a intensidad, a esto se le suma el gran número de conexiones tipo 0, donde se evidencia la falta de interacción entre unos actores y otros.

b) Inicio del proceso de gobernanza: la búsqueda de una solución mediante el diálogo y la confianza.

Como se mencionó anteriormente, producto de la firmeza del movimiento ciudadano, el GEM inquiera dar solución al conflicto. Ante un contexto político en el que la figura del gobernador requería legitimarse, pues se perfilaba como posible candidato para contender en las elecciones presidenciales de 2012, se buscó el consenso a través del diálogo. Producto de reuniones que el GEM, representado por el Secretario de Finanzas, sostuvo con representantes del movimiento ciudadano,

se logra, contrario a lo que podría considerarse como una tendencia gubernamental, institucionalizar la participación ciudadana (lo que en este trabajo se reconocerá como una institucionalidad coyuntural), con la finalidad de que la ciudadanía participe en los procesos decisorios referentes al destino del Conjunto Sedagro.

Son varios mecanismos los que apuntan a esta institucionalidad: primero, la puesta en marcha de una consulta ciudadana, un ejercicio único en el Estado de México; segundo, la creación de un Panel de Expertos, para llevar a cabo el diseño y ejecución del proyecto del PAB centrado en el cuidado del medio ambiente y en total transparencia y; tercero, la apertura a que los ciudadanos, se sumaran al proceso del proyecto del parque como observadores, con capacidad de emitir opiniones y en comunicación horizontal con los demás miembros del panel. En esta etapa pueden reconocerse a los siguientes actores:

Ciudadanía→movimiento ciudadano

En el proceso de diálogo el Grupo Pro Reserva estuvo representado por el director de la Fundación Tláloc A.C. quien argumenta que “se construyó una solución política, tanto para el gobierno como para los ciudadanos, lo cual fortalece la institucionalidad del gobierno y también la de la participación ciudadana”. La Fundación Tláloc fue una pieza fundamental en la generación de confianza, pues promovió, para todas las actividades del movimiento ciudadano, la no denostación hacia el gobierno sino el reconocimiento de intereses disimilares. La confianza se construye también por el apoyo de argumentos científicos, de cierta manera, neutrales, como lo fueron los emitidos por Alfonso Iracheta, quien puso sobre la mesa los riesgos y consecuencias generales del proyecto “Ciudad Administrativa Bicentenario”.

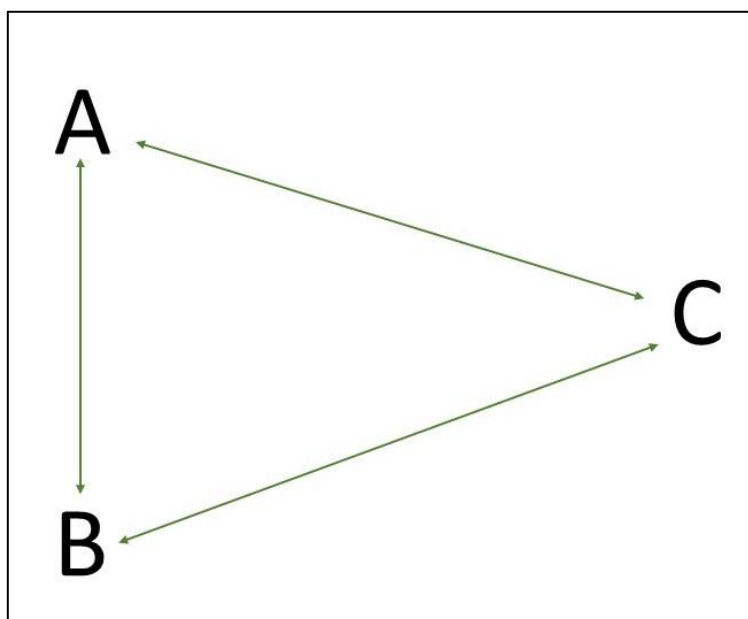
Gobierno del Estado de México

Puede reconocérsele al gobierno no sólo una apertura al diálogo, sino la búsqueda del mismo, que si bien no fue desde el inicio del conflicto, no lo deja crecer ni permanecer en el tiempo. Un diálogo, además directo, no a través de un foro, o de una rueda de prensa, sino de igual a igual y de manera horizontal gobierno-

movimiento ciudadano. De esta manera, el gobierno estuvo representado por el Secretario de Finanzas, Luis Videgaray, quien escucha y atiende las demandas ciudadanas.

A partir de lo anterior se dibuja el siguiente sociograma de trabajo colaborativo, que se expresa de la siguiente manera:

Figura 4.3 Proceso de diálogo para la solución del conflicto, Parque Ambiental Bicentenario, Metepec. Enero 2008.



Fuente: elaboración propia

Esta figura muestra una relación ideal, en términos de análisis de redes, pues los tres actores, representados por letras, tienen el mismo peso y conectividad que los demás, es decir, que ningún actor se ubica al centro, ni tiene mayor prestigio o presenta conexiones distintas a las de los demás. Aunque pueda parecer un ejercicio pequeño, en cuanto a magnitud de relaciones y actores, un proceso de diálogo se caracteriza por contar con intermediarios o representantes de las partes en cuestión. Estos intermediarios son comúnmente actores en los que las partes ponen su confianza para que representen sus intereses y logren sus objetivos.

c) El Parque Ambiental Bicentenario producto del trabajo colaborativo y en red

Una vez que se logra establecer que el proyecto “Ciudad Administrativa Bicentenario” no se realizaría, empieza a consolidarse lo que se puede reconocer como un proceso basado en la idea de gobernanza, pues al acordar, a través del diálogo, instalar una forma de trabajo colaborativa y que incluía el punto de vista de los ciudadanos, el gobierno, realiza un ejercicio de fortalecimiento de su función relacional.

Se puede reconocer el establecimiento de reglas claras para la forma de trabajar, una temporalidad específica y el acuerdo de objetivos comunes entre los actores, quienes además, están conscientes de su papel y posición dentro de esta red de trabajo y acceden a ella de manera voluntaria. Esta etapa es la más larga y en ella puede observarse también el desmantelamiento del movimiento ciudadano para pasar a conformar un cuerpo base de colaboración, siempre alerta ante las decisiones del gobierno pero ya no con una actitud de resistencia.

Es así como en esta etapa puede reconocerse un actor más, el panel de expertos, cuya principal función dentro de este análisis de redes es la de intermediario entre la ciudadanía y el gobierno. Se explica a continuación quiénes son los participantes y cuál es su papel dentro de una red colaborativa que cumple, como se enunciará más adelante, con las características de la gobernanza.

Ciudadanía

El Grupo Pro Reserva continúa, en menor medida, reuniéndose y generando propuestas. El director de la Fundación Tláloc, es nombrado como representante para acudir a las sesiones de trabajo donde se tomaron los acuerdos para la construcción del PAB. Los miembros del Grupo son invitados para el proceso del desarrollo del parque como observadores ciudadanos e incluso se les anota como tal en los comunicados de prensa y actos públicos referentes al PAB.

Este grupo de observadores ciudadanos se conformó por siete ciudadanos, los mismos que forman parte del núcleo gestor del movimiento y del Grupo Pro Reserva, estos son:

- Carlos Mendieta (Presidente de la Fundación Tláloc A.C.)
- Begoña Hernaiz (vecino de Metepec)
- Ranulfo Gómez (vecino de Metepec)
- Álvaro de la Paz (vecino de Metepec)
- Jorge Campero (vecino de Metepec)
- Daniel Valdés (vecino de Metepec)
- Marisela Tayabas (Presidenta del Consejo Ciudadano de Protección al Ambiente de Metepec)

Su principal trabajo consistió en mantener informada a la ciudadanía, principalmente a los vecinos interesados en el futuro del predio, sobre las decisiones que se tomaban en las mesas de trabajo. Pero, pudieron, a pesar de su condición de “observadores” hacer llegar propuestas concretas a estas mesas, mismas que el panel de expertos tomó en cuenta para el proyecto del parque.

Entre éstas propuestas y actividades destacan:

- La constante insistencia de hacer del predio un área natural protegida y conocer los procedimientos para decretarla, solicitando al GEM transparencia sobre el aspecto jurídico de las áreas naturales protegidas y ejemplos de estas en el Estado.
- La elaboración de un documento en el que se resumían las propuestas y expectativas del Grupo Pro Reserva para el parque y además se reconoció la decisión del gobernador de cancelar el proyecto de “Ciudad Administrativa Bicentenario”. En este documento se expresa que “(la decisión) permitirá fortalecer la confianza de los ciudadanos en sus autoridades, y confirma que el respeto, la participación y la responsabilidad, permiten lograr la coordinación y conciliación de intereses entre gobernantes y gobernados en función del bien común”.

- La solicitud de reincorporación de Sedagro al patrimonio público.
- El seguimiento a las diferentes etapas del proceso de definición y construcción del parque, por lo cual hacen pública información como el Programa de Obra (1ra etapa) del PAB, proporcionada por el GEM y la empresa HG Desarrollos y Asociados³⁵.
- Reuniones con el constructor del parque para revisar los puntos que se pudieran corregir de la primera fase y segunda fase de construcción.
- Colaboraron con la propuesta del reglamento interior del parque, los lineamientos generales del Plan de Manejo del parque (en conjunto con Pronatura), un programa de educación ambiental y la creación de un patronato para mantenimiento del parque.
- Se destaca también la movilización que los observadores ciudadanos realizaron para oponerse a los cambios que el Ayuntamiento de Metepec proponía para el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, entre los que sobresalen la autorización del incremento de la densidad de población con lo cual se preveía que las zonas agrícolas y de amortiguamiento que aún permanecían en el municipio serían fraccionadas y donde además se incluía la posibilidad de clasificar el área del Conjunto Sedagro como urbanizable, lo cual contradecía la decisión del GEM.

Los observadores ciudadanos, conformados por vecinos y ambientalistas de Metepec y el Valle de Toluca, tuvieron amplio acceso a los trabajos que el Panel y el propio gobierno mexiquense llevaron a cabo en todas las etapas del proyecto. Y hasta el día de hoy continúan vigilando la conservación y buen funcionamiento del parque.

³⁵ Empresa encargada de la obra, por adjudicación directa, ya que la licitación de la obra se declaró desierta luego de que ésta fuese impugnada por una de las empresas desarrolladoras que participaron en la licitación. Ante esta situación los observadores ciudadanos se pronunciaron confiados "entendemos que es normal que dentro de este tipo de procesos de licitación existan inconformidades e impugnaciones de una o más empresas participantes, cuya atención por parte de las autoridades también se encuentra prevista dentro de la propia normatividad a que deben sujetarse las licitaciones" consultado en www.salvemossedagro.org.

Gobierno

Dentro de la etapa de diseño e implementación del PAB, las principales tareas de coordinación y gestión las asume la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de México, presidida por Guillermo Velasco, quien inició el proceso para declarar la zona como Área Natural Protegida y tener una protección permanente para los terrenos.

La Secretaría del Medio Ambiente, puso sobre la mesa la importancia de que el PAB fuera un eje central de desarrollo de la zona, de tal manera que lo se construyera a su alrededor, debía tener compatibilidad ambiental, de allí que se propusiera la construcción de oficinas verdes. Esta Secretaría fue parte de las mesas de trabajo del proyecto. Participaron algunas de sus dependencias como la Dirección General de Ordenamiento e Impacto Ambiental y la Comisión Estatal de Parques Naturales y Fauna. Se contó también con la participación de la Secretaría de Agua y Obra Pública.

Se reconoce al titular de la Secretaría de Finanzas, Luis Videgaray, como interlocutor entre ambas partes (ciudadanos-gobierno), quien en palabras de Alfonso Iracheta “supo escuchar y plantear la solución más adecuada para la ciudad, no para el gobierno, no para un grupo que pedía cosas, sino para la ciudad”. De esta manera, el secretario permanece como un observador importante, aunque no participa en los trabajos del proyecto, se mantiene como un importante comunicador entre el gobernador y el trabajo del Panel de Expertos. De la Secretaría de Finanzas, se integra al trabajo del PAB la Dirección de Recursos Materiales y la Contraloría del Estado.

Es trascendente reconocer que el GEM no marcó una pauta o una línea de participación y acción ni al panel de expertos ni a los observadores ciudadanos, ambos contaron con total autonomía para proponer y desarrollar ideas. Y al crear la figura de observadores ciudadanos se cuidó el carácter ciudadano del proyecto. Este carácter se reconoció en la presentación del proyecto del parque donde se recalcó que “derivado de la primera consulta ciudadana que se realizó en el Estado, y con la suma de esfuerzo entre la ciudadanía y el gobierno, se ha podido demostrar

que cuando existe voluntad y un diálogo entre ambas instancias se pueden dar resultados con un compromiso al medio ambiente”³⁶.

Es importante continuar recalcando que el gran ausente fue el gobierno municipal, pues no tuvo presencia en las mesas de trabajo del parque, sino que, contrario a la voluntad ciudadana y la decisión tomada por el ejecutivo estatal, insistía, a través de la realización de modificaciones al Plan Municipal de Desarrollo Urbano, en la posibilidad de urbanizar el predio, lo que evidencia una falta de comunicación y consenso entre ambos ámbitos de gobierno.

Panel de Expertos

Este panel tuvo como objetivo central el de escuchar las necesidades del gobierno y las opiniones de la sociedad para empatarlas con el entorno ambiental y urbanístico de la región donde se ubica el PAB. Todos los integrantes de este panel, expresa Alfonso Iracheta “contaban con conocimiento y calidad moral para sacar adelante un proyecto de esta naturaleza”. El panel se integró de la siguiente manera:

- Carlos Gómez Flores, Director de la Fundación Mundo Sustentable
- Alfonso Iracheta, Investigador de El Colegio Mexiquense A.C.
- Enrique Leff, representante para México de la ONU para el Medio Ambiente³⁷
- Mario Molina, Investigador y premio nobel de química
- José Sarukhán, ex rector de la Universidad Autónoma de México, biólogo e investigador
- Marinela Servitje, ex Directora del Museo Papalote Museo del Niño
- Martín Gutiérrez, Director de la Fundación Pro-Natura

El panel asesoró al gobierno para el proyecto del parque definiendo su contenido y los estudios de impacto, estipulados por la legislación estatal, necesarios para desarrollar el parque, así como orientar y asesorar la elaboración de los términos de

³⁶ Obtenido de la presentación oficial del PAB, a través de la plataforma www.salvemossedragro.blogspot

³⁷ No permaneció durante todo el tiempo que trabajó el Panel de Expertos.

referencia del concurso o licitación del mismo y proponer los instrumentos para la operación, administración y financiamiento del parque público y sus anexos.

Los miembros del panel aportaron gratuitamente su tiempo y conocimientos y fueron sensibles al carácter social del proyecto y a las premisas que se les hicieron llegar por parte de los observadores ciudadanos, logrando traducirlas en términos de referencia. Los panelistas reconocieron en este proyecto un ejercicio excepcional al tomar en cuenta a la ciudadanía como parte activa en la gestión de decisiones y como un espacio de gran utilidad para la población de la ciudad y para la ciudad misma.

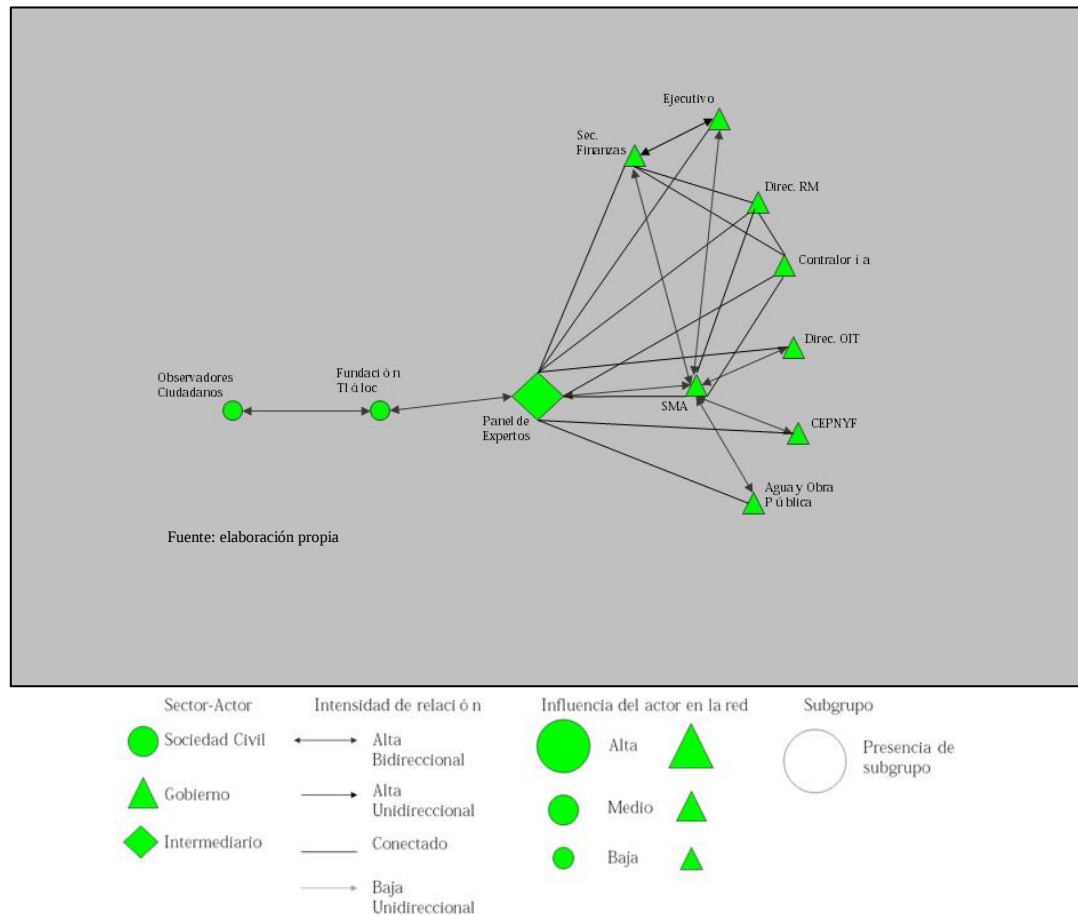
El proyecto del parque quedó articulado de la siguiente manera:

- Parque ambiental de 104 has en las que predominará una cubierta forestal. Del 60 al 70% se destinan para áreas boscosas, de 15 a 25% para jardines, 5% de cuerpos acuáticos y menos de 10% para áreas de servicios, entre las que se incluyen un Centro de Educación Ambiental, un museo, una biblioteca, así como zonas deportivas, comerciales, de servicios y mobiliario urbano.
- Espacio educativo integral y de transferencia de información, conocimientos y saberes ambientales.
- De acceso gratuito a toda la población.
- Con una integración armónica del proyecto a las características urbanas de la zona, conforme a los lineamientos del Plan de Desarrollo Urbano Municipal, del Ordenamiento Ecológico de la ZMVT y del Plan de Manejo de la Cuenca del Acuífero del Valle de Toluca.

A diferencia de los observadores ciudadanos, el panel de expertos se desintegró una vez diseñada la segunda etapa del parque. Pero se reconoce dentro de este, el desarrollo de un trabajo basado en la horizontalidad y el diálogo.

A partir de lo anterior se construye la siguiente red de trabajo colaborativo

Figura 4.4 Red Colaborativa para el diseño e implementación del Parque Ambiental Bicentenario, Metepec. Febrero 2008- junio 2010



Dentro de esta red se puede observar el papel central y de prestigio que tiene el Panel de Expertos, al ser un intermediario, su presencia es tan importante que si se le elimina de la red esta queda desconectada. Otro factor fundamental es el aumento de conexiones tipo 3, bidireccionales, en el sector gubernamental, misas que reflejan una mayor coordinación dentro de este sector, ubicándose a la Secretaría de Medio Ambiente (SMA) como otro actor central, pues concentra un número importante de relaciones tipo 3. Resalta una centralidad más, que es la de la Fundación Tláloc, que sirve de puente entre el panel de expertos y los ciudadanos. Podría parecer que los observadores ciudadanos se encuentran lejos, en términos de distancia dentro de la red, tanto del centro de la red, como de los

actores gubernamentales, sin embargo, es el tipo de relación, conexión tipo 3, la que permite que la comunicación sea de fácil acceso a través del papel del intermediario.

4.1.3 Tercer nivel de análisis: cohesión territorial

El territorio es para este trabajo uno de los componentes centrales de un red de gobernanza, su incidencia es tal que puede perfilar el éxito o fracaso de la política pública o acción de la que se trate. Lo primero que se debe realizar, es definir el área de impacto, a pesar de haber dicho ya dónde se ubica geográficamente el parque, es necesario puntualizar cuál es la relevancia del territorio y cómo era concebido por los actores participantes.

Las dimensiones para este análisis son dos: ¿cómo y con qué intensidad se relacionan los actores con el territorio? y ¿cómo y con qué intensidad se relacionan los actores entre ellos en el territorio? Es decir, que se trabajó con un análisis de escalado multidimensional en dos dimensiones, utilizando matrices de proximidad. Lo anterior, puede ofrecer una idea aproximada de la cohesión territorial que existió en este proceso de gobernanza.

En este sentido el territorio en cuestión y siguiendo la tipología presentada por Catenazzi y Chiara (2015) (ver capítulo III apartado 3.1), puede describirse como un territorio propio de los procesos de urbanización ya que forma parte de la infraestructura urbana como un espacio público, de origen ciudadano que impacta positivamente al espacio urbano. Un espacio que era necesario ante la alta conversión de suelo agrícola a suelo urbano y el escaso espacio público, incluso por debajo de lo recomendado por la ley, en el municipio de Metepec y en la ZMVT, el parque tiene así un radio de influencia importante al ser una de las pocas áreas de esta naturaleza (ver mapa 4.2).

El PAB tiene una importancia ambiental para la ZMVT ya que apoya en la regulación del micro clima de la región, es un hábitat de diversos animales, contribuye a aumentar la superficie con capacidad de infiltración de agua y disminuye la concentración de gases de efecto invernadero.

Es al mismo tiempo, un territorialidad político-jurisdiccional, al contar con un polígono definido en la ley como un área natural protegida, es decir que no es posible su privatización o uso distinto al actual, no cumple con funciones políticas ni electorales, pero si con funciones ambientales, especificadas también en el marco legal.

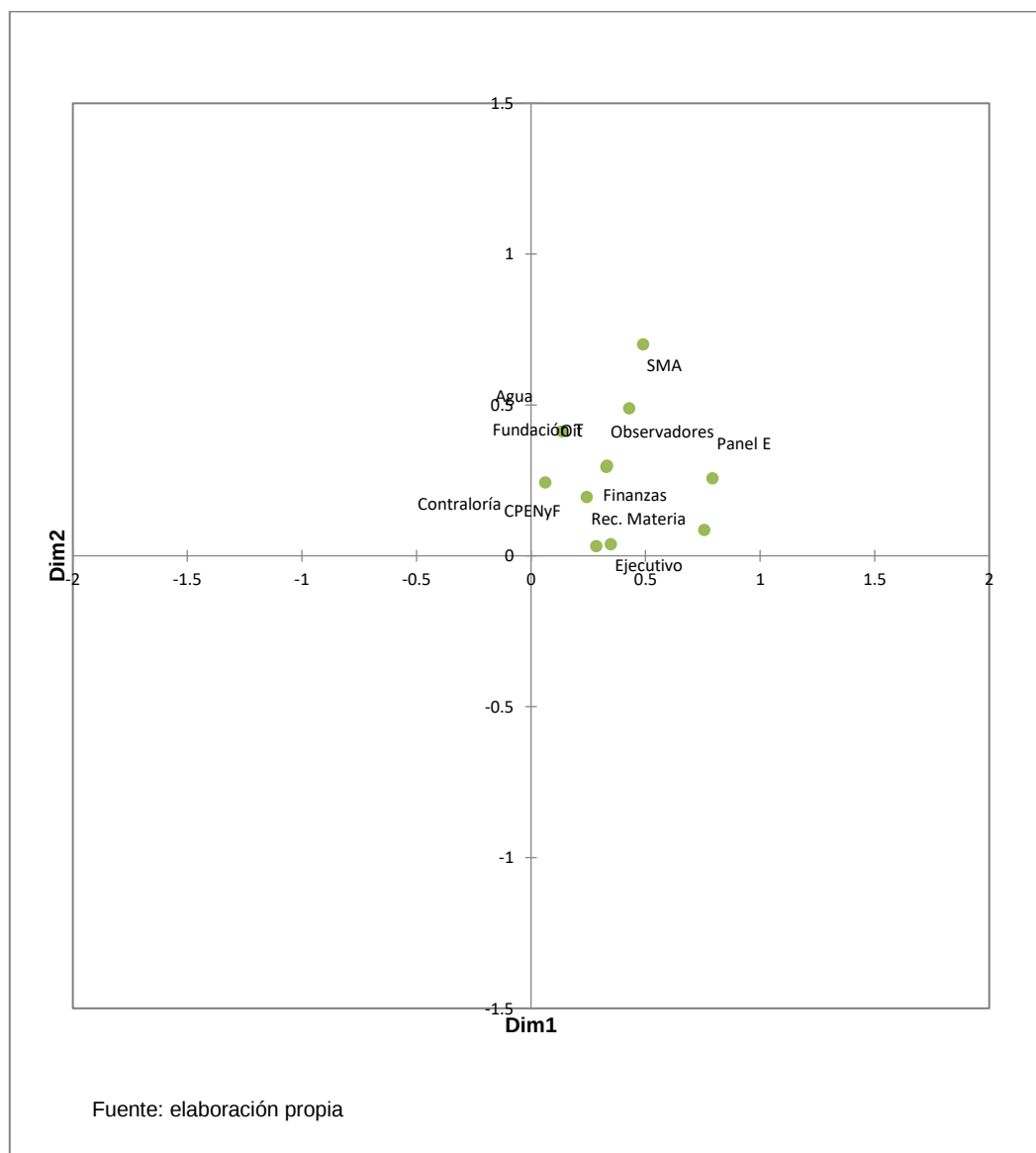
Finalmente, puede señalársele como un territorio de lo cotidiano, siendo este un elemento central de su composición, pues antes de ser reconocido jurídicamente para un fin, cumplía ya con este, que es el de ser un espacio recreativo, de encuentro social y de espacio no urbanizado. El espacio público para la recreación es vital para cualquier área urbana pues genera lugares de encuentro social, contribuyendo así a la recomposición del tejido social.

El polígono del PAB tiene también un elemento de identidad que lo hacen único, es un espacio generado por los vecinos de la zona, quienes reconocen en él un logro de resistencia ciudadana y un sitio de encuentro donde ya no únicamente los vecinos acuden, sino personas de todo el municipio y de toda la ZMVT, de todos los estratos sociales y a realizar distintas actividades, el parque es un elemento identitario del municipio de Metepec y de la ZMVT.

El PAB es un espacio en tanto que tiene un polígono definido con ciertas características geográficas, es un lugar pues los ciudadanos se lo han apropiado y forma parte de la vida cotidiana y es por lo tanto un territorio donde recaen un conjunto de acciones, a veces de resistencia ciudadana, otras de intervención, de construcción, de recreación, deportivas, educativas, etc.; y es el generador de esas acciones.

De esta manera, la relación que sostuvieron los actores con el territorio, durante el proceso de resistencia ciudadana, diseño e implementación del proyecto del PAB, con este territorio se expresa a partir de la proximidad subjetiva que describieron los actores entrevistados y encuestados para este trabajo, misma que puede observarse de la siguiente forma.

Figura 4.5 Cohesión territorial, proceso de gobernanza para el caso del Parque Ambiental Bicentenario Metepec, Estado de México.



El escalado multidimensional permite ubicar a los actores que participan dentro de una red colaborativa en un plano cartesiano que conjuga dos dimensiones. Para una mejor comprensión de la utilidad de esta herramienta se centra la atención en la ubicación de los actores en su conjunto y no en la particularidad de la ubicación de cada uno los actores. El número de actores que participan y sus relaciones de proximidad se obtienen del análisis de la tercera etapa de este caso “el parque

ambiental bicentenario producto del trabajo colaborativo y en red” contando con un total de 11 actores, los círculos representan a esos 11 actores y las distancias que hay entre unos y otros, dejando ver que la mayoría de los actores involucrados en el proceso de diseño y ejecución del proyecto del PAB son próximos entre sí.

Por otro lado, en relación con el territorio se establece el primer cuadrante del plano cartesiano (cuadrante donde tanto las ordenadas como las abscisas son positivas) como aquel donde la relación de los actores con el territorio es próxima. Para establecer esta relación se tomaron en cuenta las motivaciones e incentivos que influyeron para que los actores participaran, la pertenencia a la comunidad que los participantes dijeron tener, la consideración del lugar a la hora de contemplar los impactos que el parque genera en la zona y la importancia que le otorgan al espacio, aspectos que fueron indagados a través del cuestionario aplicado a algunos actores clave.

De esta manera se observa que todos los actores se ubican dentro de este cuadrante, lo que se traduce en una relación próxima al territorio. Se estima también que la mayoría de los actores se encuentran próximos entre sí, en término de distancia en el plano cartesiano, y además, todas las distancias son positivas. Estas dos cosas muestran una elevada cohesión territorial.

4.2 Política de movilidad no motorizada desde la sociedad civil, en el Municipio de Toluca, Estado de México.

4.2.1 Primer nivel de análisis: Relevancia política, social y territorial

La relevancia de este ejemplo radica en el impulso, que desde las organizaciones de la sociedad civil (OSC's) ha tenido el tema de la movilidad no motorizada en el municipio de Toluca, con diversos programas como lo son la Ruta Recreativa, las Noches de Bicio-O (paseos nocturnos), la construcción de ciclovías y la implementación del Sistema de Bicicleta Pública (SBP) Huizi. El desarrollo de toda esta política se enmarca en un proceso de trabajo colaborativo que distintas OSC's y colectivos ciudadanos han sostenido, a través del tiempo, con diferentes administraciones del Ayuntamiento de Toluca, atravesando, el trabajo colaborativo, por momentos de impulso, de expansión y también por rupturas y reagrupaciones.

Este es un claro ejemplo de una iniciativa ciudadana, que ha estado promoviendo la cultura del uso de la bicicleta como medio de transporte durante casi 10 años en el Valle de Toluca que impacta positivamente a toda una ciudad y donde el gobierno municipal de Toluca (sobre todo las administraciones 2009-2012 y 2012-2015) ha jugado un papel fundamental, de apertura, diálogo y trabajo en red que resulta en buenas prácticas institucionales, iniciativa que dio como resultado que en noviembre de 2015 se inaugurara el Sistema de Bicicleta Pública (SBP) Huizi, producto del establecimiento de una mesa de trabajo, donde conjuntamente, autoridades y ciudadanía gestionaron su llegada, la cual contó con el respaldo del gobierno estatal y la participación del gobierno federal, ya que además de la inversión municipal, este sistema logró, por vez primera, recibir recursos del Fondo Nacional para el Cambio Climático, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del gobierno federal.

Toluca es una de las ciudades más contaminadas del país, de acuerdo con el Centro Eure, en los últimos 30 años la población del valle creció 3.6% pero el área urbana lo hizo un 26%. Este crecimiento se traduce en una necesidad de

desplazamiento, misma que de acuerdo con el Centro Mario Molina (CMM) se resuelve en un 75.5 % mediante el transporte público y en un 17.5% por medio del automóvil privado, lo que trae consigo altos costos ambientales, económicos y de espacio público. Este patrón de movilidad es responsable de entre un 30 y 35% del total de los gases de efecto invernadero de la región.

El municipio de Toluca ha sido evaluado mediante el Índice de Prosperidad urbana (CPI), de la ONU-HABITAT, donde se analiza la situación urbana de 136 municipios del país, como uno de los municipios que presentan más problemas de transporte público y prevalencia del automóvil privado. Este índice, se compone de varias dimensiones, en su dimensión 6-gobernanza y legislación urbana obtuvo, en 2016, una calificación de 12.1, considerada muy baja, colocándolo como el tercer municipio más bajo de todo el país. Las dimensiones de infraestructura y movilidad urbana son evaluadas igualmente débiles o bajas, considerado esto como una situación alarmante³⁸.

Al continuo crecimiento poblacional e industrial de la ZMVT en una superficie urbana que es 27 veces mayor a la de hace 3 décadas no le corresponde una planeación de la movilidad bajo un enfoque de sustentabilidad. Es importante entonces considerar que el 17.5% de la población que emplea el automóvil privado ocupa aproximadamente entre el 70% y el 80% del espacio público dedicado a infraestructura vial, mientras que el 82.5% de la población que se desplaza en transporte público hace uso del 20% del total disponible (esto de acuerdo con Fundación Tláloc A.C.).

Con base al estudio del Sistema Integral de Movilidad Sustentable para Valle de Toluca realizado por el CMM en 2014³⁹, se constata que la ciudad carece de un sistema de transporte estructurado que propicia el uso de modos poco eficientes y que contribuyen a una mala calidad del aire a través de sus emisiones contaminantes, como el automóvil o el taxi colectivo. Si bien los autobuses cubren 59% de los viajes en la zona, dos terceras partes de sus usuarios no están

³⁸ El camino hacia la prosperidad urbana: Síntesis del reporte nacional del Índice de Prosperidad Urbana (CPI) en México, ONU HABITAT 2016, consultado en <https://es.unhabitat.org/cpi-mexico/> en enero de 2019.

³⁹ Consultado en <http://centromariomolina.org/estudio-del-sistema-integral-de-movilidad-sustentable-para-el-valle-de-toluca/> en enero de 2019.

satisfechos con el servicio, lo que impacta negativamente en la calidad de vida de la población, propicia desplazamientos largos e incómodos, implica un gasto excesivo en transporte y contamina el aire respirable.

De acuerdo con el CMM en la ZMVT, la debilidad del sistema actual de transporte y las deficiencias en la planeación urbana han denotado afectaciones transversales en la sustentabilidad, en su esfera ambiental, social y económica. Para revertir esto se requiere de un cambio de paradigma en la planeación urbana y la movilidad, a favor del desarrollo urbano compacto y una movilidad sustentable.

Por todo lo anterior, desde el año 2009 OSC's del Valle de Toluca encabezaron un movimiento ciudadano de movilidad sustentable que ha atravesado por distintos momentos, se toma en este trabajo como momento clave el proceso de diseño e implementación del SBP Huizi, ya que es un proceso que puede caracterizarse como un ejemplo de gobernanza; de esta manera, se analiza lo que sucedió antes de la implementación de Huizi y lo acontecido después.

a) Movimiento ciudadano por una movilidad sustentable en el Valle de Toluca: inicio de un trabajo colaborativo

Este movimiento no surge de un conflicto social coyuntural como lo pudo ser el del PAB, sino que deviene de una preocupación por parte de organizaciones ambientales que observaron en el Valle de Toluca un problema que había que tratarse con urgencia. Desde el 2009, la Fundación Tláloc desarrolló una serie de actividades y propuestas para una movilidad sustentable, mismas que se expresan en su Decálogo, estableciendo que: “No estamos en contra del auto, sólo creemos que no debe ser lo primero en lo que se piense a la hora de tomar decisiones; lo que queremos hacer evidente es que hasta hoy estamos construyendo *autopolis* y no ciudades para sus ciudadanos”⁴⁰.

Las propuestas de la Fundación estaban basadas en los ejemplos exitosos de programas de movilidad en otras ciudades y el incentivo del uso de la bicicleta

⁴⁰ Fundación Tláloc <http://decalogo.fundaciontloloc.org/movilidad.php#movimiento> consultado en noviembre de 2018.

como medio de transporte en las mismas (como la Ciudad de México). Es importante señalar que la Fundación era ya miembro de la Bici Red y mantenía un fuerte vínculo con el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP por su siglas en inglés), a través de este decálogo se propone también lo siguiente:

- Transporte público articulado
- Tren suburbano Toluca
- Cultura del uso de la bicicleta
- Red de ciclovías
- Acceso de bicicletas al transporte público
- Bicicletas Públicas
- Cicloestacionamientos
- Instalación de corredores temáticos que inviten a ser recorridos caminando o en bicicleta
- Planificación territorial sustentable

Esta propuesta fue respalda por 5,600 firmas ciudadanas, recabadas por la Fundación Tláloc y entregadas al gobierno del Estado de México y a los Ayuntamientos de Toluca y Metepec en septiembre de 2011. Siendo el Ayuntamiento de Toluca el único en emitir una respuesta y mostrando disposición para colaborar con la Fundación en el tema.

De esta manera comienzan a entablarse las primeras negociaciones y mesas de trabajo para poner en marcha los paseos dominicales en bicicleta, que dieron inicio en octubre de 2011. Para este año, la Fundación Tláloc era la única organización de la sociedad civil impulsora de temas de movilidad en la ciudad de Toluca y tuvo a su cargo gran parte del funcionamiento de los paseos dominicales, llamados por iniciativa de la ciudadanía “Tolo en Bici” (hoy Ruta Recreativa de Toluca), procurando eventos culturales y de activación física, haciendo difusión e incentivando el uso de la bicicleta, el Ayuntamiento se encarga únicamente (durante los primero dos años de la ruta) de resguardar la seguridad de los asistentes proporcionando personal de tránsito y de emergencias.

La Ruta Recreativa de Toluca ha ido ampliándose a través de los años, contando ahora con 4.3 km de largo y conectando a la delegación de Capultitlán con la zona centro de la ciudad. La entonces directora de Medio Ambiente y Servicios Públicos (entrevistada para este trabajo), expresó que “al inicio de los paseos participaban alrededor de 500 personas, pero que para 2014 se registraban más de 3500 personas, cifra que sigue creciendo”.

Este programa ha permanecido gracias al esfuerzo de la Fundación y otras organizaciones que han emergido alrededor del tema de la movilidad sustentable. Para el año 2014 la ruta fue certificada por la Red de Ciclovías Recreativas de las Américas, consolidándose como el tercer municipio del Estado de México en obtener esta certificación (Cuautitlán Izcalli y Naucalpan cuentan también con esta certificación), de entre 200 ciudades de todo el continente que realizan una permanente apertura de calles a la ciudadanía. Para este momento, la entonces alcaldesa del municipio de Toluca, Martha Hilda González Calderón, expresaba ya la intención de avanzar rumbo a la implementación de un SBP en Toluca expresando que “la conquista de espacios públicos construye más y fortalece a la ciudadanía. Estoy convencida de que próximamente podremos tener bicicletas públicas, para que el tema no sea solo un motivo para hacer ejercicio, sino para que sea un medio de transporte alternativo”⁴¹

Además de la Ruta Recreativa, en abril del 2012 inician los paseos nocturnos en bicicleta “Noches de Bici-o”, impulsados también por la Fundación Tláloc quien con el apoyo del ayuntamiento (que en coordinación con Tránsito Municipal y la Policía Municipal vigilan el adecuado desarrollo de la actividad) organiza cada miércoles una ruta nocturna que ha alcanzado en sus últimas ediciones a congregarse a mil asistentes.

A partir del impulso al programa de la Ruta Recreativa y a la actividad de las rutas nocturnas, en el Valle de Toluca comienzan a emerger organizaciones, colectivos y

⁴¹ Parte del discurso emitido por la presidenta municipal de Toluca, Martha Hilda González Calderón en el marco de la Certificación de la Ruta Recreativa Toluca en Bici como parte de la Red de Ciclovías Recreativas de las Américas, el 28 de abril de 2014. Consultado en: <http://origin-www.milenio.com/estados/entrega-red-ciclovias-recreativas-america-certificacion-toluca> en noviembre de 2018.

grupos de ciudadanos interesados en el tema de la movilidad sustentable y la oferta de actividades aumenta, se mencionan algunos ejemplos:

- Colectivo Bicionarias que realiza recorridos en bicicleta con actividades culturales y realiza una Bici Escuela en la Ruta Recreativa.
- Grupo Rodando con el Corazón que realiza actividades para personas con discapacidad, como lo son paseos en bicicletas tipo tándem y talleres de sensibilización.
- Equipo Pixkis, voluntarios encargados de la seguridad de los participantes de las noches de Bici-o.
- Rueda Metepec, grupo que fomenta la movilidad sustentable en el municipio de Metepec.
- Rueda San Mateo Atenco, grupo que fomenta la movilidad sustentable en el municipio de San Mateo Atenco.
- Ranas Lerma, grupo que fomenta la movilidad sustentable en el municipio de Lerma.

Otra vertiente más de la política de movilidad no motorizada en Toluca es la instalación de ciclovías en la ciudad, producto de un trabajo colaborativo entre el Ayuntamiento de Toluca, el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) y miembros de la sociedad civil. La primera fase, de la primera ciclovía, ubicada en la zona centro de Toluca, se inaugura en noviembre de 2013 y cuenta con un trayecto de 2.3 km y contando ahora (2019) con 12 kilómetros, lo que permitió que el municipio haya sido evaluado en el quinto lugar en el ranking de ciclociudades en el marco del VII Congreso Nacional de Ciclismo urbano.

Además de todo lo anterior, en septiembre de 2014, en el marco de la celebración del día mundial sin auto, se realizó el primer paseo metropolitano en el Valle de Toluca “Al Valle en Bici”, donde participaron los municipios de Metepec, Lerma, San Mateo Atenco, Zinacantepec y Toluca (todos pertenecientes a la ZMVT) y se abrieron 22 km de calles a peatones y bicicletas, un ejercicio que nunca se había realizado en el Estado de México. En este evento participaron los distintos ayuntamientos, sus direcciones de medio ambiente, direcciones de tránsito,

seguridad pública y emergencias, instancias deportivas como los institutos municipales de cultura física y deporte y se contó con 20 mil asistentes.

La convocatoria fue tan fructífera que otros 11 municipios del Estado de México se sumaron a la celebración realizando una ruta recreativa el mismo día. Para la segunda edición de este evento (septiembre 2015), se contó con la colaboración de la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de México y se unió el municipio de Ocoyoacac; fue en el marco de “Al Valle en Bici” 2015 donde se anuncia que el paseo intermunicipal se llevará a cabo el último domingo de cada mes y que se prepara la llegada del primer SBP del Estado de México.

b) Diseño e implementación del Sistema de Bicicleta Pública Huizi, a través del trabajo colaborativo y en red

Tras la puesta en marcha de distintos programas y actividades cuya finalidad es incentivar el uso de la bicicleta como medio de transporte, en marzo de 2014 se instala en Toluca una mesa de trabajo, donde el ayuntamiento en conjunto con la sociedad civil organizada colabora para gestionar el SBP. Los entrevistados para este trabajo señalan que se pensó en un SBP para el valle de Toluca ante la llegada del Tren Interurbano Toluca-México, como solución idónea para el problema del tráfico y la dependencia excesiva del auto, ya que el proyecto del tren no contaba (ni cuenta hasta el momento) con una estrategia de movilidad intermodal para el desplazamiento de usuarios a las distintas estaciones.

En este sentido, las primeras reuniones que se entablaron para el tema del SBP contaron con la participación de la Dirección de Medio Ambiente y Servicios Públicos de Toluca, el IMPLAN de Toluca, la Fundación Tláloc y representantes del proyecto del tren México-Toluca. En donde se planteaba que la ZMVT es la única del país que no cuenta con una alternativa de transporte masivo para resolver la movilidad al interior de la región, ni carriles confinados exclusivos para las unidades del transporte público, ni alternativas de transporte público no motorizado. Se estimaba, como lo refiere el director de la Fundación Tláloc que “para llegar a las estaciones del tren se necesitaría más del tiempo invertido para llegar a la Ciudad de México, incrementado así las emisiones de GEIs, la contaminación atmosférica y

deteriorando considerablemente la calidad de vida de todos los que habitan la ZMVT”.

De esta manera se pensó en un SBP para que los usuarios del tren pudieran llegar a las estaciones en bicicleta. Contando además con los datos del Estudio del Sistema Integral de Movilidad Sustentable para el Valle de Toluca realizado por el CMM, donde se dio a conocer que el 88% de los ciudadanos encuestados apoyaban totalmente una política que permitiera destinar carriles exclusivos para el uso de bicicletas, que únicamente el 10% de los encuestados apoyaba la continuidad de construcción de más estacionamientos, vías rápidas o segundos pisos de cuota y que el 52% de los encuestados dijeron estar de acuerdo con la búsqueda de nuevas alternativas de movilidad para la ciudad.

Es así como el ayuntamiento de Toluca comienza a buscar alternativas para hacer del SBP una posibilidad. Al no existir un rubro o una partida presupuestaria para esto, siendo el transporte público una competencia estatal, se indagaron alternativas y se presentó el proyecto, en abril de 2014, a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) del gobierno federal, para recibir el apoyo del Fondo para el Cambio Climático, con un resultado favorable que permitió obtener parte de los recursos para el SBP.

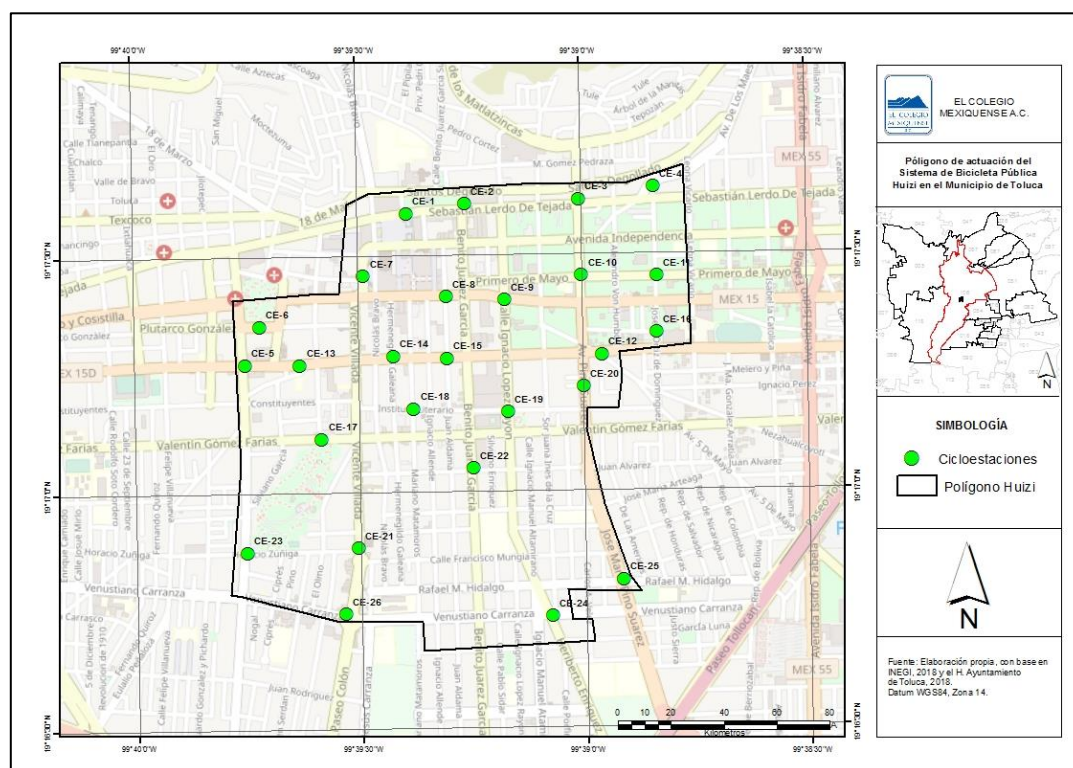
El diseño del proyecto del SBP fue producto de un trabajo colaborativo entre el Ayuntamiento de Toluca y la Fundación Tláloc. A pesar de haberse pensando en un inicio como una alternativa de movilidad ante la llegada del tren interurbano, la primera etapa del sistema fue planeada para sumarse al proyecto de la EcoZona⁴²

⁴² La EcoZona fue el proyecto puesto en marcha por la administración municipal de Toluca de 2013-2015 para ubicar y accionar sobre un área de manejo ambiental prioritaria con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo un entorno urbano saludable a través de la implementación de acciones integrales para prevenir y controlar la contaminación, mejorar los espacios públicos, impulsar la movilidad sustentable y la accesibilidad universal. El programa contaba con siete acciones integrales:

- Eficiencia energética: implementar acciones tendientes a mejorar los servicios públicos desde la perspectiva del consumo inteligente de energía, bajo los criterios de costo y reducción de gases de efecto invernadero.
- Gestión de residuos: dar carácter de integralidad al manejo tradicional de los residuos sólidos generados en la ciudad de Toluca con la perspectiva de protección al ambiente.
- Recuperación de espacios: contribuir a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana, mediante el rescate de espacios públicos con deterioro, abandono e inseguridad en la ciudad.
- Desarrollo urbano: adecuar y desarrollar las actividades productivas, la elevación de las condiciones socioeconómicas de la población, la conservación y mejoramiento del medio ambiente y el mantenimiento de la ciudad de Toluca buscando el equilibrio, entre los aspectos físicos, económicos y sociales.

de Toluca. Es así que el polígono y estaciones se distribuyen de la siguiente manera (ver mapa 4.4).

Mapa 4.4 Polígono de actuación y estaciones del Sistema de Bicicleta Pública Huizi Toluca, Estado de México.



La fase de implementación del proyecto contó, en un hecho único para el municipio de Toluca, en marzo de 2015 con la instalación del Consejo para la Movilidad Sustentable de Toluca, integrado por la Dirección de Medio Ambiente y Servicios Públicos, la Dirección de Seguridad Vial, el área Jurídica del ayuntamiento, la Secretaría de Movilidad y el Instituto de Transporte del Gobierno del Estado de

- Educación ambiental: formar valores, aclarar conceptos y desarrollar las habilidades y las actitudes necesarias para una convivencia armónica entre los habitantes de Toluca, su cultura y su medio biofísico circundante.
- Cero contaminación: promover el uso racional y sostenible de los recursos naturales y el ambiente, en las actividades económicas y sociales de la ciudad de Toluca.
- Movilidad inteligente: configurar un modelo de transporte más eficiente, para mejorar la calidad de vida de la ciudad de Toluca, aportando una accesibilidad más universal sin comprometer la salud de los ciudadanos.

En este programa participaron el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, la Secretaría del Medio Ambiente del Estado de México, el Centro Mario Molina, la Cooperación Alemana, la Comisión Ambiental de la Megalópolis y GIZ México. Consultado en: <http://www.sk3.mx/webs/ecozona/proyecto.html> en noviembre de 2018.

México, el IMPLAN de Toluca, la Universidad Autónoma del Estado de México (sobre todo la Facultad de Planeación Urbana y Regional) y un número importante de organizaciones de la sociedad civil.

Durante los meses de marzo a noviembre de 2015 este Consejo trabajó casi exclusivamente para planear la llegada del SBP. Se realizaron una serie de estrategias de comunicación, capacitación y socialización del programa. Contando con el apoyo de consultores locales, nacionales e internacionales, OSC's especialistas en temas de movilidad y un conjunto de voluntarios que trabajaron para que la ciudadanía de Toluca conociera y se familiarizara con el tema de la bicicleta como medio de transporte.

Destaca, que en el mes de agosto de 2015 se realizó un concurso ciudadano para escoger el nombre del SBP, donde participaron, vía electrónica, 113,027 personas en tres semanas, y se eligió el nombre de Huizi, que en náhuatl significa bicicleta. Es importante también, la participación del Rey Peatón (Roberto Remes), un académico, activista y consultor en temas de movilidad, que realizó una labor importante, a través de talleres, foros y consultas ciudadanas, con los vecinos de las zonas donde se instalarían las estaciones.

Finalmente, el 17 de noviembre de 2015 se inaugura la primera etapa de Huzi, contando con 26 cicloestaciones en un polígono de 2.8 km², dentro del primer cuadro de la ciudad.

c) Conflicto y ruptura del trabajo colaborativo

La primera fase del SBP Huizi da servicio a sus usuarios dentro del polígono del centro de Toluca, mismo que abarca 218 manzanas ó 2.8 km², en la cual las personas pueden disfrutar de 12 Museos, 32 Oficinas Gubernamentales, 24 Sitios turísticos y 27 centros escolares públicos, entre otros parques y establecimientos como comercios, restaurantes o cafés.

Huizi es el único proyecto a nivel nacional de movilidad sustentable presentado por un gobierno local que, recibió recursos del Fondo para el Cambio Climático otorgados por SEMARNAT, por lo que el proyecto es susceptible de recibir más

apoyo por parte de éste u otros mecanismos financieros internacionales. Este SBP es el mismo del que disfrutaban los habitantes de algunas de las ciudades más importantes del mundo como Guadalajara, Nueva York, Montreal, Toronto, entre muchas otras.

A pesar del buen recibimiento y del evidente crecimiento que el programa tuvo en sus inicios, mismo que es comparable, proporcionalmente al total de población, con EcoBici en Ciudad de México y Mi Bici en Guadalajara (ver tabla 4.2), los principales actores involucrados en su diseño e implementación ubican un evento como el responsable de que el sistema y toda la política de movilidad sustentable, que se venía trabajando desde 2009, se encontrara en riesgo de desaparecer: el cambio de administración municipal.

Tabla 4.2 Comparativo SBP en México a los 90 días de su instauración

A 90 DÍAS DE INAUGURADO	HUIZI (FASE I) TOL	MI BICI (FASE I) GDL	ECOBICI (FASE I) CDMX
Usuarios registrados	546	2870	5009
Viajes Promedio Diario	130	990	1053
Récord de Viajes hasta ese día	271	1504	2343
Viajes Acumulados	11693	89116	94780
% Avance de Usuarios	13.65%	25018%	20.87%
PORCENTAJE DE OPERACIÓN A 90 DÍAS	8.67%	11.51%	9.45%
Viajes Máximos Posibles	1500	8600	11140
Usuarios Máximos	4000	11400	24000
Estaciones	26	86	85
Bicicletas	300	860	1114
Polígono (km ²)	2.81	7.219	4.2
Fecha de Inauguración	17 de noviembre de 2015	1 de diciembre de 2014	15 de febrero de 2010
Densidad (estaciones/ km ²)	9.25	11.91	20.24

Fuente: comparativo elaborado por Adrián Chavarría ex Ingeniero de Operación del Sistema de Bicicleta Pública Huizi, con base en información pública de los programas Mi Bici Guadalajara, Eco Bici Ciudad de México y Huizi Toluca.

En enero de 2016 entra en funciones la administración municipal para el período 2016 – 2018 encabezada por el Prof. Fernando Zamora Morales quien, a los pocos días de tomar posesión del cargo, mediante un oficio comunica la desaparición del IMPLAN y del Consejo Ciudadano de Movilidad, considerada esta como la primera acción de “ataque” al programa. Los entrevistados para este trabajo coinciden en que durante el periodo de transición los equipos tanto de la administración entrante como de la administración saliente, dialogaron sobre la continuidad de los programas de incentivación a la movilidad no motorizada, y que la administración entrante acordó seguir e incrementar los esfuerzos en el tema; cosa que no se vio reflejada en el actuar político del presidente municipal ni de los demás funcionarios locales.

El Presidente Municipal de Toluca comienza, a partir de febrero de 2016 una serie de declaraciones, consideradas por quienes venían trabajando el tema de la movilidad sustentable como “inoportunas” y “desinformadas”, respecto a Huizi, haciendo referencia a un nivel de uso menor al reportado públicamente por el propio sistema, confundiendo así a la población. Ante la serie de declaraciones del edil, mismas que se reflejan en las notas de diferentes medios de comunicación, y mismos que constituyeron una de las principales fuentes de inestabilidad para la imagen de la política, el Consejo Ciudadano de Movilidad le solicita vía oficio (febrero de 2016) una reunión para informarle sobre las etapas de implementación, ventajas, beneficios, esquemas de financiamiento y potencial de Huizi, así como la agenda integral de movilidad antes contemplada para Toluca. El dialogo fue aplazado y nunca concretado durante todo el trienio.

Se puede observar una estrategia de descrédito basada en el “método de dar bandazos” (Parsons, 2007), que consiste en que el líder o actor va de un tema al siguiente promoviendo un proceso de adaptación a la incertidumbre y eventualmente a la pérdida de atención y salida del tema de la agenda pública y política. El Presidente Municipal, Fernando Zamora, fue del diseño de las bicicletas, al costo del programa, a la poca cultura vial de la ciudad, pasando por etiquetarlo como un programa de élite, etc. (ver tabla 4.3). Para finalmente dar cabida a un proyecto nuevo llamado “Toluca en Bici”, mismo que consistió en la adquisición de

mil bicicletas con un costo de \$1,500 c/u para prestar gratuitamente y manualmente con el requisito de que los usuarios presentaran un identificación. Este préstamo de bicicletas es claramente incompatible con un SBP y con toda una política de movilidad, que no observa a la bicicleta como un objeto de recreación, sino como una posibilidad de transporte público.

Tabla 4.3. Ejemplos de declaraciones Fernando Zamora rescatadas por medios locales de comunicación.

Nombre del Medio Informativo	Encabezado	Fecha
El Sol de Toluca	Llegan las bicis que reemplazaran a Huizi	16 agosto 2016
Diario EdoMéx	Huizi Gratis y se llamará Toluca en Bici	04 abril 2016
UnoNoticias	Desaparece Huizi y llega Toluca en Bici	10 abril de 2016
Evolución	Acepta Zamora que Huizi y Toluca en Bici “coexisten”	13 mayo 2016
Tres PM	Huizi se privatizará: Zamora	14 marzo de 2016
Toluca Noticias	Alcade de Toluca dice que Huizi es un fracaso	26 de febrero de 2016
Ultra Noticias	Caro y obsoleto sistema Huizi: Zamora	20 de febrero
AlfaDiario	Repudia Fernando Zamora Huizi	26 de febrero de 2016
El Sol de Toluca	Bici Pública no eliminará Huizi: Fernando Zamora	13 de mayo de 2016
Noticias Estado de México	Tendrá Huizi un cambio radical: presidente municipal	18 de febrero de 2016
El Universal	Toluca en Bici será gratuito	07 de abril de 2016

Fuente: elaboración propia.

El equilibrio del programa, basado en el trabajo colaborativo y en el gobierno relacional que consolidó la administración anterior, se ve interrumpido por la eliminación de la participación ciudadana en el tema. Debido a esto las OSC's participantes, que no dejaron de informar y movilizarse a través de campañas en redes sociales, foros y peticiones, entregaron “de manera pública a la administración municipal una carpeta informativa donde se explicaba el origen, proceso de gestión y buen funcionamiento del SBP, con la finalidad de enriquecer el proceso de toma

de decisiones, así como reiterando la solicitud para reinstalar el Consejo de Movilidad y dialogar institucionalmente, en un ambiente de confianza, respecto a las etapas siguientes para fortalecer Huizi”⁴³.

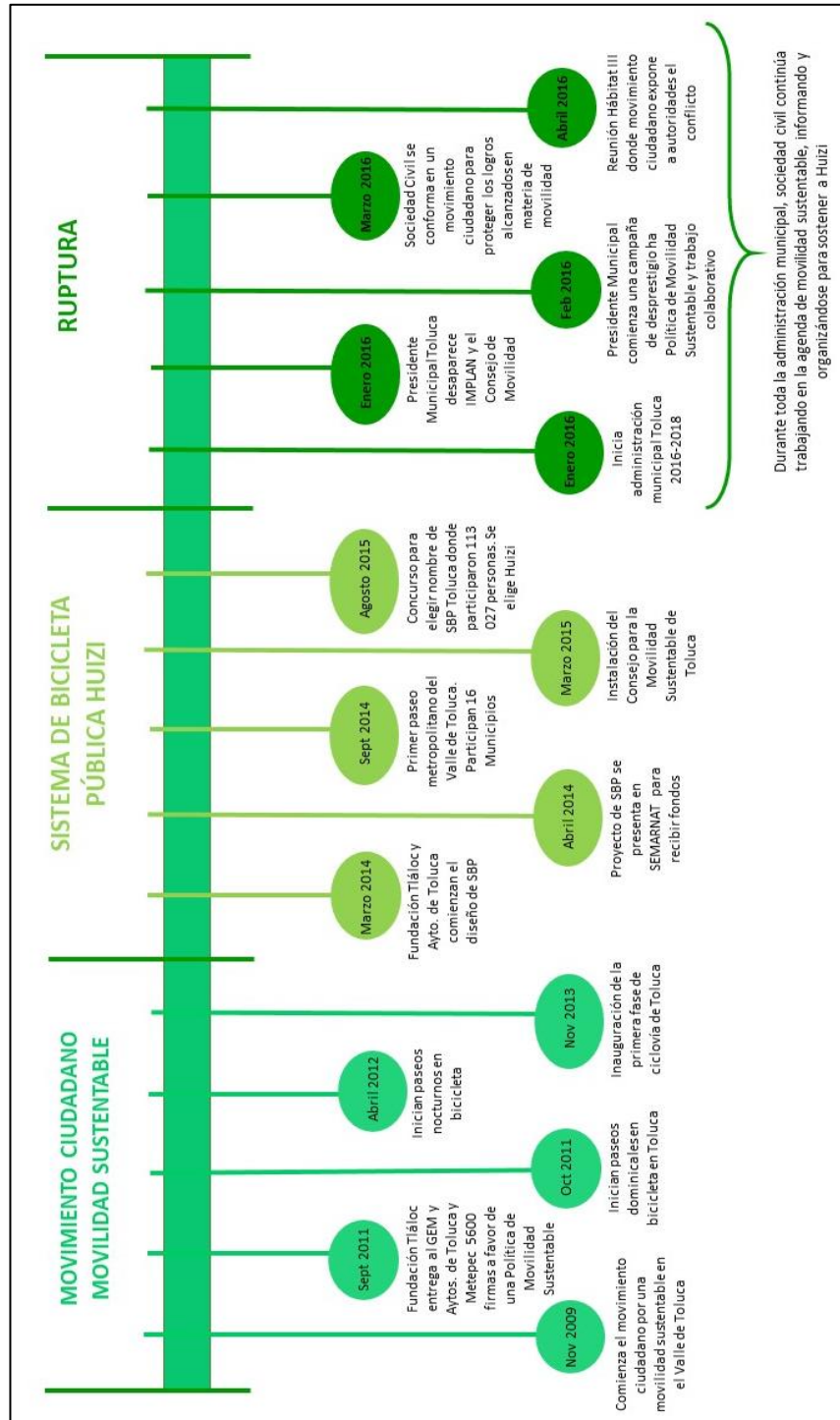
A pesar de esto, la estrategia del nuevo presidente municipal continuó siendo de no vinculación con la sociedad civil, incluso para otros temas como el cultural, educativo y de bienestar social; la política de esa administración se caracterizó por una alta centralización de la toma de decisiones y por una nula transparencia de decisiones y participación ciudadana. Empero, el tema de la movilidad sustentable y del propio SBP continuaron resonando en la agenda pública del municipio, ya que la otra parte de los actores (la sociedad civil) no dejó de llamar la atención, permitiendo la incorporación de nuevos actores como la Comisión Municipal de Movilidad y Transporte Público de Toluca, presidida por el regidor Gabriel Medina, que fue la única institución municipal que promovió el tema y tuvo un vínculo importante con la ciudadanía, activistas nacionales como Peatónito, profesionales y académicos de las ciudades de México, Guadalajara y Pachucha (ciudades que al día de hoy son las únicas que cuentan con SBP en México) y asociaciones internacionales que siguieron de manera muy puntual el tema.

La ruptura vino desde el gobierno municipal, pero la red colaborativa de la ciudadanía se mantuvo trabajando, posicionándose y resistiendo. Como resultado de esto, el SBP nunca ha dejado de operar, incluso en los momentos en que se hizo lo posible para dificultar la inscripción al mismo, cuando algunas estaciones se mantuvieron apagadas y el mantenimiento no fue el adecuado. Se espera ahora, una vez instalada una nueva administración (2019-2021), se restablezca el diálogo y la posibilidad de reintegrar el trabajo colaborativo. “Las oportunidades de elección y participación que no existen en un determinado tiempo, pueden llegar a puñados en otro” (Elder & Cobb, 2007, p. 101).

A continuación se presenta una línea del tiempo de los acontecimientos que enmarcan la relevancia de este caso.

⁴³ Tomado del documento “Gobernanza Urbana en el municipio de Toluca, ¿por qué se está comprometiendo?” realizado y difundido por la Fundación Tláloc y otras agrupaciones ciudadanas.

Figura 4.6 Línea del tiempo, Política de Movilidad Sustentable, Toluca, Estado de México.



Fuente: elaboración propia

A partir de esta breve descripción histórica puede resaltarse la relevancia de la cuestión. Políticamente, se logra establecer una forma de trabajo basada en la gestión relacional, que tuvo su impulso en la sociedad civil organizada, forma de trabajo que se fue fortaleciendo a través de la puesta en marcha de diversos programas y actividades y haciendo que el número de participantes dentro de la red se fuera incrementando. La apertura que mostraron las administraciones municipales 2009-2012 y 2013-2015 para priorizar su función relacional y buscar alternativas sobre lo que varios actores y estudios científicos relevantes al respecto, señalaron como un problema urgente, utilizando las herramientas del diálogo, el consenso, la participación ciudadana y el trabajo colaborativo marcan un camino importante para futuros ejercicios que se diseñen desde la idea de la gobernanza.

Socialmente, se logra que el número de ciudadanos interesados por el tema de la movilidad sustentable, la calidad del aire y el medio ambiente en general, aumente, y además, que se organicen en forma de colectivos, grupos y asociaciones civiles para realizar actividades públicas, participar en la toma de decisiones gubernamentales y servir como canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad, siendo importante también que las iniciativas se expandieron a más municipios de la ZMVT, es decir, no concentrándose únicamente en el municipio de Toluca.

El movimiento y trabajo colaborativo, que lleva accionando casi 10 años en el Valle de Toluca, resultado de esfuerzos ciudadanos y de un ejercicio de gobernanza, ha logrado posicionar en la agenda pública el tema de la importancia de contar con un sistema de transporte planeado y organizado para reducir la contaminación que se vive en la ciudad, comprometiendo a gobiernos municipales y estatales a cumplir con los acuerdos que han firmado a nivel nacional e internacional en materia ambiental. Todas las acciones emprendidas por esta red colaborativa aportan a la emergencia ambiental que vive el país y que tiene efectos territoriales importantes.

Resalta igualmente, la importancia que tienen los gobiernos locales para fortalecer o debilitar redes colaborativas. Un gobierno que no tiene la intención de fortalecer su

función relacional, puede incidir de manera negativa en el trabajo de gobernanza que se había venido construyendo.

4.2.2 Segundo nivel de análisis: redes colaborativas

Como se refirió en el capítulo III, para el análisis de redes se identificaron a los actores que participaron en la cuestión, se presentan a continuación de forma sintética los resultados de la aplicación de los principios metodológicos del análisis de redes de gobernanza, al desarrollo e implementación de una política de movilidad sustentable en el municipio de Toluca. Para una mejor lectura, este apartado se divide en las mismas etapas en que se describió el desarrollo del caso: i) movimiento ciudadano; ii) diseño e implementación del SBP y iii) conflicto y ruptura.

a) Movimiento ciudadano por una movilidad sustentable en el Valle de Toluca: inicio de un trabajo colaborativo

Desde que la Fundación Tláloc tuvo la iniciativa de consolidar un movimiento a favor de la movilidad sustentable encontró en el gobierno municipal de Toluca una apertura al diálogo. La iniciativa presentada inicialmente comenzó a tener eco con la puesta en marcha de la Ruta Recreativa de Toluca. En este primer momento de la cuestión, se puede observar, el reconocimiento, por parte del gobierno municipal, de una problemática que afectaba de manera directa a la población: la mala calidad del aire.

Con la experiencia, capital político y social con que contaba la Fundación Tláloc se logró ir consolidando todo un proceso de diseño y ejecución de programas y actividades que marcaron el rumbo de una política integral de fomento a la cultura de la bicicleta como medio de transporte. En esta primera etapa, pueden reconocerse a los siguientes actores:

Movimiento ciudadano→ ciudadanía

Algo que no se puede dejar de subrayar en este caso es que el inicio del desarrollo de acciones públicas de fomento a la movilidad sustentable en el Valle de Toluca se ubica en las organizaciones de la sociedad civil. Fue la Fundación Tláloc, que ya venía de años atrás empujando una agenda medioambiental en la región, a través de su Decálogo Sustentable, y de la participación en foros, actividades y también en otros movimientos sociales (como lo fue la lucha por instaurar el Parque Ambiental Bicentenario de Metepec), la organización que, en esta primera etapa, concentró, casi en su totalidad, todas las iniciativas y actividades realizadas.

Por medio de la entrega de firmas ciudadanas al Ayuntamiento de Toluca, la Fundación logra consolidar los paseos dominicales en bicicleta “Tolo en Bici” (hoy Ruta Recreativa), esta fase de todo el proceso puede comprenderse mejor a través de un sociograma, donde se ubica a la Fundación colaborando con el Ayuntamiento y sus distintas dependencias para planear y llevar a cabo estos paseos (ver figura 4.7).

Conforme el tema iba tomando fuerza, surgieron más organizaciones y colectivos interesados en participar en la agenda de movilidad sustentable. Comenzaron a ofertarse también paseos nocturnos, las Noches de Bici-O, donde un colectivo de voluntarios, llamados Pixkis son los encargados de coordinar y vigilar la actividad. Esta iniciativa fue retomada por el colectivo Rueda Metepec para el municipio de Metepec y posteriormente surgieron grupos en Lerma y San Mateo Atenco (todos municipios de la ZMVT).

Relevante es también la participación y constante asesoramiento de organizaciones nacionales e internacionales destacando: la Red Nacional de Ciclismo Urbano (Bici Red), el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP) y el Centro Mario Molina (CMM).

Gobierno

Quien respondió de manera positiva a las iniciativas y proyectos ciudadanos en materia de movilidad sustentable fue el Ayuntamiento de Toluca. Los entrevistados y

encuestados de este trabajo aseguran que fueron las presidentas municipales, María Elena Barrera Tapia y Martha Hilda González Calderón, quienes, de manera particular, se interesaron por el tema y lo reconocieron como importante.

En esta etapa del proceso no existe todavía una formalización del trabajo colaborativo, pero los canales de comunicación son directos entre las autoridades y los grupos ciudadanos. Participan en el desarrollo de las actividades, del Ayuntamiento de Toluca: la Dirección de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Toluca, (posteriormente Dirección General de Medio Ambiente y Servicios Públicos) y el Centro de Educación Ambiental, perteneciente a esta dirección, la Dirección General de Seguridad, Tránsito y Vialidad, la Dirección de Obra Pública (para el tema de las ciclovías), el IMPLAN, el Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte y el Instituto Municipal de Cultura, Turismo y Arte.

Se reconoce, aunque de manera intermitente, sobre todo para la realización de los paseos metropolitanos en bicicleta, la participación de otros ayuntamientos como el de Lerma, San Mateo Atenco, Zinacantepec y Metepec, así como sus direcciones de medio ambiente.

Del gobierno del Estado de México, aunque de una manera menos directa, participan: La Secretaría de Movilidad y Transporte y el Sistema de Emergencias y Urgencias Médicas.

Es importante comprender cómo fue evolucionando la red colaborativa y con ella el proceso de gobernanza de este caso. Se presentan a continuación dos figuras, un primer dibujo de la red, con pocos nodos que pueden ser representados con un sociograma (ver figura 4.7) donde se analizan las vías de comunicación y la importancia de una comunicación directa que estableció el gobierno municipal con la Fundación Tláloc.

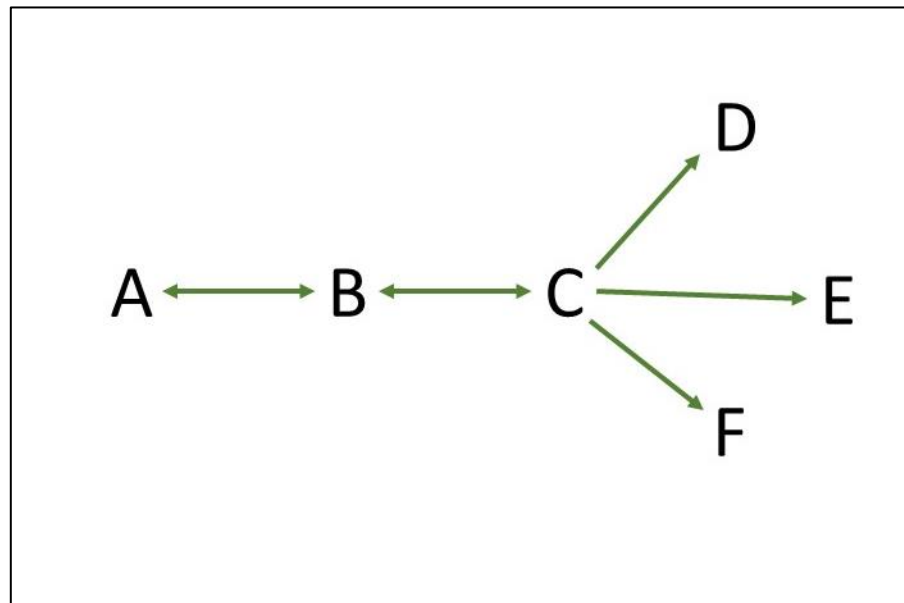
En este sociograma (figura 4.7) la letra A representa a la Fundación Tláloc, la B al gobierno municipal pero centrado en sus líderes políticos, sobre todo en la presidencia municipal, la letra C corresponde a la Dirección General de Medio Ambiente y las letras D, E y F a las otras dependencias municipales a las que se les

dieron ciertas instrucciones para colaborar en las primeras actividades de la política de movilidad, es por eso que de la C hacia las letras D, E y F se presentan relaciones unidireccionales, mientras que las letras A, B y C, presentan conexiones bidireccionales, lo que refleja una relación intensa.

Posteriormente, en la figura 4.8 se plasma una red mucho más compleja que refleja el trabajo colaborativo que surge para la continuidad de los paseos dominicales, los paseos nocturnos, la creación de ciclovías y los paseos metropolitanos, donde se expande ya a nuevos actores, unos más cercanos o alejados del núcleo que sigue concentrándose en un fuerte vínculo entre la Fundación Tláloc y los tomadores de decisiones del gobierno municipal.

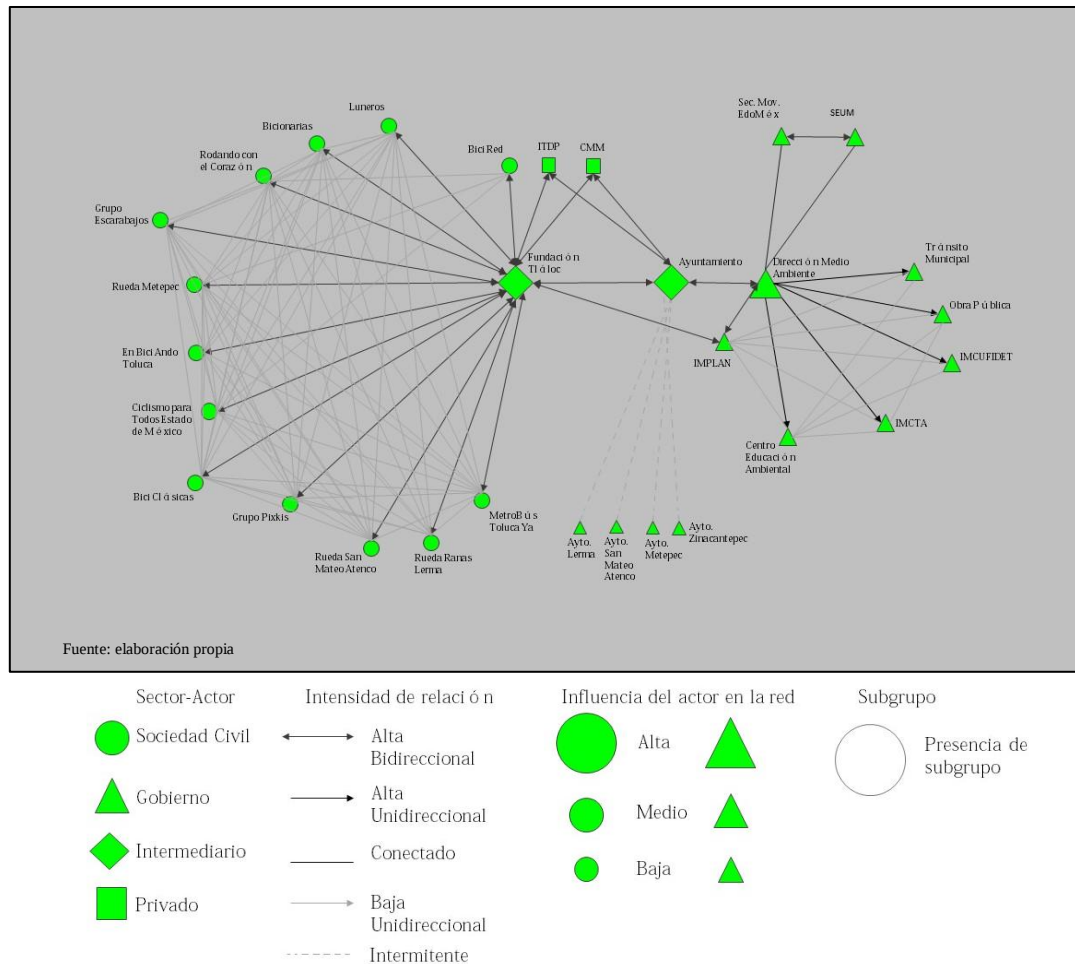
En la red representada por la figura 4.8 se observa un trabajo colaborativo que tiene ciertas características: i) existe un centro estructural, que recae en la relación de dos actores, la Fundación Tláloc y los tomadores de decisiones del gobierno municipal, alrededor de este par de puntos gira toda la estructura; ii) los actores del centro estructural son al mismo tiempo intermediarios, la Fundación Tláloc como el intermediario entre la sociedad civil y el gobierno y el Ayuntamiento como intermediario entre el gobierno y la sociedad civil; iii) la Dirección de Medio ambiente juega un papel central, ya que ocupa una posición estratégicamente significativa presentando cercanía con el resto de los actores de la red, sobre todo con los intermediarios, tiene la tarea de coordinar gran parte de las relaciones con las demás dependencias tanto del gobierno estatal como del gobierno municipal; iv) muchas de las conexiones que existen entre los actores de la sociedad civil no presentan dirección, lo cual les resta intensidad, lo mismo ocurre con algunos actores gubernamentales; v) sin embargo, hay un número importante de conexiones tipo 3, sobre todo aquellas que concentran los intermediarios, siendo bidireccionales e intensas; vi) se observan actores con un mayor prestigio o influencia y vii) existen actores que no están siempre conectados como lo son los ayuntamientos que participan en los paseos metropolitanos.

Figura 4.7 Inicio del trabajo colaborativo por una política de movilidad sustentable en el Municipio de Toluca, 2011-2012



Fuente: elaboración propia

Figura 4.8 Red colaborativa por una política de movilidad sustentable en la ZMVT, 2012-2014



b) Diseño e implementación del Sistema de Bicicleta Pública Huizi, a través del trabajo colaborativo y en red

Desde el principio de la puesta en marcha de programas y actividades que sumaran a una política de movilidad sustentable, existió una base sólida de diálogo, cooperación y trabajo entre la sociedad civil organizada y el gobierno. Esta base, el núcleo de la red colaborativa, crece en número de nodos conforme se amplía la oferta de programas vinculados al tema de la bicicleta como medio de transporte.

En este sentido, se van construyendo puentes para la formalización de este trabajo. Es por esto que se ha tomado la decisión de sustituir el título de “movimiento ciudadano” por el de “ciudadanía”, pues un movimiento ciudadano no puede prolongar su existencia indefinidamente, sobre todo cuando sus objetivos están consolidándose y se presenta la oportunidad de transitar hacia una participación mucho más institucionalizada. El trabajo comienza a institucionalizarse mediante la creación de mesas de discusión y propuesta y, posteriormente, mediante la creación del Consejo para la Movilidad Sustentable de Toluca, mismo que, en un cierto modo, puede equiparse a la creación del Panel de Expertos del caso del PAB, ya que agrupa a expertos y ciudadanos que diseñan un plan de socialización ante la llegada del SBP, se fomenta la transparencia y el trabajo basado en la horizontalidad y todos los participantes son conscientes de su participación. En esta etapa se puede hablar de un proceso de gobernanza pues son evidentes varios de los postulados y mecanismos de la misma, mismos que se retoman en las conclusiones de este caso de estudio.

De esta manera se observa a los siguientes actores:

Ciudadanía

Se ha ubicado una etapa de diseño y otra de implementación del SBP Huizi. En la etapa de diseño se realizó un trabajo en el que participó únicamente la Fundación Tlálóc. Al contemplarse al SBP como un programa que debería actuar dentro de la EcoZona, muchos de los participantes que intervinieron en el programa de la misma se sumaron al diseño de Huizi, sin embargo, a raíz de lo anotado por los entrevistados y encuestados, estos actores no tuvieron una relevancia fundamental, su papel fue más de consulta y asesoría. Se suman entonces, la Cooperación Alemana en México⁴⁴, a través de la GIZ (por sus siglas en alemán) y el *World*

⁴⁴ México es un socio estratégico de la Cooperación Alemana. México y Alemania cooperan estrechamente en la protección del medio ambiente y la preservación de la biodiversidad, en la promoción del uso sustentable de energía, así como en la lucha contra el cambio climático. Otros sectores de cooperación son la formación dual y el desarrollo económico sustentable así como la buena gobernanza y el fortalecimiento de la sociedad civil. Ambos países cooperan también en diversos proyectos de cooperación triangular con otros países de la región. En el marco de la cooperación al desarrollo sustentable y de la Iniciativa Internacional de Protección del Clima (IKI), el Gobierno alemán trabaja principalmente a través del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) y el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear (BMUB). Los principales organismos de ejecución son la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

Resources Institute (WRI), Metrobús Toluca Ya, Centro de Colaboración Cívica, Rombo Amarillo, Bicitekas y la Cruzada por la Seguridad Vial.

Este importante número de actores cuenta, y al mismo tiempo fomenta estudios sobre movilidad como lo son:

- Planes Integrales de Movilidad. Lineamientos para una movilidad urbana sustentable, realizado por ITDP y el Centro Eure en 2012.
- Estudio del Sistema Integral de Movilidad Sustentable para el Valle de Toluca, realizado por el Centro Mario Molina, 2014.
- Plan de movilidad no motorizada para el centro de Toluca, realizado por el IMPLAN Toluca, la empresa Soluciones Integrales en Tránsito y Transporte (SITT) y la GIZ en 2015.

Se ha mencionado que en la fase de diseño del SBP la Fundación Tláloc concentró una importante tarea de gestión y colaboración con el gobierno municipal. La Fundación estaba fuertemente vinculada a organismos nacionales e internacionales, sin embargo, algunos miembros de colectivos ciudadanos en el ámbito local, señalan una centralización extrema, incluso un protagonismo por parte de la Fundación, lo que hace que este actor tenga un mayor peso dentro la red.

Gobierno

Al ser este un proyecto que se inscribe en los objetivos de varios tratados internacionales de los que el país y el Estado de México hacen parte, el mismo tiene un gran alcance, haciendo que distintas instancias de los tres ámbitos de gobierno participen, en mayor o menor medida.

Del gobierno federal se encuentran:

- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (que acredita otorgar recursos para el SBP como parte de los fondos del Cambio Climático).
- Secretaría de Desarrollo Urbano Territorial y Agrario.

(GIZ), para la cooperación técnica, y el KFW (Banco de Desarrollo Alemán), para la cooperación financiera. Consultado en: <https://www.alemania-mexico.com/patrocinadores/la-cooperacion-alemana-en-mexico/> en marzo de 2019.

Del gobierno estatal (todas con representación en el Consejo para la Movilidad Sustentable de Toluca):

- Secretaría de Transporte y Movilidad
- Secretaría de Comunicaciones
- Secretaría de Desarrollo Urbano
- Instituto del Transporte del Gobierno del Estado de México

Del gobierno municipal (todas con representación en el Consejo para la Movilidad Sustentable de Toluca):

- IMPLAN
- Dirección General de Medio Ambiente y Servicios Públicos
- Centro de Educación Ambiental
- Dirección General de Seguridad, Tránsito y Vialidad
- Comisaría de Seguridad Vial
- Comisión de Espacios Públicos
- Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte

Es de interés, observar cómo, no sólo el número de grupos ciudadanos vinculados a la movilidad sustentable aumenta y colabora entre sí, sino también cómo el número de instancias gubernamentales, y los ámbitos de gobierno involucrados, aumenta también. A pesar de que el gestor del proyecto es el Ayuntamiento de Toluca, este comienza a generar nodos con otras instancias, lo que habla de un trabajo de gobernanza multinivel⁴⁵.

Consejo Ciudadano para la Movilidad Sustentable de Toluca

Este Consejo se instaló con la finalidad de ser un órgano de consulta y participación ciudadana que contribuyera a impulsar la política pública ambiental de movilidad y fortalecer la integración urbana, la movilidad no motorizada, el uso de sistemas de transporte sustentable y la recuperación de los espacios públicos.

⁴⁵ La gobernanza multinivel refiere al trabajo colaborativo y no jerárquico entre los distintos ámbitos de gobierno (nacional, estatal y municipal).

Este órgano trabajó mediante la elaboración de un reglamento interno, así como un calendario de sesiones y un programa anual de trabajo, lo que deja ver una forma de trabajo basada en la planeación y gestión estratégica.

Los integrantes son los siguientes:

Miembros de la sociedad civil organizada:

- Fundación Tláloc (su director fue nombrado como vocal presidente del Consejo)
- Luneros
- Bicionarias
- Rodando con el Corazón
- Grupo Escarabajos
- Rueda Metepec
- En Bici Ando Toluca
- Ciclismo para Todos Estado de México
- Bici Clásicas
- Grupo Pixkis
- Rueda San Mateo Atenco
- Rueda Ranas Lerma
- Generación Respuesta
- MetroBús Toluca Ya
- Grupo Asiste

Instancias gubernamentales:

- Secretaría de Transporte y Movilidad del Gobierno del Estado de México
- Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México
- Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México
- Instituto del Transporte del Gobierno del Estado de México
- Instituto Municipal de Planeación Toluca
- Dirección General de Medio Ambiente y Servicios Públicos del Ayuntamiento de Toluca

- Centro de Educación Ambiental del Ayuntamiento de Toluca
- Dirección General de Seguridad, Tránsito y Vialidad del Ayuntamiento de Toluca
- Comisaría de Seguridad Vial del Ayuntamiento de Toluca
- Comisión de Espacios Públicos del Ayuntamiento de Toluca
- Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Ayuntamiento de Toluca

Sector académico:

- Universidad Autónoma del Estado de México, particularmente la Facultad de Planeación Urbana y Regional.

Sector privado:

- Centro Mario Molina
- GIZ, empresa alemana

La tarea prioritaria del Consejo fue la puesta en marcha del programa EcoZona en el centro histórico de Toluca y la consumación del programa de Bicicleta Pública, que suma esfuerzos de los tres niveles de gobierno, instituciones públicas y sociedad civil. Representando este órgano un ejemplo de gobernanza en el municipio de Toluca.

En las siguientes figuras se puede observar esta amplia red de actores que trabajaron de manera colaborativa durante esta etapa, se decidió trabajar con dos objetos visuales: uno primero donde se observen los vínculos y pesos de cada actor (Figura 4.9) y otro segundo donde se observa el trabajo al interior del Consejo Ciudadano para la Movilidad Sustentable de Toluca (Figura 4.10).

2014-2015

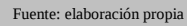
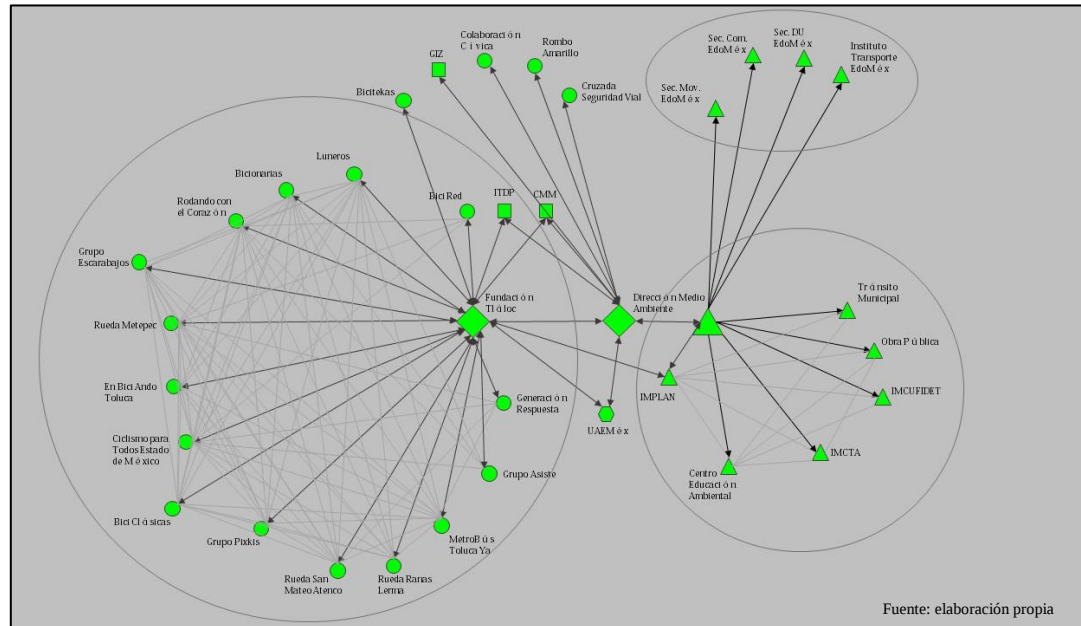


Figura 4.10 Consejo Ciudadano para la Movilidad Sustentable de Toluca, Marzo 2015 enero 2016



c) Conflicto y ruptura del trabajo colaborativo

Se puede argumentar que después de varios años de trabajo colaborativo entre la sociedad civil y el gobierno del municipio de Toluca, este alcanzó su máxima expresión con la creación del Consejo Ciudadano para la Movilidad Sustentable que tuvo la importante tarea de preparar la llegada del SBP. Este Consejo fue una manera de institucionalizar el trabajo colaborativo, mediante el establecimiento de reglas claras y con un mayor número de actores involucrados.

En el Consejo se había planeado continuar con el monitoreo y evaluación del SBP, se proponía la realización de recomendaciones ante la llegada del Tren Interurbano

México-Toluca, realizar manuales de seguridad vial y diseñar la segunda etapa del SBP. Las condiciones estaban dadas para que la política continuara expandiéndose: i) se contaba con un capital social informado y con capacidad de acción sobre el tema; ii) había un importante trabajo de colaboración entre los tres ámbitos de gobierno; iii) siempre existió un asesoramiento por parte de organizaciones nacionales e internacionales especialistas en el tema; iv) gracias a la implementación de la EcoZona y del SBP el Ayuntamiento de Toluca fue invitado a participar en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP21) en noviembre de 2015, donde México firma el Acuerdo de París y v) el tema adquiría cada vez más importancia en el Valle de Toluca y el SBP tuvo en sus primeros meses de funcionamiento resultados favorables.

No obstante todo lo anterior, la nueva administración, encabezada por el presidente municipal Fernando Zamora, no sólo no dio continuidad a la política sino que hizo una serie de acciones y declaraciones que mermaron en el éxito de la misma. Por mencionar algunos ejemplos: a la ruta recreativa que se le llamaba “Tolo en Bici”, nombre surgido de una iniciativa de la sociedad civil, le eliminó este nombre, y retiró el apoyo a los distintos colectivos y organizaciones que venían ofertando distintas actividades a lo largo de toda la ruta; dejaron de realizarse los paseos metropolitanos; comenzó una campaña de desprestigio hacia al SBP Huizi y se instauró un programa de préstamo gratuito de bicicletas; se originó un conflicto por problemas de pago a la empresa que manejaba el software del SBP, por lo cual el ayuntamiento fue demandado; se eliminó el IMPLAN y el Consejo de Movilidad.

Ante esta situación, donde el diálogo entre la sociedad y el gobierno fue constantemente negado por éste último, la sociedad civil organizada vuelve a consolidarse como un movimiento ciudadano de resistencia que trabaja en varias vertientes:

- Una campaña de información, a través de redes sociales y medios de comunicación donde se subrayó la importancia del trabajo colaborativo, enunciando que Huizi es el sistema de bicicleta pública del municipio de Toluca, es el resultado de más de 6 años de

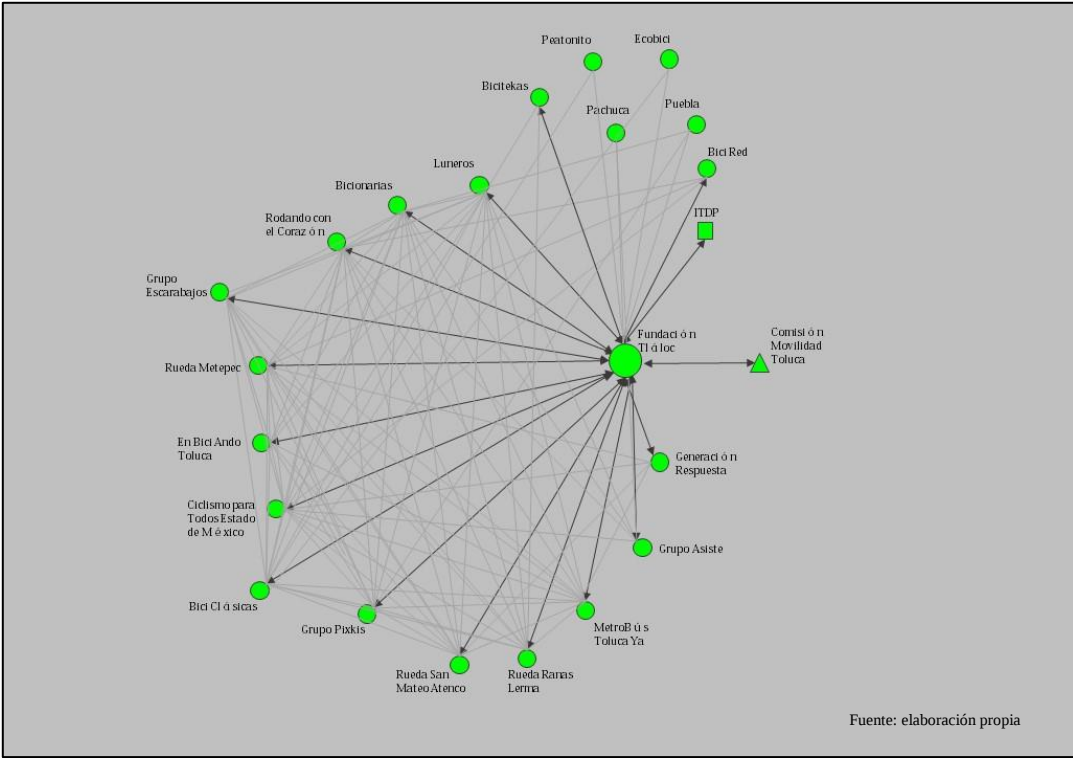
esfuerzos ciudadanos y de un ejercicio de gobernanza de dos años entre más de 10 organizaciones de la sociedad civil y autoridades de los tres órdenes de gobierno.

- Se convocó a un foro donde participaron académicos, funcionarios públicos, activistas y organizaciones de la sociedad civil para exponer la situación y las posibles vías de acción.
- Se realizan paseos en bicicleta convocando al mayor número de usuarios posibles.
- Durante la Reunión Regional para América Latina y el Caribe de Hábitat III, que se realizó en la Ciudad de Toluca del 18 al 20 de abril de 2016, las organizaciones tuvieron la oportunidad de exponer la situación ante autoridades estatales, nacionales e internacionales.

El movimiento ciudadano no dejó de trabajar durante los tres años que dura la administración municipal, hay quienes sostienen que es gracias a esta resistencia que el SBP, la Ruta Recreativa y los Paseos Nocturnos en Bicicleta pudieron permanecer. En esta etapa no es necesario hacer un listado de actores, pues el gobierno rompe completamente el vínculo y cierra el canal que durante años, y aunque fuera para un tema, se fue trazando para priorizar la gobernanza como forma de gobernar. Sin embargo, se puede reconocer la continuidad de una red colaborativa de la propia sociedad civil, en la cual se suman actores nacionales como los impulsores del tema de la movilidad sustentable en la Ciudad de México, Guadalajara, Pachuca y Puebla, activistas, académicos y funcionarios públicos. El único vínculo que mantiene la sociedad civil con el gobierno municipal en esta etapa es con la Comisión Municipal de Movilidad y Transporte Público de Toluca, presidida por el regidor Gabriel Medina Peralta.

De ahí que se pueda dibujar la siguiente red.

**Figura 4.11 Movimiento ciudadano por la Movilidad Sustentable, Toluca
2016-2018.**



Cabe mencionar que existen ciertos elementos que hacen dudar acerca de si el tiempo era el adecuado para la puesta en marcha de Huizi. Uno de ellos radica en dar por sentado el apoyo e interés de la administración entrante únicamente porque quien llegaba pertenecía al mismo partido político que quien se retiraba; la mayoría de los SBP en el mundo son gestionados por una empresa privada, lo que reduce el riesgo de inestabilidad ante cualquier cambio de administración; Huizi al haber sido promovido por grupos interesados en la movilidad sustentable quedó a la deriva

cuando estos perdieron su capacidad de incidencia en el tema, es decir que el tema no logró trascender más que a un grupo muy acotado de la ciudadanía; mucho se habla también de lo pequeño que es el perímetro que cubre el sistema y de la mala ubicación que tienen las cicloestaciones, pudiendo ser esto el resultado de la rápida planeación a la que el sistema se vio sometido por presiones políticas.

Este breve recorrido deja en evidencia, gracias a la utilización de la noción de redes, que a pesar de que una idea es técnicamente factible y compatible con los valores dominantes de la sociedad, siempre tiene que contemplar futuras limitaciones dentro de las cuales tal vez tenga que operar y esta es una valiosa enseñanza para la sociedad civil organizada.

Es gracias a esta ruptura que el tema ha retomado un singular interés, llamando la atención de nuevos actores. La interrupción permite que la comunidad política de los actores que desde la sociedad civil diseñaron y colaboraron en el diseño y desarrollo de toda una política de movilidad sustentable en Toluca, se organicen para volver a incidir en la toma de decisiones. No cabe duda del gran impacto y la influencia que estos grupos ejercen sobre el asunto, comparado con aquellos miembros de la sociedad cuya participación es marginal y limitada.

4.2.3 Tercer nivel de análisis: cohesión territorial

Como se mencionó en el caso de estudio anterior (apartado 4.1.3) el territorio es un componente central de la gobernanza, por esta razón es importante tratar de indagar cuál es el papel del mismo para este caso. A diferencia del Parque Ambiental Bicentenario, donde fue fácil delimitar el área de impacto, para este caso resulta complicado al tener la política, varios pilares de actuación y con ello varios espacios. Sin embargo, se pueden identificar dos niveles espaciales: el primero la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, pues, desde el inicio del proceso, las iniciativas de la sociedad civil organizada tenían el objetivo de atacar la problemática de contaminación que enfrenta esta metrópoli y; el segundo, el polígono de actuación del SBP Huizi, que fue reconocido como un lugar de alta concentración de contaminantes y de urgente intervención para mejorar la calidad del aire.

En este sentido la ZMVT puede considerarse como un territorio propio de los procesos de urbanización al ser una metrópoli que se ha urbanizado desproporcionadamente al crecimiento de su población, lo cual ha traído consigo problemáticas que impactan directamente la vida de los ciudadanos, una de ellas es la pésima calidad del aire que persiste en la región, el 38% de los días del año la calidad del aire se encuentra fuera de la norma de bienestar que evalúa la Red Automática de Monitoreo Atmosférico, lo que la ubica como la segunda ciudad más contaminada del país.

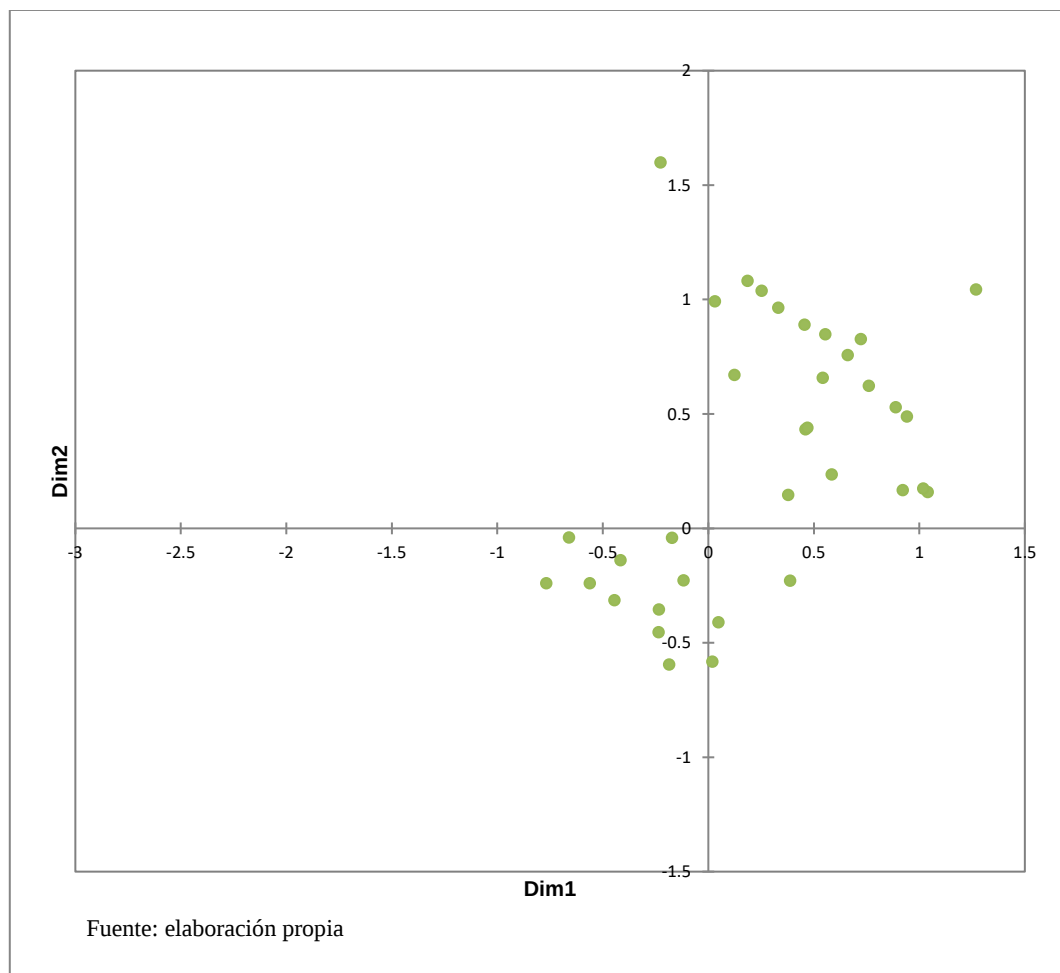
El polígono definido para la implementación del SBP representa el centro de la 5ta zona metropolitana más grande del país, de ahí la urgencia de implementar programas de reducción de emisiones contaminantes, promoviendo la movilidad sustentable, mejorando y recuperando el espacio público para el peatón y el ciclista. Es así como este polígono bien puede considerarse como un territorio político-jurisdiccional, pues fue definido como una zona prioritaria de actuación para el programa de la EcoZona y para el SBP Huizi. Sin embargo, no se estableció ningún reglamento o marco jurídico que protegiera la continuidad de las acciones a ejercer sobre este territorio.

Un elemento que no logra consolidarse en este caso es el de la identidad, la iniciativa ciudadana surge por la preocupación sobre una problemática ambiental que no necesariamente recae en un lugar específico. Es decir, que la principal motivación para empujar el tema, por parte de los actores, no es la pertenencia o identidad a un determinado lugar, sino la adherencia a las causas ambientales, y concretamente al impulso de la bicicleta como medio de transporte. Muchos de los participantes de la sociedad civil residían fuera del polígono de actuación e incluso fuera del municipio de Toluca y de la ZMVT. Además de lo anterior, los residentes que se ubican dentro del polígono referido, nunca lograron consolidar una base importante de reconocimiento y defensa de estos programas, sino que los observaron como ajenos a la comunidad y como no prioritarios, incluso como invasivos en el caso de las personas que habitan donde se instalaron las cicloestaciones. En este trabajo, ese elemento, de poder calificar al territorio como

un lugar cotidiano, no es visible para este caso de estudio lo que impacta de manera negativa en el grado de cohesión territorial.

De esta manera, la relación que sostuvieron los actores, con este territorio se expresa a partir de la proximidad subjetiva que describieron los entrevistados y encuestados, misma que puede observarse de la siguiente forma:

Figura 4. 12 Cohesión territorial, proceso de gobernanza en el caso de la política de movilidad sustentable del Valle de Toluca, Estado de México.



Para la elaboración de este análisis se tomaron en cuenta las distancias entre cada actor con respecto a los otros y entre cada actor con respecto al territorio. Como

interesa centrar la atención en la cohesión interna de la red y en la cohesión territorial, no se otorgan distintos grados de importancia a cada actor, como sí se hace en el análisis de redes. Tampoco es importante ubicar a actores específicos dentro del plano de la figura 4.12, sino observar el comportamiento de todos los actores en conjunto.

En este sentido, sobresale la cohesión entendida como proximidad y medida en distancia dentro del plano, de los actores en la dimensión 1, tendiendo la mayoría distancias positivas entre ellos. Contrario al comportamiento que guardan los actores con respecto al territorio, ubicándose varios puntos en cuadrantes negativos y muy distantes unos con otros, lo que deja ver la dificultad que tienen los actores para relacionarse de manera directa con el territorio e identificarse con él en cuestión y que se traduce en este trabajo como baja cohesión territorial.

REFLEXIONES FINALES

En esta sección se presentan una serie de reflexiones finales que aglutinan los principales ejes analíticos de esta investigación. El objetivo es deliberar en torno de los principales componentes teóricos, la idoneidad de la estrategia metodológica utilizada y subrayar los principales hallazgos que componen cada estudio de caso.

Relevancia teórico-conceptual

La primera parte de la tesis hizo un breve análisis de lo que es el gobierno, las funciones de gobierno y las distintas formas de gobernar. Se dijo que la gobernanza es la forma de gobernar propia del gobierno relacional. Para entender mejor el concepto de gobernanza se estudió su surgimiento y desarrollo, así como los distintos enfoques desde los cuales se la ha impulsado. Se señalaron algunas características del concepto y se le distinguió de la idea de gobernabilidad. Se introdujo el enfoque de la gobernanza territorial, anotando sus principales características y los elementos que requiere para establecerse como una forma de gobierno, sobre todo, en los gobiernos locales.

Posteriormente, para situar el examen de la gobernanza territorial, se revisaron los conceptos de espacio, lugar y el de territorio. Se apuntó a las ciudades como el territorio sobre el que surge y acciona la gobernanza territorial, pues éstas

presentan características propias de la sociedad red o sociedad del conocimiento. Se refirieron algunos de los principales conflictos por los que atraviesan las ciudades modernas y los actores que en ellas participan.

A partir de este análisis, algunas conclusiones son oportunas:

- El gobierno es el ente del Estado que dirige un territorio a través de determinadas acciones. Existen distintos regímenes de gobierno, uno de ellos es el democrático representativo, caracterizado por los principios de soberanía, igualdad y justicia y por el derecho que tiene el pueblo de elegir a sus representantes.
- Dentro de los gobiernos democráticos se pueden identificar tres funciones básicas: i) legal o normativa, que se relaciona con el mantenimiento del orden, se encuentran aquí las competencias jurídicas y administrativas procesales del gobierno; ii) de provisión de servicios y bienestar, son las acciones de destinación de los fondos públicos para la generación de servicios y iii) relacional, que refiere a las actividades que fomentan la participación ciudadana, acuerdos y cooperación entre los distintos actores de un territorio.
- Un tipo de gobierno se define por la función de gobierno que este prioriza: i) el gobierno legalista prioriza la función legal; ii) el gobierno de bienestar prioriza la función de provisión de servicios y; iii) el gobierno red prioriza la función relacional.
- Diferente al régimen de gobierno y el tipo de gobierno son las formas de gobierno, que se refieren al cómo acciona el gobierno, es decir que un gobierno actúa a través de formas específicas de gobernar. La gobernanza es una forma específica de gobierno.
- La gobernanza es la forma de gobernar del gobierno red, pues en este se prioriza la función relacional del gobierno.
- El enfoque de la gobernanza surge vinculado a la crisis de legalidad y de provisión de servicios que otras formas de gobernar, como lo son la administración pública tradicional y la nueva gerencia pública, no han podido gestionar.

- A pesar de que no existe un consenso sobre qué es la gobernanza, en este trabajo se anota necesario y urgente definirla como una forma de gobernar que fomenta el cambio hacia el gobierno red reconociendo lo público como un conjunto de interdependencias, que promueve la ciudadanía activa, requiere de una buena administración y de un funcionariado preparado y motivado, así como de instituciones fuertes, donde se reconoce que el gobierno no puede organizarse como una empresa mercantil, sino basarse en acciones dirigidas a y por la ciudadanía, basadas en la gestión relacional.
- El desarrollo del concepto ha atravesado por distintos momentos, a los cuales se les puede reconocer como enfoques. El primero, el enfoque de la gobernanza como un marco normativo, la vincula a la capacidad que tiene el gobierno para gobernar; el segundo, el enfoque de las tres esferas de la sociedad (mercado, gobierno y sociedad civil) que deben estar en equilibrio y el tercero, que consiste en un marco analítico para los sistemas no jerárquicos, el de las redes.
- Para este análisis los primeros dos enfoques se consideran contradictorios pues la gobernanza como un marco normativo es altamente criticable debido a que no se pueden emplear las mismas “recetas” para todos los territorios, sino que son las condiciones de cada territorio las que se consideran a la hora de diseñar acciones de gobierno. El modelo de las tres esferas de la sociedad no considera la imposibilidad de que los actores se presenten de la misma forma y con el mismo peso en el territorio, tampoco se toman en cuenta las dificultades que existen para ponerse de acuerdo y los conflictos que las interacciones traen consigo, lo que existe son distintas combinaciones y formas donde los centros de poder dentro de una red no se distribuyen de manera homogénea.
- La gobernanza no es un sinónimo de gobernabilidad, la primera es una forma de gobernar y la segunda es la capacidad que tiene el gobierno para gobernar, que bien puede alcanzarse con las acciones basadas en la gobernanza.
- Al ser una forma de gobierno, la gobernanza no es una política pública, ni una forma de participación ciudadana, ni la participación ciudadana por sí

misma, ni un sinónimo de gobernar. El gobierno, a través de la gobernanza, como su forma de gobernar, diseña e implementa políticas, que incluyen distintos tipos y niveles de participación ciudadana, para normar, proveer servicios y solucionar problemáticas en un determinado territorio.

- Para esta tesis, el enfoque de la gobernanza territorial es central, pues completa la noción de gobernanza, la variable territorial le otorga sentido y forma a la gobernanza. Es urgente nombrar al territorio dentro de los estudios de la gobernanza, para que ésta no devenga (aún más) en un concepto con múltiples significaciones, un concepto que bien puede abarcar todo y nada. El territorio se vuelve la herramienta que acciona la forma de gobernar y ayuda a resolver los cómo, previniendo el uso del término de manera inconsciente que describa cualquier interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales, lo cual no ayuda a identificar sus aportes centrales.
- El territorio, es la suma de espacio y lugar. Es una herramienta que ayuda a definir estrategias de acción.
- La gobernanza ha tenido su desarrollo empírico, principalmente en las ciudades. Pues éstas son el conjunto de actores que se entrecruzan en redes complejas. Es en las ciudades donde esta nueva forma de gobernar encuentra un medio idóneo para desarrollarse.
- Los actores dentro de una ciudad son muchos y abarcan muchos temas. Son considerados actores aquellos individuos o grupos que actúan y participan en el hacer ciudad. Se han agrupado actores en cuatro nociones: defensa de lo común, los que modifican las matrices de producción y consumo, los que desde el gobierno local fomentan el cambio hacia el gobierno relacional y aquellos que desde su espacio habitacional comienzan redes de trabajo para la solución de los problemas que les son más próximos.
- La gobernanza necesita dejar de ser un discurso sobreidealizado de democracia. Esta no implica la sustitución de las instituciones por la ciudadanía o por las redes, sino la revalorización de estas.
- Es casi impensable estar en desacuerdo con la idea de una transición hacia un gobierno relacional, donde se priorice la función relacional y prevalezca el

trabajo en red para mejorar la capacidad y calidad del gobierno, esto, en conjunto con la sociedad civil y las instituciones de mercado. Sin embargo, la viabilidad práctica de esta visión, que corre el riesgo de volverse también una visión normativa acerca de lo que “debe” ser la gobernanza, obliga a hablar de varios tipos de gobernanza, o lo que es el símil, de gobernanza territorial, la gobernanza es una forma de gobernar, pero que no utilizará las mismas prácticas en todos los territorios por igual.

- Se trata de poner a las organizaciones al frente, se prioriza la función relacional de gobierno, pero esto no quiere decir que se olviden las otras dos.
- La variable territorial de la gobernanza permite conocer el contexto, las personas y las vicisitudes de las acciones que se diseñen e implementen. Dicho de otra manera, los beneficios teóricos del enfoque de la gobernanza son insuficientes, una posición de búsqueda de evidencia empírica es urgente y necesaria. Es decir, pasar de ¿gobernanza sí o no? a ¿mediante qué mecanismos y para qué situaciones? Recordemos que al ser una forma de gobernar responde a los cómo, al ser territorial responde también a los dónde.
- Es necesario no correr el riesgo de que la idea de gobernanza abone al descrédito de la acción gubernamental y a la frustración de los ciudadanos, al hacerse pasar por la idea más democrática de la modernidad, la gobernanza no es una gran solución para todo tipo de realidades políticas, sino un instrumento (una forma de gobernar) que parte de y recae sobre el territorio.
- Este trabajo sitúa el enfoque de la gobernanza territorial como parte de las nuevas cuestiones urbanas o retos urbanos que enfrentan las sociedades contemporáneas, teniendo al territorio como referente principal, es necesario construir nuevas formas de administrar los conflictos urbanos.

Relevancia metodológica

En el segundo apartado de esta tesis se realizó una revisión de los principales componentes metodológicos que permitieron el análisis de dos casos de estudio. Al ser la gobernanza el concepto central del trabajo, se apuntó a la noción de redes como una metodología, que dentro de las ciencias sociales, más se acerca a lo que la gobernanza intenta describir. Es por esta razón que fue necesario estudiar qué se entiende por red, desde la noción sociológica de red, sus bases conceptuales desde la teoría de grafos y cuáles son los componentes centrales de un análisis de redes.

A partir de lo anterior fue posible diseñar y ejecutar una estrategia metodológica para el análisis de dos casos de estudio: el primero, el desarrollo del Parque Ambiental Bicentenario en Metepec, Estado de México; y el segundo, el desarrollo de una política de movilidad sustentable en Toluca, Estado de México. Ambos casos, presentan componentes que los apuntan a ser reconocidos como ejercicios de gobernanza, mismos que son analizados en tres niveles, uno primero que se centra en la relevancia política, social y territorial de cada caso, el segundo donde se realiza un análisis de redes a partir de la identificación de etapas de desarrollo y consolidación de cada proyecto y el tercero que resalta la importancia de la proximidad que guardan los actores con respecto al territorio.

De esta manera se pueden enunciar las siguientes conclusiones:

- La base para el desarrollo de la metodología de este trabajo, fue el planteamiento de vincular las relaciones sociales o redes con el espacio físico que se impacta. De esta manera, se utiliza el concepto de territorio como un elemento teórico pero también como un elemento metodológico. Es decir, contar con una doble visión metodológica para acercarse al territorio: el territorio como un objeto donde recae una acción pública y el territorio como componente central de una acción pública
- Al centrar el análisis desde la idea de gobernanza, se dificulta pensar al territorio como un concepto único y terminado. Es necesario tomar en cuenta nociones teórico-metodológicas que analicen al territorio como una red o una

realidad relacional, donde convergen núcleos de poder social, económico y político. De esta manera, se toma la tipología propuesta por Catenazzi y Chiara (2015) para delimitar el territorio, la cual consiste en ubicarlo como un proceso de urbanización, como un espacio político-jurisdiccional y como el lugar de lo cotidiano.

- Para este trabajo las redes de gobernanza presentan un componente geográfico y un componente social u organizacional. Desde la Teoría del Actor Red, se puede entender al territorio como un conjunto de elementos heterogéneos débil o fuertemente conectados.
- A través del análisis de redes es posible observar de qué manera se comportan los participantes, las motivaciones que los mueven y su impacto en el territorio.
- Trabajar con una noción de red en el ámbito de la gobernanza territorial tiene que ver con la capacidad de analizar y entender las interconexiones, interdependencias e interacciones de distintos actores cuya finalidad es el desarrollo de un territorio.
- El análisis de redes realizado para los casos que componen esta tesis permite aproximarse a la cuestión desde dos posibilidades: i) centrándose en las conexiones directas e indirectas entre actores y ii) en la posición que guarda cada actor en relación a los demás.
- Un elemento importante para el análisis de ambos casos fue la realización de un análisis de escalado multidimensional, donde se vincularon las variables de espacio y distancia para configurar una idea de qué tan cohesinados, en términos de distancia euclidiana se encuentran los actores unos con otros, y qué tan próxima es esa red de actores al territorio, en términos de espacio geográfico y de identidad espacial.
- Al ser importante realizar estudios empíricos sobre gobernanza, los estudios de caso se proponen como una herramienta útil para cumplir con este objetivo, pues permiten descubrir los elementos del concepto pero vinculados a las características de cada territorialidad.
- La estrategia metodológica planteada logra conjugar las bases metodológicas del análisis de redes a la idea conceptual de gobernanza que

se propuso para este trabajo. Las distintas herramientas y los pasos seguidos, muestran un proceso de investigación sistemático, ordenado y riguroso.

- Las herramientas utilizadas resultaron ser pertinentes para esta investigación. La entrevista semiestructurada permitió establecer relaciones entre actores, conociendo la importancia de las mismas. El adecuado manejo de la información a través de un riguroso proceso de codificación y análisis, que se facilitó a través del uso de Atlas.ti, ayuda en la articulación de un discurso coherente que dio origen a la posibilidad de narrar el contexto histórico de cada caso, subrayando así la relevancia de los mismos. Es importante resaltar también la aparición de nuevos elementos no contemplados en la investigación, como por ejemplo la confianza, que apareció como un componente esencial para la generación de redes colaborativas y formas de gobernar que tiendan hacia la gobernanza.
- La utilización de cuestionarios, como una herramienta complementaria, permitió dar un mayor sustento a las relaciones entre actores de las redes, construidas a partir de los datos analizados de las entrevistas.

Principales hallazgos para los casos de estudio

a) Parque Ambiental Bicentenario, Metepec, Estado de México.

En este apartado se hace una evaluación de cada uno de los componentes de la gobernanza que estuvieron, o no, presentes en el proceso de consolidación del PAB, considerando las tres categorías de análisis (que son al mismo tiempo niveles de análisis): i) nueva forma de gobernar; ii) basada en la gestión de interdependencias (redes); iii) que surgen del territorio y lo impactan.

Se puede afirmar que este proceso dibuja un camino hacia una nueva forma de gobernar, pues fue un momento coyuntural que, a través de un movimiento ciudadano, hace que el gobierno priorice su función relacional para buscar soluciones al conflicto. Al inicio del proceso, en la etapa de conflicto, el gobierno presenta un bajo reconocimiento de lo público como un conjunto de

interdependencias, se tiene un gobierno acostumbrado a no priorizar e incluso bloquear las distintas formas de participación ciudadana y cerrado a procesos de diálogo. Sin embargo, esto va cambiando conforme el proceso avanza, buscando una solución compartida que abre la posibilidad a un trabajo colaborativo, inédito en el Estado de México.

El proceso de creación y ejecución del proyecto del PAB fue un asunto que promovió fuertemente el surgimiento de una ciudadanía participativa, teniendo la apertura para escuchar las iniciativas ciudadanas, dándole a la ciudadanía un papel central en la red, siendo en ésta donde surge la cuestión y promoviendo el uso de herramientas como una consulta ciudadana, la primera en el Estado de México, y la creación de un panel de expertos para marcar una tendencia hacia la institucionalización de la participación ciudadana.

Se puede observar también la capacidad de los funcionarios públicos del GEM para dialogar y dar solución al conflicto, motivados, quizá coyunturalmente, por la búsqueda de ganancias políticas pero también ciudadanas. Aunque los entrevistados sostuvieron que el trabajo colaborativo fue, para los funcionarios, difícil, la creación del panel de expertos y su papel de intermediario hizo que éstos se mostraran más accesibles al trabajo en red, este panel es también un referente para futuros modelos de gestión relacional.

El proceso del PAB fue un parte aguas para algunos funcionarios públicos, que aunque no fueron entrevistados de manera directa para este trabajo, otros actores refieren a la apertura que tuvo, posterior a la experiencia del parque, por ejemplo, el Ayuntamiento de Metepec, encabezado por Ana Lilia Herrera (2009-2012), para colaborar con la sociedad civil en proyectos similares y, sobre todo, para vigilar y controlar, junto con la ciudadanía, el crecimiento urbano del municipio⁴⁶.

⁴⁶ "Con la finalidad de supervisar, vigilar, controlar y en su caso regularizar el crecimiento urbano de Metepec, se instaló (en 2009) una comisión preventiva, la cual estará encabezada por la Alcaldesa Ana Lilia Herrera Anzaldo, quien rindió protesta de ley para asumir la impostergable misión. Tras reconocer que este municipio ha tenido una evolución muy rápida en las últimas dos décadas y que las modificaciones al Plan de Desarrollo urbano en los años 2000 y en el inmediato pasado, tienen aspectos inviables, Herrera Anzaldo señaló que su gobierno está haciendo una exhaustiva revisión de los ordenamientos legales para poner freno, orden y pensar con visión en el crecimiento responsable del municipio para los próximos 20 años"(...). Nota de PoderEdoMex del 30 de noviembre de 2009, consultada en www.poderedomex.com noviembre de 2018.

A pesar de lo anterior, las figuras del panel de expertos o la totalidad del proceso participativo no logra consolidarse institucionalmente en el marco legal estatal ni municipal, sino que en el municipio de Metepec siguen prevaleciendo ejercicios participativos aislados.

El trabajo colaborativo para este caso es un ejemplo de éxito, pues la solución al conflicto se dio a partir de la negociación relacional como herramienta de trabajo y se diseñó un plan estratégico de acción en cada una de las etapas hasta llegar a la consolidación del parque. Es importante resaltar que para los participantes, sobre todo ciudadanos y miembros de la sociedad civil organizada, esta experiencia aumentó su capacidad de organización, pudiendo replicar el proceso para otras cuestiones y conformando un grupo de vecinos que se encuentran en constante comunicación y vigilantes del buen funcionamiento del parque, así como para otros casos como por ejemplo la oposición que sostuvieron al Plan Municipal de Desarrollo Municipal, y una huelga de pago de impuestos realizada por vecinos del residencial La Virgen⁴⁷.

Resalta que a los ciudadanos participantes del movimiento Salvemos Sedagro, se les otorga la Presea Metepec 2009, el máximo galardón que el ayuntamiento otorga a personas o grupos que se distinguen por sus acciones u obras a favor de la comunidad. Esta presea se les otorgó “Al mérito por la preservación del medio ambiente”⁴⁸.

El proceso es reconocido por los participantes como aleccionador “la lección que nos deja lo vivido hasta el momento es que sí se puede abonar a esta causa, para lograrlo es necesario hablar con la verdad y con argumentos, seguir procesos

⁴⁷ “Habitantes del fraccionamiento La Virgen, anunciaron que se declararán en moratoria de pagos de impuestos sobre predial y agua potable, hasta que la autoridad municipal y estatal intervenga en el conflicto que mantienen en contral del empresario Daniel Martínez, quien pretende construir 30 casas de tipo social dentro de esa zona residencial (...) Nota de Diario Portal, del 23 de noviembre de 2009, consultada en www.salvemossedagro.blogspot.com en noviembre de 2018.

⁴⁸ Y se describió de la siguiente manera en la sesión de cabildo del 15 de octubre de 2009: “En esta ocasión la Presea Metepec 2009 se otorga al grupo representante del movimiento ciudadano que logró la transformación de lo que se pretendía que fuera la Ciudad Administrativa Bicentenario en lo que ahora es el Parque Ambiental Bicentenario-Centro de Educación Ambiental. Este parque beneficia social y ambientalmente a todo el Valle de Toluca, siendo la obra más trascendente del municipio de Metepec en los últimos años, lograda por un movimiento ciudadano sin precedentes en nuestro país. En representación de las casi 10 mil personas que participaron en este movimiento, reciben la Presea Metepec 2009 al Mérito por la Preservación del Medio Ambiente (...)” Consultado en www.salvemossedagro.blogspot.com en noviembre de 2018.

transparentes, ser tolerantes y estar dispuestos a invertir un poco de tiempo en el aprendizaje de una nueva forma de construir políticas públicas” (expresa Carlos Mendieta, entrevistado para este trabajo).

El tipo de actores que participaron en este proceso pueden identificarse como actores que defienden lo común, en este caso, un espacio de uso común con un potencial ambiental importante para la zona, los ciudadanos defendieron un espacio que quería ser privatizado para urbanizarse. Y existe un componente identitario, a nivel de espacio habitacional, que es fundamental, pues quienes comenzaron el movimiento ciudadano fueron los vecinos.

Incluso si se la cataloga como una red pequeña, por el número de actores que tiene, la importancia radica en la capacidad de gestión e interacción que sostuvieron unos actores con otros. Se puede subrayar que en un inicio, durante la etapa de conflicto, la centralidad de la cuestión estaba en los integrantes del movimiento ciudadano y concretamente en el Grupo Pro Reserva, quienes establecían relaciones con otros actores, como más ciudadanos, medios de comunicación, miembros de la academia e instituciones gubernamentales, y que tuvieron a bien disipar su centralidad para, una vez resuelto el conflicto, confiar en la posición central e intermedia del panel de expertos.

Es interesante también resaltar la ausencia de algunas secretarías como la Secretaría de Desarrollo Urbano, concentrándose gran parte del trabajo interinstitucional entre la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Medio Ambiente, tanto los entrevistados para esta investigación como la información recogida de distintas fuentes documentales, resaltan la centralidad de la Secretaría de Finanzas como promotora del proyecto “Ciudad Administrativa Bicentenario”, dejando ver que el movimiento ciudadano no sólo logró frenar un proyecto urbano, sino un negocio inmobiliario, un negocio financiero, acto que contrasta fuertemente con la manera en que desde el gobierno se concibe, diseña y construye a la ciudad, obedeciendo a intereses privados y lucrativos a costa de la garantía de una adecuada calidad de vida de los habitantes urbanos.

Como se ha repetido constantemente, es gracias al panel de expertos, que se ubica al centro de la red colaborativa, que las otras dos subestructuras, la del gobierno y la de los ciudadanos, pueden converger para el diseño e implementación del parque.

Finalmente, se puede ubicar una fuerte cohesión territorial para este caso de estudio, pues gracias al análisis de escalado multidimensional se observa por un lado, una unión entre los miembros de la red y, por el otro, la función de cohesión del parque al ser un espacio que presenta un acceso equitativo a servicios y equipamientos. Puede destacarse también, un reconocimiento, empujado por la ciudadanía, por parte del gobierno estatal, del potencial ambiental del territorio en cuestión.

Fue el territorio, su potencial ambiental e identitario, lo que empuja a la ciudadanía a organizarse en un movimiento para su conservación y es a partir de este movimiento que este territorio se desarrolla para ser lo que es ahora, un parque público. Esta es una evidencia de que se pueden fomentar modelos de democracia mucho más avanzados, en un modelo político mexicano donde permea la verticalidad y burocracia, este es un hecho inédito en el Estado de México, donde el gobierno decidió anteponer el derecho ciudadano a decidir y, sobretodo, a intervenir en el diseño e implementación de una política pública, en una de las regiones de crecimiento urbano más desordenado y no sustentable del país. En palabras de José Luis Lezama (para el periódico Reforma 26-ene-2008): “Sin proponérselo, la cancelación del proyecto Sedagro se convirtió en un acto de pedagogía ciudadana, enseñó a la sociedad civil todo el poder de acción movilizadora que tiene”.

b) Política de movilidad sustentable, Toluca, Estado de México.

En este apartado se hace una evaluación de cada uno de los componentes de la gobernanza que estuvieron, o no, en el desarrollo de una política de movilidad sustentable en el Valle de Toluca, considerando las tres categorías de análisis (que son al mismo tiempo niveles de análisis): i) nueva forma de gobernar; ii) basada en la gestión de interdependencias (redes); iii) que surgen del territorio y lo impactan.

Se afirma que este proceso puede calificarse como un ejercicio de gobernanza pues es a través de la iniciativa de la sociedad civil que el gobierno local (el ayuntamiento de Toluca administraciones 2009-2012 y 2012-2015) decide, para este tema, priorizar su función relacional para buscar soluciones ante una problemática de carácter metropolitano. Al inicio del proceso, el gobierno municipal, presenta un bajo reconocimiento de la problemática ambiental del municipio, sobre todo lo referente a la calidad del aire como un problema prioritario, sin embargo, al estar abierto al diálogo se comienza a conformar una vía de acción que promueve soluciones bajo la idea de la colaboración gobierno-sociedad civil, a sabiendas de que lo público puede tratarse como un conjunto de interdependencias, este tipo de apertura al diálogo puede considerarse como un ejercicio participativo pionero para el municipio de Toluca.

El proceso de evolución de las iniciativas y acciones encaminadas a mejorar la calidad del aire en Toluca a través del fomento de la bicicleta como un medio de transporte provocó el surgimiento de una ciudadanía activa, que aunque centrada en el tema de la bicicleta, se consolida rápidamente en una red de activismo ambiental que se refleja en el aumento de organizaciones y grupos que se organizan para proponer y realizar actividades que enriquecen la agenda de la movilidad sustentable en el Valle de Toluca. De no haberse generado una primera base de trabajo, como lo fue la que impulsó la Fundación Tláloc junto al ayuntamiento de Toluca, y que se expresó en la creación de la Ruta Recreativa, difícilmente el tema podría haber atraído a nuevos actores.

Esta promoción de una ciudadanía activa, por parte del gobierno municipal, puede observarse, además de en el crecimiento de la sociedad civil organizada, en otras acciones como la instalación del Consejo Ciudadano para la Movilidad Sustentable en Toluca, donde se fomentó un trabajo colaborativo entre el sector público, privado, académico y la sociedad civil organizada, a través del establecimiento de reglas claras y objetivos.

Para este caso resalta la capacidad de los funcionarios públicos del gobierno municipal, para dialogar y construir confianza para trabajar con la sociedad, como lo

refiere la ex Directora de Medio Ambiente y Servicios Públicos del municipio de Toluca, entrevistada para este trabajo, “una como servidor público no puede de manera inmediata confiar en el ciudadano que trae una petición o un proyecto, imagínate tendríamos que hacer cada cosa que el ciudadano demande, no, este es un proceso, de confianza y de transparencia. Se construye primero, con la apertura al diálogo y con los argumentos bien fundamentados que sustenten la petición o el proyecto”, y que además, este diálogo no es producto de una presión política ni de la solución a un conflicto coyuntural, sino de la genuina intención de sumar esfuerzos para diseñar alternativas de movilidad.

El proceso aquí estudiado se posiciona como un ejemplo de la capacidad de organización que tiene la sociedad civil, logrando objetivos claros que beneficiaron a la ciudad. Sin embargo, uno de los grandes errores que manifiestan haber tenido fue un exceso de confianza sobre las promesas de una nueva administración. Esta experiencia los fortaleció para mantenerse coordinados y vigilantes para generar nuevos canales de información y acción. Un ejemplo claro es la Comisión de Movilidad y Transporte Público del ayuntamiento de Toluca que promovió, de acuerdo a sus alcances y posibilidades, la continuidad del diálogo y del trabajo colaborativo. Otro ejemplo más es la instalación del Observatorio Ciudadano por la Movilidad Sustentable del Estado de México (en 2017), integrado por varios actores que fueron partícipes en el Consejo de Movilidad de Toluca.

Resalta que la administración 2013-2015 logró que las acciones realizadas en materia de movilidad sustentable posicionaran al municipio como un municipio innovador, interesando en temas ambientales y consciente del valor que tienen trabajos colaborativos como el aquí referido. Servidores públicos de esa administración tuvieron la oportunidad de compartir y colaborar con servidores de otras ciudades, tanto nacional como internacionalmente, asistieron a la COP 21 en París y entran a la Red de Rutas Recreativas de las Américas, por mencionar algunos ejemplos.

La manera en que el Ayuntamiento de Toluca desarrolló una forma de gobernar relacional, para este proceso, trasciende el plano de sus competencias para pasar al

plano de lo que Pascual (2016) llama “incumbencias”, es decir que se interesa por “todo aquello que preocupa ampliamente a la ciudadanía, y es básico para el progreso de la ciudad, y por tanto, debe hacer suyo el gobierno democrático y representativo de la ciudad. Asumir incumbencias no significa (necesariamente) proveerlas y financiarlas con los propios recursos locales (...) sino que tienen que desarrollar las actuaciones necesarias para organizar su satisfacción, ya sea promoviendo redes o compromisos cívicos en la ciudadanía, o asumiendo la negociación de estas demandas ante las otras administraciones competentes (en este caso ámbitos de gobierno)” (297, paréntesis míos).

El tipo de actores que participan en este caso pueden reconocerse como actores que defienden lo común, en particular el derecho que tienen los ciudadanos a una mejor calidad de vida, a través de la mejora en la calidad del aire de la región.

La red puede ser pequeña, en relación al número de actores que en ella participan, pero resalta la permanencia de un núcleo o centro dinamizador durante casi 6 años, el de la Fundación Tláloc con el Ayuntamiento de Toluca. A partir de este núcleo es relevante cómo se van sumando nuevos actores que se van consolidando en un red más amplia y plural, que incluso trasciende el ámbito local, contando con participantes de organizaciones internacionales.

La ruptura es también enseñanza, por un lado deja ver lo importante que es que el gobierno local promueva trabajos colaborativos como este para generar mejores resultados, pues la sociedad civil sola no puede realizar las acciones requeridas y por el otro lado, muestra la importancia de la permanencia, a través del tiempo, de una base sólida de actores, que pueden ya no ocuparse de la misma forma pero sí seguir trabajando para esperar una nueva oportunidad de colaboración.

Finalmente, algo que puede señalarse como un elemento crucial para que la nueva administración optara por la no continuidad del trabajo colaborativo, es la débil cohesión territorial que prevalece en el caso. Gracias al análisis de escalado multidimensional se puede observar la unión que existe entre los miembros de la red, pero la débil relación que mantienen con el territorio, esto no quiere decir que los actores no se interesen por el territorio sino que no se encuentran próximos al él,

esto producto de la difícil delimitación del espacio físico en cuestión. Para el año 2016, y aún ahora, 2019, una buena parte de la ciudadanía, sobre todo aquella que habita el espacio intervenido, ya sea porque su casa o negocio se localiza en el polígono de la Ruta Recreativa, de la ciclovía o de las cicloestaciones del SBP Huizi, cuestiona los beneficios de estos programas.

Existe una percepción de un acceso no equitativo a los servicios y equipamientos puestos en marcha por los distintos programas de la política de movilidad sustentable. Para muchos ciudadanos el ciclismo urbano puede ser considerado, más que una alternativa de transporte, como una actividad de élite. Es claro, que de revalorarse la experiencia, ejemplo de gobernanza, de un trabajo como este, la administración municipal actual y la sociedad civil organizada, tendrán el reto de fomentar la cohesión territorial, trabajando desde los barrios y colonias para informar y fomentar la participación ciudadana, más allá del círculo de los ciclistas urbanos y/o ambientalistas.

Sin embargo, el caso trasciende pues el ejercicio de gobernanza no es coyuntural, sino que se va consolidando, permaneciendo durante un periodo importante de tiempo. Fomentando acciones que fortalecen la capacidad de relación que tienen las autoridades locales y también la capacidad de organización de la sociedad civil. Este caso evidencia que cuando existe apertura, curiosidad y reconocimiento de la importancia de trabajar en gobernanza, se logran hacer cosas que quizá los líderes políticos no habrían contemplado hacer. Es gracias a esta experiencia que, y con lo criticables que han sido algunas de las acciones, hoy Toluca cuenta con una amplia oferta de actividades y recursos para fomentar una movilidad sustentable, logrando que el tema se haya posicionado como importante en otros municipios del Estado de México, esperando que el ejercicio se retome de nueva cuenta en el Municipio de Toluca y en la ZMVT, el director de la Fundación Tláloc expresa: “construir gobernanza se trata de pedalear juntos, sociedad y gobierno, de tal forma que los proyectos para el bien común avancen y se desarrollen”.

El papel del territorio

Al ser este un trabajo cuyo objetivo es analizar cuál es el papel del territorio como componente central de la gobernanza, es pertinente hacer algunas anotaciones separadas al respecto, partiendo del análisis empírico realizado. En el primer caso de estudio se observa la fuerza de los grupos ciudadanos contraponiéndose a un gobierno estatal que logra frenar el interés de este último en favor del primero, pero más que esa contraposición, conflictiva en un primer momento, lo que alcanza es la respuesta positiva del gobierno no sólo a construir un parque sino a construirlo de manera colaborativa. Por el contrario, en el segundo caso de estudio no se observa esta misma fortaleza y capacidad frente a un gobierno municipal, sobre todo a través de la figura de un presidente municipal, para defender la agenda colaborativa en materia de movilidad que venía trabajándose tiempo atrás.

Dicho de otra manera, a pesar de que la red colaborativa del segundo caso de estudio se observa más amplia, se va consolidando e institucionalizando a través del tiempo, tanto del lado de la sociedad civil como de la esfera gubernamental que trabaja con distintos ámbitos de gobierno y con múltiples actores, una red más heterogénea y diversa; y de que un gobierno municipal, en teoría, tendría una capacidad menor que la de un gobierno estatal, cabe reflexionar sobre el por qué se interrumpe la continuidad de un trabajo de gobernanza para el segundo caso. Y la respuesta se encuentra en el grado de cohesión territorial que atañe a cada ejercicio.

La cohesión territorial, entendida como los lazos de unión entre los miembros de una comunidad, donde se favorece un acceso equitativo a servicios y equipamientos y se configura un proyecto territorial común, forjado en la identidad que los miembros de esa comunidad comparten con el lugar, es más elevada para el primer caso, donde además el territorio en cuestión está más específicamente delimitado. Esto permite consolidar rápidamente un proyecto colaborativo que tiene objetivos y resultados visibles a corto plazo, pero que permanecen a través del tiempo, con la continuidad del propósito integrador del lugar y el impacto que tiene en toda una región.

Al ser, para el caso de la política de movilidad no motorizada, difícil establecer cuál es el lugar sobre el cuál recaen las acciones, al ser más bien un lugar para la mayoría de la población y no un proyecto común, con el cual la ciudadanía se identificara, sino un proyecto de ciertos actores, las acciones no son percibidas como benéficas para la ciudad, las personas no se identifican con ellas, y no observan el problema como prioritario, lo cual facilita que el actor gobierno pueda decidir romper con la colaboración.

Agenda pendiente de investigación

Es siempre fundamental anotar aquellos aspectos que la presente investigación no pudo abarcar, por razones de tiempo, recursos o por los objetivos que esta misma se planteó desde un inicio. Por esta razón se enuncian a continuación algunos elementos que podrían constituir nuevos proyectos de investigación en materia de gobernanza territorial, útiles para tomarse en cuenta por la autora para un siguiente nivel de formación académica o para quienes estén interesados en indagar al respecto:

- Un elemento crucial para del desarrollo de ejercicios de gobernanza, mismo que puede anotarse como otro hallazgo importante de esta investigación, es la confianza. La confianza entendida como un valor al cual los actores dentro de un proyecto colaborativo tienen neceseramente que adherirse, confiar en el otro, o en los otros, ayuda a fomentar un ambiente de trabajo basado en la reciprocidad y la horizontalidad. El surgimiento de confianza es en sí mismo un proceso complejo y difícil, ausente en muchas de las acciones colaborativas, resta entonces preguntarse ¿cómo y por qué surge la confianza?, ¿cómo mantener un ambiente de confianza? y sobre todo, cuando de políticas públicas se trata, ¿cómo asegurar que la confianza no devenga un concepto vago, carente de fuerza y se convierta en un mero elemento de discursos políticos?
- Otro aspecto más, es la reflexión en torno al proceso de institucionalización de la gobernanza. Los ejemplos analizados en esta tesis muestran ejercicios de gobernanza, es decir, momentos en los cuales un determinado

gobierno, por un número de razones, decide priorizar su función relacional para un tema en específico. Lo anterior, no quiere decir que ese gobierno pueda ya ser caracterizado como un gobierno relacional o como un gobierno de gobernanza, pues para esto, dicho gobierno tendría que priorizar, para todas las acciones, su función relacional, ponerla al centro y desde ahí gestionar los territorios, lo anterior, al centrarse en el deber ser, puede no ser material suficiente para próximas investigaciones, sin embargo sugiere la posibilidad de plantearse preguntas como ¿qué temas de la agenda pública pueden resolverse, gestionarse, administrarse, partiendo de la noción de gobernanza?, ¿qué se necesita para institucionalizar ejercicios de gobernanza como los aquí estudiados? y ¿qué características son comunes en gobiernos que priorizan más evidentemente su función relacional?

Resta anotar, que cuando del concepto de gobernanza se trata se puede pensar en el concepto de moda de las ciencias sociales del siglo XXI, un concepto multívoco que tiende a utilizarse como mágica solución a todos los problemas sociales, mismos que la práctica gubernamental y social no pueden solucionar. Sin embargo, la poca claridad del concepto y su sobreutilización no son más que un reflejo de la complejidad que atañe a las sociedades modernas, donde antes a cada problema le correspondía una solución, hoy a cada problema le corresponde un nuevo problema.

La gobernanza corre el riesgo de restar responsabilidades al gobierno y a la sociedad, y desde luego al sector privado. La gobernanza es un concepto que contribuye a la disolución de fronteras entre lo público y lo privado. Corre el riesgo de convertirse, sino es que ya lo es, en el concepto que ampare nuevas formas de relación y concentración de poder que no necesariamente sean benéficas para la sociedad.

Es necesario continuar estudiando y estableciendo puentes entre las distintas literaturas o enfoques de la gobernanza, desde los distintos campos de las ciencias sociales. Es necesario subrayar los adjetivos que acompañan al concepto para que el camino de la gobernanza se vuelva cada vez más claro y menos riesgoso, el

adjetivo núcleo de este trabajo es el territorio, y en ese sentido persiste el reto de generar más evidencias empíricas, particularmente a través del estudio de las que pueden considerarse las mejores prácticas, los ejemplos, aquellos casos donde los elementos comunes, esos que ya no se le adjetivan al concepto (la cooperación, la participación ciudadana, trabajo en red, cohesión social, etc.), son evidentes y encontrar puntos de encuentro para los nuevos adjetivos.

ANEXOS

1. Guía de entrevista semiestructurada

Primer bloque: Nueva forma de gobernar	1. ¿creé usted que el gobierno local reconocía los asuntos públicos como un conjunto de interdependencias? Es decir, ¿observó usted apertura hacia el reconocimiento de lo público como algo que no sólo implica a la esfera gubernamental, sino a muchos otros actores? 2. ¿quién tuvo esta iniciativa? ¿dónde surgió la idea? ¿el gobierno local se mostró dispuesto a colaborar con la ciudadanía, incentivó la participación ciudadana? 3. ¿los funcionarios públicos, sobre todo del gobierno local, se mostraron motivados por lograr una solución al problema/ accionar de manera distinta ante la problemática, y de trabajar de manera colaborativa con otros sectores de la sociedad? 4. ¿se logró institucionalizar el trabajo colaborativo, generando manuales, normas, dependencias, estás ya existían? 5. ¿reconoce en los líderes políticos que participaron una apertura hacia un trabajo colaborativo? ¿reconocieron este trabajo y dispusieron seguir incentivando relaciones de este tipo para dar solución a futuros problemas? ¿cree usted que sin el liderazgo del gobierno el resultado hubiese sido el mismo?
Segundo bloque: territorio	1. ¿por qué el tema fue importante para usted? ¿por qué se dispuso a participar para encontrar una solución/llevar a cabo esta acción? ¿pertenece usted a esta comunidad, localidad, municipio, región?

	2. ¿cuál es la importancia de contar en esta zona con un parque/ sistema de bicicleta pública? 3. ¿cree que el gobierno local conoce las necesidades y exigencias de esta zona, municipio, región? ¿para ellos fue importante la solución de este problema/implementación de esta acción? ¿estaban conscientes de la importancia de la situación? 4. ¿su pertenencia a esta comunidad, municipio, zona, es el incentivo más importante para participar? ¿cómo cree que su participación impactó el resultado obtenido?
Tercer bloque: redes	1. ¿de qué manera se organizaron para llevar a cabo esta tarea? ¿había algún tipo de plan estratégico, de guía o de coordinación de los trabajos? 2. ¿se utilizó algún tipo de negociación? ¿de quiénes con quiénes? ¿cómo fue este proceso? 3. ¿quiénes participaron? ¿cómo? ¿quién participó en mayor medida? ¿quién cree usted que coordinaba el trabajo, tomaba las decisiones más importantes? ¿qué participantes tenían más cercanía y/o lejanía entre ellos? 4. ¿había al interior de esta red de trabajo, grupos de aliados? ¿cómo llegaban al consenso? 5. ¿esta experiencia fortaleció la capacidad de organización de los participantes? ¿continúan trabajando? ¿en qué otros temas? ¿de qué manera? 6. Si no continúan trabajando ¿por qué?, ¿qué hizo que se interrumpiera el trabajo colaborativo? ¿por qué se fracturó la red de trabajo?

2. Cuestionarios

A. Cuestionario Parque Ambiental Bicentenario

Gobernanza: el papel del territorio urbano en redes colaborativas

Este cuestionario tiene la finalidad de conocer cómo fue el proceso de participación y de colaboración de distintos actores en el movimiento "Salvemos Sedagro" que culminó con la creación del Parque Ambiental Bicentenario en Metepec, Estado de México. La información obtenida será utilizada para el trabajo de investigación que realiza la alumna Cecilia Cota, para la obtención del grado de Maestra en Ciencias Sociales por El Colegio Mexiquense A.C.

1. **Nombre y Adscripción (favor de anotar su nombre y el nombre de la organización social, grupo, colectivo, dependencia de gobierno u otro)**

Redes Colaborativas

En este apartado el entrevistado informa en qué actores se concreta el trabajo, las decisiones e iniciativas. Reconoce qué actores participaron y cómo se relacionaron entre ellos, los posibles subgrupos que existieron y la forma de trabajo de la red.

2. **¿Qué esfera le representa mejor en el papel que desempeñó dentro del proceso de diseño y creación del Parque Ambiental Bicentenario?**

Marca solo un óvalo.

- ☐ Organización de la Sociedad Civil
- ☐ Academia
- ☐ Sector privado o empresarial
- ☐ Organización vecinal
- ☐ Gobierno
- ☐ Otro: _____

3. ¿En cuál de las siguientes opciones podría usted ubicar el comienzo del proyecto?

Marca solo un óvalo.

- ☐ Organización de la Sociedad Civil
- ☐ Academia
- ☐ Sector privado o empresarial
- ☐ Organización vecinal
- ☐ Gobierno
- ☐ Otro: _____

4. Desde su punto de vista, ¿qué actores (personas, organizaciones locales e internacionales, grupos, dependencias gubernamentales) fueron fundamentales para lograr los objetivos planteados por el movimiento? Anótelos en orden de importancia

5. ¿Con qué actores mantuvo el gobierno una relación más estrecha?

Selecciona todos los que correspondan.

- ☐ Organización de la Sociedad Civil (ejemplo Fundación Tláloc)
- ☐ Academia
- ☐ Vecinos
- ☐ Otro: _____

7. ¿Desde su punto de vista, que actor concentraba las decisiones y coordinaba el trabajo?

8. ¿Considera que esta fue una experiencia de trabajo colaborativo?

Marca solo un óvalo.

☐ No

☐ Sí

☐ Otro: _____

9. ¿De qué manera se lograban los acuerdos y acciones del movimiento?

Selecciona todos los que correspondan.

☐ Planes estratégicos

☐ Negociaciones

☐ Asambleas

☐ Comunicados

☐ Otro: _____

6. ¿Con quién tenían más relación los vecinos y ciudadanos que participaron en este proceso?

Selecciona todos los que correspondan.

☐ Organización de la Sociedad Civil

☐ Academia

☐ Gobierno

☐ Otro: _____

10. **¿Considera que esta experiencia fortaleció la manera en que se organiza la sociedad para dar solución a los problemas públicos?**

Marca solo un óvalo.

- ☐ Sí
- ☐ No
- ☐ Otro: _____

11. **¿Continúan trabajando y dando seguimiento al tema u otros temas?**

12. **Si no continúan trabajando, ¿A qué cree se deba?**

Territorio

En este apartado se realizan preguntas que indagan sobre la importancia que tiene el territorio y la delimitación que se hace del mismo

13. **¿Qué le incentivó a participar en este movimiento?**

Marca solo un óvalo.

- ☐ Pertenencia a la comunidad
- ☐ Importancia ambiental del predio
- ☐ Previa participación en asuntos de la comunidad
- ☐ Constante participación en temas medioambientales
- ☐ Soy miembro de una organización social, de la academia, de una organización vecinal
- ☐ Otro: _____

14. **¿A quién impacta mayormente la creación del parque?**

Marca solo un óvalo.

- ☐ Vecinos de la zona
- ☐ Municipio de Metepec
- ☐ La Zona Metropolitana del Valle de Toluca

15. ¿A qué adjudica usted el éxito del movimiento? (a la participación de los vecinos de la zona, a la participación de grupos y colectivos ciudadanos o a la apertura del gobierno para el tema? Ordene del 1 al 3, siendo uno más importante que 3)

16. ¿Cuál es la importancia de contar con un parque en esta zona?

Nueva forma de gobernar

En esta sección el entrevistado ofrece información sobre el papel del gobierno local y su apertura al trabajo colaborativo y en red.

17. En una escala del 1 al 5, donde 1 es nada y 5 mucho ¿qué tanto considera que el gobierno estatal conocían la importancia de conservar un parque en la zona?

Marca solo un óvalo.

1	2	3	4	5
☐	☐	☐	☐	☐

18. En una escala del 1 al 5, donde 1 es nada y 5 mucho ¿qué tanto considera que el gobierno estatal se interesa por incentivar la participación ciudadana?

Marca solo un óvalo.

1	2	3	4	5
☐	☐	☐	☐	☐

19. En una escala del 1 al 5, donde 1 es nada y 5 mucho ¿qué tanto considera que el gobierno estatal se mostró interesado en colaborar con la sociedad para dar solución al problema?

Marca solo un óvalo.

1	2	3	4	5
☐	☐	☐	☐	☐

20. **¿Considera que a partir de esta experiencia de trabajo colaborativo el gobierno estuvo y está mayormente dispuesto a colaborar con las ciudadanía en otros asuntos de interés público?**

Marca solo un óvalo.

- ☐ Sí
- ☐ No
- ☐ Otro: _____

21. **¿Considera que la mayor parte de las decisiones se concentraron en la esfera gubernamental?**

Marca solo un óvalo.

- ☐ si
- ☐ No
- ☐ Otro: _____

22. **¿Considera que el trabajo realizado se llevo a acabo de manera horizontal, donde todos los participantes tenían el mismo peso a la hora de participar? ¿si, no y por qué?**

B. Cuestionario Sistema de Bicicleta Pública

Gobernanza: el papel del territorio urbano en redes colaborativas

Este cuestionario tiene la finalidad de conocer cómo fue el proceso de participación y de colaboración de distintos actores para el diseño e implementación del Sistema de Bicicleta Pública "Huizi" en Toluca, Estado de México. La información obtenida será utilizada para el trabajo de investigación que realiza la alumna Cecilia Cota, para la obtención del grado de Maestra en Ciencias Sociales por El Colegio Mexiquense A.C.

1. Nombre y Adscripción (favor de anotar su nombre y el nombre de la organización social, grupo, colectivo, dependencia de gobierno u otro)

Redes Colaborativas

En este apartado el entrevistado informa en qué actores se concreta el trabajo, las decisiones e iniciativas. Reconoce qué actores participaron y cómo se relacionaron entre ellos, los posibles subgrupos que existieron y la forma de trabajo de la red.

2. ¿Qué esfera le representa mejor en el papel que desempeñó dentro de los trabajos de diseño y ejecución de Huizi?

Marca solo un óvalo.

- ☐ Organización de la Sociedad Civil
- ☐ Academia
- ☐ Sector privado o empresarial
- ☐ Organización vecinal
- ☐ Gobierno
- ☐ Otro: _____

3. ¿En cuál de las siguientes opciones podría usted ubicar el comienzo del movimiento?

Marca solo un óvalo.

- ☐ Organización de la Sociedad Civil
- ☐ Academia
- ☐ Sector privado o empresarial
- ☐ Organización vecinal
- ☐ Gobierno
- ☐ Otro: _____

4. Desde su punto de vista, ¿qué actores (personas, organizaciones locales e internacionales, grupos, dependencias gubernamentales) fueron fundamentales para lograr los objetivos planteados (implementación del Sistema de Bicicleta Pública (SBP))? Anótelos en orden de importancia

5. ¿Con qué actores mantuvo el gobierno una relación más estrecha?

Selecciona todos los que correspondan.

- ☐ Organización de la Sociedad Civil
☐ Academia
☐ Vecinos
☐ Otro: _____

6. ¿Con quién tenían más relación los colectivos u Organizaciones de la Sociedad Civil?

Selecciona todos los que correspondan.

- ☐ Organización de la Sociedad Civil
☐ Academia
☐ Gobierno
☐ Otro: _____

7. ¿Desde su punto de vista, que actor concentraba las decisiones y coordinaba el trabajo?

8. ¿Considera que esta fue una experiencia de trabajo colaborativo?

Marca solo un óvalo.

- ☐ No
☐ Sí
☐ Otro: _____

9. ¿De qué manera se lograban los acuerdos y acciones del conjunto de actores?

Selecciona todos los que correspondan.

- ☐ Planes estratégicos
☐ Negociaciones
☐ Asambleas
☐ Comunicados
☐ Otro: _____

10. **¿Considera que esta experiencia fortaleció la manera en que se organiza la sociedad para dar solución a los problemas públicos?**

Marca solo un óvalo.

- ☐ Sí
- ☐ No
- ☐ Otro: _____

11. **¿Continúan trabajando y dando seguimiento al tema u otros temas?**

12. **Si no continúan trabajando, ¿ A qué cree se deba?**

Territorio

En este apartado se realizan preguntas que indagan sobre la importancia que tiene el territorio y la delimitación que se hace del mismo

13. **¿Qué le incentivó a participar en este movimiento?**

Marca solo un óvalo.

- ☐ Pertenencia a la comunidad
- ☐ Importancia ambiental de la movilidad no motorizada en la Ciudad de Toluca
- ☐ Previa participación en asuntos de la comunidad
- ☐ Constante participación en temas medioambientales
- ☐ Soy miembro de una organización social, de la academia, de una organización vecinal
- ☐ Otro: _____

14. **¿A quién impacta mayormente la implementación del SBP Huizi?**

Marca solo un óvalo.

- ☐ Vecinos de la zona
- ☐ Municipio de Toluca
- ☐ La Zona Metropolitana del Valle de Toluca

15. ¿A qué adjudica usted el logro de la creación de Huizi: a la participación de los vecinos de la zona donde se estableció Huizi, a la participación de grupos y colectivos ciudadanos o a la apertura del gobierno para el tema? Ordene del 1 al 3, siendo uno más importante que 3)

16. ¿Cuál es la importancia de contar con un Sistema Bicicleta Pública (SBP) en esta zona?

Nueva forma de gobernar

En esta sección el entrevistado ofrece información sobre el papel del gobierno local y su apertura al trabajo colaborativo y en red.

17. En una escala del 1 al 5, donde 1 es nada y 5 mucho ¿qué tanto considera que el gobierno local (Estatal y municipal) conocían la importancia de incentivar un SBP en la zona?

Marca solo un óvalo.

1	2	3	4	5
☐	☐	☐	☐	☐

18. En una escala del 1 al 5, donde 1 es nada y 5 mucho ¿qué tanto considera que el gobierno local (Estatal y municipal) se interesó por incentivar la participación ciudadana?

Marca solo un óvalo.

1	2	3	4	5
☐	☐	☐	☐	☐

19. En una escala del 1 al 5, donde 1 es nada y 5 mucho ¿qué tanto considera que el gobierno local (Estatal y municipal) se mostró interesado en colaborar con la sociedad para impulsar Huizi?

Marca solo un óvalo.

1	2	3	4	5
☐	☐	☐	☐	☐

20. **¿Considera que a partir de esta experiencia de trabajo colaborativo el gobierno local estuvo y está mayormente dispuesto a colaborar con la ciudadanía en otros asuntos de interés público?**

Marca solo un óvalo.

- ☐ Sí
- ☐ No
- ☐ Otro: _____

21. **¿Considera que la mayor parte de las decisiones se concentraron en la esfera gubernamental?**

Marca solo un óvalo.

- ☐ si
- ☐ No
- ☐ Otro: _____

22. **¿Considera que el trabajo realizado se llevo a acabo de manera horizontal, donde todos los participantes tenían el mismo peso a la hora de participar? ¿sí, no y por qué?**

Con la tecnología de



FUENTES CONSULTADAS

Aguilar Garza, Claudia (2009). "Políticas de cohesión social y globalización: el papel de las ciudades y las regiones". En: Pascual Josep María y Pascual Júlia (Coords.) *Cohesión social y gobernanza democrática: para unas regiones y ciudades más inclusivas*. Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.

Aguilar Villanueva, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.

----- (s/f). *Nueva Gestión Pública*. Versión de presentación.

-----, (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. INE. México.

Amérigo, María, (1995). *Satisfacción residencial. Un análisis psicológico de la vivienda y su entorno*. Madrid: Alianza.

Arellano, Antonio y Henning, Jensen, (2006). "Mapeando redes de investigación en ciencias básicas en la Universidad de Costa Rica". En *Convergencia*, núm. 42. septiembre-diciembre. Universidad Autónoma del Estado de México.

Beck, Ulrich., (1998). *La sociedad del riesgo*. Paidós. México.

Beveridge, William, (1989). *Seguro social y servicios afines*. Informe Lord Beveridge. Madrid.

Biffarello, Mónica (2009). "Sin calidad institucional no hay cohesión social". En: Pascual Josep María y Pascual Júlia (Coords.) *Cohesión social y gobernanza democrática: para unas regiones y ciudades más inclusivas*. Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.

Bobbio, Norberto (1982). *Diccionario de Política A-J*. Siglo XXI Editores.

Boisier, Sergio (1997). *El vuelo de una cometa, una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. Serie de ensayos CEPAL, dirección de políticas y planificación regionales, CEPAL.

Borja, Jordi & Muxí, Zaida, (2003). *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Diputación de Barcelona. Barcelona, España.

Borja, Jordi, (1987). *Descentralización y participación ciudadana*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, España.

Borja, Jordi. & Castells, Manuel, (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus. Barcelona.

Brachet-Márquez (2004). *El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2000)*. En: Riesco, Manuel (editor), *Social Policy in a Development Context. Latin America. A New Developmental Welfare State in the Making?* (Draft paper prepared within the UNRISD Research Area 'Social Policy in a Development Context'), United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD, Ginebra, Suiza.

Brugué, Quim, Ricard, Gomá & Subirats, Joan, (2005) "Gobernar ciudades y territorios en las sociedad de las redes". *Revista CLAD Reforma y Democracia*, No. 32. Caracas, Venezuela.

Cabrera, Juan, (2011). "Pensar e intervenir el territorio a través de la teoría del actor-red (TAR)". *Athenea Digital* - 11(1): 217-223. Université de Liege.

Callon, Michel, (1992). "El proceso de construcción de la sociedad. El estudio de la tecnología como herramienta para el análisis de sociológico". En M. Domènech y Tirado (eds.) (1998). *Sociología F. Simétrica. Ensayos sobre ciencia, Tecnología y Sociedad*. Gedisa, 143-170. Barcelona, España.

Canto Chac Manuel, (2010). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Biblioteca Básica de Administración Pública ed. México: Siglo XXI.

Carré, Catherine, Eleni Chouli, Eleni, et José Frédéric Deroubaix, (2006). *Les recompositions territoriales de l'action publique à l'aune de la proximité*. Territoires-Dossier 7, ISSN 1772-9971.

Casas, Rosalba, De Gortari, Rebeca, Luna, Matilde, Santos, María y Tirado Ricardo (2001). *La formación de redes de conocimiento, una perspectiva regional desde México*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Castells, Manuel, (1999). *La era de la información Vol. I*. Siglo XXI Editores. México.

-----, (2006). *La sociedad red. Una visión global*. Alianza, Madrid, España.

Catenazzi, Andrea & Chiaria, Magdalena, (2015) “Acerca de la gestión de la proximidad”. En: Chiaria, Magdalena & Di Virgilio, María, *Manual de gestión de la política Social*. Instituto del Conurbado, Universidad General de Sarmiento.

Coraggio, José (2014). *Una lectura de Polanyi desde la economía social y solidaria en América Latina*. Cad. Metrop., v. 16, n. 31, pp. 17-35. São Paulo, Brasil.

Cravacuore, Daniel, Sergio Ilari y Alejandro Villar (2004). *La articulación en la gestión municipal*. Bernal (Argentina): Universidad Nacional del Quilmas.

Denhart, Janet. & Denhart, Robert, (2007). *The New Public Service*. An Issue Paper Prepared for the ASPA Strategic Planning Process, Arizona State University.

Duhau, Emilio, & Giglia, Angela, (2008). *Las reglas del desorden: Habitar la metrópoli*. Universidad Autónoma de México, Siglo XXI editores, México.

Elder, Charles & Cobb, Roger, (2007). “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”. En: Aguilar, Luis, (ed). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Tercera Edición ed. D.F.: Porrúa.

Escolar, Cora (2002). “El proceso de “Gestión de Datos”, construcción, medición y evaluación de los datos”. En *Cinta de Moebio*, Núm. 14. Septiembre. Universidad de Chile.

Farinós, Joaquín, (2008). *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda*. Boletín, Issue 46, pp. 11-32.

Flick, Uwe, (2007). *Introducción a la investigación cualitativa*. Morata y Paideia. España

Flyvbjerg, Bent, (2004). *Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso*. Aalborg University.

García Canclini, Nestor (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. Editorial Grijalbo, México.

----- (2004). *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad*. Gedisa. Barcelona.

García Merino, Fernando (2009). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Honduras*. CEPAL, Santiago de Chile, Chile.

Gerring, John, (2008). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge University Press. New York.

Gibbs, Graham, (2007). "Media Review: ATLAS.ti Software to Assist with the Qualitative Analysis of Data". *Journal of Mixed Methods Research*, 1(1), pp. 103-107.

Glaeser, Edward, (2011). *El triunfo de las ciudades*. Taurus, Madrid, España.

Gomá, Ricard y Godás, Xavier (2009). "Enfoques generales sobre la cohesión social y la gobernanza democrática". En: Pascual Josep María y Pascual Júlia (Coords.) *Cohesión social y gobernanza democrática: para unas regiones y ciudades más inclusivas*. Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.

Gómez, Carlos, (2016). *De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública: evolución, conceptos y desafíos*. Mc Graw Hill, México.

Greene, Margarita, Link, Felipe, Mora, Rodrigo. & Figueroa, Cristhian, (2014). *De la casa al barrio*. ARQ, pp. 78- 87.

Harvey, David (2013). *Ciudades rebeldes, del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Ediciones Akal, Madrid, España.

Hufty, Marc, (2008). "Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza". En: *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina*. The graduate Institute of Geneve. Ginebra.

Iracheta, Alfonso, (2008). *El fenómeno metropolitano en México*. En: *Replanteando la metrópoli: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano*. Memorias del X seminario- taller internacional de la red mexicana de ciudades hacia la sustentabilidad. pp. 29-108. México.

-----, (2009). *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*. Porrúa. México.

-----, (2010). *Ciudad sustentable: crisis y oportunidad en México*. Revista del CESLA, 2(13), pp. 503-530.

-----, (2012). *Neoliberalismo y espacio público urbano: el Parque Ambiental Bicentenario en Metepec, México*. El Colegio Mexiquense A.C. y Centro Eure.

-----, (2016). "Estudio Introductorio. Metropolización y Gobernanza. La Marca del Siglo XXI". En: Iracheta, Alfonso (Comp.) *Metrópolis y gobernanza*. Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México. Siglo XXI Editores, pp. 13-42. Ciudad de México, México.

Kickert, Walter, Klijn, Erick.-Hans. & Koppenjan, Joop, (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Sage. Londres.

Kjaer, Anne, (2010). *Governance*. Malden, Polity Press. USA.

Kooiman, Jan, (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Sage. Londres.

Latour, Bruno, (2005). *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory*, Oxford University Press. Nueva York.

Lefebvre, Henri, (1974). *La production de l'espace*. Editions Anthropos. Paris.

-----, (1978). *El derecho a la ciudad*. Península. Barcelona.

Martínez, M.-C., (2012). "Nuevas aproximaciones en el estudio de la política pública: temas, enfoques y teorías en la última década en México". En: *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. Instituto Mora, pp. 29-63. México.

Martner, Gonzalo, (2018). *¿Por qué y cómo una transformación social-ecológica? Un marco conceptual*. Documento de Trabajo.

Massey, Doreen, (2004). "Geografías de responsabilidad". En: Ramírez, Patricia (Coord.). *Las disputas por la ciudad, espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*. UNAM, México.

-----, (2005). *For Space*. Sage. Londres.

Maxwell, Joseph, (1999). *Designing a Qualitative Study*. Research Gate.

Méndez, I., (2012). "Democracia, gobernanza y redes: una aproximación al papel de las instituciones de representación en México". En: *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. Instituto Mora. Ciudad de México. México

Moore, Mark. & Benington, John, (2011). *Public Value: Theory and Practice*. Palgrave Macamillan. UK.

Moreno, J.L. (1934). *Who Shall Survive? Foundations of Sociometry, Group Psychotherapy and Sociodrama*. Bacon House Inc. New York.

Mrvar, Andrej & Batagelj, Vladimir (2013). *Pajek and Pajek- XXL, Programs for Analysis and Visualization of Very Large Networks, Reference Manual*. PdfLaTeX versión.

Muxí, Zaida., (2016). *La vivienda moderna: herencia de las experiencias y saberes de mujeres*. En: *Habitar la ciudad*. Ciudad de México: Arquine, pp. 29-35.

Natal, Alejandro (2010). "La sociedad civil como espacio de conflicto: el caso de Valle de Bravo". En: Castro, Pablo y Tejera Héctor (Coords.) *Participación y ciudadanía en México*. Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Navarro, Clemente (2009). "La gobernanza como estrategia de cohesión social y territorial: algunas claves y retos para su desarrollo". En: Pascual Josep María y Pascual Júlia (Coords.) *Cohesión social y gobernanza democrática: para unas regiones y ciudades más inclusivas*. Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.

Osborne, David, & Gaebler, Ted, (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós. Barcelona.

Parsons, Wayne, (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. FLACSO-México.

Pascual, Josep María (2017b). *Las políticas de nueva gobernanza pública y los sistemas de gobernanza en el Ayuntamiento de Barcelona 1979-2016*. Estudio de Caso. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

-----, (1999). *La estrategia de las ciudades: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputación de Barcelona, Barcelona.

-----, (2008). *Govern relacional i cohesió social. Nou lideratge polític local per a la governança de ciutats inclusive*. Diputació Barcelona, Xarxa de municipis. Barcelona, España.

-----, (2009). "La gestión relacional como respuesta a la complejidad de las necesidades sociales: los proyectos integrales más allá de la transversalidad". En: Pascual Josep María y Pascual Júlia (Coords.) *Cohesión social y gobernanza democrática: para unas regiones y ciudades más inclusivas*. Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.

-----, (2010). "La gobernanza democrática: el nuevo modo de gobernar en la sociedad red". En: *El buen gobierno 2.0: la gobernanza democrática territorial*. Tirant Lo Blanch, pp. 38-64. Valencia, España.

-----, (2011). *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades. El fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores*. Tirant Lo Blanch, Valencia, España.

-----, (2016). "Diez tesis sobre gobernanza local". En: Iracheta Alfonco (Comp.) *Metrópolis y gobernanza*. Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México. Siglo XXI Editores, pp. 13-42. Ciudad de México, México.

-----, (2017a). *Las ciudades ante el cambio de era*. Hacer, publicaciones de la Fundación Apip-Acam, Barcelona, España.

Pascual, Josep María. & Godás, Xavier, (2010). *El buen gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*. Tirant Lo Blanch. Valencia, España.

Pedrotti, Carolina, (2016). *Calidad residencial y condiciones de producción en la vivienda social promovida por el sector privado*. Zona Metropolitana de Toluca 2001- 2011. INFONAVIT-UNAM, México.

Peters, B., (2007). "Measurement of Governance". En: Mark Bevir (ed.) *Encyclopedia of Governance*. Sage. New Delhi

Pineda, Saúl (2009). "Cohesión social y territorial: los desafíos de la integración regional de Medellín, el Valle de Aburrá y Antioquia en Colombia". En: Pascual Josep María y Pascual Júlia (Coords.) *Cohesión social y gobernanza democrática: para unas regiones y ciudades más inclusivas*. Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.

Pírez, Pedro, (1995). *Actores sociales y gestión de la ciudad*. *Ciudades*, Issue 28.

Popper, Karl, (1962). *La lógica de la investigación científica*. Tecnos. Barcelona, España.

Porras Martínez, José (2001). "Policy Network o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación". *Estudios Sociológicos*, Vol. XIX, núm. 57. El Colegio de México. México.

Porras, Francisco (2017). *Gobernanza local*. Conferencia dictada el 17 de octubre, en El Colegio Mexiquense A.C. Toluca, México.

Porras, Francisco (2016). *Gobernanza. Propuestas, límites y perspectivas*. Contemporánea, México.

-----, (2012). "Introducción. Gobernanza y redes de política pública en México". En: *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, pp. 9-28. Ciudad de México, México.

Prats, Joan, (2010). "Descentralización y gobernanza territorial: el caso de Chile". En: *El buen gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*. . Tirant Lo Blanch. Valencia.

Puig, Toni, (2012). *Comuniquemos la marca de ciudad a los ciudadanos con pasión compartida*. Versión digital disponible en: www.tonipuig.com

Ramírez Kuri, Patricia, (2013). "El resurgimiento de los espacios públicos en la Ciudad de México. Diferencias y conflictos por el derecho al lugar". En: *Las disputas por la ciudad, espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*. México: UNAM.

Rhodes, Rodrick, (1996). "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies*, 44(4), pp. 652-667.

-----, (2007). "Understanding Governance: Ten Years On. Organization Studies". *Organization Studies*, 28(08).

Rodríguez, Josep (2005). *Análisis estructural y de redes*. Cuadernos Metodológicos, núm. 16. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, España.

Rodríguez, Viridiana. & Rosas, Francisco, (2016). "Gobernanza territorial: bases teórico conceptuales". En: *Vulnerabilidad territorial ante la expansión urbana*. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.

Rodríguez-Pose, A. (2011). "¿Son los clústeres la solución?" En: *Territorios innovadores y competitivos*. Marcial Pons-Instituto Vasco de Competitividad, Madrid, España.

Sassen, Saskia, (1999). *La ciudad global*. Nueva York, Londres, Tokio. Eudeba. Buenos Aires, Argentina.

Stilman, Richard II, (2010). *Public Administration, Concepts and Cases*. University of Colorado. Colorado.

Stoker, Gerry, (2010). “La gobernanza y el capital social en las ciudades Británicas”. En: *El buen gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*. Tirant Lo Blanch. Valencia.

Strauss, Anselm & Corbin, Juliet, (2002). *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Universidad de Antioquia ed.: Sage. Antioquia.

Subirats, Joan & Íñiguez-Rueda Lupicino, (2015). *Un enfoque socio-técnico en el análisis de políticas públicas: un estudio de caso*. Política y Sociedad, Vol. 45, Núm. 3. Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona, España.

Subirats, Joan, (2010). *Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas*. Ekonomiaz, 2(74).

Treviño, Jesús, (2011). *Gobernanza en la administración pública. Revisión teórica y propuesta conceptual*. Contaduría y Administración, Issue 233, pp. 121-174.

Williner, Alicia, Et. Al. (2012). *Redes y pactos sociales territoriales en América Latina y el Caribe: sugerencias metodológicas para su construcción*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social y CEPAL. Santiago de Chile, Chile.

Ziccardi, Alicia (2012). *Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México*. Gestión y Política Pública, Volumen temático, pp. 187-226, México.

-----, (2015). *Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda. Encuesta nacional sobre las condiciones de habitabilidad de la vivienda*. Siglo XXI editores, México.

-----, (2010). *Sobre participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local*. En: *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

-----, (2002). *La participación ciudadana en la gestión municipal*. En: *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. Yoloxochitl Casa Chousal, pp. 43-74. México.