

16

Revista Mexicana
de Análisis Político
y Administración Pública

remap

EL DESARROLLO DEL PARQUE AMBIENTAL
BICENTENARIO EN METEPEC, ESTADO DE MÉXICO,
COMO EJERCICIO DE CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD
Y CIUDADANÍA.

Raúl Hernández Mar
Elsa Cecilia Cota Díaz

El desarrollo del Parque Ambiental Bicentenario en Metepec, Estado de México, como ejercicio de construcción de ciudad y ciudadanía.

The Development of the Parque Ambiental Bicentenario, Metepec, Estado de Mexico. As an Example of the Evolution of a City and its Citizenship.

**Raúl Hernández Mar
Elsa Cecilia Cota Díaz**

Resumen:

El presente trabajo analiza el caso de la creación del Parque Ambiental Bicentenario en Metepec Estado de México como un ejercicio de gobernanza, donde el territorio urbano juega un papel central al ser un espacio de identidad y pertenencia por los habitantes de la zona. Esta muestra un ejemplo de organización ciudadana para defender un espacio, propiedad del Gobierno del Estado de México, ante la tentativa de que fuera privatizado para crear un desarrollo urbano de carácter habitacional y comercial. Este espacio, cuyo potencial ambiental, social y urbano, es hoy en día un parque, gracias a la acción de resistencia de un movimiento ciudadano y de la capacidad del mismo para fomentar un proceso de negociación, planeación e implementación de un proyecto que hoy beneficia a la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, consolidándose como uno de los más importantes parques urbanos de la misma.

Palabras clave: espacio, territorio, ciudad, movimiento ciudadano, gobernanza, redes de gobernanza.

Abstract:

This paper analyzes the development of an urban park “Parque Ambiental Bicentenario” in Metepec Estado de Mexico as an exercise of governance. Where the urban territory plays a central role as it is a space of identity and belonging for the inhabitants of the area. This shows an example of citizen organization to defend a space, property of the Government, before the attempt to be privatized to create an urban development with a strong emphasis in commercial proposes. This space, whose environmental, social and urban potential, is today a park, thanks to the resistance action of a citizen movement and its capacity to promote a process of negotiation, consensus, planning and implementation of a project that benefits the whole metropolitan area (Zona Metropolitana del Valle de Toluca), consolidating itself as one of the most important urban parks of the area.

67

Key words: space, territory, city, citizens’ movement, governance, governance networks.

Introducción

El Parque Ambiental Bicentenario, es un Área Natural Protegida (ANP) con una superficie de 100.93 hectáreas ubicado en el municipio de Metepec en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT). La ZMVT está conformada por 15 municipios en donde se encuentran distribuidos 2 millones 152 mil 150 habitantes (2014), se caracteriza por aceleradas transformaciones que se han llevado a cabo en los últimos años en su territorio, principalmente por la industrialización y por el desarrollo inmobiliario, por lo que esta zona ha pasado de ser un espacio donde predominaba la agricultura, a una zona industrial, y más recientemente comercial y de servicios.

Las políticas públicas urbanas en la ZMVT, en específico en el municipio de Metepec, están orientadas por intereses privados que tienen como propósito el “embellecimiento” y la privatización del espacio público, causando desplazamientos de personas y afectaciones a los derechos de sus habitantes y, por lo tanto, un aumento de las desigualdades urbanas.

Recibido: 20 de mayo de 2019

Aceptado: 10 de octubre de 2019

Sin embargo, la fundación del Parque Ambiental Bicentenario puede ser considerada como uno de los pocos ejemplos en donde la solución de un problema urbano requiere de la interacción entre distintos actores urbanos frente a una nueva “era urbana” donde se transforma el papel del gobierno y, por consecuencia, las políticas urbanas.

La relevancia de este caso de estudio radica en la organización de distintos actores para recuperar un espacio público de uso comunitario ante una acción estatal de privatizarlo. El desarrollo de esta acción se enmarca en un proceso de negociaciones y lucha social con el Gobierno del Estado de México (GEM) para evitar que un predio urbano (conocido como Conjunto Sedagro), propiedad del gobierno, se convirtiera en un negocio inmobiliario. El potencial ambiental y social que el predio Sedagro aportaba a la zona fue fundamental para que la sociedad alzara la voz ante la tentativa del GEM para desarrollar un proyecto urbano.

En este sentido, el propósito de este trabajo es analizar la participación de los diferentes actores, así como su incidencia en la toma de decisiones en el desarrollo del Parque Ambiental Bicentenario en Metepec, Estado de México, como un ejercicio de construcción de ciudad y ciudadanía.

Para tal efecto fue importante consolidar un marco teórico desde dos perspectivas: i) desde los estudios urbanos con los conceptos de espacio y ciudad, vinculados a la noción del *habitus* de Bourdieu para darle sentido a la idea de territorio; ii) el marco analítico de la gobernanza, sobre todo desde el enfoque de redes y el concepto de cohesión territorial como un componente esencial de ésta.

El marco metodológico para analizar el caso de estudio se establece en tres etapas: en la primera se hace un análisis del desarrollo e importancia del caso, posteriormente se explora la conformación de redes colaborativas para la realización de acciones públicas a través de un análisis de redes; y finalmente, se subraya la importancia del territorio y el grado de cohesión territorial que existe en el caso a través de un análisis de escalado multidimensional.

El presente trabajo se encuentra dividido en tres secciones, las primeras dos desarrollan de manera breve los conceptos centrales del estudio, como: ciudad y ciudadanía y políticas públicas urbanas. El último apartado se centra en el desarrollo del caso de estudio, la creación del Parque Ambiental Bicentenario de Metepec, Estado de México, haciendo una nota metodológica, donde se explica cuáles fueron los componentes, técnicas y herramientas utilizadas en el análisis; se realiza una descripción del caso, su contexto geográfico y su relevancia social y política, se da cuenta del análisis de redes realizado y de la importancia de la cohesión territorial dentro del estudio.

Uno de los principales hallazgos de este trabajo radica en la importancia del territorio y la cohesión territorial para detonar procesos de participación ciudadana en forma de redes colaborativas que incentiven al gobierno a priorizar a la gobernanza para la realización de acciones públicas. De la misma manera, resalta la figura de intermediario dentro de las redes colaborativas, como figura capaz de establecer canales de comunicación y mantener el equilibrio de una red.

Ciudad y ciudadanía

Las ciudades nacieron para dar respuesta a las nuevas necesidades producto del aumento poblacional, la especialización del trabajo y el nacimiento de los medios de transporte motorizados, para Georges Perec “la ciudad y por extensión el territorio son espacios humanizados demasiado grandes, compuestos por una enormidad de entes creados artificialmente por los hombres y que funcionan en intensa relación unos con otros” (1974:83 en Irastroza).

A inicios del siglo XXI, las ciudades sufrieron profundas transformaciones, muchas de ellas consecuencia de la globalización, lo que las ha convertido en espacios económicos significativos, para Cabrero y Aldrete “cada vez más el tema de la competitividad de ciudades forma parte de la reflexión sobre el desarrollo y el bienestar en un mundo global” (2013:15), sin embargo, esta visión deja al descubierto dos posibilidades al interior de las mismas, por un lado que predomine una dinámica integradora, y por otro lado, que se genere una dinámica fragmentadora.

Esta segunda dinámica, producto de la exclusión de las ciudades de los *circuitos globales*, como los llama Saskia Sassen, produce efectos al interior de las mismas, que de acuerdo con Jáuregui “simultáneamente provoca un agravamiento de la exclusión social de grandes sectores de la población con su secuela de marginalización, violencia y desestructuración de pautas de convivencia” (2002).

La dicotomía de las ciudades como espacios por antonomasia de la relación y la convivencia humanas, y al mismo tiempo, el soporte que produce las sinergias que determinan la productividad y la capacidad de innovación, son dos características principales de éstas. Las ciudades pueden crear entornos favorables que determinan la

competitividad entre los agentes sociales, por lo que la ciudad en nuestro país se considera un espacio económico importante, aunque no solamente es una perspectiva económica, para Perec a la “ciudad y territorio [...] no es posible reducirlos a simples manifestaciones espaciales del logos económico que hoy parece dominarlo todo” (1974:84).

Borja, por su parte, señala que más que un territorio las ciudades son vistas como un espacio “de geometría variable y de límites difusos que está sometido a fuertes tensiones por los desequilibrios territoriales que en él se producen” (1997: 67), por tanto, la importancia de estructurar territorios y que las políticas públicas lo hereden, se debe a la vinculación que tiene una persona a una ciudad, a una región o a un barrio, es decir “todos tenemos una historia que nos une a diversos territorios de escalas diferentes, y todos tienen una identidad que los diferencia” (Borja, 1997: 77).

En este sentido, la importancia de no menospreciar los sentimientos de pertinencia a ciertos lugares y a relaciones sociales construidas por la historia es un asunto que debe considerarse y que es de hecho, un componente importante para la idea de cohesión territorial. En 1970, Lefebvre, decidió conceptualizar el concepto de *espacio*, totalmente distante de su dimensión física y social, lo anterior resulta atractivo aunque difuso, ya que el argumento de Lefebvre, explica Harvey, alude a que “las relaciones entre lo vivido (el espacio de representación), lo percibido (la práctica del espacio) y lo concebido –imaginario– (la representación del espacio) son dialécticas, más que causalmente determinadas” (Harvey, 1997:367). El concepto de Pierre Bourdieu de *habitus* ha contribuido a entender y desarrollar mejor el planteamiento presentado anteriormente por Lefebvre, entendido como las formas de pensar y actuar, de sentir y percibir, que se incorporan al individuo de acuerdo con sus circunstancias específicas.

El planteamiento de Lefebvre, es útil para los propósitos del presente trabajo, ya que éste reúne dos caras, una objetiva (estructura) y otra subjetiva (percepción, clasificación y evaluación), que en un contexto de fragmentación del espacio, que llevó a la construcción de un espacio mental regido por la técnica y las dimensiones matemáticas, ha llevado al menosprecio de la dimensión de la vida cotidiana.

Si la idea anterior es articular lo físico, lo mental y lo social, la propuesta teórica de producción del espacio, nos llevará al análisis del espacio real, aquel en donde se llevan a cabo las prácticas sociales, en el sentido inverso a la propuesta del análisis tecnocrático del espacio, o dicho de otra manera los procesos sociales generan y le atribuyen sentido a los productos (construcciones, infraestructuras, vialidades, etcétera) o a las configuraciones físicas (los usos de suelo) en este caso de las ciudades.

Por ello es importante, el *habitus* que produce al individuo, éste “le interioriza inconscientemente los valores y las reglas de la sociedad y del grupo social de pertenencia.-En consecuencia, el individuo actúa según lo que considera natural, evidente e instituido cuando en realidad lo hace de acuerdo con un *habitus* socialmente construido” (Bourdieu, 2007).

Realizando un paralelismo que facilite la comprensión del argumento, se podría decir que para Lefebvre, “cada grupo social procede y se relaciona con su espacio urbano de una manera dialéctica, poniendo en práctica su *habitus* en la producción del espacio y, a la vez, siendo profundamente mediatizado por el *habitus* de quien a su vez lo produjo” (Baringo: 2012: 126).

En conclusión, las sociedades producen su propio espacio, a partir de prácticas que advierten que éste es suyo, por lo tanto, diferentes a otros espacios producidos por otras sociedades. Estas prácticas percibidas, que forman parte de la representación ideal del espacio, son muy importantes para el propio análisis de las políticas urbanas que han adquirido recientemente en México cierta centralidad en el conjunto de las políticas públicas.

Construcción de ciudadanía e incidencia en políticas públicas urbanas

El siglo XXI demanda tener gobiernos cuyas acciones sean eficaces y de naturaleza pública, de acuerdo con Luis F. Aguilar, “las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aún con eficiencia, son lo que en términos genéricos puede llamarse política pública” (2010:17).

Sin embargo, en la práctica existe una enorme inconformidad ciudadana con las acciones de gobierno y con los resultados que de ésta derivan. En este sentido, una de las preguntas claves de investigación en el tema de la incidencia ciudadana en las decisiones del gobierno, es si ésta genera impactos positivos cuando la sociedad interviene en el diseño e implementación de las estrategias públicas, o quizá, tal vez por el sólo hecho de considerarse involucrados en los procesos de la elaboración de políticas públicas, el ciudadano respalda o legitima las decisiones.

Sin duda, uno de los anhelos de la sociedad contemporánea es que los tomadores de decisiones del sector público involucren a sus sociedades en el diseño e implementación de las estrategias gubernamentales, esto sigue siendo un reto en México, tal vez porque hay pocos casos de éxito donde la participación sociedad y gobierno en la toma de decisiones haya generado buenos resultados.

Aunque siguen siendo pertinentes las ideas que dieron origen a la disciplina de las políticas públicas en la década de los cincuenta del siglo XX, hoy la cuestión es otra, y se concentra en la capacidad de los gobiernos elegidos democráticamente para dirigir a sus sociedades, conducirlos, coordinarlos, y esta es la cuestión que hoy más importa. Por ello, pensar en la gobernanza como esta forma de gobierno directivo que ejecuta sus acciones a partir de la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas sigue siendo pertinente, para Luis Aguilar:

El enfoque y concepto de la gobernanza se presenta como la respuesta a esta cuestión nueva 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, lo que fundamentalmente se requiere hoy es más bien un nuevo proceso de gobernar, dar forma a una nueva conducción y coordinación de la sociedad, dado que el gobierno por sí solo, con sus capacidades, facultades y recursos, ya no puede definir la agenda de la sociedad y menos realizarla, y dado que su patrón directivo unilateral, vertical, jerárquico, de mando es improductivo y hasta inviable para abordar numerosos asuntos públicos de la compleja sociedad contemporánea, particularmente los asuntos económicos (2016:63).

En este sentido, el término cooperación está vinculado con el de las decisiones, pero ¿quién toma las decisiones en un contexto de gobernanza? Si bien, en un sentido retórico la sociedad ha interpretado que la democracia es el gobierno de todos, la sociedad moderna cuestiona que actualmente las decisiones no están vinculadas a la opinión de los ciudadanos, aunque ésta parece ser una limitación de la propia democracia representativa. Al respecto, Manuel Canto explica que: “las grandes sociedades no pueden tomar de manera directa las decisiones. Pensemos lo difícil que resultaría reunir en la plaza pública de cualquier capital de los estados de este país a todos sus habitantes a fin de discutir las decisiones; ya desde siglos atrás quedaba claro que solo se podría participar en las decisiones a través de representantes, la democracia consistiría en la capacidad que todos tenemos de elegir a nuestros representantes, se trata entonces de una democracia representativa” (2002:68).

En este sentido, en las sociedades actuales, lo que existe son cantidades ilimitadas de actores que tienen dificultades para ponerse de acuerdo y que convergen en un entorno lleno de conflictos, mismo que tiene un componente territorial importante. De esta manera, lo que puede existir son escenarios distintos donde las combinaciones y centros de poder de actores, ni están equilibrados, ni pueden presentarse de la misma manera de un proyecto de política pública¹ a otro.

70

Por lo anterior, la gobernanza implica, una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, de relaciones horizontales, de búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor, sea este político, económico o social. De aquí que el interés por usar el concepto de gobernanza radique en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno.

La noción de gobernanza es importante cuando se gestionan los espacios urbanos y las ciudades. De esta manera, resulta interesante el concepto de cohesión territorial. 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 vecinos².

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

1 Las políticas públicas pueden explicarse como “cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de una manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad” (Canto, 2002:70).

2 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.

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.

La cohesión social y la cohesión territorial se relacionan, así como sociedad y territorio no pueden concebirse por separado. El territorio es un espacio social y político y allí se expresa la manifestación física de la cohesión y el equilibrio social, o como bien lo apunta Iracheta (2010) “los territorios son totalidades socio-espaciales”.

En este sentido, las ciudades son espacios donde se llevan a cabo las prácticas sociales, y por lo tanto, estos procesos le dan sentido a las configuraciones físicas de las mismas, por ejemplo a los usos del suelo. De esta manera, la gobernanza es una forma de articular estas prácticas sociales a la toma de decisiones gubernamental, sin embargo, como veremos más adelante, es necesario la cohesión social y territorial para generar procesos de gobernanza territorial que permitan producir ciudades incluyentes.

El desarrollo del Parque Ambiental Bicentenario en Metepec

El caso de estudio que se presenta a continuación busca ejemplificar el proceso de participación ciudadana en la implementación de una estrategia pública local, en este caso, el desarrollo del Parque Ambiental Bicentenario en el municipio de Metepec (PAB), y cómo el éxito o el fracaso de este vínculo entre sociedad-gobierno, desarrollado aquí como incidencia, depende del grado en el que se concrete la efectiva interacción entre el ciudadano y el gobierno y se compruebe un importante vínculo de los ciudadanos con el espacio.

Nota metodológica

Para llevar a cabo el análisis se establecieron tres niveles de análisis:

1. En el primer nivel se estudió el contexto del caso y la relevancia del mismo, haciendo un énfasis importante en dos aspectos: la importancia de la organización participativa de la ciudadanía para defender un espacio público y la propia capacidad de ese espacio para cohesionar a los participantes y concretar sus objetivos.
2. En el segundo nivel se procedió al análisis de las redes colaborativas configuradas por distintos actores 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 participación ciudadana.
3. Finalmente se realizó un escalado multidimensional³ para indagar sobre el grado de cohesión territorial que persistió en la creación del parque. Tomando en cuenta la importancia del espacio para los habitantes, y sobre todo, para los participantes del proceso.

Estos tres niveles requirieron de una estrategia de recolección y procesamiento de información que se basó en: revisión de documentos, análisis de la información en medios de comunicación, información de actores claves recolectada por medio de entrevistas semiestructuradas (se realizaron tres entrevistas) y cuestionarios (se realizaron seis cuestionarios).

La delimitación de las redes se realizó por medio de entrevistas y cuestionarios, estableciéndose cuatro tipos de relaciones:

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

La representación visual se realizó a partir de las aportaciones de la teoría de grafos⁴ y la traducción gráfica de los datos matriciales se realizó por medio del programa *Pajek*⁵. A partir de la traducción gráfica se analizan las

3 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.

4 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).

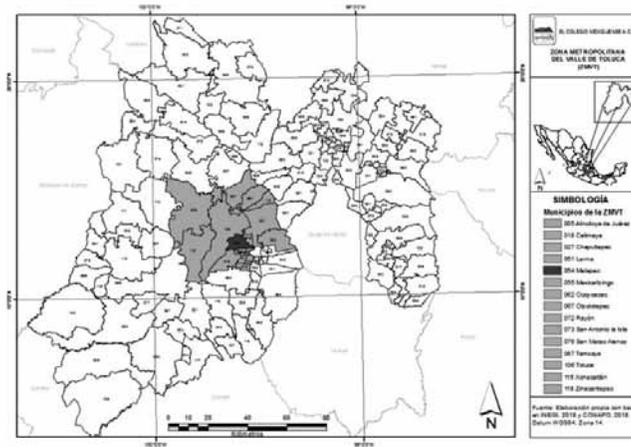
5 Este software hace visibles las relaciones inscritas entre los actores. Es un instrumento de análisis de datos que permite presentar las

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. Finalmente, se hace un análisis de escalado multidimensional para enfatizar, de manera gráfica, en la importancia del territorio urbano.

Relevancia política, social y territorial

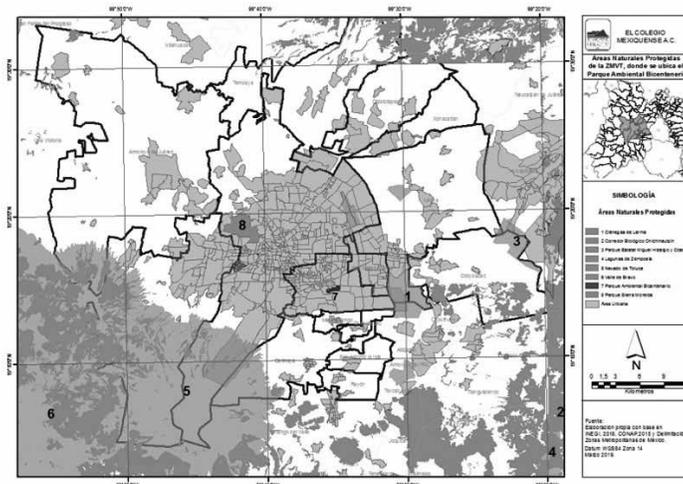
La relevancia de este ejemplo radica en la organización de distintos actores para recuperar un espacio público para uso comunitario ante una acción estatal de privatizarlo. El desarrollo de esta acción se enmarca en un proceso de negociaciones y lucha social con el gobierno del Estado de México (a partir 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 1 y 2).

Mapa 1. Localización de la ZMVT, Estado de México y el Municipio de Metepec.



Fuente: Elaboración propia.

Mapa 2. Áreas Naturales Protegidas en la ZMVT, donde se ubica el Parque Ambiental Bicentenario de Metepec, Estado de México.



Fuente: Elaboración propia.

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.

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” (Iracheta, 2012: 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 Pueblo Mágico 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.

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 ascendió a 59 mil 553.

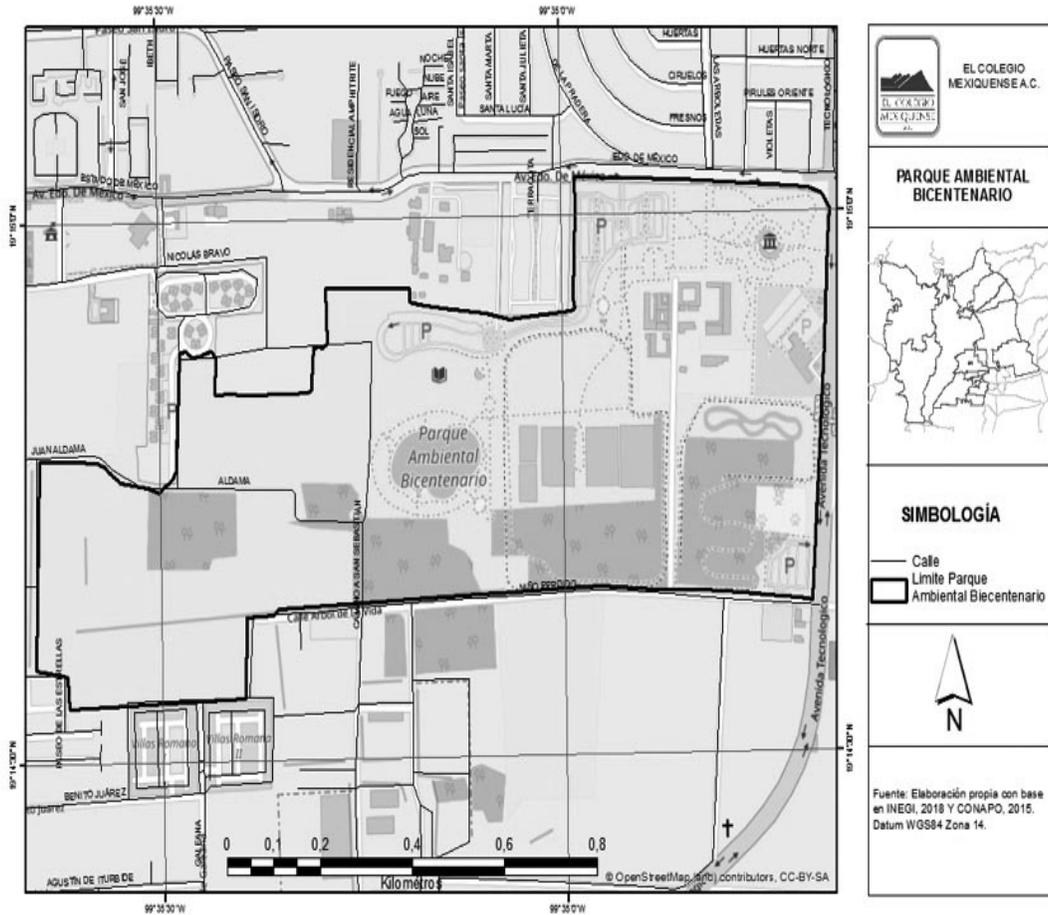
Como era de esperarse, el municipio y la ciudad de Metepec atraviesan por un conjunto de problemas derivados de un proceso altamente desordenado y acelerado de urbanización, lo que ha ocasionado consecuencias como:

- 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, 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 automóvil particular, con un indicador de 23 autos por cada 100 habitantes, por lo tanto, una estructura vial saturada que no es ortogonal ni tiene continuidad.
- Se han alcanzado en los últimos años los más altos niveles de contaminación 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 déficit 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.

Sin embargo, también por su localización (ver mapa.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 hectáreas 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 hectáreas 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 3 Predio Sedagro (Parque Ambiental Bicentenario),
Meteppec, Estado de México.**



Fuente: Elaboración propia.

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. Para una mejor lectura de los acontecimientos se ha dividido el desarrollo del caso en tres etapas:

a) Conflicto: “Un movimiento firme, respetuoso pero firme”⁶

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 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.

⁶ 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.

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 Local⁷ 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 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 2007⁸.

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.

- 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 ciudadana⁹”).
- 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.salvemossedagro.org¹⁰.
- 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. Sucede entonces una primera reunión entre el movimiento ciudadano y el GEM. 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 sociales; ii) se manifestó que la postura del Grupo Pro Reserva, que

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

8 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.

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

10 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://salvemossedagro.blogspot.com/>.

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 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 honorario.

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.

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 instalación 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 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.

76

De acuerdo con Iracheta (2012:17) durante estas 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 de éste.

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.

Redes colaborativas

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 del PAB, ubicando las redes de dos momentos en el desarrollo del parque:

a) Red en etapa de conflicto

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. En esta primera etapa pueden reconocerse a los siguientes actores:

Ciudadanía y el 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. 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 sociedad¹. 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.”

El Grupo Pro Reserva contó con la participación de la Fundación Tláloc A.C., que ya tenía 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

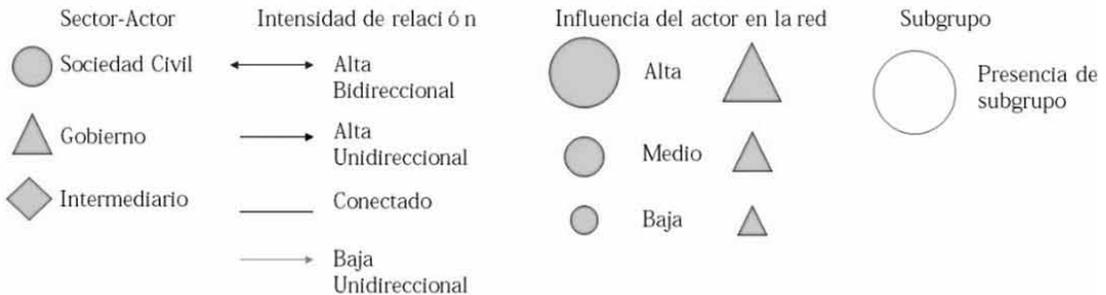
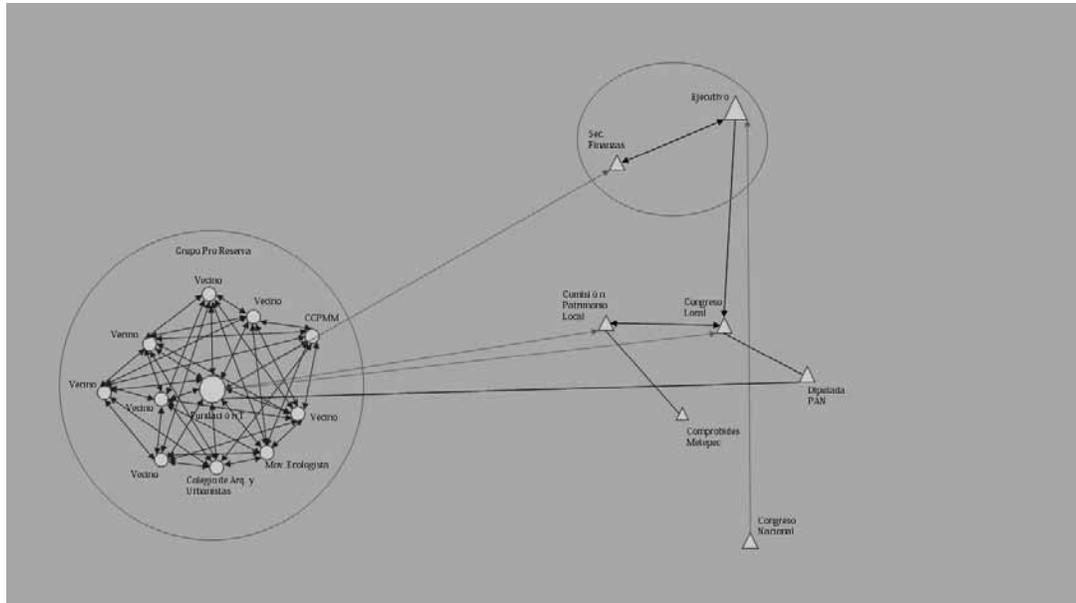
Dentro del gobierno del Estado de México se pueden ubicar actores clave para esta fase de conflicto. El poder ejecutivo, representado por el gobernador constitucional, Enrique Peña Nieto, y por la Secretaría de Finanzas que encabezaba Luis Videgaray, son señalados como los principales promotores del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

La iniciativa del proyecto privatizador fue aceptada para presentarse en la Comisión de Patrimonio del Congreso Local, misma 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.

¹ 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 decisivos. 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, y; 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.

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. La siguiente figura (Figura 1) presenta esta red.

Figura 1. Red en etapa de Conflicto, Parque Ambiental Bicentenario de Metepec diciembre 2007-febrero 2008



Fuente: Elaboración propia.

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 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) Red en etapa de diseño e implementación del Parque

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 capacidad de colaborar con otros actores.

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 la red colaborativa.

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 de 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. 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.

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.

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, que 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”¹.

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

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:

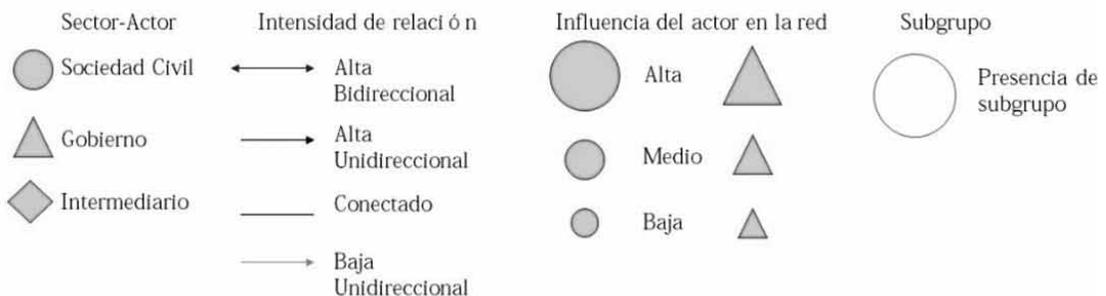
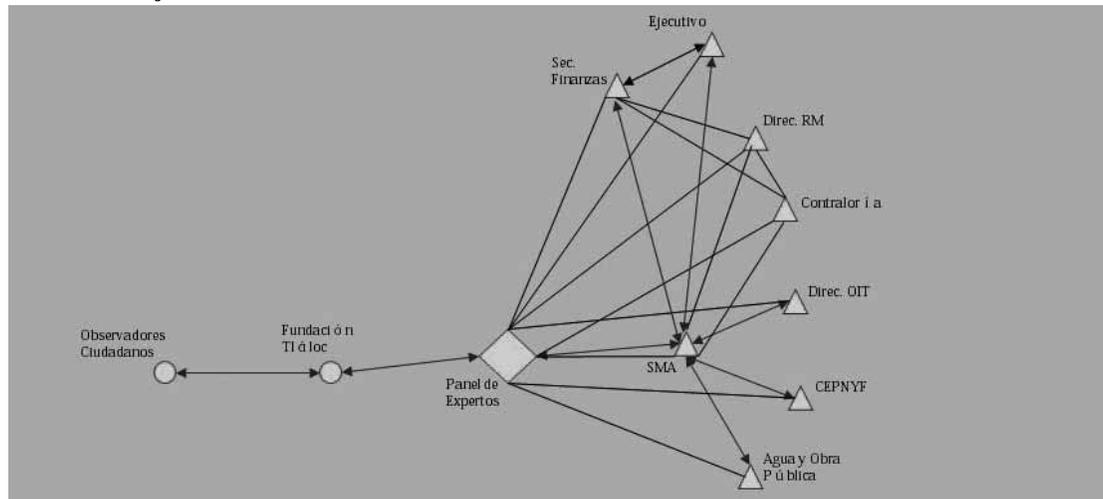
- Carlos Gómez Flores, Director de la Fundación Mundo Sustentable
- Alfonso Iracheta, Investigador de El Colegio Mexiquense A.C.
- Enrique Leff, representante para México de la ONU para el Medio Ambiente²
- Mario Molina, Investigador y premio nobel de química
- José Sarukhán, ex rector de la Universidad Autónoma de México, biólogo e investigador
- Marinela Servitje, ex Directora del Museo Papalote Museo del Niño
- Martín Gutiérrez, Director de la Fundación Pro-Natura

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.

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 (ver figura 2).

Figura 2. Red Colaborativa para el diseño e implementación del Parque Ambiental Bicentenario, Metepec.

Febrero 2008- junio 2010



Fuente: Elaboración propia.

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.

Cohesión territorial

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.

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.

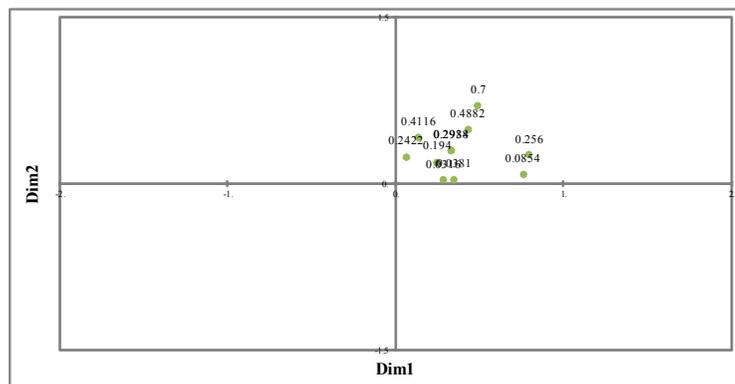
Finalmente, puede señalársele como un territorio de lo cotidiano (Catenazzi y Chiara, 2015), siendo este un elemento central de su composición, pues antes de ser reconocido jurídicamente para un fin, cumplía ya con este, que es el de ser un espacio recreativo, de encuentro social y de espacio no urbanizado. 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 hace 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 (ver Figura 3).

Figura 3. Cohesión territorial, proceso de gobernanza para el caso del Parque Ambiental Bicentenario Metepec, Estado de México.



Fuente: Elaboración propia.

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 de 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 términos de distancia en el plano cartesiano, y además, todas las distancias son positivas. Estas dos cosas muestran un papel esencial del territorio.

Conclusiones

En la primera parte de este trabajo se hizo un breve análisis de los conceptos que guían el análisis. Primera la importancia de entender a la ciudad, sus conflictos y actores vinculada a la noción del *habitus* de Bourdieu. En un segundo momento se introdujo la noción de gobernanza y se la vinculó con lo urbano a través del concepto de cohesión territorial. Posteriormente se describió cuáles fueron las bases metodológicas y las herramientas utilizadas para el estudio de caso, mismo que se estudió en tres etapas analíticas, en las que se hizo un análisis de redes y se observó la importancia de la cohesión territorial a través del uso de la técnica de escalado multidimensional.

La relevancia teórica radica en la vinculación de la noción de gobernanza a los estudios territoriales y urbanos, subrayando la importancia de la cohesión territorial. Un concepto central es el *habitus*.

Metodológicamente, 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 vinculada a lo urbano 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 este trabajo 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 con los demás. Un elemento importante para el análisis 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.

En cuanto al caso de estudio, 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 parteaguas 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 municipio¹.

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 Virgen².

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

1 “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.

2 “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. en noviembre de 2018.

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”.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F., 2010, *Política Pública, Ciudad de México*, México, Grupo editorial Siglo XXI.
- Aguilar, Luis F., 2016, *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, México, Instituto Nacional Electoral (INE), Conferencias Magistrale.
- Borja, Jordi, 1997, *Ciudadanía y espacio público*, Barcelona, Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona.
- Bourdieu, Pierre, 2007, *Espacio social y poder simbólico*, Barcelona, Cosas Dichas, Editorial Gedisa.
- Cabrero Mendoza, Enrique, 2013, *Retos de la competitividad urban*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Canto, Chac Manuel, 2002, “Introducción a las Políticas Públicas” en Canto Chac, Manuel (ed.), *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*, México, MCD: 59-78.
- Catenazzi, Andrea & Chiaria, Magdalena, 2015, “Acerca de la gestión de la proximidad”, en Chiaria, Magdalena (ed.), *Manual de gestión de la política Social*, Argentina, Instituto del Conurbado, Universidad General de Sarmiento: 1-25.
- Harvey, David, 1989, *The postmodern condition*, London Blackwell.
- Hufty, M., 2008, “Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza”, en Hubert Mazurek (éd.), *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina*. La Paz, IFEA-IRD: 77-100.
- Iracheta, Alfonso, 2012, *Neoliberalismo y espacio público urbano: el Parque Ambiental Bicentenario en Metepec*, México, El Colegio Mexiquense A.C. y Centro Eure.
- Irastrorza, Luis, 2012, *Las Ciudades del Siglo XXI. Ensayos sobre sus fundamnetos socioeconómicos, tecnológicos, energéticos y climáticos*, España, Fundación ESTEYCO.
- Porras Martínez, José, 2001, “Policy Netwok o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación”, *Estudios Sociológicos*, vol. XIX, núm. 57: 721-745.
- Prats, Catalá Joan, 2005, “Modos de gobernación de las ciudades globales”, en Cerrillo, Martínez Agustí (Coord, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública: 145-172.
- Sassen, Saskia, 1991, *The Global City. New York*, London, Tokyo, EUA. Princeton-New Jersey, Princeton University Press.
- Ziccardi, Alicia, 2002, *La participación ciudadana en la gestión municipal*, México, Yoloxochitl Casa Chousal.

RAÚL HERNÁNDEZ MAR. Doctor en Ciencias Sociales y maestro en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco en la línea de investigación Sociedad y Territorio. Miembro la Red Temática Gobernanza Metropolitana del Conacyt. Profesor-investigador adscrito al Departamento de Procesos Sociales en la UAM-Lerma, integrante del área “Política Pública, Economía, Sociedad y Territorio” (PPESyT). Ha sido coordinador del libro Pueblos Mágicos: discursos y realidades. Una mirada desde las políticas públicas y la gobernanza, y autor del artículo Respuestas sociales e impactos de la incineración de residuos ante la ausencia de una política pública para la sustentabilidad urbana en el libro colectivo Políticas Públicas con perspectiva territorial. Actualmente cuenta con el perfil deseable PRODEP, y es especialista en temas relacionados con diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y ciudades. Correo electrónico: r.hernandez@correo.ler.uam.mx

ELSA CECILIA COTA DÍAZ. Maestra en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal por El Colegio Mexiquense A.C. Actualmente es profesora-investigadora en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Sus principales líneas de investigación giran en torno a la gobernanza territorial, procesos participativos urbanos y la gobernanza como nueva forma de gobernar de los gobiernos locales. Correo electrónico: ececiliacota@gmail.com