

Revista Mexicana
de Análisis Político
y Administración Pública

Remap

16

Jesús Carlos Morales Guzmán
Carlos Ramón Meza Martínez

PRESENTACIÓN

DOSSIER: POLÍTICAS URBANAS, VIEJOS Y NUEVOS ACTORES

Jesús Carlos Morales Guzmán
Carlos Ramón Meza Martínez

Lógicas mercantiles y contestatarias en torno a las formas de producción de las ciudades del siglo XXI: hacia nuevos escenarios urbanos

Francisco L´Huillier

La urbanización vacante: El rol del Estado como formulador de políticas habitacionales hacia sectores vulnerables y villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2007 y 2015

Alberto Arellano Ríos

Ciudad creativa digital en Guadalajara: Actores y proceso sociopolítico

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

Laura Ortiz Madariaga

El proyecto de recuperación de la barranca Tepecuache en Santa Fe: "Sin barrancas no hay ciudad"

Daniel Rojas Navarrete

Desigualdad e inseguridad pública en la ciudad de Querétaro

Pablo Pineda Ortega

El Instituto Metropolitano de Planeación de la Zona Metropolitana de Guadalajara como un instrumento de gobernanza efectiva

RESEÑAS

Fernando Patrón Sánchez

La evaluación a los políticos: los legisladores de Italia, España, México y Argentina, Mónica Montaña Reyes

Elisa Fernanda Barreto Pérez

Experiments in Public Management Research. Challenges and Contributions, de Oliver James, Sebastian R. Jilke y Gregg G. Van Ryzin (eds.)

Vaniela Nicasso de Oliveira

Aproximaciones al pensamiento estratégico: Guerra, situaciones y gobierno. Apuntes desde la antigüedad, de José de Jesús Ramírez Macías

UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

DIVISIÓN DE DERECHO, POLÍTICA Y GOBIERNO
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS / DEPARTAMENTO DE GESTIÓN PÚBLICA

Directores

Fernando Patrón Sánchez, Universidad de Guanajuato, México

Fernando Barrientos Del Monte, Universidad de Guanajuato, México

Coordinadores del Dossier

Jesús Carlos Morales Guzmán,

Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México

Carlos Ramón Meza Martínez,

Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México

Comité Editorial

Azul A. Aguiar A., *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México*

Víctor Manuel Alarcón Olguín, *Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México*

Daniel Añorve Añorve, *Universidad de Guanajuato, México*

Juan Bautista Lucca, *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Fernando Díaz Pérez, *Universidad de Guanajuato, México*

Vanessa Góngora Cervantes, *Universidad de Guanajuato, México*

Luis Eduardo León Ganatios, *Universidad de Guanajuato, México*

Elena Sidorova, *Instituto Científico de Tribunal de Cuentas de la Federación Rusa, Rusia*

Carlos Moreno Jaimes, *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México*

José de Jesús Ramírez Macías, *Universidad de Guanajuato, México*

Katya Rodríguez Gómez, *Universidad de Guanajuato, México*

Juan Mario Solís Delgado, *Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México*

Maria Laura Tagina, *Universidad Nacional de San Martín, Argentina*

Consejo Asesor Internacional

Manuel Alcántara, *Universidad de Salamanca, España*

David Altman, *Pontificia Universidad Católica, Chile*

David Arellano Gault, *Centro de Investigación y Docencia Económicas, México*

Peter Birle, *Ibero-Amerikanische Institut - Berlin, Alemania*

Enrique Cabrero Mendoza, *Centro de Investigación y Docencia Económicas, México*

Leonardo Morlino, *LUISS Guido Carli, Italia*

Gianfranco Pasquino, *Universita' di Bologna, Italia*

Aníbal Pérez Liñan, *University of Pittsburgh, Estados Unidos*

Francisco Reveles Vázquez, *Universidad Nacional Autónoma de México, México*

Héctor Zamitiz Gamboa, *Universidad Nacional Autónoma de México, México*

Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, volumen 8, núm. 2 julio-diciembre 2019, es una publicación semestral arbitrada y de investigación académica especializada editada y distribuida por la Universidad de Guanajuato, Lascuráin de Retana núm. 5, Zona Centro, C.P. 36000, Guanajuato, Gto., a través de los departamentos de Estudios Políticos y de Gobierno, y de Gestión Pública de la División de Derecho, Política y Gobierno. Dirección de la publicación: Lascuráin de Retana 5, 3er Piso. Centro, Guanajuato, Gto., CP 36000. Tel. (01) 473 732 00 06, ext. 4012. www.remap.ugto.mx, remap@ugto.mx. Editor Responsable: Fernando Barrientos del Monte. Diseño de portada: Seculararte, A.C.. Formación: Seculararte, A.C. Corrección: a cargo del Comité Editorial. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2017-061313130600-102, ISSN 2007-4425. Certificado de Licitud de Título y Contenido No. (en trámite), ambos otorgados por la Comisión Certificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa en Seculararte A.C., Pastita No. 140, Int. 6, C.P. 36090, Guanajuato, Gto.; México. Este número se terminó de imprimir en noviembre de 2019 con un tiraje de 300 ejemplares. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de los editores. ISSN 2007-4425.

16

Revista Mexicana
de Análisis Político
y Administración Pública

remap

**DOSSIER: POLÍTICAS URBANAS,
VIEJOS Y NUEVOS ACTORES**

Revista Mexicana *de* Análisis Político *y* Administración Pública

remap

16

Jesús Carlos Morales Guzmán
Carlos Ramón Meza Martínez

PRESENTACIÓN

DOSSIER: POLÍTICAS URBANAS, VIEJOS Y NUEVOS ACTORES

Jesús Carlos Morales Guzmán
Carlos Ramón Meza Martínez

Lógicas mercantiles y contestatarias en torno a las formas de producción de las ciudades del siglo XXI: hacia nuevos escenarios urbanos

Francisco L´Huillier

La urbanización vacante: El rol del Estado como formulador de políticas habitacionales hacia sectores vulnerables y villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2007 y 2015

Alberto Arellano Ríos

Ciudad creativa digital en Guadalajara: Actores y proceso sociopolítico

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

Laura Ortiz Madariaga

El proyecto de recuperación de la barranca Tepecuache en Santa Fe: "Sin barrancas no hay ciudad"

Daniel Rojas Navarrete

Desigualdad e inseguridad pública en la ciudad de Querétaro

Pablo Pineda Ortega

El Instituto Metropolitano de Planeación de la Zona Metropolitana de Guadalajara como un instrumento de gobernanza efectiva

RESEÑAS

Fernando Patrón Sánchez

La evaluación a los políticos: los legisladores de Italia, España, México y Argentina, Mónica Montaña Reyes

Elisa Fernanda Barreto Pérez

Experiments in Public Management Research. Challenges and Contributions, de Oliver James, Sebastian R. Jilke y Gregg G. Van Ryzin (eds.)

Vaniela Nicasso de Oliveira

Aproximaciones al pensamiento estratégico: Guerra, situaciones y gobierno. Apuntes desde la antigüedad, de José de Jesús Ramírez Macías

16

Revista Mexicana
de Análisis Político
y Administración Pública

remap

LÓGICAS MERCANTILES Y CONTESTARIAS
EN TORNO A LAS FORMAS DE PRODUCCIÓN
DE LAS CIUDADES DEL SIGLO XXI:
HACIA NUEVOS ESCENARIOS URBANOS*

Jesús Carlos Morales Guzmán
Carlos Ramón Meza Martínez

Presentación

Partimos de datos contundentes, actualmente el 55% de la población a nivel mundial habita en ciudades y para el 2050 aumentará a un 13% (ONU, 2018). Esta tendencia, en América Latina, ha puesto en el centro de la discusión académica, política, económica y socio-ambiental a las ciudades y, consideramos que un ángulo de mira preferente es el análisis de las políticas públicas urbanas. Por ello, consideramos necesario reflexionar sobre la nueva “era urbana” que está modificando radicalmente la naturaleza y dinámica de los contextos urbanos (y rurales), transformando el papel del estado, los gobiernos locales y de las políticas urbanas, así como de los viejos y nuevos actores urbanos.

Y es que las grandes ciudades han ido concentrando a una mayor cantidad de población y centralizando las principales actividades, recursos materiales financieros y humanos que son necesarios para su propio desarrollo. Si bien es cierto que han generado crecimiento económico y bienestar, esto no ha sido así para todos sus habitantes ya que persisten fuertes desigualdades, pobreza, exclusión, así como serias afectaciones al medio ambiente, lo que lleva a preguntarnos hasta qué punto dichos problemas se pueden atender a partir de las políticas urbanas.

En términos genéricos, las políticas urbanas son aquellas respuestas y/o soluciones a los problemas sociales y urbanos que surgen y afectan a la ciudad. En este sentido, se trata de delimitar sus ámbitos a la luz de los cambios recientes. Por lo tanto, su estudio y explicación se ha realizado desde diversas perspectivas teóricas metodológicas. Cuáles son los enfoques más pertinentes, cuál es el ámbito técnico y de diseño, cómo se conciben los problemas públicos y de implementación así como el ámbito de la participación, cuál es la influencia y estrategias de los actores, instancias gubernamentales y organizaciones sociales que determinan los problemas sociourbanos. En esta línea, destacan dos niveles de observación: desde el Estado (y otros actores privados) que determina mediante sus aparatos de gobierno la atención de ciertos problemas urbanos y relación con la ciudadanía (y otros actores sociales) que participa transformando su hábitat y contribuye mediante sus acciones a cuestionar las decisiones del Estado o a replantear los problemas socio-urbanos y proponiendo soluciones alternativas centradas en la cohesión y solidaridad social.

Por lo anterior, consideramos que las políticas urbanas son el resultado de interacciones de cooperación, negociación y conflicto entre diversos actores (estatales, empresarios, inmobiliarias, actores colectivos, tribunales, etc.). En este sentido, las políticas urbanas en el contexto “neoliberal” se han enfocado a la competitividad de las ciudades, así como la búsqueda de su inserción en la globalización con el objetivo de atraer inversiones nacionales e internacionales. En América Latina, la Ciudad de México (México), Sao Paulo (México), Buenos Aires (Argentina) y Santiago (Chile) se han colocado como nodos internacionales a partir de la implementación de este tipo de políticas. Se ha señalado que el Estado interventor-planificador con cierta orientación a lo social ha dado paso a un Estado facilitador y promotor de políticas orientadas a los servicios urbanos con la participación del capital privado local y global. Así, el Estado facilitador se encarga de “limpiar el terreno” para que el capital y las multinacionales incidan en la mercantilización del espacio urbano y los territorios. Ello se ha traducido en la modificación de las reglas constitucionales y códigos sobre el desarrollo urbano tales como: la ley de desarrollo urbano, ley de construcción, ley de aguas y ley medioambiental, programas de desarrollo económico, entre otras.

En efecto, las políticas urbanas neoliberales se orientan a la competitividad de las ciudades a partir de diversos artefactos urbanos como los megaproyectos, políticas de regeneración, embellecimiento y privatización del espacio público. Causando expropiaciones, desplazamiento de personas y afectaciones a los derechos de los habitantes de las urbes, un aumento de las desigualdades urbanas y altos impactos al medio ambiente; aunque se debe indagar sobre los modos específicos según cada contexto.

El uso de la ley por parte del Estado y los gobiernos locales así como las desarrolladoras inmobiliarias ha permitido que la solución de los problemas públicos y urbanos se oriente según las reglas del mercado, lo que ha traído consigo la negación del derecho a la ciudad, generando procesos de exclusión, segregación social, gentrificación, aumento de las desigualdades e insustentabilidad socio-ambiental. Consideramos que se generan múltiples contradicciones ya que a los problemas públicos se les da una solución económica, y esto se acentúa en las ciudades y está modificando el papel de los viejos y nuevos actores urbanos para la atención de dichos problemas y se están construyendo nuevas lógicas de acción y resistencia a partir del sentido colectivo y de lo común.

Por lo anterior, las siete contribuciones que integran el presente Dossier, “*Políticas urbanas: Viejos y nuevos actores*” de la Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública (REMAP), son trabajos de reflexión

e investigación que, desde diferentes miradas teóricas, conceptuales y metodológicas analizan las interacciones de cooperación, negociación y conflicto entre diversos actores sociales, gubernamentales y empresariales en el diseño e implementación de las políticas urbanas.

El primer artículo del dossier “*Lógicas mercantiles y contestatarias en torno a las formas de producción de las ciudades del siglo XXI: Hacia nuevos escenarios urbanos*” escrito por Jesús Carlos Morales y Carlos Meza presentan una reflexión teórica a partir de la literatura especializada sobre grandes ciudades y proponen relacionar dos tipos de análisis sobre políticas urbanas que suelen estar disociadas en la literatura, por un lado, como una interacción del Estado con la iniciativa privada, por otro lado, la organización de la ciudadanía en defensa de los bienes y el espacio urbano. Los autores distinguen dos lógicas o ejes de análisis. La primera, lógica mercantil consiste en considerar a la ciudad como una forma de mercancía. La segunda, lógica contenciosa consiste en la participación de una ciudadanía activa mediante movilizaciones, protestas y uso de la ley. La articulación de ambas lógicas la realizan a partir de desagregar el concepto de Estado, esto es, aparatos burocráticos, legalidad e identidad, lo que permite avanzar en la identificación de nuevos escenarios urbanos a inicios del siglo XXI.

El segundo artículo escrito por Francisco L’Huillier, “*La urbanización vacante. El rol del Estado como formulador de políticas habitacionales hacia sectores vulnerables y villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2007 y 2015*”, aborda las políticas urbanas mercantilista, el autor destaca el papel del Estado como promotor y facilitador. En cooperación con los empresarios logra implementar este tipo de políticas. Asimismo, analiza el papel del Estado en la formulación e implementación de políticas de vivienda para la población de escasos recursos en una de las ciudades que hoy, por hoy es referencia obligada para comprender las transformaciones recientes del llamado “neoliberalismo”, Buenos Aires, Argentina.

El tercer artículo aborda el caso de “*Ciudad creativa digital en Guadalajara: Actores y proceso sociopolítico*” escrito por Alberto Arellano en el que se analiza la cooperación entre diversos actores para la realización de dicho proyecto. Para ello, el autor reconstruye los hechos de cómo se fue diseñando el proyecto a pesar de los diversos grupos e intereses que estaban presentes en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, una de las tres ciudades más importantes de México que no podía quedarse atrás en el desarrollo de proyectos urbanos con el objetivo de integrarse a las denominadas ciudades globales.

El cuarto artículo cuyo título es “*El desarrollo del Parque Bicentenario en Metepec, Estado de México, como ejercicio de construcción de ciudad y ciudadanía*”, escrito por Raúl Hernández y Elsa Cota analizan la organización de los ciudadanos con el objetivo de evitar la venta de un terreno propiedad del Gobierno del Estado de México. Los autores, mediante el concepto de gobernanza, explican la participación activa de los ciudadanos a partir de la protesta y la negociación, lo que al final permitió que se volviera público mediante la construcción del parque bicentenario; el caso corresponde al desarrollo de las políticas urbanas mercantilistas que en ocasiones requieren de la venta de espacios urbanos a la iniciativa privada para su realización. Esto permite observar el papel del Estado como facilitador, pero sobre todo se destaca el activismo de los ciudadanos en defensa del espacio público.

En el quinto artículo “*El proyecto de recuperación de la barranca tepecuache en Santa Fe*”, Laura Ortiz Madariaga contribuye a visibilizar mediante su análisis, para la ciudad y el área metropolitana de la ciudad de México, la importancia de las barrancas cuyos servicios ambientales que prestan a la ciudad son fundamentales. La autora explica la trayectoria de cómo asociaciones de vecinos preocupados por su hábitat se oponen a la deforestación o al cambio de uso de suelo. El artículo permite reflexionar sobre los procesos de urbanización promovidos, tanto por el Estado e inversión privada, como por la invasión de predios por parte de familias de escasos recursos impactan de forma negativa sobre los ecosistemas locales (flora y fauna) de las ciudades. Se destaca que dicho impacto, es pocas veces analizado en la literatura e incorporado al análisis de las políticas urbanas.

El sexto artículo “*Desigualdad e inseguridad pública en la ciudad de Querétaro*”, Daniel Rojas Navarrete, analiza mediante encuestas la percepción de la inseguridad entre las personas mayores de 18 años que viven en el municipio de Querétaro, una ciudad que poco a poco está dejando de ser mediana para constituirse en una metrópoli de importancia económica para el centro del país y los problemas urbanos asociados con dicha transformación. Por lo tanto, la importancia del análisis se encuentra en la relación que se establece entre inversiones de infraestructura con el nivel de victimización y percepción de la inseguridad.

El dossier concluye con el trabajo de Pablo Pineda Ortega, “*El instituto metropolitano de planeación de la Zona Metropolitana de Guadalajara como instrumento de una gobernanza efectiva*”, que aborda, a partir del concepto de gobernanza, el entramado de cooperación institucional de la ciudad de Guadalajara. En este sentido, el trabajo

describe las formas en que los diversos niveles de gobierno se coordinan o no para atender dichas problemáticas lo que resulta de suma importancia ya que permite detectar las fallas e insuficiencias relacionadas con en el diseño institucional de las políticas urbanas.

Finalmente, consideramos que los trabajos reunidos en este dossier contribuyen al estudio de las políticas urbanas entendidas como el resultado de la interacción, cooperación, negociación y conflicto entre diversos actores. Igualmente, permite desde una lectura crítica observar los impactos positivos o negativos sobre las ciudades en general y sobre los ciudadanos en lo particular. Asimismo, consideramos que la diversidad de enfoques y metodologías que se presentan en este dossier son un aporte para reflexionar sobre los problemas y las políticas urbanas de las ciudades del siglo XXI.

Jesús Carlos Morales Guzmán, UAM-Azcapotzalco
Carlos Ramón Meza Martínez, UAM-Iztapalapa/UACM

Coordinadores del Dossier

16

Revista Mexicana
de Análisis Político
y Administración Pública

remap

LÓGICAS MERCANTILES Y CONTESTARIAS
EN TORNO A LAS FORMAS DE PRODUCCIÓN
DE LAS CIUDADES DEL SIGLO XXI:
HACIA NUEVOS ESCENARIOS URBANOS*

Jesús Carlos Morales Guzmán
Carlos Ramón Meza Martínez

Lógicas mercantiles y contestarías en torno a las formas de producción de las ciudades del siglo XXI: hacia nuevos escenarios urbanos*

Commercial and contestatory logics about the ways of production of the cities of the 21 st Century: Towards new urban scenario

Jesús Carlos Morales Guzmán
Carlos Ramón Meza Martínez

Resumen:

En este trabajo entablamos un diálogo crítico en torno a dos lógicas presentes en la literatura sobre las grandes ciudades: una mercantil y otra contestataria. Argumentamos que el eje de articulación se encuentra en los ámbitos estatales que tienen un carácter transversal, en este punto radica la contribución principal. Así, cada una tiene efectos sobre la producción de las ciudades, ya que la mercantil no sólo implica el redireccionamiento de la acción estatal y gubernamental mediante las fuerzas del mercado; al tiempo que la contestataria se orienta por las demandas de sectores y grupos desfavorecidos a partir de diversas formas de pertenencia, apropiación e intercambio social y comunitario. Finalmente, reflexionamos sobre las tensiones y conflictos entre los diversos agentes privados y gubernamentales que promueven sus intereses y privilegios, así como diversos actores sociales y afectados por las políticas urbanas, lo que está configurando nuevos escenarios urbanos a inicios del siglo XXI.

Palabras clave: Ciudades, políticas urbanas, mercantilización, ciudadanía contenciosa, derecho a la ciudad.

Abstract:

In the present text we want to establish a critical dialogue concerning two perspectives present in the literature of big cities: the commercial one and its contestatory counterpart. We argue that the axial articulation is found in the domains of the state which has a transversal character and this is where the main point lies. Thus, each one causes effects on the production in cities. On the one hand, the commercial aspect not only implies the reconfiguration and redirection of the government and state action through market forces. On the other and at the same time, the contestatory one is orientated by the demands of vulnerable groups based on various forms of belonging, appropriation and social and community exchange. Finally, I reflect on the conflicts and tensions between the various private and governmental agents that promote their interests and privileges as well as various social actors and those affected by urban policies, which is shaping new urban scenarios at the beginning of the 21st century.

Keywords: cities, urban policies, mercantilization, contentious citizen, right to the city.

13

Introducción

A inicios del siglo XXI, las ciudades están experimentando una serie de transformaciones derivadas de la llamada globalización, la era de la información y la tecnología, así también se han posicionado como grandes centros de poder económico y financiero, y al mismo tiempo, como receptáculos que aglutinan a grandes poblaciones y numerosas migraciones de distinto tipo. En palabras de Álvarez (2016:493) “las ciudades contemporáneas figuran como enclaves duales, divididos y desintegrados, en donde se concentran y coexisten las poblaciones más privilegiadas y las más desfavorecidas; condensan lo mejor y lo peor de la sociedad, sirven de conexión con las redes globales, pero generan internamente fuertes desconexiones con las actividades locales y los distintos sectores de la sociedad”. En este sentido, para Borja dichas transformaciones implican la “escala” (local/global, centro/periferia), “estructura” gubernamental y “comportamientos” de los habitantes (Borja, 2010: 35) así como la participación de una pluralidad de actores con intereses diversos. Dichas transformaciones, en algunas ocasiones se han producido a partir de procesos de planificación y, en mayor medida, mediante su ausencia. A menudo, dirigidas por ciertos aparatos burocráticos gubernamentales y actores privados, además de otros fenómenos como las migraciones, la revolución científica tecnológica, la financiarización y el papel de los ciudadanos en la transformación de las urbes. Al conjunto de transformaciones de la ciudades se le ha interpretado como una auténtica revolución urbana (Lefevre, 1972: Soja, 2008) o renovación urbana (Smith, 2012). Que se apoya en la tendencia de una urbanización mundial, que no es otra cosa, que la realización de la vida de la mayoría de los individuos en grandes ciudades. En efecto, para el año 2050 el 69% de las personas habitara en espacios urbanos (ONU, 2014).

Recibido: 31 de mayo de 2019

Aceptado: 10 de octubre de 2019

Con el objetivo de avanzar en la reflexión sobre dichas transformaciones proponemos un diálogo crítico en torno a dos lógicas presentes en la literatura sobre las grandes ciudades y, posteriormente, formular articulaciones que permitan un análisis integral de las mismas. Por lo que, el presente artículo enfoca el debate en torno a las dimensiones del Estado y la ciudadanía puntualizando sus interacciones en relación a las políticas urbanas en las ciudades del siglo XXI.

Para ello, distinguimos dos lógicas que impactan la vida urbana y se relacionan con las formas diversas en que se producen las grandes ciudades de América Latina¹: mercantil y contestataria. La primera, se encuentra determinada por las reglas del mercado y articulada por determinados aparatos burocráticos gubernamentales y (y actores privados) bajo una lógica mercantil que tiende a generar procesos de desigualdad, exclusión y desplazamiento, así como la fragmentación de las relaciones y vínculos ciudadanos. En contraste, la contestataria se relaciona con las posibilidades de intervención de la ciudadanía activa y crítica que participa mediante la contestación imaginando, viviendo, experimentando a la ciudad y proponiendo nuevos horizontes relacionados con lo común a partir de demandas y reclamos puntuales.

La interacción de estas lógicas genera nuevos escenarios urbanos. En este sentido, el artículo reflexiona sobre dichas lógicas en torno a las diversas formas en que se produce la ciudad en los albores del siglo XXI. Para ello se abordan algunos procesos que están transformando las dinámicas de las urbes e incluso condicionan su desarrollo. El trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se recupera la relación Estado-ciudadanía; en segundo lugar, se aborda la producción mercantil del espacio urbano, así como algunos procesos que permiten que ello ocurra. En tercer lugar, se describe la ciudadanía contenciosa en relación con algunas dimensiones de interés y se relaciona con los procesos de políticas urbanas. Finalmente, se reflexiona sobre la interacción de dichas lógicas y los nuevos escenarios que se están generando en las ciudades del siglo XXI.

Estado y ciudadanía

Si bien es cierto que las ciudades han cobrado un papel protagónico en relación con el Estado, consideramos que es necesario recuperar el concepto ya que la ciudadanía es intrínseca al Estado y replantear la relación permite observar las tensiones que se producen en la relación ciudad y ciudadanía.

Para conceptualizar la relación entre el Estado y ciudadanía, entendemos al Estado a partir de la definición de O'Donnell como:

un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio (O'Donnell, 2004:12).

Consideramos que la definición anterior, a diferencia de otras, distingue tres ámbitos o dimensiones del Estado y su desempeño fundamentales para la relación que nos ocupa. La primera, como un conjunto de burocracias que tienen responsabilidades asignadas con el fin de proteger algún aspecto del interés público. Sin embargo, dichas burocracias se han orientado según las reglas del mercado lo que ha modificado su desempeño en términos de sus responsabilidades, más aún, mecanismos de mercado se han insertado en el sector público, lo que ha impactado en su eficacia, y se ha traducido en una serie de políticas públicas y urbanas alejadas de las expectativas de los ciudadanos y que generan contradicciones, incluso atentan contra los sus derechos humanos, y del derecho a la ciudad.

La segunda, se refiere al sistema legal que determina las relaciones sociales. La efectividad de la ley en un territorio consiste en inducir comportamientos habituales que por lo general (conscientemente o no) son compatibles con lo que prescribe la ley. En este sentido, la efectividad se observa cuando las burocracias y los ciudadanos la acatan; sin embargo, el sistema legal puede tener dos finalidades, por un lado, permite legitimar las políticas urbanas guiadas por las fuerzas del mercado, por ejemplo, el cambio de uso de suelo. Por otro lado, permite que la ciudadanía activa pueda defender sus derechos y organizarse frente a las políticas de mercado. Por lo tanto, el sistema legal es bifronte, es decir, su uso puede tener un carácter político y económico ya que los instrumentos jurídicos enfocados a la cuestión urbana pueden ser modificados por determinadas autoridades o aparatos burocráticos. Por otro lado, el mismo sistema legal brinda una serie de derechos que permiten la defensa frente a las arbitrariedades de los funcionarios y burocracias gubernamentales, esto es la posibilidad de reclamar o demandar el derecho a participar en las decisiones sobre políticas urbanas.

1 Ciudad de México, Santiago de Chile, Buenos Aires, Quito, Bogotá y Río de Janeiro.

Tercera y última, identidad colectiva parte de las mismas burocracias gubernamentales que construye para todos los habitantes de un territorio mediante representaciones y rituales que permiten una identidad nacional (y/o local) entendida también como una comunidad. Al mismo tiempo, dicha identidad legitima las relaciones de poder y posición de las clases gobernantes. Consideramos que la identidad estatal, en un contexto neoliberal, ha desplazado al nacionalismo y sus referentes fundamentales por una serie de narrativas desarrollistas y excluyentes que tiene como base ideológica la primacía del mercado. Frente a estas narrativas, en las ciudades resurgen nuevas identidades y reivindicaciones locales y sociales que apelan al arraigo y pertenencia al territorio, aunque fragmentarias y en algunos casos aisladas.

Siguiendo a O'Donnell, sostenemos que el estado no es un actor total que hace parte de los conflictos urbanos, como se ha señalado en la literatura, lo que argumentamos es la fragmentación de la comunidad política que permite el surgimiento y desarrollo de conflictos que hacen evidente las fisuras, esto se debe a que son las burocracias gubernamentales que responden a distintos intereses, por ejemplo, las que establecen las políticas urbanas orientadas al mercado, por lo tanto, no es el estado como totalidad sino que determina dos ámbitos lo que complejiza la situación. Lo que planteamos para la discusión es que cada uno de los ámbitos son transversales y posibilita la interacción de lógicas en disputa sobre la producción de la ciudad. Esto es debido a que, al mismo tiempo, el estado contiene una serie de derechos que posibilitan la construcción y surgimiento de una ciudadanía activa que se organiza para enfrentarse a ese conjunto de organizaciones gubernamentales, por lo tanto, la comunidad política se reconstruye en arenas en donde permanentemente se procesan conflictos y éstos se hacen visibles en las ciudades.

Por su parte, por ciudadanía básicamente se entiende como la pertenencia o membresía a una comunidad política (Estado). En este sentido, para Thomas H. Marshall (2005) los ciudadanos son aquellos que poseen una condición de igualdad, solamente, con respecto a los derechos y deberes (obligaciones) garantizada en la Constitución, leyes, decretos y tratados internacionales. En este sentido, a partir de la historia y evolución del derecho inglés Marshall distingue tres dimensiones de la ciudadanía y sus respectivos aparatos burocráticos gubernamentales. La primera dimensión se desarrolló durante el siglo XVIII y se compone de un conjunto de derechos civiles tales como: libertad de expresión, libertad de pensamiento y religión, derecho a la justicia y a un proceso justo, derecho a la propiedad. El aparato burocrático que le corresponde para su resguardo son los tribunales. La segunda dimensión se desarrolló durante el siglo XIX y se caracteriza por los derechos políticos a la participación del ejercicio del poder político. Los aparatos burocráticos correspondientes para su ejercicio son el Parlamento y los consejos del gobierno local. La última dimensión se desarrolló en el siglo XX y está constituida por un conjunto de derechos sociales que permitan el bienestar económico y el de seguridad social como el derecho al trabajo, a la vivienda, a la salud etc. Los aparatos burocráticos correspondientes son las instituciones educativas y de servicios sociales.

Por su parte, Jordi Borja (2003) considera que hay un conjunto de derechos a la ciudad que complementan a los señalados por Marshall: a la vivienda y al lugar, al espacio público y a la monumentalidad, a la belleza, a la identidad colectiva dentro de la ciudad, a la movilidad y accesibilidad y a la centralidad. Dichos derechos se “conquistaban constantemente”, ya sea exigiendo nuevos derechos o simplemente su aplicación y eficacia. En este sentido, para Borja la ciudadanía se construye mediante “una predisposición para la acción, la voluntad de ejercer las libertades urbanas, de asumir la dignidad de considerarse igual a los otros” (Borja, 2003: 25). En este sentido, las ciudades son los espacios propicios para la expresión y experimentación de la ciudadanía activa o contenciosa.

Para avanzar en la conceptualización, retomamos los planteamientos de Bryan Turner quien señala que la ciudadanía es un conjunto de prácticas políticas, económicas, jurídicas y culturales que definen a un individuo como miembro de una sociedad. Para Turner (2012) la ciudadanía tiene dos dimensiones: pasiva y activa. La primera dimensión se refiere al origen de la ciudadanía. Si la ciudadanía se construye desde el Estado el ciudadano es pasivo y considerado como un simple súbdito receptor de derechos. En cambio, la ciudadanía activa se construye desde abajo mediante la participación e incidencia en los asuntos públicos, culturales y sociales. Dicha participación permite construir la ciudadanía sustantiva al buscar hacer efectivos los derechos conquistados.

La segunda dimensión, según Turner, se refiere al ámbito o espacio de la ciudadanía: privado y público. El espacio privado la familia, la religión y la privacidad que logran un desarrollo del ciudadano como individuo. En cambio, el espacio público permite el encuentro e interacción entre los ciudadanos, son lugares en donde los ciudadanos (re)construyen sus identidades, sus prácticas cotidianas y reafirman sus derechos: políticos, civiles, sociales, pero sobre todo el de la ciudad.

La ciudadanía activa en aras de mantener, crear y defender los derechos entra en interacción conflictiva con determinadas burocracias del Estado. A dicha interacción McAdam et. al (2005) la han denominado política contenciosa que se define como aquella:

interacción episódica, pública y colectiva entre los reivindicadores y sus objetos cuando: (a) al menos un gobierno es uno de los reivindicadores, de los objetos de las reivindicaciones o es parte en las

reivindicaciones, (b) las reivindicaciones, en caso de ser satisfechas afectarían los intereses de al menos uno de los reivindicadores” (McAdam et. al, 2005: 5).

Por lo tanto, para nosotros la política contenciosa no es otra cosa que una ciudadanía activa o ciudadanía contenciosa y en las ciudades es dónde se ha experimentado a partir de repertorios de acción colectiva. La ciudadanía contenciosa para incidir e influir sobre las instituciones estatales y gubernamentales utiliza una serie de repertorios de acción colectiva. Los repertorios de acción colectiva son un conjunto de acciones que se presentan en el espacio público utilizando una serie de medios y/o recursos con el objetivo de generar presión e influencia sobre los adversarios para lograr que sus demandas sean atendidas. El uso de los repertorios de protesta permite la visibilidad, existencia, búsqueda de apoyo de las acciones contenciosas, pero sobre, demostrar fuerza y determinación para alcanzar sus objetivos (Della Porta y Diani, 2015).

Así, para Tarrow (2009) hay tres tipos de repertorios: a) la violencia puede ser el enfrentamiento directo (cara a cara) con las autoridades gubernamentales y el daño material, de acuerdo con Della Porta y Diani (2015), tiene una función simbólica e instrumental al demostrar fuerza y coraje para lograr que sus demandas sean atendidas, b) las de alteración del orden son las barricadas, bloqueos en las calles y ocupación ilegal de edificios y c) las acciones convencionales consisten en huelgas, manifestaciones públicas y asambleas.

Además de lo señalado por estos autores consideramos que dicha acción contenciosa no solo abarca la confrontación, sino que también puede implicar una “presión implementativa” como lo han señalado Subirats y Parés (2014), esto implica vincular la ciudadanía contenciosa con procesos de participación ciudadana en las políticas públicas urbanas a partir de la consideración de distintas visiones de actores sociales y organizativos que “desde abajo” proponen soluciones a los problemas públicos en los que están inmersos. Por lo tanto, la ciudadanía activa busca reforzar la dimensión pública y ciudadana en la ciudad en términos de preservar el interés común, solidaridad, confianza e identidad, es decir, la manifestación del poder del colectivo.

Cuadro 1. Interacción de las lógicas mercantil y contenciosa

Interacción conflictiva				
			Lógica mercantil	Lógica contenciosa
Estado	-	Aparatos burocráticos	Orientación del Ejecutivo (federal, estatal y municipal) y Legislativo	Atención a las demandas
		Legalidad	Tribunales Derechos de suelo	Tribunales Derechos ciudadanos Derechos a la ciudad
		Identidad y Comunidad política	Narrativas del Desarrollo	Identidad y apego al territorio
Políticas Urbanas	Actores	Inversionistas nacionales y extranjeros Empresarios Desarrolladores inmobiliarios	Empresarialismo urbano	Contradicciones urbanas
		Ciudadanía activa Organizaciones y actores sociales Terceros desinteresados e instituciones relacionadas con el estado de derecho Grupos de presión	Gentrificación Turistificación Financiarización Desarrollo y modernización Seguridad/Inseguridad	Movilización/protesta Participación Deliberación Movilización de la ley
Efectos		Asociaciones público/privado Concesiones	Exclusión Segregación Desigualdad Inseguridad Desplazamiento	Intercambio Coproducción del interés común Presión implementativa

Fuente: Elaboración propia con base en la literatura

A partir de lo anterior, en el cuadro 1 se muestran las lógicas que están incidiendo en la producción de la ciudad del siglo XXI mediante las políticas urbanas: mercantil y contenciosa. La articulación es a partir de los tres ámbitos del Estado (organizaciones burocráticas, legalidad e identidad). En este mismo sentido, se observa la

participación de los actores, por ejemplo, empresarios locales e internacionales, constructores e inmobiliarios. Por otro lado, la participación de una ciudadanía activa que entra en conflicto tanto con los aparatos burocráticos y con los empresarios por la defensa de sus derechos a la ciudad. En el cuadro también se observan las contradicciones derivadas de las políticas urbanas y sus efectos que están configurando los nuevos escenarios urbanos.

Producción mercantil del espacio urbano

Si bien las ciudades se consideran el receptáculo de la sociedad que es *producto* y *productor* de relaciones, prácticas, experiencias, vivencias, emociones, formas de vida, vínculos y construcción de significados e identidades (Lefebvre, 2013; Lindón y Hiernaux, 2012, Hiernaux, 2007). Sin embargo, la producción de la ciudad ha estado determinada en gran medida por el modelo empresarial en el contexto neoliberal.

La ciudad es considerada como una mercancía al ser intervenida por las burocracias estatales y los empresarios en función al modelo capitalista denominado neoliberal. De acuerdo con Harvey (2007: 6) el neoliberalismo es:

una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas

Para Harvey es a partir de la década de los 70's que el neoliberalismo ha ido imponiéndose como paradigma y panacea a los problemas económicos, dando pie a “la desregulación, la privatización, y el abandono por el Estado de muchas áreas de la provisión social” (Harvey, 2007). En este mismo sentido, Escalante (2015) plantea que el neoliberalismo necesita de un Estado activo “que sirva como instrumento en el proceso de privatización (...) que la operación del Estado respete al mercado, y también que el mercado esté protegido de la inercia de las instituciones democráticas” (Escalante, 2015: 237), y que sea creador de mercados a partir de dos procesos: a) en la operación misma del Estado se requiere “desde papelería hasta muebles de oficina, libros de texto, automóviles, programas informáticos” (Escalante, 2017: 238) y b) la privatización de todo tipo servicios, incluidos los urbanos.

Por lo tanto, el modelo neoliberal ha intervenido a la ciudad de manera mercantil. La mercantilización de la ciudad significa que, para los empresarios, inmobiliarias y las burocracias estatales conciben “el territorio una fuente de recursos y fuente de trabajo a utilizar para aumentar la acumulación o una posibilidad de crecimiento económico” (Sosa, 2012). Esto se debe al proceso de acumulación por desposesión señalado por Harvey (2007).

El origen del capital financiero global esta incidiendo en los vínculos locales, nacionales y transnacionales de las ciudades. Si el capital es local la ciudad no sólo mantiene vínculos en su interior. En cambio, si el capital es transnacional la ciudad adquiere un carácter internacional, siendo idónea para los negocios y el turismo. En una misma ciudad, tanto el Estado como los empresarios al invertir en las diferentes zonas o áreas determinan en gran medida el tipo de relaciones entre los habitantes. Por ejemplo, en las colonias populares el Estado invierte mínimamente en las necesidades más básicas. En cambio, en las zonas históricas, turísticas y financieras los servicios urbanos tienden a ser completos y de calidad.

En este sentido, Carrión (2015), señala que hemos transitado de una ciudad de la “cantidad o expansiva” a una de “calidad o difusa”. Así, se ha detonado un proceso de urbanización donde más de la mitad de la población mundial vive en ciudades. En América Latina el 80% de la región se ha urbanizado y según Carrión (2016) es la región más urbanizada del mundo. Cabe añadir que la población se distribuye de manera desigual y excluyente, lo que conduce a la urbanización difusa.

Por su parte, la ciudad de “calidad o difusa” se ha definido según el modelo de apertura y libre mercado (neoliberal), dicha apertura ha venido acompañada de otra de tipo democrática en la cual los gobiernos de las ciudades son electos democráticamente, lo que ha detonado una serie de reivindicaciones de los territorios, las identidades, así como el resurgimiento de la solidaridad y confianza entre grupos de la sociedad. Estos cambios se han traducido en la creación de nuevos marcos institucionales, incluso la creación de nuevas constituciones como el caso de la Ciudad de México en 2017 que pone en el centro un nuevo pacto entre la comunidad política y los diversos miembros que la componen a partir de la introducción de nuevas reglas del juego.

A partir de lo anterior, la *ciudad neoliberal* se define como “una tendencia a privilegiar lo privado sobre lo público y de privatizar lo público” (Portal, 2016: 366). Dicha tendencia ha contribuido a resignificar el sentido de la ciudadanía, así como las prácticas, como consecuencia se ha complejizado la relación de la ciudad y la ciudadanía, más aún, se generan nuevas tensiones. Portal (2016: 367) lo ha sintetizado de la siguiente manera:

La reorganización territorial que hoy se vive es el resultado de ese proceso, donde mercantilizar el espacio, aumentar la productividad, hacer competitivas sus actividades, reducir Estado y agrandar mercados, son vertientes de un mismo impulso y de una misma visión, que impacta necesariamente sobre la construcción y conceptualización del espacio público urbano [y de la ciudadanía]

La transformación de las ciudades en la fase neoliberal se ha presentado a partir de alianzas estratégicas entre los diversos actores (empresas constructoras, financieros y los gobiernos locales) para la transformación de los territorios. Dichas alianzas han permitido que determinados grupos concesionarios que forman parte de sectores como el constructor inmobiliario y de servicios logren amplias prerrogativas y defender sus privilegios para beneficiarse de la formulación e implementación de grandes proyectos urbanos y obras públicas, expoliando a diversos grupos sociales.

Cabe añadir que la orientación privada o neoliberal está directamente relacionada con las reglas del mercado y la competitividad de las metrópolis. Dicha competitividad está en función de las condiciones que pueden ofrecer al mercado y a los capitales para atraer actividades económicas generadoras de riqueza e impulsar el desarrollo de las ciudades. Así, se ha reducido el papel gubernamental principalmente en la función de la planeación urbana y se observa una tendencia de la gestión urbana a favorecer intereses económicos que han agudizado los problemas y las contradicciones económicas, sociales y espaciales producidas por la aplicación de las políticas urbanas, lo que ha establecido ganadores y perdedores del desarrollo de las ciudades.

Como ha ocurrido con la llamada gentrificación que hace referencia a lo planteado por Ruth Glass en la década de los 60's sobre que en los viejos barrios abandonados llegaban personas de clase media y alta modificando el entorno y provocando el desplazamiento de sus habitantes iniciales de clase baja. La gentrificación para Glass es:

Uno a uno, gran parte de los barrios de la clase trabajadora de Londres se han visto invadidos por las clases medias -altas y bajas. Las degradadas y modestas calles flanqueadas por antiguas caballerizas, convertidas en viviendas, y las casitas -dos habitaciones arriba y dos abajo- fueron sustituidas cuando expiraron contratos de arrendamientos por elegantes y costosas residencias. Grandes casas de la época victoriana que se habían degradado en el periodo anterior o más recientemente -al ser utilizadas como albergues u ocupadas por varias familias -han subido nuevamente de categoría (...) Cuando este proceso de “gentrificación” comienza en un barrio, avanza rápidamente hasta que todos o la mayoría de los ocupantes iniciales, miembros de la clase trabajadora, son desplazados, así se modifica el carácter social del barrio (citado por Smith, 2012: 77).

Desde esta perspectiva en Latinoamérica se ha puesto el acento tanto en el consumidor como en el desplazamiento de los pobres (Salinas, 2015). El consumidor, básicamente joven, selecciona ciertas zonas urbanas para vivir. Su elección depende del bajo costo. En cambio, para Smith (2012) la gentrificación debe estudiarse a partir de la rentabilidad del capital.

La ciudad mercancía ha alcanzado su máximo hito con las denominadas *golden ghettos* (Álvarez, 2005), *enclaves fortificados* (Caldeira, 2007) y *gated communities* (Laverde, 2013; Prada, 2010). Son espacios urbanos (centros comerciales, edificios, zonas residenciales y fraccionamientos) públicos al que sólo pueden acceder los grupos de clase media y alta. El acceso está restringido a las clases bajas debido a que se utilizan “barreras cerradas, vallas y muros. Estas áreas residenciales (también debemos incluir las zonas comerciales) también pueden emplear personal de seguridad o sistemas de circuito cerrado de televisión (CCTV) para controlar el acceso” (Laverde, 2013: 46). Lo anterior cuestiona la idea clásica de ciudad.

Por ejemplo, en Santa Fé (México) se construyó un complejo financiero, comercial, habitacional y de servicios dirigido exclusivamente para personas de sectores medios y altos. Se caracteriza por ser una ciudad global con servicios urbanos de primera calidad. Por su parte, en Honduras existe actualmente un proyecto que pretende construir espacios denominadas Zonas Especiales para el Desarrollo Económico (ZEDES). La justificación para su construcción es la excesiva corrupción que existe en todos los aparatos burocráticos que obstaculizan y constriñen el desarrollo económico, y por ende, la operación financiera de los grandes capitales nacionales e internacionales se ven limitados en sus operaciones cotidianas. Por lo que las ZEDES son ciudades que estarían controladas en su interior por empresas transnacionales tanto en el ámbito gubernamental, judicial y económico. Por lo tanto, el Estado hondureño no tendría ningún tipo de jurisdicción sobre lo que suceda al interior de las ZEDES (BBC, 2018). Otro proceso de mercantilización de la ciudad es la turistificación. Este fenómeno consiste en que espacios históricos y patrimoniales culturales son planificados y rescatados con el objetivo de atraer el turismo: “consumidores del espacio”. Para ello, tanto el estado como los empresarios realizan procesos de “higienización” y “sanción urbana” que no es otra cosa que limpiar y hacer a un lado todo aquello que da mal aspecto o estorba (personas, edificios,

avenidas, etc.). La turistificación no sólo se centra en las zonas históricas, sino también se ha ampliado a las periferias en dónde “el proceso de mercantilización de las relaciones sociales, acabar con los barrios populares y aprovechándose de pretéritos intentos de monumentalización de la periferia” (Marcús et. al., 2019b: 12).

Un ejemplo muy claro sobre este tipo de políticas se presentó en Brasil previo a la realización del mundial de fútbol (2014) y los juegos olímpicos en Rio de Janeiro (2016). Para recibir a los turistas el gobierno invirtió cerca de 25 millones de euros en equipar a la ciudad de Rio de Janeiro de nueva infraestructura urbana de calidad en espacios urbanos ocupados por gente de bajos recursos. De esta forma, los habitantes de las favelas Cidade Maravilhosa, Morro do Providencia, Manguinhos, Vila Sambodromo y Vila Autódromo se enfrentaron a expropiaciones, desalojos, demoliciones y desplazamientos. La favela Morro do Providencia se encuentra en un cerro, el gobierno construyó un teleférico para uso exclusivo del turista, de esta forma los visitantes puedan observar la ciudad desde las alturas (Saccone, 2014). Igualmente, la comunidad de Vila Autódromo, carente de infraestructura urbana, se enfrentó al desalojo debido a la construcción del Parque Olímpico. Mediante la protesta y tras reuniones con autoridades gubernamentales lograron un plan de urbanización y construcción de viviendas para 20 familias de las 500 que habitaban Vila Autódromo (Villegas, Esteban y Nussbaumer, 2016).

- Otra forma de fomentar la turistificación es mediante la promoción y conservación del patrimonio cultural. De acuerdo con Delgadillo el patrimonio cultural de las ciudades se refiere a “grupos de edificios, plazas, calles, centros históricos o ciudades enteras, producidos en el pasado, remoto o reciente, que han sido considerados como tales por los gobiernos, las élites o los grupos sociales, en función de diversos atributos y valores colectivos asignados a ellos: históricos, estéticos, simbólicos, sociales, etcétera” (Delgadillo, 2016: 49). Por su parte, la Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) mediante la lista de Patrimonio Mundial, cuyo objetivo es preservar y difundir el patrimonio cultural y natural, permite la mercantilización del patrimonio. El autor lo dice así: Visibiliza lugares poco conocidos y los convierte en atracciones turísticas en escala nacional e internacional (y, por lo tanto, en lugares gentrificables).
- Legítima, esconde y despolitiza las intenciones políticas nacionalistas y mercantilistas de las solicitudes de inscripción que recibe de parte de los gobiernos nacionales firmantes de esa convención. Es decir, los gobiernos utilizan el “universalismo” de esta convención para apuntalar su propia versión de nacionalismo y promover la mercantilización de su patrimonio.
- Permite a los gobiernos de municipios y ciudades que alojan el patrimonio mundial utilizar el reconocimiento de la UNESCO como una marca para presentarse ante el mundo con sus recursos naturales y culturales para atraer inversiones, competir económicamente, etcétera (Delgadillo, 2016: 66).

Cabe señalar, que la mercantilización del patrimonio cultural e histórico también se ha presentado en espacios rurales. Por ejemplo, el gobierno mexicano diseñó e implementó el programa “Pueblos Mágicos” con el objetivo de generar un desarrollo económico mediante la promoción turística. Para Levi, Valverde y Figueroa (2018) dicho programa trajo resultados e impactos a favor de la mercantilización del territorio, pero en contra de los habitantes de dichos pueblos, ya que se han generado los siguientes problemas:

conflictos con nuevas dinámicas y cambios de uso de suelo, la ocupación excluyente de lugares emblemáticos, la ruptura de dinámicas sociales, la inhibición de ciertas prácticas cotidianas, el fortalecimiento de la exclusión, la restricción en el acceso de lugares, paisajes y territorios, el uso capitalista de la naturaleza en detrimento del usufructo comunitario” (Levi, Valverde y Figueroa, 2018: 14)

Cuando los inversionistas no están interesados en preservar el patrimonio cultural tienden a destruirlo con la finalidad de dar paso a la construcción de nuevos edificios, nuevas plazas comerciales, etc. De esta forma se atenta contra la memoria histórica, arquitectónica y la identidad urbana a través de la promoción de los intereses de los empresarios en consonancia con ciertos aparatos burocráticos.

Finalmente, un último proceso son los megaproyectos de infraestructura (sistemas de transporte, autopistas, aeropuertos, etc.). Domínguez (2017) nos dice que los megaproyectos generan un impacto negativo en comunidades y tienen que trasladarse de un espacio a otro. Es decir, hay un desplazamiento forzado interno que el autor define “como una situación en la que una o varias personas se ven obligados a abandonar su lugar de residencia habitual por

factores ajenos a su voluntad, trasladándose a un nuevo sitio sin cruzar frontera internacional” (Domínguez, 2017: 17). El autor señala que el impacto va más allá de la movilidad de los habitantes y trastoca a “las comunidades (que) ven sus sistemas locales de producción desmanteladas y las personas se ven obligadas a migrar a lugares y ambientes dónde sus habilidades resultan menos productivas y la competencia por recursos suelen ser mayores” (Domínguez, 2017: 18). Finalmente, los aparatos burocráticos y agencias especializadas en la gestión urbana construyen una justificación discursiva centrada en las bondades que conllevan los proyectos a través de narrativas centradas en el progreso y desarrollo (Morales, 2017). En donde los beneficios económicos y sociales no son para todos los habitantes. Tal ha sido el caso de la construcción del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México cuyos beneficios no se materializaron y sí se ha puesto de manifiesto el agravio a los habitantes y aún no se ha cuantificado las afectaciones socio- ambientales del proyecto.

- Por lo anterior, consideramos que las políticas urbanas han producido los siguientes efectos en la ciudadanía:*Privatización y expropiación*: las políticas (y la gestión urbana) se orientan a la privatización de lo público, así como la expropiación y despojo de los territorios, por ejemplo: la construcción de aeropuertos, presas, parques eólicos, autopistas de cuota o plazas y parques cerrados que implican derecho de admisión a través del pago a empresas privadas que brindan servicios públicos, lo que ha significado grandes afectaciones ambientales.
- *Segregación y dispersión*: se contribuye a la segmentación de la sociedad, ya que los espacios no generan encuentro de los diversos. Es decir, no propician la mezcla entre los sectores altos y de bajos ingresos, de este modo se contribuye a la reproducción de las desigualdades existentes en el territorio. Además, la tendencia a la dispersión o expansión de la urbanización contribuye a debilitar el sentido de pertenencia y de reconocimiento de los lugares y espacios; toda vez que prevalece la dispersión periférica que se caracteriza por espacios que no fomentan los intercambios sociales y el reconocimiento con los otros.
- *Inseguridad*: los territorios y las ciudades se han transformado en espacios de inseguridad. Un ejemplo de ello son los lugares y barrios cerrados, así como la prevalencia de un sentimiento de inseguridad (contra enemigos reales e imaginarios) y estigmatización social sobre los espacios han generado procesos de pérdida del sentido colectivo, lo que va en detrimento de la condición de seguridad ciudadana.
- *Control social*: si bien se ha observado que el estado se ha retirado de algunas áreas cuyo dominio tienen un carácter público, ahora ha intensificado su presencia en la vigilancia y el control social a través de su participación en la implementación de sistemas de videovigilancia y monitoreo de los espacios públicos y privados. Así como la presencia de cuerpos policíacos en las plazas públicas.
- *Expulsión y desplazamiento*: los megaproyectos y la privatización del espacio urbano han generado expulsión y desplazamiento de comunidades y afectaciones directas a los habitantes. Permitiendo la ruptura de costumbres, prácticas religiosas, la vida en comunidad y la violación de los derechos de los habitantes.

Producción contenciosa del espacio urbano

Ante la producción mercantil de la ciudad, los ciudadanos se organizan para la defensa de los espacios urbanos y demandan participar en el diseño e implementación de las políticas urbanas. La orientación mercantilista de las políticas urbanas se relaciona con los efectos sobre la ciudadanía contenciosa que busca “hacer y organizar la ciudad” a partir de la expresión ciudadana que permita combinar la intensificación y multiplicación de los vínculos entre los diferentes sectores económicos, profesionales, sociales y culturales, con la sostenibilidad de los recursos naturales y la cohesión social (empleo, vivienda, integración cultural e identitaria, etc.). Lo que Borja y Castells (1997: 185-187) han denominado “hacer ciudad” para los ciudadanos, lo que supone la participación activa de los diferentes sectores y actores sociales en la definición de los proyectos urbanos, permitiendo con ello un “consenso social” sobre las políticas urbanas, lo que ha significado la organización e integración social a partir de la confrontación y la presión implementativa, esto es la ciudadanía contenciosa.

De modo que las reivindicaciones urbanas, así como la agregación de grupos de ciudadanos alrededor de intereses y objetivos compartidos se vinculan con la esfera de la ciudadanía contenciosa a través de la discusión e incidencia pública en torno a temas de interés común. En este sentido, Barber ha señalado que el reforzamiento democrático a través de más y mejor participación se dará en las ciudades como espacio de experimentación democrática (y menos en los estados). Dicha experimentación democrática se relaciona también con la irrupción de las nuevas tecnologías (particularmente las herramientas 2.0) que ha transformado las relaciones sociales y ha

cuestionado la forma de mediación (tradicional) del estado y de los gobiernos de las ciudades posibilitando nuevos formatos de participación política. Así “la proliferación y generación de internet en el entorno más personal, lo ha convertido en una fuente esencial para relacionarse, informarse, movilizarse o simplemente vivir” (Subirats y Parés, 2014: 108).

En este sentido, se destacan las protestas y movilizaciones ciudadanas, entendidas como expresiones de ciudadanía contenciosa que va más allá de la confrontación y se relaciona con la coproducción de un interés común o general y una serie de disputas por el espacio urbano y su significado, en las que se pueden observar que estas formas de presión social no sólo atañen a las instituciones de la representación, sino que promueven una gobernanza, entendida como un nuevo paradigma de regulación social, que involucre a la ciudadanía, particularmente a la sociedad civil organizada, en la elaboración de las políticas urbanas a partir de distintos grados de cooperación y colaboración entre actores sociales, privados, instituciones gubernamentales y judiciales. En suma, una orientación más a la comunidad que al libre mercado.

Un ejemplo muy claro de cómo los ciudadanos se coordinan para oponerse a la mercantilización de los espacios urbanos es el del barrio del Caballito ubicado en la zona central de Buenos Aires (Argentina). Conformado por gente de clase media-media y media-alta, los cuáles, se movilizaron cuando se comenzó a construir un edificio de 10 pisos. Las acciones que implementaron fueron desde la recolección de firmas, reuniones entre vecinos, protestas callejeras y el uso del amparo. Este último les permitió llegar a los tribunales demandando afectaciones ambientales. así lo señala Cosacov:

dos amparos (fueron) promovidos por miembros de dos organizaciones del barrio. Uno de ellos fue central, por que desembocó en una resolución judicial que ordenó al gobierno de la ciudad la suspensión de nuevos permisos en una zona del barrio. Como consecuencia, el gobierno dictó un decreto suspendiendo el otorgamiento de permisos de obra por 90 días para seis barrios de la ciudad, entre ellos, el de Caballito” (Cosacov, 2015: 156).

La resolución judicial fue decisiva, ya que logró no sólo atender las demandas de los habitantes del barrio del Caballito, sobre todo logro modificar las políticas de construcción que el gobierno de Buenos Aires estaba permitiendo.

El caso del barrio del Caballito muestra como la ciudadanía activa tiende a combinar estrategias de protesta y el uso de instrumentos legales. Sobre las estrategias legales, el amparo se ha ido consolidando para la defensa contra expropiaciones, megaproyectos, construcción de edificios, etc. Sin embargo, no es el único instrumento que se utiliza en los conflictos urbanos.

Lo anterior ha sido confirmado por Antonio Azuela, Camilo Saavedra y Carlos Herrera (2016) quienes analizan los conflictos urbanos atendidos por los tribunales en México. Para ello, distinguen entre litigio constitucional y litigio ordinario. El primero, es un proceso que se lleva a cabo exclusivamente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) mediante dos instrumentos de control constitucional: acción de inconstitucionalidad² y controversia constitucional³. La acción de inconstitucionalidad sólo la pueden utilizar: presidente, gobernadores, legisladores, el Procurador General de la república y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La controversia constitucional la pueden usar: el presidente, gobernadores, presidentes municipales, legisladores de la Cámara de diputados, En materia urbana, los conflictos son por competencias entre los diversos niveles de gobierno: a) infraestructura y obras públicas, b) límites territoriales, c) servicios de agua y drenaje, d) transporte y vialidad, e) planes y programas de desarrollo y f) licencia/autorización. Los niveles de gobierno que más utiliza este instrumento son los municipios (89.90%), estados (8.80%) y el federal (1.30%).

El segundo, el litigio ordinario es un proceso que se realiza ante los tribunales ordinarios y en la SCJN mediante el amparo. Analizan un total de 353 resoluciones, en este sentido, encuentran que los estados en donde mas se presentan amparos ante los tribunales son: Ciudad de México 176 amparos, Nuevo León 37, Estado de México 20 y Puebla 8.

A nivel de las Alcaldías⁴ de la Ciudad de México son: Miguel Hidalgo 37 amparos, Álvaro Obregón 27 amparos, Tlalpan 19 amparos, Benito Juárez 15 amparos, Cuauhtémoc 12 amparos, Cuajimalpa 10 amparos,

2 La acción de inconstitucionalidad permite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver conflictos sobre la inconstitucionales de leyes secundarias u actos gubernamentales.

3 La Controversia constitucional permite que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva sorbe conflictos derivados de la Constitucionalidad de las competencias entre los diversos aparatos burocráticos gubernamentales.

4 Las Alcaldías son unidades administrativas del Gobierno de la Ciudad de México. A partir del 2018 se transformaron en Alcaldías.

Venustiano Carranza 8 amparos, Iztacalco 7 amparos, Gustavo A. Madero, Xochimilco 4 amparos, Magdalena Contreras 4 amparos, Tláhuac 3 amparos y Azcapotzalco 2 amparos. Como bien han señalado, Azuela y su equipo de trabajo las delegaciones donde más se han presentado amparos se encuentran en mejores posiciones económicas. Por lo que es de suponer, que los ciudadanos con más recursos son los que acuden a los tribunales. Sin embargo, esto no es así, debido a que son las delegaciones (Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón, Tlalpan, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Cuajimalpa y Venustiano Carranza) que más han pasado por procesos de transformación urbana: megaproyectos, construcción de edificios, cambios de uso de suelo, etc.

Lo anterior se constata con los mismos datos presentados por Azuela y su equipo, quiénes distinguen dos tipos de actores: vecino y promotor. El vecino es aquel que se opone a un proyecto urbano por diversas razones. El promotor es aquel que pretende realizar un proyecto (los autores nos advierten, que puede ser desde la construcción de un edificio, hasta la remodelación de una casa considerada como patrimonio de la nación), pero que la normatividad jurídica y los actos de gobierno no lo permiten (Azuela *et. al*, 2016: 360). En la Ciudad de México, los vecinos presentan un 10% de amparos para detener un proyecto o evitar su realización. En cambio, los promotores presentan un 88%. A nivel nacional, los vecinos ocupan 60% y otro tipo de actores que no queda claro quiénes son ocupan un 40%.

Por lo anterior, se podría considerar que el amparo es el único instrumento de defensa y protección de los derechos con que cuenta la ciudadanía, existen experiencias que mediante aliados clave en los ámbitos gubernamentales (federal, estatal y municipal) es posible recurrir a la controversia constitucional. Una experiencia ejemplar, fue la lucha de los campesinos de San Salvador Atenco organizados en el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT) que se opusieron a la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México (2001-2002). La oposición fue el resultado de la expropiación de tierras cultivables y el gobierno pretendía realizar un pago ridículo: siete pesos por hectárea. En este sentido, Meza y Morales (2017) han señalado y analizado que el FPDT combinó estrategias de protesta (cierre de autopistas, marchas, secuestro de funcionarios públicos, secuestro de maquinaria de construcción, etc.) y el uso de los instrumentos legales (amparo y controversias constitucionales). Lo interesante fue el uso de las controversias constitucionales por parte del Gobierno de la Ciudad de México y los municipios de Texcoco y Acolman. Por lo tanto, los campesinos recibieron apoyo legal de dos niveles de gobierno con el objetivo de que la SCJN determinara la cancelación del decreto expropiatorio. El conflicto culminó con la cancelación del decreto expropiatorio, lo que permitió que la SCJN no analizara el caso. La lucha de los campesinos mostró que es posible acudir a los tribunales constitucionales con la ayuda y alianza de actores facultados por la Constitución.

Por lo anterior, son los tribunales los aparatos burocráticos que han ido adquiriendo cada vez una mayor presencia en la resolución de conflictos entre los ciudadanos y determinados aparatos gubernamentales. Mediante el uso de instrumentos jurídicos establecidos en la Constitución lo que posibilita que la ciudadanía activa acceda tanto a tribunales ordinarios como constitucionales.

- Algunos de los efectos de las políticas urbanas de este tipo son los siguientes *Intercambio*: supone la construcción de espacios donde se intercambian bienes, servicios e información. Carrión (2016: 40) señala que este tipo de espacios “son lugares que mayor carga simbólica tienen, y en ese sentido la centralidad los concentra... están las bibliotecas, universidades, colegios y los símbolos de poder fundamental”.
- *Presión implementativa y politización*: a partir del poder del colectivo, algunas organizaciones sociales han generado un tipo de presión “implementativa” que incorpora diversos grupos sociales que buscan resolver problemas públicos e incidir en la agenda pública y las políticas, ante la incapacidad gubernamental (Subirats y Parés, 2014). Asimismo, los espacios públicos pueden devenir en espacios de politización (y conectividad que disminuye las estructuras de intermediación al conectar a los ciudadanos en diversas plataformas, más que organizaciones se trata de conglomerados de personas), a partir de la construcción de una serie de condiciones discursivas, expresivas y de protesta, la movilización de recursos públicos e identitarios, para que los actores y sus discursos sean escuchados y con ello la posibilidad de incidir en la toma de decisiones públicas
- *Coproducción del interés común*: se refiere a los lugares donde se manifiesta la ciudadanía, marchas, concentraciones públicas, protestas y movilizaciones que buscan un lugar de encuentro tanto para la manifestación de un reclamo democrático que busca coproducción del interés común. En la medida en que el conflicto urbano se desarrolla se puede observar su productividad social en el terreno de lo público, ya que se puede crear un ámbito en el que los actores ponen en juego recursos cuya naturaleza es pública y establecen alianzas con actores y organizaciones así como relaciones de cooperación, negociación, conflictos y la producción de diversos significados.

· *Integración social y solidaridad:* lugar de encuentro y sociabilidad donde existen diferentes relaciones sociales, lugar de encuentros, rituales experiencias, emociones y de la diferencia, así como la tolerancia y el respeto por el otro.

Por lo tanto, para que existan políticas urbanas ciudadanas y un orden social incluyente y ciudadano se requiere de la participación de los diversos actores sociales, excluidos de los procesos de producción de la ciudad, y ciertos como actores políticos a partir de su inclusión en procesos de diseño, operación, seguimiento y evaluación de las políticas urbanas. De esta manera, se vuelve imperativo lo que ha planteado Coulomb: “ciudadanizar las políticas urbanas”. Coincidimos con su planteamiento central sobre la necesidad de realizar una revisión crítica de los espacios para la planeación y gestión urbana, así como los mecanismos de participación y representación política de la ciudadanía. Y añadimos la necesidad de ampliarlos y perfeccionarlos de cara a los nuevos escenarios urbanos que se están presentando a inicios del siglo XXI.

Reflexiones finales

Hemos pretendido reflexionar en torno la articulación de las lógicas de producción mercantil y contenciosa de las ciudades del siglo XXI. Asimismo, identificamos algunos actores que permanecen y, en algunos casos, se ha modificado su papel, por ejemplo algunas de las burocracias estatales se han alejado del interés de los ciudadanos y optado por aliarse con grupos empresariales locales y globales para la aplicación de políticas de carácter neoliberal, así como la emergencia de nuevos actores urbanos que enarbolan demandas relacionadas con la inclusión y su derecho a la ciudad, y los actores relacionados con la emergencia de nuevas urbanizaciones cerradas que cuestionan la idea de integración y la dimensión pública de la ciudad.

Cabe destacar se están generando en las ciudades nuevos escenarios urbanos caracterizados por los procesos de gentrificación, turistificación y financiarización, lo que sugiere una consolidación de la tendencia hacia la mercantilización y con ello la multiplicación de sus efectos tales como la exclusión, segregación y aumento de las desigualdades urbanas. A su vez, la construcción de la ciudadanía activa se circunscribe en el reconocimiento de los habitantes a una comunidad y como partícipes de la toma de decisiones que movilizan una serie de recursos materiales y simbólicos para plantear nuevas demandas a las ciudades. Los efectos de las contestaciones generalmente han posibilitado el reforzamiento de los vínculos sociales, el intercambio y la solidaridad, así como la posibilidad de la integración social y una coproducción del interés común en torno a las políticas orientadas a hacer ciudad, aunque en algunos casos la acción no permite frenar los proyectos y las política urbanas.

La relación entre la ciudadanía contenciosa y el neoliberalismo se puede entender a partir de una contradicción profunda entre el establecimiento e impulso de un modelo económico centrado en las reglas del mercado y la construcción de una ciudadanía activa que ha destacado el papel protagónico de las ciudades y los gobiernos locales y que puede fortalecer la gestión democrática de la ciudad (Carrión, 2015). Sin embargo, queda pendiente que la ciudadanía activa cuestione las bases ideológicas en las que se fundamenta el modelo de mercantilización urbana con el propósito de avanzar hacia nuevas formas de producir la ciudad de manera incluyente y abierta.

Además de lo señalado por Carrión, consideramos que se abre una agenda de investigación con el objetivo de rearticular las diversas dimensiones de la producción de la ciudad en el marco de las políticas urbanas neoliberales, para ello proponemos dos hilos conductores, uno es el Estado y sus dimensiones o ámbitos para clarificar su papel o mejor dicho su rol en los procesos de producción de la ciudad, igualmente, hace falta realizar una revisión crítica de los diversos trabajos que si bien centran su atención en el estado lo hacen como una totalidad y no consideran su complejidad.

· *Aparatos burocráticos:* Hay tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y municipal) cada uno con sus respectivas funciones. Hemos visto, como los municipios se han ido convirtiendo en nuevos actores al oponerse tanto al gobierno federal como al estatal sobre competencias de carácter urbano, megaproyectos, uso de suelo, expropiaciones, etc. En este sentido, la línea de investigación debe centrarse sobre las capacidades de gobierno y la intensidad del conflicto entre los tres niveles de gobierno, la capacidad de movilizar recursos y el acceso a los tribunales. Los tribunales son las instancias que han ido adquiriendo una capacidad para intervenir en asuntos urbanos, en este sentido también es un nuevo actor. Por lo que la línea de investigación debe centrarse en el acceso a los tribunales nacionales y constitucionales, lo recursos y apoyos de aliados clave.

· *Identidad:* Los aparatos gubernamentales deben justificar y construir una narrativa que les permita legitimar las políticas urbanas. Sin embargo, la ciudadanía construye al organizarse va construyendo su

identidad. En este sentido, una línea de investigación debe centrarse en cómo se construyen e interactúan dichas narrativas así como la constitución de nuevos actores urbanos cuya identidad frecuentemente emerge de las luchas y las estrategias de resistencia.

- *Legalidad*: El conjunto de leyes posibilita el desarrollo de políticas urbanas, al mismo tiempo que contiene los instrumentos jurídicos (amparo y controversia constitucional) para la defensa de los espacios públicos. En este sentido, una línea de investigación debe centrarse en el uso de la ley y sus mecanismos de exigibilidad.
- *Ciudadanía activa*: Los ciudadanos que activamente participan en la defensa y protección del espacio público recurren tanto a estrategias de protesta como al uso de la ley, construyen narrativas identitarias. En este sentido, la línea de investigación debe centrarse en cómo se construye una ciudadanía activa en contextos marcados por la desigualdad y una multiplicidad de conflictos urbanos, qué elementos conforman la identidad urbana, cómo se construyen las redes de participación y que contextos posibilitan su éxito o fracaso.

Finalmente, el segundo hilo conductor es el conflicto o la conflictividad entre diversos miembros de la comunidad política quienes buscan avanzar sus intereses de tipo mercantil y comunitario, por lo anterior la agenda de investigación se plantea a partir de la configuración de tres arenas de disputa entendidas como las dimensiones estatales que se expresan y agudizan en las ciudades.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Rivadulla, María José, 2005, “Golden ghettos. Moving decisions of the affluent from a comparative lens”, *Serie documentos de Trabajo del IPPEES*, núm. 5, Universidad Católica del Uruguay.
- Álvarez, Lucía, 2016, “Ciudad y ciudadanía: una reflexión conceptual” en L. Álvarez et.al. (coords) *Los desafíos de la ciudad del siglo XXI*, México, Senado de la República, UNAM, pp 493-516.
- Azuela, Antonio y Miguel Ángel Cancino (Coords.), 2015, *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*, México, Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.
- Azuela, Antonio y Camilo Saavedra, Carlos Herrera, 2016, “Tumulto de sentencias. Una exploración cuantitativa del litigio urbano en México”, en Azuela, Antonio (Coord.), *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, pp 339-378.
- BBC, 2018, “Las ZEDES, el polémico proyecto de ciudades privadas que Honduras quiere construir”. (23 de octubre de 2018) Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/mdia-45440323> [Consultado el 04 de mayo de 2019]
- 24 Borja, Jordi, 2003, *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza.
- Calderira, Teresa Pires do Rio, 2007, *Ciudad de muros*, España, Gedisa.
- Carrión, Fernando, 2016. “El espacio público es una relación, no un espacio”, en P. Ramírez, (coord.), *La reinención del espacio público en la ciudad fragmentada*, México, IIS UNAM: 13-47.
- Cosacov, Natalia. 2015. “Usos del suelo y judicialización en Buenos Aires. Las protestas contra la construcción de nuevos edificios en el barrio de Caballito”, en Azuela, Antonio y Miguel Ángel Cancino (coords.), *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*, México, Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal: 147-176.
- Delgadillo, Víctor, 2016, *Patrimonio urbano de la Ciudad de México. La herencia disputada*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Della Porta, A. y Diani, M, 2015, *Los movimientos sociales*. Madrid, España, Universidad Complutense Madrid y Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Domínguez, J. Carlos, 2017, “Introducción: La historia versus “las historias” de un megaproyecto”, en Domínguez, J. Carlos (Coord.), *Megaproyectos, desplazamiento forzado y reasentamiento involuntario en México: Testimonio y reflexiones*, México, Instituto Mora: 13-35.
- Domínguez, J. Carlos y Claudia Corona (Coords.). 2016, *Megaproyectos y los dilemas del desarrollo en Latinoamérica*, México, Instituto Mora.
- Konzen, Lucas P., 2015, “Conflictos urbanos y activismo judicial en Brasil: El caso Pinheirinho”, en Azuela, Antonio y Miguel Ángel Cancino (Coords.). *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*, México, Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal: 223-246.

- Hiernaux, Daniel, 2007, “Los imaginarios urbanos. De la teoría y los aterrizajes en los estadios urbanos”, *Revista Eure*, vol. XXXIII, Núm. 99: 17-30.
- Laverde Cabrera, Omar David, 2013, “Gated communities en Latinoamérica: Los casos de Argentina, México, Colombia y Brasil”, *Revista de Arquitectura*, Vol. 15, Universidad Católica de Colombia: 44-53.
- Lefevre, Henri, 1972, *La revolución urbana*, Madrid, Alianza.
- Lindón, Alicia y Daniel Hiernaux, 2012, *Geografías de lo imaginario*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.
- Marcús, Juliana, José A. Mansillas, Martín Buy, Sergi Yanes y Giuseppe Aricó (Coords.). 2019a, *La ciudad mercancía. Turistificación, renovación urbana y políticas de control del espacio público*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Instituto de investigaciones Gino Germani.
- Marcús, Juliana, José A. Mansillas, Martín Buy, Sergi Yanes y Giuseppe Aricó. 2019b. “Del planeamiento urbanístico a la actividad turística. Sobre la ciudad como mercancía”, en Marcús, Juliana, José A. Mansillas, Martín Buy, Sergi Yanes y Giuseppe Aricó (Coords.). *La ciudad mercancía. Turistificación, renovación urbana y políticas de control del espacio público*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto de investigaciones Gino Germani: 9-21.
- Meza Martínez, Carlos Ramón y Jesús Carlos Morales, 2017, “Protesta y movilización legal contra megaproyectos en México: El Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (2001-2002)”, *Direito e Práxis*, Universidade Estadual do Rio do Janeiro: Brasil, Vol. 8, núm.1, pág. 449-473. En línea <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/27768>> [Consultado el 25 de mayo de 2019]
- Morales, Jesús, 2017, “Disputas ciudadanas en torno a los megaproyectos urbanos en la Ciudad de México”, *Espacialidades*, núm. 7: 35-62.
- O'Donnell, Guillermo, 2004, “Notas sobre la democracia en América Latina”, en *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Argentina, Aguilar-Altea-Taurus: 11-86.
- Portal, María Ana, 2016, “El espacio público: ¿de quién, para quiénes?”, en Ramírez, Patricia (coord.). *La reinención del espacio público en la ciudad fragmentada*. México: IIS-UNAM: 365-388.
- Rofman, Adriana (Comp.), 2016, *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*, Buenos Aires (Argentina), Universidad Nacional General Sarmiento.
- Saccone, Valeria, 2014. “El lado más oscuro del mundial”, *El Confidencial*, 04/07/2014. en: <https://www.elconfidencial.com/mundo/2014-07-04/la-expulsion-blanca-la-cara-oscura-del-mundial-de-brasil_156414/> □ [Consultado el 29 de mayo de 2019]
- Smith, Neil, 2012, *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*, □ Madrid, Fabrica de sueños.
- Soja, Edward W, 2008, *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, Madrid, Fabrica de sueños.
- Sosa Velázquez, Mario, 2012, *¿Cómo entender el territorio?*, Guatemala, Editorial Cora Prens.
- Subirats, J. y Parés, M., 2014, “Cambios sociales y estructuras de poder. ¿Nuevas ciudades, nuevas ciudadanía?”, *Interdisciplina*, 2 (2): 97-118. □
- Turner, Bryan, 1993, “Contemporary Problems in the Theory of Citizenship □”, en Turner, B (edited). *Citizenship and Social Theory*. London, England, Sage: 1-18.
- Turner, Bryan., 2007. Citizenship Studies: A General Theory. *Citizenship Studies*. 1 (1): 5 18.
- Turner, Bryan, 2012, “Esbozo de una teoría de la ciudadanía”, en Mouffe, C. (Editora), *Dimensiones de democracia radical. Pluralismo, ciudadanía, comunidad*. Buenos Aires, Argentina, Prometeo libros: 49-83.
- Villegas, Claudia, Khalil Esteban y Beatriz Nussbaumer, 2016, “La ciudad esconde el proceso. La protesta popular en Vila Autódromo, Río de Janeiro”, *Íconos*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Ecuador, núm. 56: 159-176.

JESÚS CARLOS MORALES GUZMÁN. Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Actualmente es Profesor Investigador en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Miembro del sistema Nacional de Investigadores. Sus principales temas de interés en la investigación son: El estudio de las políticas y la gestión urbana; Espacio público y la participación en la periferia de las ciudades, así como los efectos que los megaproyectos urbanos generan sobre la población. Correo electrónico: jesmo_2001@hotmail.com

CARLOS RAMÓN MEZA MARTÍNEZ. . Maestro en sociología política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Actualmente, se desempeña como profesor de asignatura en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Sus principales temas de interés en la investigación son: Ciudadanía, acción colectiva y movimientos sociales; Estado de derecho y tribunales y El derecho en la Ciudad y lo urbano. Correo electrónico: cm.meza@yahoo.com.mx

16

Revista Mexicana
de Análisis Político
y Administración Pública

remap

La urbanización vacante. El rol del Estado como
formulador de políticas habitacionales hacia sectores
vulnerables y villas de emergencia en la Ciudad de
Buenos Aires entre los años 2007 y 2015.

Francisco José L'huillier

La urbanización vacante. El rol del Estado como formulador de políticas habitacionales hacia sectores vulnerables y villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2007 y 2015¹.

The unresolved urbanization issue. The role of the Government in the formulation of housing policies for vulnerable sectors of society and in relation to shantytowns in the City of Buenos Aires between the years 2007 and 2015.

Francisco José L'huillier

Resumen

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pese a haberse alcanzado un notable desarrollo urbano e inmobiliario a lo largo de las décadas, persiste todavía una profunda problemática habitacional, que se expresa en las dificultades de acceso al hábitat que padecen los sectores socioeconómicamente más vulnerables. Este escenario se agrava especialmente en la zona sur de la ciudad, donde en los últimos años se han expandido, tanto espacial como demográficamente, los asentamientos informales conocidos popularmente como “villas de emergencia”. El presente artículo se propone indagar cuál ha sido el rol del Estado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre los años 2007 y 2015, en términos de formulación e implementación de políticas habitacionales que, por un lado, garanticen el acceso a una vivienda digna a los sectores excluidos por el mercado inmobiliario, y al mismo tiempo, apunten la integración socio-urbana de dichos hábitats informales a la ciudad formal.

Palabras clave: Política habitacional – villas de emergencia – urbanización – informalidad

Abstract

In spite of the remarkable urban and real estate development reached throughout the decades in the City of Buenos Aires, there is still a persisting and deep housing problem, which can be seen in the difficulties in access to housing suffered by the most vulnerable socioeconomic groups. This situation is specially exacerbated in the southern area of the city, where informal settlements popularly known as “villas de emergencia” have grown both spatially and demographically over the past five years. This article intends to explore the role of the Government in the City of Buenos Aires between the years 2007 and 2015 as regards the formulation and implementation of housing policies that, on the one hand, ensure access to adequate housing to those excluded from the real estate market and, on the other hand, promote social and urban integration of this type of informal settlements into the formal city.

Key words: Housing policies – shantytowns – urban development – informal city

Introducción

La Ciudad de Buenos Aires, capital política y administrativa de la República Argentina, es una de las metrópolis más importantes de América Latina. El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), concentra alrededor de un 30% de la población total del país (Observatorio Metropolitano, 2019), y se encuentra integrada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA), y 24 partidos de la Provincia de Buenos Aires, que conforman lo que se conoce como “conurbano bonaerense”.

La CABA, que alcanzó su autonomía administrativa en el año 1994, evidencia una marcada centralidad geográfica, no sólo en términos políticos, administrativos y económicos, sino en razón de su acentuado desarrollo

¹ Fecha de elaboración: Mayo 2019.

urbano y demográfico, que se expresa en el producto bruto regional más alto del país (ATE, 2013: 8-9) y en su vasta población de casi 3 millones de habitantes (Observatorio Metropolitano, 2019b).

Sin embargo, si prestamos atención a las diferencias socioeconómicas y socioterritoriales que arroja la evidencia empírica², queda de manifiesto que este innegable desarrollo urbano no ha logrado constituir una ciudad en la que sus habitantes tengan acceso al usufructo de sus beneficios por igual, sino que, por el contrario, ha consolidado una estructura urbana *desigual y fragmentada*. Esta configuración urbana, se materializa territorialmente a través del fenómeno de la segregación espacial; proceso que se presenta como el correlato de la dificultad de acceso al hábitat que experimenta una importante franja de las clases populares.

En América Latina, la reestructuración capitalista de las últimas décadas supuso lo que Pedro Pérez (2014) da en llamar una “remercantilización” de distintas dimensiones que atañen directamente a la reproducción de la fuerza de trabajo, entre ellas la producción de vivienda y hábitat. En este proceso de remercantilización, el Estado ha ido abandonado su rol en tanto agente productor, facilitador o mediador en el acceso a suelo y vivienda de los sectores populares. Se fortalece, de esta forma, la *lógica del mercado* –o la *lógica de la necesidad* en el caso de los grupos no solventes en términos socioeconómicos–, como mecanismo privilegiado de acceso al hábitat en el espacio urbano, en detrimento de la *lógica estatal* que supo tener un papel más destacado décadas atrás (Abramo, 2011).

Las reformas neoliberales de la década de los 90 (Cicollela, 1999; Prévôt Schapira, 2002) –que en la Ciudad de Buenos Aires se remontan a mediados de la década del 70 (Oszlak, 2017)– han favorecido el avance de un mercado del suelo y la vivienda en el que priman la desregulación jurídica, y las prácticas especulativas (Jaramillo González, 2010). De esta manera, en el transcurso de casi cuatro décadas, se va consolidando un mercado inmobiliario formal en el que el piso de la demanda solvente es cada vez más elevado, quedando excluidos de su posibilidad de ingreso –ya sea como propietarios o como inquilinos– los sectores socioeconómicamente más postergados. Dicha situación ha generado una proliferación y expansión de lo que se conoce popularmente como “villas de emergencia”, hábitats informales –en el sentido de que se encuentran por fuera de la normativa vigente en términos de planeamiento urbano, así como de la regulación jurídica que instituye la propiedad privada–, autoproducidos por los sectores populares en suelo vacante y por lo general desvalorizado³, en los que predomina una calidad constructiva y un acceso de los servicios básicos de infraestructura y sanitarios deficitarios⁴. Los datos estadísticos corroboran que aproximadamente un 6% de la población total de la ciudad reside en este tipo de hábitats (Defensoría del Pueblo CABA, 2015).

Este escenario se torna más acuciante en la zona sur de la CABA, donde se concentra la mayor cantidad de villas de emergencia y asentamientos informales –las Comunas 4, 7, y 8, comprenden al 80% del total de población que habita en las mismas (Defensoría del Pueblo CABA, 2015)–, lo que refuerza la hipótesis de una ciudad fragmentada, que abonamos párrafos atrás. A modo ilustrativo, en el Mapa 1 se observa esta mayor concentración de villas y asentamientos en las comunas mencionadas del sur de la CABA. Es destacable que todas las villas, a excepción de la 31 y 31 bis, se encuentran distribuidas en las Comunas 4, 7, 8 y 9. Por su parte, los asentamientos se emplazan en mayoritariamente en la Comuna 15⁵.

Tal es así, que, mientras la población de la CABA se mantiene relativamente estable en el transcurso de diez años (2001-2010), creciendo apenas un 4%; los datos inter-censales para dicho período, dan cuenta de un crecimiento abrumador de la población en villas de emergencia: casi un 52% –porcentaje trece veces mayor que el crecimiento demográfico total de la ciudad– (Defensoría del Pueblo CABA, 2015).

En relación al déficit habitacional general de la CABA, hacia el año 2010 un 11,7% de hogares se encontraba en condiciones deficitarias. Dentro de ese porcentaje, un 6,3% corresponde al denominado déficit cuantitativo (viviendas no recuperables) y un 5,3% al cualitativo (viviendas recuperables) (IVC, 2013).

2 Se dispone de un amplio abanico de trabajos que dan cuenta de estas diferencias socio-económicas y socio-territoriales. Al respecto, pueden consultarse: Herzer (2012); Di Virgilio y Rodríguez (2013); Guevara (2015); Defensoría del Pueblo CABA (2015).

3 Al respecto, existen algunas excepciones en la CABA, como es el caso de la Villa 31, una de las más importantes del distrito, que se encuentra emplazada en Retiro, barrio que históricamente ha sido una de las zonas más valorizadas de la ciudad, y consecuentemente, una de las más codiciadas por los promotores inmobiliarios.

4 El origen de las villas de emergencia se remonta a la década del 30, cuando se inicia un proceso de industrialización liviano en la Argentina, y a la par del mismo, un crecimiento de la migración interna, desde zonas rurales a los principales centros urbanos, fundamentalmente la Ciudad de Buenos Aires.

5 Existe una serie de diferencias territoriales no menores entre villas de emergencia y asentamientos informales. Entre las más importantes suele destacarse que los asentamientos tienen un trazado más regular que las primeras. Aquellas, por su parte, muestran una tendencia a expandirse verticalmente, especialmente las últimas décadas, lo cual se correlaciona con su mayor densidad poblacional.

Frente a este panorama donde el acceso a un hábitat digno se torna restrictivo para los sectores más empobrecidos, sobrevienen algunas preguntas que intentaremos responder a lo largo del desarrollo del presente artículo: ¿Qué rol ha jugado, en los últimos años, el Estado, a nivel local, en pos de revertir dicho escenario de déficit habitacional y segregación socio-espacial? ¿Qué incidencia ha tenido la política pública en las transformaciones recientes de la estructura urbana y en el avance del mercado como asignador indiscutible de los recursos que constituyen y dan forma al hábitat de los distintos sectores sociales? ¿Se han implementado políticas habitacionales eficaces para contribuir a una integración socio-urbana definitiva de las villas de emergencia al conjunto de la ciudad formal? ¿Qué paradigma de planificación urbana subyace en la trayectoria de esta nueva *gobernaza* municipal que se expande en las metrópolis latinoamericanas?

Nuestra hipótesis es que *la política de hábitat, a lo largo del período estudiado, ha consistido en una suerte de “dejar hacer, dejar pasar”, favoreciendo el protagonismo de una “libertad” de mercado que excluye a una porción significativa de la población del acceso a una vivienda digna y a la formalidad*⁶.

El artículo se estructura con un primer apartado en el que se realiza una aproximación teórica a la posición que ocupa el Estado como un agente que, junto con otros como el sector inmobiliario y los habitantes de las ciudades organizados o no políticamente, incide estructuralmente en el proceso de producción del espacio en las ciudades contemporáneas.

En un segundo apartado, se detallan en forma esquemática los principales lineamientos de la política urbana desplegada por el gobierno a nivel local entre los años 2007 y 2015, período que coincide con la llegada al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) de un nuevo espacio político de la centro-derecha, conocido como Propuesta Republicana (PRO)⁷.

En un tercer apartado, se realiza un análisis descriptivo de los instrumentos de la política habitacional implementados a lo largo del período de análisis –principales programas y políticas de los organismos intervinientes, evolución de sus partidas presupuestarias y los niveles de ejecución de los mismos, etc.–, enfocándonos en aquellos que tienen como destinatario a los habitantes de villas de emergencia y asentamientos informales.

En un cuarto apartado, se aborda la creciente injerencia, al interior de la administración local, del paradigma de la “gestión social del hábitat” como modelo de intervención urbana en hábitats informales, que sin embargo ha adolecido de distintas limitaciones a la hora de su implementación en el territorio.

Por último, en las conclusiones se realiza una síntesis de cuáles han sido los alcances y límites generales de la política habitacional en villas de emergencia y asentamientos informales en la CABA ejecutada por el gobierno local durante el período estudiado.

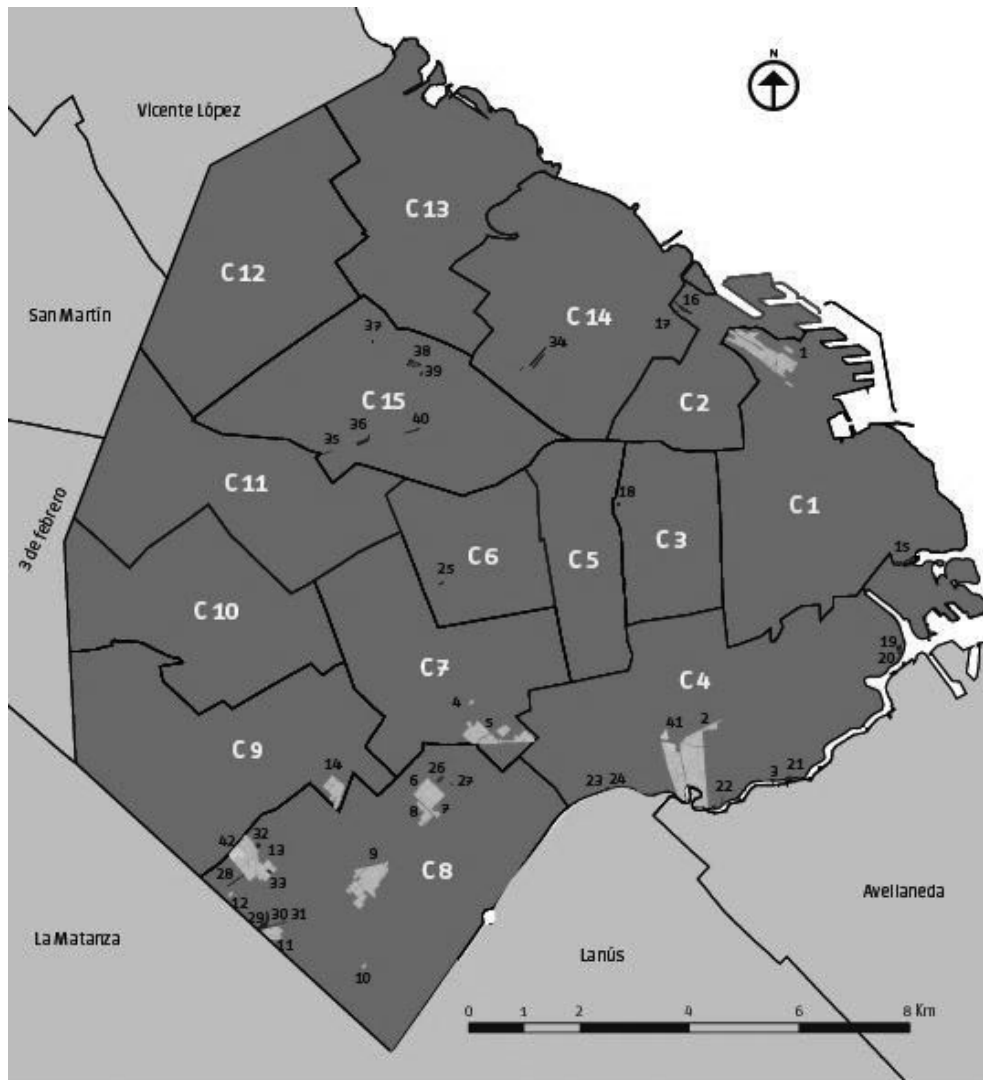
En términos metodológicos, para la reconstrucción de dicho período, nos hemos valido principalmente de fuentes secundarias que comprenden informes elaborados por organismos públicos y privados; partidas presupuestarias de las agencias estatales encargadas de diseñar e implementar la política habitacional para los años de referencia; el marco normativo que rige la estructura y las funciones de las distintas agencias intervinientes; y trabajos académicos especializados. Para la caracterización del Estado como agente fundamental en la producción del espacio urbano nos hemos apoyado fundamentalmente en la perspectiva teórica del marxismo crítico, recuperando autores que han indagado profusamente en el vínculo entre la estructura económica capitalista y la superestructura política-ideológica de los Estados modernos.

Entre los principales hallazgos del presente artículo se pone de manifiesto que las políticas habitacionales dirigidas a los sectores populares y a las villas de emergencia han tenido un desenvolvimiento errático, fragmentario y carente de capacidad de articular una visión en conjunto tendiente a brindar soluciones definitivas, estructurales y efectivas a la problemática habitacional de quienes no tienen acceso al mercado formal de la vivienda.

6 Es necesario aclarar que los criterios respecto a las políticas dirigidas a villas de emergencia por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se verán sustancialmente alterados tras la asunción de Horacio Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno en el año 2015. El entrante Jefe de Gobierno, pondrá en marcha distintas políticas de (re)urbanización de villas de emergencia, enmarcadas bajo el paradigma de la “gestión social del hábitat”, las cuales se encuentran actualmente en ejecución. El carácter de dichas intervenciones espera ser objeto de análisis de futuras investigaciones.

7 Quien se desempeñó como Jefe de Gobierno en aquel período (2007-2015) fue el Ingeniero Mauricio Macri. Reelecto en el año 2007 por un lapso de cuatro años, en 2015 triunfa como candidato en las elecciones presidenciales, permaneciendo en dicho cargo al momento de la redacción de este artículo (Mayo 2019).

Mapa 1: Distribución villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios en CABA



■ Villa	■ Asentamiento	■ NHT
1. Villa 31 y 31 bis	15. Rodrigo Bueno	29. Bermejo 1 y 2
2. Villa 21-24	16. Saldías	30. María Auxiliadora
3. Villa 26	17. Parque	31. B. Obrero
4. Villa 13 bis	18. Bartolomé Mitre	32. Hubac
5. Villa 1-11-14	19. El triángulo	33. San Pablo
6. Villa 3	20. Lamadrid	34. Honduras ^a
7. Villa Calacita	21. Pedro Luján (Bosch)	35. Biarritz
8. Villa Piletones	22. Magaldi	36. La Carbonilla
9. Villa 20	23. El Pueblito	37. Charlone
10. Villa 16	24. Mar Dulce	38. Fraga
11. Villa 19	25. Yermal	39. Paredón Lacroze
12. Villa 17	26. Los Pinos	40. Warnes y Newbery
13. Villa 15	27. Portela	
14. Villa 6	28. Scapino	
		41. Zavaleta
		42. Av. del Trabajo

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos (Ministerio de Hacienda, GCBA, 2015)

El Estado: agente insoslayable en la configuración de la estructura urbana

A partir de los aportes de Poulantzas (2005), caracterizamos al Estado capitalista, y a sus distintos componentes institucionales, como la condensación de una determinada relación de fuerzas que se articula al interior de una formación económica-social. En este sentido, el Estado moderno se halla atravesado por las contradicciones de la lucha de clases, aun cuando en *última instancia* tiende a preservar los intereses de la clase dominante, es decir, del conjunto de la burguesía. Dichos intereses no son otros que aquellos dirigidos al sostenimiento de la reproducción ampliada del capital en los marcos de la formación económica social en la que se halla inmersa estructuralmente dicha clase social.

Esta visión nos aleja de aquella perspectiva instrumentalista que caracteriza al Estado como un aparato institucional monolítico que se encuentra exclusivamente en manos de la clase dominante, pasible de ser manipulado a su antojo por ésta; sino que, en contraposición, postula que se ve subsumido por las contradicciones antagónicas de la lucha de clases, en definitiva, por el conflicto entre capital y trabajo en una formación económica y social determinada.

Adicionalmente a esta conceptualización del Estado en tanto condensación de una determinada relación de fuerzas, es posible recuperar los aportes de la etapa “estructuralista” del sociólogo urbano Manuel Castells (1974). En sintonía con los planteos de Louis Althusser (1988), sin dejar de reconocer el factor dialéctico que está presente en el desarrollo de la lucha de clases, en tanto expresión de relaciones de fuerza que se *sobredeterminan* a través de la mediación de la instancia política, Castells rescata un atributo que considera intrínseco al Estado capitalista moderno: la “autonomía relativa”. La misma indica que la superestructura política no es un reflejo mecánico de la estructura económica como sostiene cierto marxismo ortodoxo (Malavé Mata, 1970), sino que en ella se ponen en juego instancias de *autonomía* que si bien no cuestionan el contenido capitalista del Estado, sustrato último de su necesidad ontológica, tramitan la posibilidad de configuraciones estatales donde las mediaciones políticas guardan una mayor independencia de la relación de dominación de clase que opera a nivel estructural en el modo de producción capitalista.

Al trasladar el concepto de “autonomía relativa” al plano de la estructura urbana, el autor logra dar cuenta del rol que cumple el Estado en el proceso de producción del espacio. Se configura, al interior de aquella, una articulación de la instancia política con la dimensión económica -dominante en el modo de producción capitalista- donde la primera detenta una “autonomía relativa” en relación a la segunda, en la que los cursos de acción del aparato estatal se materializan a partir de dos grandes lógicas de intervención: a) dominación-regulación; b) integración-represión.

Según esta perspectiva, la autonomía relativa implica que el Estado, a pesar de seguir detentando un eminente carácter de clase, es decir, tendiente a asegurar los intereses de la clase dominante en *última instancia*; puede al mismo tiempo integrar ciertas demandas de los sectores subalternos, en función de reconfiguraciones en la correlación de fuerzas que expresa la lucha de clases en un momento determinado (Castells, 1974).

En definitiva, el Estado tiene la potestad de regular el conflicto accionando sobre la estructura urbana, ya sea por medio de la represión -instancia coercitiva- de los antagonismos de clase en provecho de la clase hegemónica; o mediante la integración de ciertas demandas de las clases subalternas -generación de consenso-, lo cual pone en evidencia que en determinadas circunstancias es factible que tienda a primar una tendencia “reformista” de la forma estatal. De una manera u otra, lo que resulta determinante en el curso de dichas intervenciones es el hecho de garantizar el sostenimiento de la dominación de clase; asegurando -en última instancia- la preeminencia de los intereses de la clase o fracción de clase dominante.

Es pertinente complementar estos aportes en relación al concepto de Estado con los trabajos de Guillermo O'Donnell (1978). Para el autor, siguiendo la perspectiva poulantziana, el Estado es una *relación social* cuya función es servir de garante a la relación de dominación de clase que se expresa en la apropiación de plusvalor por parte de la burguesía. Para garantizar la reproducción de las relaciones sociales que sostienen la acumulación de capital es necesario que la dimensión política aparezca formalmente despegada del ámbito estrictamente económico. De esta manera, el Estado se constituye como encarnación del *interés general* de individuos que son *formalmente* libres e iguales, tanto en el plano jurídico como en el económico. En lo económico la libertad implica que los individuos no son coaccionados ni subyugados por una autoridad que los compele a enajenar su fuerza de trabajo, como sucede en otros modos de producción como el esclavista o el feudal, sino que son libres en todo momento de decidir a quién y bajo qué condiciones entregar el usufructo de la misma, asistiendo libremente al mercado en tanto poseedores de mercancías. Aunque ello se trata, en definitiva, de una libertad formal, ya que en el modo de producción capitalista, la coacción sobreviene en la medida en que frente a su negativa de vender su propia fuerza de trabajo, el individuo despojado de la propiedad de los medios de producción, simplemente moriría de inanición.

En resumen, el Estado para O'Donnell, “aparece como una objetivación institucional que concentra el control de recursos *últimamente* *coactivos* y como un *no* capitalista que sólo garante a las clases a través de su respaldo a la relación social que los constituye en tales” (O'Donnell, 1978: 1166, la cursiva es nuestra).

Esta definición del Estado como un conjunto de instituciones que sostienen la dominación de clase, apareciendo como el representante del interés general de sujetos formalmente libres e iguales, permite comprender, siguiendo a Gramsci (1999), que el Estado moderno no despliegue únicamente atributos coactivos, sino que también requiere poner en marcha distintos mecanismos de generación de *consenso*, en la medida en que es esperable que la dominación aparezca internalizada por los sujetos destinatarios de la misma, y a su vez, se sostenga en el tiempo. Es necesaria entonces la construcción de *hegemonía* por parte de las clases dominantes, para lo cual el poder político del Estado aparece como un elemento primordial¹. El Estado apelará entonces a distintas mediaciones que tienen como objetivo difuminar lo máximo posible la evidencia de la dominación de clase a nivel estructural. Las nociones de *ciudadanía*, de *nación*, de *pueblo*, surgirán así como interposiciones ideológicas que buscan sublimar la relación antagónica de clase por una identidad colectiva que reúne a todos los individuos de una formación social en torno a una subjetividad compartida y no antagónica (O'Donnell, 1978).

Volviendo al ámbito de intervención estatal que aquí nos interesa, es decir, aquel que se da sobre la configuración de la estructura urbana, las mediaciones discursivas que el Estado pone en funcionamiento, a nivel local, son variadas. En el caso de la CABA, son comunes los apelativos a los “vecinos”, como una universalización que difumina las desigualdades estructurales que se reproducen tanto a nivel territorial como socioeconómico. Otro ejemplo de ello es la frase “En todo estás vos”, que ha sido una de las expresiones más difundidas del sistema de significantes que ha estructurado el gobierno de Mauricio Macri (2007-2015) como forma de interpelación a los “vecinos” de la ciudad².

No debe soslayarse tampoco una de las tareas fundamentales que cumple el Estado en el proceso de urbanización, consistente en la provisión de los denominados “efectos útiles de aglomeración”³. En particular, la ejecución de obras de infraestructura básica y equipamiento colectivo –alumbrado público, carreteras, red pluvial y cloacal, espacios verdes, etc.- que funcionarán como soporte de las principales actividades socioeconómicas y reproductoras de las relaciones sociales que se inscriben en el territorio. Al mismo tiempo, juega un rol importante en el proceso liberación de suelo urbano, y en la regulación de los usos que revestirá cada fracción del mismo.

En este sentido, como señalan María Carla Rodríguez y otros/as:

El Estado, en tanto garante del modelo de acumulación y del orden social que sustenta y lo sustenta, toma parte activa en estos procesos mediante la generación de institucionalidades e instrumentos diversos. La política habitacional expresa la configuración cambiante de las relaciones económicas y políticas y, mediante los programas, se plasman las posiciones que el Estado va definiendo en este entramado (Rodríguez et al., 2015: 4).

34

Por último, nos parece importante remarcar que el Estado, en todos sus niveles de gobierno –federal o local-, y en sus distintas dimensiones institucionales –división de poderes-, y administrativas –ministerios, agencias gubernamentales, etc.-, no es un ente monolítico ni un sujeto dotado de una racionalidad homogénea capaz de unificar los cursos de su acción e intervención bajo un mismo paradigma, aunque en determinadas circunstancias efectivamente lo logre. Por el contrario, estas divisiones institucionales y administrativas, sumadas a los niveles de autonomía relativa antes mencionados y a la desigual distribución de recursos, sugieren que el Estado posee una racionalidad *acotada* (O'Donnell, 1978) que impide la coordinación *óptima* de las distintas agencias burocráticas en relación a consecución de objetivos comunes, ya que incluso los intereses de esos mismos agentes pueden resultar contradictorios. Esto lo veremos de manera clara cuando avancemos en el análisis de la política habitacional desplegada por el GCBA durante los años 2007 y 2015. En este sentido, para aprehender el recorrido de una política pública se vuelve necesario tener en perspectiva el organigrama ampliado de las entidades administrativas que intervienen en ella, pero también los recursos con los que cuentan y los que efectivamente movilizan; y por último, pero no menos importante, lograr dar cuenta de la colisión o articulación de intereses que podría estar en juego entre las distintas agencias intervinientes.

1 La construcción de hegemonía no es atributo exclusivo de la institucionalidad estatal, sino también de una multiplicidad de instituciones *privadas* de la sociedad civil: la escuela, la familia, los medios de comunicación, sindicatos, etc. Es por ello que Gramsci amplía la perspectiva clásica del Estado, presentándolo como la conjugación de la sociedad *política* –instituciones y aparato del Estado- y la sociedad *civil* –instituciones privadas que se articulan con el Estado en menor o mayor medida para el sostenimiento de la dominación- (Gramsci, 1999).

2 Castells (1974) hace referencia al sistema ideológico como una dimensión elemental de la estructura urbana, que tiene por función organizar el espacio a través de una red de signos que articulan significados, contenidos ideológicos y formas espaciales que interpelan a los sujetos.

3 Son valores de uso complejo, bienes y servicios urbanos fundamentales para llevar adelante el proceso de reproducción ampliada del capital: escuelas, hospitales, carreteras, alumbrado público, subterráneos, etc. (Topalov, 1979).

Lineamientos generales de la política urbana del PRO entre 2007 y 2015

En virtud de nuestro particular interés en las villas de emergencia, no pretendemos realizar una indagación exhaustiva de todas las dimensiones de la política urbana desplegada por el GCBA –el principal actor estatal a nivel municipal- durante el período en cuestión, pero sí esperamos brindar una perspectiva lo suficientemente comprehensiva de aquellas políticas que directa o indirectamente inciden en la especificidad de nuestro objeto de análisis. Así, daremos un panorama de los principales componentes de la política habitacional, en particular aquella dirigida a los sectores populares y, especialmente, a la que se focaliza sobre el hábitat informal. Pero al mismo tiempo, indagaremos en otras dimensiones de la política urbana que no refieren estrictamente a lo habitacional, como es el caso de ciertas intervenciones sobre el espacio urbano que buscan transformar, recuperar, o revalorizar zonas específicas de la ciudad, que de manera indirecta repercuten en la situación habitacional de los sectores de menores recursos, y refuerzan -junto con la acción del mercado- la reproducción de la informalidad habitacional.

En este sentido, comenzaremos por analizar los aspectos más generales de la política urbana, para arribar finalmente al ámbito específico de la intervención estatal en las villas de emergencia de la CABA. Un elemento sumamente relevante de nuestro análisis es aquel que refiere a la interrelación de las distintas agencias administrativas de gobierno a nivel local que diagraman y ejecutan la política habitacional para el período 2007-2015. Concluiremos este trayecto con un apartado dedicado a los elementos discursivos que sustentan la intervención de la política pública en villas a partir del paradigma denominado como “gestión social del hábitat”.

Con el objeto de dar cuenta de las distintas transformaciones que se despliegan en el curso de la formulación e implementación de la política habitacional –en especial aquella dirigida a los sectores populares- del período, es posible desagregar a éste en dos sub-períodos: 2007-2010 y 2011-2015; cuyo punto de quiebre está dado por la ocupación del Parque Indoamericano en el año 2010⁴. Quiebre que, de alguna manera, coincide con el comienzo del segundo mandato de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno y con la consiguiente reestructuración del organigrama del GCBA, un año después.

Con la asunción de Mauricio Macri a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2007, tras el triunfo electoral del joven partido político PRO (Propuesta Republicana), el cual podemos caracterizar como un espacio de centro-derecha con una inscripción (neo) liberal en lo económico –que evidencia un fuerte sesgo *pro* mercado- articulada con una posición más conservadora en lo que refiere a su concepción de lo social⁵. Esta inclinación ideológica tendrá su correlato en el carácter de las políticas públicas formuladas por los distintos organismos gubernamentales, lo que se hace muy patente en el recorrido de la política urbana y habitacional del período en cuestión⁶.

Comenzaremos señalando los ejes principales de la política urbana desplegada a lo largo de estos años, para luego interiorizarnos particularmente en la política habitacional, especialmente la que tiene como foco de intervención a las villas y asentamientos de la CABA.

En tal sentido, en torno a la zona sur de la CABA, y basándonos en la clasificación realizada por María Cristina Cravino y Ariel Palombi (2015) se registran cuatro grandes ejes de intervención que han vertebrado la política urbana del PRO a lo largo de estos años:

1. Políticas de recualificación y renovación urbana.
2. Políticas de grandes equipamientos urbanos.
3. Políticas de gobernabilidad.
4. Políticas de zonas fronterizas.

4 En diciembre de 2010, miles de familias de bajo nivel socioeconómico y privadas del acceso a una vivienda en condiciones adecuadas –muchas de ellas inquilinas en villas de emergencia-, ocuparon un amplio espacio verde conocido como Parque Indoamericano, ubicado en el sur de la Ciudad de Buenos Aires, concretamente en el barrio de Villa Soldati, perteneciente a la Comuna 8. El predio fue desalojado de forma violenta por las fuerzas de seguridad locales y federales a los pocos días, cobrándose la vida de dos ocupantes. Días después, el Parque fue ocupado nuevamente. En esta segunda oportunidad la toma se extendió varias semanas, y la gran repercusión mediática del suceso puso sobre el tapete la cuestión de la problemática habitacional que padecen los sectores populares. El GCBA se comprometió junto con el Gobierno Nacional a brindar una solución habitacional definitiva para las familias ocupantes, logrando desactivar la toma. Sin embargo, dichas soluciones nunca fueron concretadas. Lo que sí se materializó, a partir de 2012, fue una reorientación en el destino de los recursos de la política habitacional, así como de las funciones de las agencias gubernamentales que intervenían en su diseño e implementación.

5 Para un detalle más exhaustivo de la extracción clasista e ideológica del PRO recomendamos consultar los trabajos de Bellotti, Moresi y Vommaro (2015), y Tzeiman (2017).

6 La gestión anterior (2003-2007), identificada en el espectro ideológico de la centro-izquierda, tuvo ciertamente marcadas deficiencias en lo que refiere a brindar soluciones para amortiguar el déficit habitacional y la segregación socio-espacial en la CABA (Wertheimer et al., 2016), pero como veremos a lo largo de los siguientes apartados, dicha tendencia se acentuará con el recambio político que se da en diciembre de 2007.

Las políticas de *recualificación y renovación urbana* son aquellas destinadas, como su nombre lo indica, a motorizar la revalorización, ya sea de zonas degradadas de la CABA - mediante el apuntalamiento de procesos de *gentrificación*- o bien de territorios con gran cantidad de suelo vacante. Algunos de los barrios donde se realizan dichas intervenciones son La Boca, Barracas, San Telmo, Balvanera, Parque Patricios y Pompeya. El mecanismo de recualificación y renovación se dinamiza mediante la creación de *distritos* que tienen por objetivo incorporar nuevos usos del suelo en esos barrios. Algunos de estos distritos son: El *distrito de las artes* en La Boca (Usina del Arte); el *distrito gubernamental* en Barracas (relocalización de algunas de las dependencias más importantes del GCBA); y el *distrito tecnológico* en Parque Patricios y parte de Pompeya (Cravino y Palombi, 2015).

En segundo lugar, las políticas de *grandes equipamientos urbanos* se asientan en el sur de la CABA, especialmente en los barrios de Villa Soldati y Villa Riachuelo, y al igual que las anteriores, tienen como sustrato la puesta en valor de las zonas donde se implementan así como la creación de nuevas centralidades. Se trata de grandes obras de infraestructura entre las que se destacan la readecuación del Microestadio del Parque Roca y del Parque de la Ciudad para la realización de eventos culturales; la construcción de una terminal de ómnibus; la construcción de la Villa Olímpica para los Juegos Olímpicos de la Juventud realizados en el año 2018; etc. (Cravino y Palombi, 2015).

Las políticas de *governabilidad* están destinadas a aquellos territorios en los que el déficit habitacional y la segregación socio-espacial muestran los indicadores más alarmantes. Especial foco de estas políticas son las villas de emergencia y los asentamientos informales del sur de la CABA. Dos grandes líneas de acción guían a las mismas. Por un lado, intervenciones menores y puntuales en dichos territorios, que consisten en obras de infraestructura, atención de emergencias y provisión de servicios, centralizadas por organismos como la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) y la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS); pero donde no se revierte la situación estructural de vulnerabilidad habitacional. Por otro lado, intervenciones que impulsan la regularización dominial y catastral de vivienda en villas de menor importancia por su baja densidad poblacional, como la Villa 19, la 7 y la 16; pero que dejan de lado la integración sociourbana como un proceso que excede el simple acceso a la formalidad urbana en términos jurídicos. Este conjunto de políticas se verá sugestivamente fortalecido luego de la ocupación del Parque Indoamericano en 2010⁷ (Cravino y Palombi, 2015).

Por último, las políticas de *zonas fronterizas* aluden a las que tienen como eje de intervención territorios que se consideran un intersticio entre la ciudad formal y la informal. Las más notorias son las que están dirigidas a la readecuación de los conjuntos habitacionales y sus zonas adyacentes. También surgen y se desarrollan como respuesta al conflicto del Parque Indoamericano (Cravino y Palombi, 2015).

En relación a la zona norte, la política urbana ha funcionado como un elemento que ha permitido motorizar la valorización del suelo y el consecuente fortalecimiento del mercado inmobiliario. A través de una mayor desregulación en la concesión de permisos de edificación, y de la venta de terrenos fiscales, el GCBA ha impulsado la incidencia del negocio inmobiliario bajo la consigna de promover el “desarrollo urbano”⁸ (Cravino y Palombi, 2015).

La política habitacional del PRO durante los años 2007-2015

No resulta sencillo esquematizar de forma conjunta la política habitacional del PRO a lo largo del período, ya que como hemos señalado en párrafos anteriores, la misma ha evidenciado un carácter fragmentario y descoordinado, que no ha sido capaz de articular una visión de conjunto de la problemática, resultado, por un lado, de la intervención de múltiples agencias gubernamentales con intereses contrapuestos y un disímil acceso a recursos; y por otro, de los sesgos ideológicos del gobierno de turno antes mencionados, en tanto la atención de las necesidades habitacionales de los sectores populares no parece ser prioridad del PRO en la CABA. Esta última observación es muy evidente por lo menos hasta el año 2010, cuando, tras la ocupación del Parque Indoamericano, se reconfiguran aspectos importantes de la política habitacional, en un intento por contener las contradicciones estructurales que emergen a la superficie en lo referido a la persistente problemática de hábitat que cotidianamente padecen los sectores más postergados.

7 Estas políticas evidencian una significativa presencia del aparato estatal en el territorio, lo que contradice las interpretaciones más vulgares acerca del neoliberalismo, las cuales sostienen que dicho paradigma de gobierno supone una retirada uniforme del Estado en los distintos ámbitos de la sociedad civil.

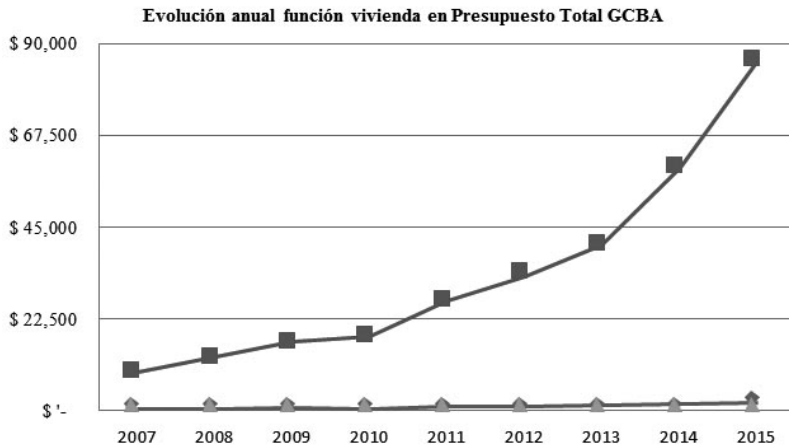
8 Este conjunto de políticas se enmarcan en lo que consideramos un proyecto de reconfiguración de la estructura urbana de largo plazo que se encuentra plasmado en el “Plan Urbano Ambiental” (PAU) aprobado en año 2008 por la Ley 2930/08, y en forma más detallada en el “Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060” formulado por el Ministerio de Desarrollo Urbano del GCBA (2009). La aprobación del Plan Urbano Ambiental en el año 2008 aspira a acelerar el desarrollo urbano de la CABA en los próximos años, adoptando como soporte los siguientes postulados urbanísticos: “[...] Ciudad integrada [...]. 2. Ciudad policéntrica [...]. 3. Ciudad plural [...]. 4. Ciudad saludable [...]. 5. Ciudad diversa [...]” (Ley 2930/08, Art. 4). El Modelo Territorial (MT) apunta a promover el desarrollo urbano de áreas con baja densidad constructiva: “[...] la Ciudad actual cuenta con 200 millones de metros cuadrados construidos y, según la normativa vigente, en su territorio se podrían construir unos 300 millones más. Si bien existe un gran potencial subutilizado, el área donde actualmente más se construye es aquella que muestra una mayor saturación del potencial, mientras que una gran cantidad de áreas, con mayores capacidades constructivas, hoy no muestran síntomas de desarrollo [...]” (Ministerio de Desarrollo Urbano, 2009: 8).

Comenzaremos entonces por presentar un panorama general del presupuesto destinado a vivienda para el período 2007-2015. Inmediatamente, pasaremos a enumerar los principales organismos intervinientes en la política habitacional dirigida hacia los sectores populares, para luego hacer un breve análisis de los programas diseñados e implementados por aquellos, explicitando los objetivos que persiguen y los recursos presupuestarios que perciben para la ejecución de los mismos. Intentaremos evaluar finalmente los resultados alcanzados por este conjunto de políticas públicas, especialmente en el terreno de las villas de emergencia.

Al examinar la evolución de la función vivienda en los presupuestos anuales del GCBA para el período 2007-2015 observamos dos tendencias muy evidentes (Gráfico 1 y Gráfico 2):

- a) Un porcentaje muy menor en relación al presupuesto total, que nunca supera el 3,7%.
- b) Una progresiva disminución de dicho porcentaje en términos absolutos.

Gráfico 1:



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas presupuestarias de la Dirección General de Gestión Pública y Financiamiento (GCBA).

Gráfico 2:



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas presupuestarias de la Dirección General de Gestión Pública y Financiamiento (GCBA).

En el organigrama del GCBA conformado a partir de diciembre del año 2007 (Decreto 2075/07) se destacan tres organismos principales que se encuentran abocados exclusivamente a distintas dimensiones de la política de vivienda destinada a los sectores de menos recursos:

- **Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC)** –organismo fuera de nivel bajo la órbita de Jefatura de Gobierno hasta 2011, luego bajo la órbita de la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico (MDE).
- **Corporación Buenos Aires Sur S.E. (CBAS)** –organismo fuera de nivel bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico (MDE).
- **Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS)** –organismo fuera de nivel bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico (MDE), hasta 2011 que pasa a estar bajo la órbita de la SECHI.

En el año 2011, al comenzar el segundo mandato de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno, con la aprobación de la nueva estructura orgánica (Decreto n° 660/11), se crea la **Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI)**, dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico (MDE), la cual lentamente irá absorbiendo funciones que hasta ese entonces eran atributo del IVC; pasando éste a estar bajo su órbita -al igual que la UGIS-. El IVC –antigua Comisión Municipal de la Vivienda- se crea en el año 2003. Según la Ley N° 1251/03 su constitución tiene por objeto “la ejecución de las políticas de vivienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Se trata del principal organismo encargado de la política de vivienda, y sus funciones generales son detalladas en el Artículo 4 de la presente ley:

a) Contribuir al acceso a la vivienda digna de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, imposibilitados por razones económicas y sociales de acceder a la misma por cualquiera de los medios regidos por el sector privado y que requieran de la participación del sector público para lograrlo, priorizando lo enmarcado en el inciso 1 del Art. 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. b) Propender a reducir, mediante políticas activas, el déficit habitacional, de equipamiento comunitario, infraestructura y servicios, que se registran en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; juntamente con las secretarías correspondientes del Poder Ejecutivo. c) Promover el efectivo ejercicio del derecho al hábitat y a la vivienda de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estimular la participación ciudadana a través de instituciones públicas o sociales. d) Promocionar la demanda y estimular la oferta de vivienda. e) Integrar a las distintas áreas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la gestión de políticas de hábitat y vivienda. f) Garantizar la regularización dominial de los inmuebles a favor de los destinatarios de las diferentes operatorias, sean éstas: a. personas físicas; y/o b. cooperativas enmarcadas en el Programa de Autogestión para la Vivienda-PAV [...] (Ley 1251/03).

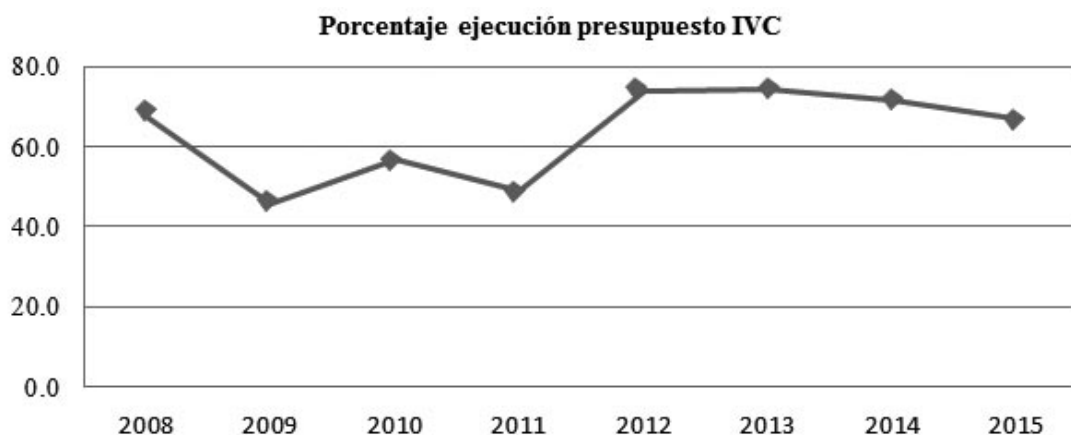
38

A pesar de las ambiciosas metas que persigue su encuadramiento normativo, a lo largo del período reseñado, muchas de las funciones del IVC han ido siendo absorbidas por los dos organismos antes mencionados: la SECHI y la UGIS. Esto ha redundando en una progresiva fragmentación de la política habitacional, que se traduce en la imposibilidad de coordinar una perspectiva orgánica y estructural, de mediano o largo plazo, coadyuvando al mismo tiempo a la superposición de funciones. El resultado es que se tiende a asistir a la emergencia, o en la perspectiva esbozada por Cravino y Palombi (2015), se instrumentalizan políticas que garanticen la gobernabilidad de los territorios más problemáticos.

En términos presupuestarios, se observa no sólo una continua subejecución (Gráfico 3) de las partidas destinadas al IVC, sino una reducción de sus recursos en relación al total de la función vivienda en términos porcentuales (Gráfico 4), que son redirigidos a los organismos antes mencionados. Sin embargo, a partir del año 2012 la ejecución presupuestaria del IVC aumenta significativamente, aunque sin llegar a sobrepasar nunca el 75%⁹. Esto puede obedecer a dos factores: por un lado, a la reducción de su participación como organismo que centraliza la política habitacional en la CABA; y por otro lado, al impacto que trajo aparejada la ocupación del Parque Indoamericano en términos de visibilización de la emergencia habitacional en el año 2010 y la necesidad de neutralizar sus manifestaciones más agudas.

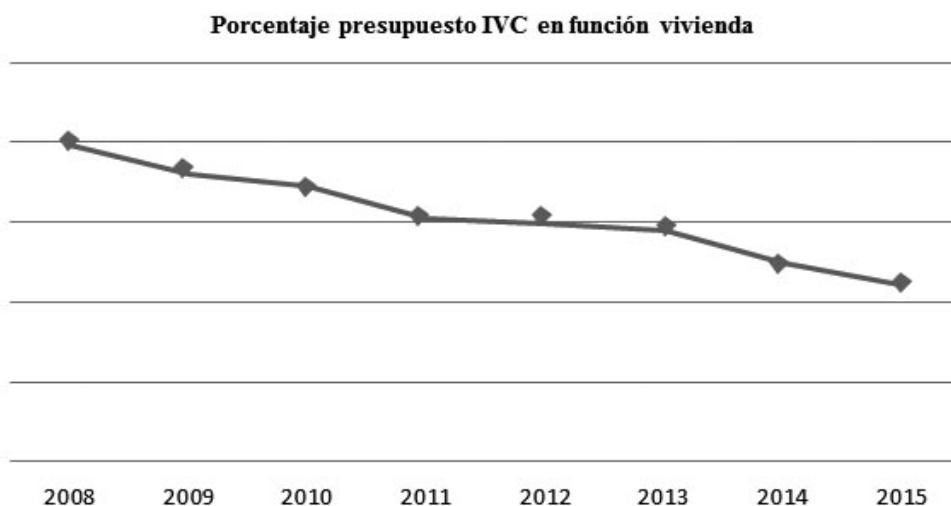
9 El mayor porcentaje de subejecución se ubica en la partida de gastos de capital, es decir, aquella que se destina a la inversión en obras de infraestructura e inmuebles. Según un informe del Ministerio Público de la Defensa (2016), en 2014, la ejecución de los fondos designados a ese rubro no superó el 46,5%.

Gráfico 3:



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas presupuestarias de la Dirección General de Gestión Pública y Financiamiento e informes de ejecución presupuestaria de la Dirección General de Contaduría (GCBA).

Gráfico 4:



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas presupuestarias de la Dirección General de Gestión Pública y Financiamiento e informes de ejecución presupuestaria de la Dirección General de Contaduría (GCBA).

En este sentido, se pone en evidencia el desfinanciamiento y la pérdida de centralidad del IVC como organismo encargado de la política habitacional, y en consecuencia, una dinámica de traspaso de funciones y recursos a entidades como UGIS, CBAS, y a partir de 2012, a la SECHI.

Entre los programas más importantes implementados por el IVC durante el período, se destaca el **Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT)**. Los objetivos que persigue dicho Programa son: “a) la integración física y social al resto de los barrios de la Ciudad; b) la radicación definitiva de la población, respetando la voluntad de permanencia en el lugar; c) mejorar la calidad de vida de los habitantes adecuando las condiciones de habitabilidad a los estándares de la Ciudad” (Ministerio Público de la Defensa, 2016: 106).

Sugestivamente, es el Programa del IVC que sufre uno de los mayores recortes presupuestarios. Como se explicita en el informe del Ministerio Público de la Defensa citado anteriormente: “El programa contaba con un presupuesto de 74,5 millones de pesos en 2008 y en 2014 su presupuesto vigente fue de 0,35 millones de pesos, de los cuales se ejecutó el 68,9%” (Ministerio Público de la Defensa, 2016: 107).

Otros programas del IVC relevantes son aquellos destinados a facilitar la adquisición de bienes inmuebles a los sectores de menores recursos, pero también a sectores de clase media, mediante el otorgamiento de créditos

hipotecarios a través del Banco Ciudad. Entre ellos podemos mencionar los siguientes: **Créditos hipotecarios Ley n° 341** (destinados a familias en situación de vulnerabilidad); **Programa Autogestión de Vivienda** (destinados a facilitar la autoconstrucción de vivienda por medio de cooperativas, también bajo el marco de la Ley N° 341, Art. 3); **Créditos Hipotecarios Vivienda Porteña**; **Programa Mi Casa B.A., Primera Casa y Créditos Primera Vivienda** (Ministerio Público de la Defensa, 2016; ACIJ, 2014).

Estos programas de financiamiento de la demanda han tenido un alcance muy limitado, poniendo en evidencia la incapacidad del GCBA de atenuar los indicadores de déficit habitacional en los términos propuestos por Abramo (2011), es decir, apuntalando el acceso al hábitat a los sectores de medios y bajos recursos a través de la “lógica del Estado”, ya sea por “producción estatal” o mediante “la producción capitalista sustentada”. Por el contrario, como sugieren Rodríguez y otros/as:

En base a lo producido por todas estas operatorias hasta diciembre de 2013, se puede ver que en total, el Gobierno de la Ciudad produjo 3.279 viviendas desde 2000 hasta la actualidad (año 2013), es decir, un promedio de 234 viviendas por año. Vale tener en cuenta en éste cálculo que a 1.359 viviendas se accedió mediante un crédito hipotecario bancarizado a sectores con cierta capacidad de demostración de ingreso, por lo que la respuesta estatal al déficit habitacional en el período analizado es paupérrima. En este cuadro, cabe señalar, [...] que la operatoria de mayor ejecución ha sido aquella sostenida e impulsada en forma directa por sus adjudicatarios organizados, la Ley 341 colectiva (Rodríguez et al., 2015: 44).

El segundo organismo mencionado, la **CBAS**, funciona bajo la rúbrica de una *sociedad de estado* cuyo objetivo es promover el desarrollo urbano de la zona sur de la CABA. En convenio con el **MDE** y el **IVC**, es el encargado de ejecutar el **Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano** (o por sus siglas **PROSUR Hábitat**). Su presupuesto es muy acotado, y su capacidad efectiva de intervención en villas y asentamientos ciertamente cuestionable. Según un informe de la Auditoría General de la Ciudad publicado en 2013, el Programa adolece de serias limitaciones:

a) el sistema de convenios, mandas y adendas en los que se sustenta es poco transparente; b) las obras proyectadas son incoherentes con los objetivos del programa, sufren demoras como resultado de la falta de previsión, los proyectos están incompletos y tanto los llamados a licitación como las certificaciones presentan irregularidades, y c) existen limitaciones para hacer actualizaciones presupuestarias, desfases entre los inicios de obras y la aprobación y autorización de fondos para realizarlas, baja ejecución del presupuesto total contemplado para el programa e irregularidades en las rendiciones (Arqueros Mejica, 2016: 41).

Otro organismo abocado a la política habitacional en villas de emergencia y asentamientos que irá cobrando relevancia a lo largo de estos años es la **UGIS**. Como figura en la página web del GCBA, creada en el año 2007, la UGIS “tiene como objetivo asistir en situaciones de emergencia social, y organizar, ejecutar y supervisar las obras de solución, mejoramiento habitacional y mantenimiento del hábitat en villas y barrios vulnerables, integrándolos a la trama de la Ciudad a través de obras de construcción o autoconstrucción” (Buenosaires.gob.ar, 2019). El instrumento de política pública en las villas se ejecuta mediante el **Programa de Intervención Social en Villas de Emergencia y NHT**. Dicho programa contempla una serie de intervenciones realizadas a través de convenios con cooperativas de trabajo conformadas por habitantes de las villas, y también por medio de la contratación de empresas privadas que facilitan la provisión de servicios básicos de infraestructura. Los convenios con las cooperativas de trabajo prevén la realización de tareas de saneamiento, desinsectación, desinfección, recolección de residuos y atención de emergencias eléctricas en villas y asentamientos. Otra atribución de la UGIS consiste en la realización de obras de infraestructura en viviendas con riesgo edilicio, sanitario, o que han sufrido algún tipo de siniestro. Por último, se aboca a la provisión de agua potable mediante camiones cisterna, y a la contratación de un servicio de camiones atmosféricos para el tratamiento de los residuos cloacales.

Como se pone en evidencia, la funcionalidad de la UGIS no pasa la de ser un organismo encargado de brindar asistencia en lo que respecta las situaciones más agudas del déficit habitacional en villas de emergencia, que se traduce en garantizar las mínimas y fundamentales condiciones de habitabilidad para los residentes de esos barrios. No deja de ser sugestivo en este sentido que entre 2011 y 2014, su incidencia en el presupuesto total del GCBA pase de un 0,26% a un 0,40%, observándose un alto grado de ejecución de las partidas (Ministerio Público de la Defensa, 2016). Este mínimo crecimiento presupuestario creemos que se explica por la incidencia del conflicto del Parque Indoamericano y por la necesidad de reforzar las políticas de gobernabilidad ya referidas en un apartado anterior. Por otro lado, al funcionar como un organismo fuera de nivel se ve obstaculizado para coordinar políticas de conjunto con otros organismos como el IVC.

Por último, la **SECHI**, que comienza a operar en 2012, tiene entre sus funciones:

Diseñar y supervisar la implementación de las políticas, estrategias y acciones vinculadas a la regularización y urbanización de las villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos informales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Coordinar los programas destinados a la regularización y ordenamiento del suelo urbano. Diseñar, articular y supervisar políticas, estrategias y acciones de acercamiento al vecino residente en villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos informales de la Ciudad. Supervisar la ejecución de las políticas de hábitat y viviendas, que promuevan la reducción del déficit habitacional, el mejoramiento del equipamiento comunitario, infraestructura y servicios, en coordinación con las áreas competentes. Formular, coordinar y supervisar planes y programas de renovación urbana en villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos informales de la Ciudad. Supervisar en coordinación con el Ministerio de Gobierno, el fortalecimiento del Sistema Federal de Vivienda. Diseñar, implementar y supervisar políticas, estrategias y acciones que fortalezcan la cultura cívica y la participación ciudadana en poblaciones vulnerables. Entender en las políticas referidas a las personas con discapacidad. Promover acciones tendientes a la recuperación de la identidad barrial, fortaleciendo la educación en valores (Decreto 660/11).

Se observa así, cómo todo un conjunto de intervenciones públicas en villas y asentamientos que anteriormente se encontraban centralizadas por el IVC pasan a la órbita de la SECHI. De esta manera, se pone de manifiesto la referida fragmentación de la que es objeto la política de hábitat dirigida a los sectores de menores recursos a lo largo del período, contribuyendo a la permanencia del déficit habitacional y a la consolidación de las villas y asentamientos precarios como territorios enajenados de la ciudad formal. Como señala Arqueros Mejica:

La creación de la Sechi se tradujo en una fragmentación y dispersión mayor de las intervenciones en villas. La creación de nuevas dependencias y programas y la integración de entidades privadas no hicieron más que abonar las dificultades de coordinación que se buscaba resolver (Arqueros Mejica, 2016: 42).

A pesar del llamamiento, en el decreto de su creación, a ejecutar políticas tendientes a la “urbanización de las villas”, la SECHI ha tenido un rol semejante al de la UGIS en términos de intervención sobre los barrios informales. Las obras realizadas por esta Secretaría difícilmente pueden ser enmarcadas dentro de lo que se considera un proceso definitivo de integración socio-urbana de las villas a la ciudad formal, sino que responden más bien a una lógica que se ha denominado de “maquillaje urbano” o “acupuntura urbana” (Brikman, 2016). Se trata de obras e intervenciones menores que en cierta manera mejoran la fisonomía de las villas y los asentamientos, e inciden en aspectos infraestructurales puntuales, pero que no repercuten de manera definitiva en la problemática estructural en la que se encuentran inmersos dichos territorios.

Se articulan en torno a tres programas o dimensiones de abordaje:

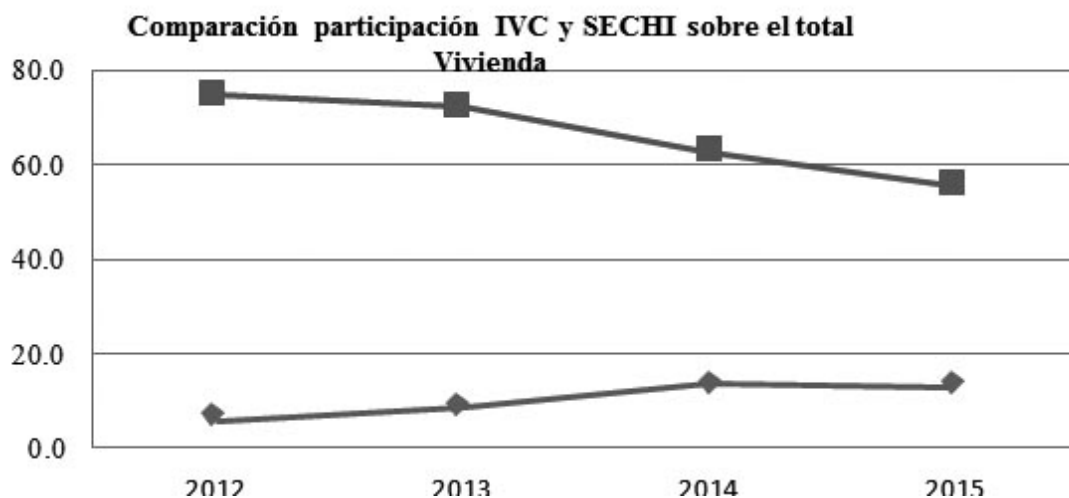
a) **Hábitat**: “El Programa desarrolla actividades definidas como: Provisión de Servicios Básicos, Programa de Ejes Integrales y Acupuntura Urbana, que incluyen tareas de impermeabilización y pintura de edificios, instalación de canchas de fútbol y básquet, puesta en valor de plazas, calles y espacios comunes como sedes sociales en complejos barriales (Soldati, Lugano), entre otras intervenciones” (Ministerio Público de la Defensa, 2016: 108).

b) **Inclusión Social**: Busca “promover la inclusión social desde la perspectiva del hábitat mediante el abordaje de las principales problemáticas, intereses y necesidades de las propias comunidades para fortalecer las redes sociales. Integra el programa la “canalización de demandas que surgen en el proceso de urbanización, regulación y saneamiento, inclusión social y comunitaria, así como también canalizar la oferta que el Estado les brinda a los ciudadanos de las villas” (Ministerio de Desarrollo Económico, 2014: 62).

c) **Mejoramiento de villas**: Persigue el objetivo de “recuperar y poner en valor los espacios públicos de las denominadas Villas 31 y 31 bis e incluye la regeneración urbana del predio mencionado promoviendo e impulsando la urbanización de las villas mencionadas” (Ministerio de Desarrollo Económico, 2014: 65).

En términos presupuestarios, y en contraposición al IVC, la SECHI se ha visto favorecida por el aumento de las partidas que percibe año tras año. Como se observa en el gráfico correspondiente (Gráfico 5), la participación de la SECHI en la función vivienda va creciendo significativamente a lo largo del período. Esto le ha permitido absorber la mayor parte de las obras que se realizan en villas de emergencia y asentamientos, pero sin que existan tentativas de encarar un proceso de integración socio-urbano definitivo para estos barrios informales.

Gráfico 5:



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas presupuestarias de la Dirección General de Gestión Pública y Financiamiento e informes de ejecución presupuestaria de la Dirección General de Contaduría (GCBA).

Las paradojas de la gestión social del hábitat. El GCBA frente a la problemática de la vivienda en villas de emergencia

Como hemos observado a lo largo del artículo, las intervenciones en pos de promover la urbanización de villas y asentamientos han sido ciertamente limitadas y fragmentarias durante el período bajo análisis, privilegiándose una política de “maquillaje urbano” que en nada revierte las condiciones estructurales de la problemática habitacional en los barrios informales.

A pesar de las evidentes limitaciones de las políticas habitacionales en las villas de emergencia de la CABA a lo largo del período, estas intervenciones tienen una particularidad muy sugestiva, y es que los funcionarios del GCBA las enmarcan discursiva y teóricamente en una perspectiva novedosa e innovadora, en términos de planificación urbana. Este nuevo paradigma ha sido denominado “gestión social del hábitat”. Inspirándose en modelos de intervención que han sido aplicados, con mayor o menor éxito, en ciudades como Medellín, Río de Janeiro, y Quito, la gestión social del hábitat manifiesta su interés por revalorizar la dimensión social de las políticas habitacionales, especialmente en lo que refiere a los procesos de integración de hábitats informales a la ciudad formal. En este sentido, busca diferenciarse de las políticas de urbanización tradicionales implementadas en décadas anteriores en distintas ciudades de Latinoamérica, y emparentadas, en mayor o menor medida, con la corriente funcionalista del urbanismo moderno. La crítica más fuerte que dirige este nuevo modelo de planificación urbana a las políticas clásicas de urbanización indica que:

[d]esde esta perspectiva, la construcción de vivienda en espacios informales bajo el formato de la urbanización tradicional, al no considerar la producción previa del hábitat, las tramas sociales y de solidaridad existentes –tanto en sus facetas positivas como en aquellas conflictivas que deben ser encaradas- suele derivar en lo que los especialistas denominan «*refavelización*» de los espacios. [...] Así, al construir unidades físicas sin más, se destruyen los entramados sociales previos, arreglos interfamiliares y esquemas de cuidado, sin generar condiciones para que las relaciones que se reconstruyen se articulen con las lógicas implícitas del proceso de formalización de las viviendas nuevas. Por lo tanto, en la mayor parte de los casos, se generan integraciones sólo espaciales, que no *hacen ciudad* ni generan *derecho a la ciudad* (Asesoría Tutelar, 2014: 36, cursiva del autor).

Hubo un intento fallido de articular los lineamientos de la gestión social del hábitat con las políticas de desarrollo urbano de la zona sur de la CABA, el cual quedó plasmado en el proyecto de ley original que concebía el diseño del llamado **Plan Maestro de la Comuna 8** (Proyecto de ley N° 3257-D-2012). Según el proyecto, la política de hábitat a implementarse se inspira en una perspectiva que refiere “tanto a la mejora del hábitat de los sectores sociales de menores ingresos, como a las condiciones de calidad ambiental que debe guardar el hábitat residencial en su conjunto, atento a la debida preservación de las características singulares de los distintos espacios urbanos” (Proyecto de ley N° 3257-D-2012, Art. 3). En su artículo 8.3.1, postula la ejecución de programas de urbanización de villas en dicha comuna, “en base a criterios de inclusión social, fundados en un financiamiento

sustentable, y orientados por condiciones morfológicas, dotación de espacios públicos, infraestructura e integración territorial” (Proyecto de ley N° 3257-D-2012, Art. 8.3.1). Este proyecto, aprobado parcialmente en 2013, e ideado inicialmente como un plan de desarrollo urbano y hábitat integral para esa zona de la CABA, fue modificado de raíz en el año 2014, aprobándose en diciembre de ese año bajo la denominación “**Promoción de las Actividades de la Producción e Industria Deportiva en la CABA**” (Ley 5235/14). En la ley sancionada, se pone el eje en la creación de un distrito deportivo en la Comuna 8, que posiciona a la construcción de la Villa Olímpica de los Juegos Olímpicos de la Juventud 2018 como máxima expresión de apuntalamiento del desarrollo urbano en ese territorio. En relación a la urbanización de villas, se termina por desdibujar la perspectiva de la gestión social del hábitat que fuera incorporada inicialmente. Únicamente un pequeño párrafo presente en el Artículo 31 hace referencia a una política de urbanización de “barrios nuevos” que habrán de incorporarse al Código de Planeamiento Urbano (Ley 5235/14, Art.31).

Como contrapartida al prácticamente nulo avance de la política habitacional en villas de la CABA se destaca la existencia de un marco normativo que promueve la urbanización de estos hábitats. Desde el año 1998 está en vigencia la Ley N° 148/98, que dispuso la creación de una Comisión Coordinadora Participativa (CPP) cuya función consiste en “diseñar los lineamientos generales de un programa integral de radicación y transformación definitiva de villas y NHT”, a realizarse en un plazo máximo de 5 años.

En su Artículo n° 3 sienta las bases de un programa tendiente a la urbanización e integración sociohabitacional de las villas a la trama urbana formal de la CABA:

- a) un relevamiento integral que describa las condiciones poblacionales de los barrios afectados;
- b) la regularización dominial de las tierras e inmuebles afectados;
- c) la urbanización integral y la integración de estos barrios al tejido social, urbano y cultural de la ciudad, mediante la apertura de calles, el desarrollo de infraestructura de servicios, la regularización parcelaria, la creación de planes de vivienda social;
- d) el fortalecimiento de la infraestructura de servicios y la recuperación de las áreas urbanas adyacentes;
- e) el desarrollo de políticas sociales activas e integrales y el equipamiento social, sanitario, educacional y deportivo;
- f) la planificación participativa presupuestaria de los recursos que se determinen como necesarios para la ejecución del programa;
- y g) la incorporación, a través de metodologías autogestionarias, de los pobladores afectados al proceso de diagramación, administración y ejecución del programa (Ley 148/98, Art.3).

Como se ha hecho evidente, dicha ley no fue ejecutada por las autoridades gubernamentales, quedando simplemente como letra muerta en el Boletín Oficial del GCBA. A pesar de ello, creemos que tanto simbólica como políticamente representa una herramienta jurídica fundamental e irreversible en términos del reconocimiento del derecho de los/las habitantes de las villas de la CABA a un hábitat digno. Una inequívoca conquista, fruto de las sucesivas luchas que fueron dando ellos/as mismos/as, en tanto sujetos políticos, a lo largo de las décadas.

Conclusiones

En el presente artículo, hemos examinado la trayectoria de las políticas urbanas y habitacionales implementadas por el GCBA en la CABA a lo largo del período que comprende los años 2007 y 2015, haciendo hincapié en aquellas destinadas a los sectores de menores recursos, y a los hábitats informales, conocidos popularmente como “villas de emergencia”, los cuales ocupan un lugar destacado dentro de la problemática habitacional; expresión manifiesta de la segregación y la desigualdad socio-territorial en tanto fenómeno persistente de la metrópolis porteña.

Del análisis del entramado de agencias gubernamentales y programas públicos en ejecución a nivel local, se desprenden una serie de conclusiones que apoyan la hipótesis esgrimida en la introducción del trabajo.

En primer lugar, la *fragmentación* de la política habitacional dirigida a dicha población, ha quedado de manifiesto en la heterogénea cartografía de unidades administrativas responsables de la misma: IVC; CBAS; UGIS; SECHI. La heterogeneidad no sería problemática si hubiera existido, durante esta etapa, una *articulación* entre las distintas agencias intervinientes. No sólo no existió tal articulación –ni siquiera a nivel ministerial, prevaleciendo, en su lugar, la constitución de organismos fuera de nivel–, sino que al examinar las atribuciones funcionales de estas agencias burocráticas, se ha detectado una clara *superposición* de competencias –por ejemplo, entre el IVC y la SECHI–.

En segundo lugar, la evolución de las partidas presupuestarias, la ejecución de las mismas y de los distintos programas que cada organismo tiene bajo su órbita, ha mostrado un progresivo *traspaso de recursos y funciones*, que se acentúa a partir de la creación de la SECHI en el año 2012, en claro detrimento del IVC, quien hasta ese entonces

era el principal agente encargado de ejecutar la política habitacional dirigida a los sectores de menores recursos. Esto ha llevado, en la práctica, a una *inconsistencia* burocrática que debilita la posibilidad de diseñar una política pública congruente y sostenible en el mediano o largo plazo.

Dicha situación se agrava si se tienen en cuenta las continuas *sub-ejecuciones* presupuestarias observadas en el IVC año tras año, las cuales son mucho más agudas al interior de la partida de gastos de capital, es decir, la inversión en obras de infraestructura e inmuebles, componente fundamental para revertir el déficit habitacional de los sectores más vulnerables.

Otro aspecto que resulta llamativo a lo largo del período estudiado es la baja participación presupuestaria asignada a la función vivienda dentro del presupuesto del GCBA, siendo la problemática habitacional una de las dimensiones más ostensibles de la desigualdad urbana en la actualidad. No puede dejar de señalarse, en este sentido, la orientación global de la política urbana del PRO durante estos años; que, por medio de las mencionadas políticas de *recualificación y renovación urbana*, así como la apuesta a *grandes equipamientos urbanos*, se ha comportado como un agente fundamental a la hora de allanar terreno para la expansión de grandes inversiones inmobiliarias. En este sentido, el mayor protagonismo del mercado inmobiliario, en su búsqueda por acrecentar la apropiación de rentas extraordinarias en medio de un proceso de rápida valorización del suelo en distintas zonas de la ciudad, entra en tensión con las necesidades habitacionales de los sectores populares, especialmente en la zona sur de la ciudad, donde el déficit y la segregación socio-espacial son mucho más profundos.

En relación a las intervenciones en villas de emergencias y asentamientos informales, lo que parece primar es una continua dilación de políticas que impulsen la (re)urbanización de estos hábitats; aun cuando existe un nada desdeñable andamiaje jurídico-legal, que desde los Poderes Judicial y Legislativo, ha presionado al Poder Ejecutivo local a dar tratamiento prioritario a esa dimensión de la política habitacional, sin obtener resultado alguno. En este sentido, lejos de implementarse políticas que tiendan a la integración socio-urbana definitiva de estos barrios informales al conjunto de la ciudad formal, se ha optado por una política de *maquillaje o acupuntura urbana*, que se materializa en intervenciones menores con el objetivo de trabajar sobre la emergencia más inmediata, fundamentalmente a través de la UGIS –provisión de servicios básicos de infraestructura, obras en viviendas con alto riesgo edilicio, recolección de residuos, etc.-, y a partir de 2011, con la creación de la SECHI, promoviendo políticas que abordan la dimensión sociocultural, pero en tanto no forman parte de una perspectiva integral de mejoramiento del hábitat, se ven estructuralmente limitadas en sus alcances concretos sobre el territorio.

Sobre este último aspecto, hemos destacado la incorporación de un nuevo paradigma urbanístico que se ha denominado “gestión social del hábitat”. En el plano discursivo, la gestión social del hábitat reconoce la importancia y la necesidad de abordar la dimensión social en todo proceso de integración urbana de hábitats informales a la ciudad formal. Sin embargo, en el caso del GCBA, la recuperación de esta dimensión, por medio de la creación de la SECHI, no ha tenido impacto significativo. En el caso de la Comuna 8 -una de las comunas donde la segregación y el déficit habitacional son más notorios-, si bien hubo un intento de incorporación de este nuevo paradigma en el borrador original del Plan Maestro para Comuna 8, éste fracasó rotundamente, privilegiándose el apuntalamiento del desarrollo urbano vía grandes inversiones inmobiliarias.

En conclusión, frente a un escenario de evidente desigualdad y segregación socio-territorial, cuya expresión más visible se hace manifiesta en la proliferación de villas de emergencia y asentamientos informales, el Estado a nivel local ha desempeñado un rol ciertamente cuestionable, al menos durante los años analizados. Podemos afirmar que la política habitacional hacia los sectores más vulnerables del período 2007-2015 adolece de serias limitaciones materiales e institucionales, agravadas por la perspectiva pro-mercado del partido en el gobierno. Sin embargo, reducir la explicación de la insuficiencia del abordaje de la problemática habitacional a la orientación ideológica del gobierno de turno conlleva el riesgo de adoptar una perspectiva instrumentalista, que al comienzo del artículo intentamos evitar.

Para finalizar, no es posible dejar de lado la dimensión estructural en los procesos de producción del espacio. Así, un análisis de las problemáticas espaciales contemporáneas deberá ser necesariamente abordado desde una perspectiva de *totalidad*. El comportamiento y el peso del mercado son variables fundamentales si se quiere dar cuenta de las causas que favorecen la persistencia del déficit habitacional, pero también resulta importante considerar el rol que juegan los habitantes y los movimientos sociales que actúan dentro del espacio urbano en la defensa del *derecho a la ciudad* (Lefebvre, 2017) interpelando a las autoridades gubernamentales para la formulación de políticas públicas que aboguen por producir ciudades más democráticas, así como menos desiguales y fragmentadas.

Bibliografía

Abramo, Pedro. 2011. La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana, Quito, OLACCHI.

ACIJ (Asociación Civil Por la Igualdad y la Justicia). 2014. “El derecho a la vivienda en el presupuesto 2015 en la Ciudad de Buenos Aires”, en <<https://acij.org.ar/el-derecho-a-la-vivienda-en-el-proyecto-de-presupuesto-2015>> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Althusser, Louis. 1988. Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Freud y Lacan, Buenos Aires, Nueva Visión

Arqueros, Mejica. 2016. “La cuestión de radicación de villas: una mirada desde las burocracias estatales”, Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, No 9 (17), pp. 28-49.

Asesoría Tutelar. 2014. Procesos de urbanización de villas de la CABA. Los casos de villa 19-INTA, villa 20 y Los Piletones, en <https://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/dtn19_urbanizacion_en_las_villas.pdf> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

ATE (Asociación de Trabajadores del Estado). 2013. Boletín Estadístico de las Provincias, en <http://www.ate.org.ar/idep/documentos/boletin_estadistico_de_las_provincias_2013.pdf> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Belloti, Alejandri Nicolás, Morresi, Sergio, Vommaro, Gabriel. 2015. Mundo PRO: Anatomía de un partido fabricado para ganar, Buenos Aires, Planeta.

Brikman, Denise. 2016. “¿Gestión social de Hábitat? La política del PRO en las Villas de CABA, 2011-2015”, Quid 16, No 6, pp. 1-26.

Buenosaires.gob.ar. 2019. Desarrollo Humano y Hábitat, Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS), en <<https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitato/ugis>> [Consultado el 17 de septiembre de 2019]

Castells, Manuel. 1974. La cuestión urbana, Madrid, Siglo XXI.

Cicollela, Pablo. 1999. “Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años 90”, EURE, No 25 (76), pp. 5-27.

Cravino, María Cristina y Palombi, Ariel Matías. 2015. “El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, No 8(15), pp. 40-51.

Defensoría del Pueblo CABA. 2015. La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Documento de trabajo elaborado por la Dirección de Vivienda y Hábitat dependiente de la Subsecretaría de Derechos Sociales de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Di Virgilio, Mercedes y Rodríguez, María Carla. 2013. “Ciudad de Buenos Aires: políticas urbanas neoliberales, transformaciones socio-territoriales y hábitat popular”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “A cidade neoliberal na América Latina: desafios teóricos e políticos”, Río de Janeiro.

Gramsci, Antonio. 1999. Cuadernos de la cárcel, Tomo I, México D.F., Ediciones Era.

Guevara, Tomás Alejandro. 2015. ¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires, 1996-2011. Tesis de doctorado. México, Infonavit, PUEC - UNAM.

Herzer, Hilda (comp). 2012. Barrios al sur. Renovación y pobreza en el sur de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Café de las Ciudades.

IVC (Instituto de Vivienda de la Ciudad). 2013. Diagnóstico Déficit Habitacional: CABA 2010. Serie de informes situación habitacional CABA, en <http://bam21.org.ar/comunidad/pluginfile.php/1509/mod_data/content/2605/Serie%20de%20Informes%20situaci%C3%B3n%20habitacional%20CABA-%20Instituto%20de%20viviendas.pdf> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Jaramillo González, Samuel. 2010. Hacia una teoría de la renta del suelo urbana, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.

Lefebvre, Henri. 2017. El derecho a la ciudad, Madrid, Capitán Swing.

Lerner, Jaime. 2005. Acupuntura urbana, Barcelona, Institut d'Arquitectura Avançada de Catalunya (IAAC).

Malavé Mata, Héctor. 1970. "Aproximación a los conceptos de estructura, superestructura y sistema", *El Trimestre Económico*, Vol. 37, No. 146(2), pp. 359-403.

Ministerio de Desarrollo Económico, GCBA. 2014. Programa General de Acción y Plan de Inversiones Años 2014/2016, en <https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/65_ministerio_desarrollo_economico.pdf> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Ministerio de Desarrollo Urbano, GCBA. 2009. Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060, Subsecretaría de Planeamiento.

Ministerio de Hacienda, GCBA. 2015. Censo 2010: Situación y caracterización de los asentamientos precarios en la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Estadísticas y Censos.

Ministerio Público de la Defensa. 2016. Anuario de derechos económicos, sociales y culturales en CABA 2015, en <<https://www.mpdefensa.gob.ar/publicaciones/anuario-derechos-economicos-sociales-y-culturales-la-caba-2015-1>> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

O'Donnell, Guillermo. 1978. "Apuntes para una teoría del Estado", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 40, No. 4, pp. 1157-1199.

Observatorio Metropolitano. 2019. Descripción Área Metropolitana de Bs As (AMBA), en <<http://www.observatorioamba.org/planes-y-proyectos/amba#descripcion>> [Consultado el 17 de septiembre de 2019]

Observatorio Metropolitano. 2019b. Datos Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), en <<http://www.observatorioamba.org/planes-y-proyectos/caba#datos>> [Consultado el 17 de septiembre de 2019]

Oszlak, Oscar. 2017. *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, EDUNTREF.

Pérez, Pedro. 2014. "La mercantilización de la urbanización. A propósito de los "conjuntos urbanos" en México", *Estudios demográficos y urbanos*, Vol. 28, No. 3, pp. 481-512.

Poulantzas, Nicos. 2005. *Estado, poder y socialismo*, México D.F., Siglo XXI.

Prévôt Schapira, Marie-France. 2002. „Buenos Aires en los años '90: metropolización y desigualdades“, *EURE*, No 28(85), pp. 31-50, en <<https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500003>> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Rodríguez, María Carla, et al. 2015. „Contradiendo la Constitución de Buenos Aires. Un análisis de los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires en el periodo 2003-2013“, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Documentos de Trabajo No 72.

Topalov, Christian. 1979. *La urbanización capitalista: Algunos elementos para su análisis*, México, Edicol.

Tzeiman, Andrés. 2017. *Radiografía política del macrismo. La derecha argentina: entre la nación excluyente y el desafío democrático*, Buenos Aires, Caterva.

Wertheimer, Marina, et al. 2016. "La ciudad expulsiva: Políticas habitacionales hacia los sectores populares en la Ciudad de Buenos Aires durante el periodo 2003-2015", *Contested Cities*, Eje 3, Artículo 3-545, en <<http://contested-cities.net/wp-content/uploads/sites/8/2016/07/WPCC-163545-WertheimerLekermanCarmanOchsenius-CiudadExpulsiva.pdf>> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Decretos y leyes:

Decreto 2075/07, BOCBA N° 2828 del 10/12/2007, en <https://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=111719&qu=c&ft=0&cp=&ri=1&rf=1&im=&ui=0&printi=&pelikan=1&sezion=2347221&primera=0&mot_toda=&mot_frase=&mot_alguna=&menu_id=33174> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Decreto 660/11, BOCBA N° 3811 del 14/12/2011, en <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/20111214_2ax.pdf> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Ley 148/98, BOCBA N° 621 del 29/01/1999, en <<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley148.html>> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Ley 1252/03, BOCBA N° 1853 del 08/01/2004, en <<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1251.html>> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Ley 5235/14, BOCBA N° 4628 del 30/04/2015, en <<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5235.html>> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Proyecto de ley N° 3257-D-2012, en <https://es.scribd.com/document/320796373/3257-D-2012-Version-Original-Plan-Maestro-Comuna-8#from_embed> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

FRANCISCO JOSÉ L'HUILLIER. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Magíster en Sociología Económica en el Instituto de Altos Estudios Sociales – Universidad Nacional de San Martín. Actualmente es Investigador en formación en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe. Sus líneas de investigación principales tienen como eje el vínculo entre políticas habitacionales y movimientos sociales urbanos en la Ciudad de Buenos Aires, así como el análisis de distintas dimensiones de los procesos de integración socio-urbana de hábitats informales a la ciudad formal. Correo electrónico: franciscolhuillier@hotmail.com

16

Revista Mexicana
de Análisis Político
y Administración Pública

remap

CIUDAD CREATIVA DIGITAL EN GUADALAJARA:
ACTORES Y PROCESO SOCIOPOLÍTICO

Alberto Arellano Ríos

CIUDAD CREATIVA DIGITAL EN GUADALAJARA: ACTORES Y PROCESO SOCIOPOLÍTICO

DIGITAL CREATIVE CITY IN GUADALAJARA: ACTORS AND SOCIOPOLITICAL PROCESS

Alberto Arellano Ríos

Resumen: Este artículo analiza el proyecto de Ciudad Creativa Digital en la ciudad de Guadalajara, Jalisco. El texto se concentra en el contexto político en el que diversos actores e instituciones han intervenido en la cristalización de este proyecto urbano. El caso es significativo en la medida que se ve una compleja interacción de actores e instituciones en la implementación de un proyecto de ciudad.

Palabras clave: Ciudad Creativa Digital, agenda, políticas públicas, Guadalajara.

Abstract: This paper discusses the Digital Creative City project in Guadalajara, Jalisco. The text focuses on the political context in which various actors and institutions have intervened in the crystallization of this urban project. The case is significant insofar as you see a complex interaction of actors and institutions in the implementation of a city project.

Keywords: Digital Creative City, agenda, public policies, Guadalajara.

INTRODUCCIÓN

Diversos proyectos se han formulado o implementado para posicionar al Área Metropolitana de Guadalajara (AMG)¹ como un espacio urbano que no sólo atraiga inversiones sino que la posicionen en el contexto de las ciudades globales. Algunos de ellos fueron, o son, “Puerta Guadalajara”, la infraestructura derivada de los XVI Juegos Panamericanos, entre ellos las polémicas Villas Panamericanas, el Centro Cultural Universitario, la Ciudad Creativa Digital (CCD), entre otros.² Y este artículo abordará el último proyecto desde una perspectiva analítica procesual y dinámica. Esto es darle sentido lógico a lo que acontece, mediante la forma en que se da la interacción entre diversos actores quienes están afuera u ocupan estructuras políticas y/o de autoridad en una arena de políticas públicas. En dicho análisis se da cuenta de los ritmos de las situaciones conflictivas y de cooperación. Siguiendo a Graeme C. Moodie (1996: 60), es el sentido que tienen o adquieren las relaciones de fuerza y poder, es decir, la arena de la política, el premio de la política y el residuo de la política. Esto es la “condición política” la cual debe entenderse haciendo referencia a tres elementos. El primero a la forma en cómo se elige una política o a un dirigente. El segundo es el desacuerdo que se genera por esa política o elección, tanto de quienes las apoyan como los que están en contra. Y el tercero es que tanto la política como el dirigente elegido y los procesos de selección, instituyen una diversidad de posibilidades de interacción (Moodie, 1996: 63); y el reto académico es darle sentido lógico.

La pregunta que articula este texto se plantea en los siguientes términos: cómo conciben el proyecto de CCD los actores e instituciones implicadas. La respuesta a dicha inquietud lleva a sostener que los actores e instituciones implicadas en el proyecto de CCD no tienen claridad y consenso en su formulación y diseño, lo cual ha provocado que su proceso de implementación sea intermitente. El problema radica en que en los actores no haya claridad en si es un proyecto de innovación basado en intangibles de industria digital o un proyecto urbano, o ya de plano meramente inmobiliario.

1 Formal y jurídicamente el AMG se integra por nueve municipios: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo. A mediados de 2019 se integró a esta área urbana el municipio de Acatlán de Juárez.

2 “Puerta Guadalajara” se le concibió como un complejo arquitectónico cultural, residencial, corporativo y recreativo. Hasta el año de 2018 se encontraba “suspendido”. Pero comprendía la construcción del Centro Cultural de Las Américas, un hotel, un Centro Comercial, un Centro de Convenciones (Pal de Congresos), 18 torres de vivienda media (9 de 35 pisos y 9 de 25 pisos) y una torre de oficinas corporativas de 62 niveles, la cual sería la torre más alta de la ciudad y de México, además de convertirse en uno de los edificios más altos de Latinoamérica. La construcción estaba planeada para finalizar en el 2012. El complejo incluiría también oficinas de uso mixto, restaurantes y áreas de entretenimiento. Pero terminado el año de 2018 sólo fue una proyección. Después de los XVI Juegos Panamericanos que se celebraron, el entonces gobernador Emilio González Márquez confirmó durante su discurso de la ceremonia de clausura que la ciudad buscaría los Juegos Olímpicos del año 2024. El Centro Cultural Universitario es un complejo de la Universidad de Guadalajara que reúne hasta el momento el Auditorio Metropolitano, la Nueva Biblioteca Pública, el Conjunto de Artes Escénicas, y reunirá a el Conjunto de Artes Visuales, el Museo de Ciencias Ambientales y el Distrito Cultural con los parques Mediático y Temático, además de áreas comerciales. Este complejo arquitectónico poco a poco se está cristalizando.

Con las manivelas anteriores, el texto se estructura en tres pilares. En el primero se contextualiza y reflexiona acerca de las *Smart Cities* como un fenómeno global. En el segundo se da cuenta del proceso sociopolítico de la formulación e implementación de la CCD. En el tercero se valoran las percepciones y posiciones de algunos actores inmersos en el proceso de implementación del proyecto de CCD como política pública. Cabe precisar que este artículo tiene como base una indagación documental, hemerográfica, trabajo de campo y cinco entrevistas semiestructuradas realizadas a actores clave. En tanto que el periodo de estudio abarca los años de 2012 a 2019.

EL CONTEXTO GLOBAL: LAS *SMART CITIES*

Smart Cities es un concepto que en el castellano se traduce como ciudades inteligentes o como ciudades digitales, en este documento será usado de manera indistinta. Aunque Mariella Casas (2014) nos dice que el concepto no es nuevo, éste se viene trabajando al menos desde un par de décadas, pero más desde una concepción tecnológica que sociológica. El concepto y lo que implica se vuelve importante en la medida que en un entorno de globalización económica: la *Smart City*, son una idea sustantiva para comprender las dinámicas de una ciudad en un contexto global (Casas, 2014). A grandes rasgos Casas nos precisa que una *Smart City* es una ciudad que utiliza las tecnologías de información y comunicación, no solamente para la transmisión de información que resulta consustancial para el funcionamiento de la ciudad, sino también para el aprovechamiento de otros recursos: físicos, materiales y humanos que permitan su auto sustentabilidad pero, sobre todo, generen conocimiento (Casas, 2014).

Al respecto cabe decir que en Iberoamérica se debatió e hizo suyo el concepto. En un repaso cronológico y sobre todo de investigaciones que abonen a las ciencias sociales se encuentra en primer lugar el trabajo de Mitchell (2007) donde hace un recorrido histórico por las diferentes estructuras físicas de las ciudades. Hace notar que en el siglo XXI las ciudades poseen o están en este complejo sistema nervioso artificial. Este contexto es crucial para constituir nueva inteligencia *en y para* las ciudades al combinar el *software* con las redes de telecomunicaciones digitales, la inteligencia integrada de forma ubicua y los sensores e identificadores con nuevas formas de gestión de las ciudades y con efectos en los modelos de uso del espacio urbano (Mitchell, 2007).

En otro artículo de Berra (2013) en el análisis de dos experiencias: Piamonte y la Ciudad de México, intentó poner de relieve cómo la distribución de las tecnologías de la información y comunicación (TIC's) constituyen una condición necesaria, pero no suficiente, para un desarrollo inteligente. Esta autora sostiene que no es el instrumento en sí, sino que lo más importante es la organización y los modelos de agregación adoptados por los sujetos que operan en los contextos territoriales (Berra, 2013).

Párrafos atrás, Casas (2014) dijo que el concepto no era nuevo, pero que éste se refería a ambientes en los que la inteligencia artificial predomina; y que el comportamiento y las necesidades se anticipan, pero sobre todo en donde las prácticas sociales se transforman. Y esto son los temas que interesan mucho a las ciencias sociales. Casas asentó que si bien los tecnólogos han observado cuidadosamente el funcionamiento eficiente de las ciudades digitales a fin de transformarlas en ciudades inteligentes, poco se ha hecho para observar la transformación de los ambientes de comunicación que se gestan en su interior (Casas, 2014).

Por otro lado, Fernández y Rincón (2014) enfatizan que las TIC's desde el punto de vista social penetran el entramado social y lo reconfiguran. Para ello realizan un estudio que describe el uso de las TIC en ciudades que distan desemejarse de la urbe tradicional y donde se usa racionalmente dichas tecnologías. Observan que los entornos más inteligentes logran cerrar brechas entre sus usuarios. Es decir, estas ciudades ponen a disposición de sus pobladores todos sus recursos tecnológicos disponibles y sus aportes al servicio de sus habitantes, cuyo fin último es el bienestar común. Concluyen que las denominadas ciudades inteligentes son hoy en día urbes que combinan la interconectividad de redes para la confortabilidad del ciudadano con capacidades diversas (Fernández y Rincón, 2014).

En otro texto Weiis (2015) discute la experiencia de Porto Alegre, Brasil. En su investigación observaron que la implantación de innovaciones TIC's a los servicios públicos proporcionó una mayor eficiencia en las actividades de gestión de la ciudad. También se estudió a las *Smart City* como una estrategia de visión futurista de la sociedad del conocimiento del departamento en lugar como Sucre-Colombia de Quiñones *et. al.* (2016). Su estudio concluyó que existían debilidades en el conocimiento de las universidades, empresas y gobierno en el desarrollo completo de las características y categorización de *Smart City*, por lo tanto dicha tecnología no solventa situaciones de sostenibilidad y desarrollo de las comunidades (Weiis, 2015).

En el contexto del Estado español, López *et al.* (2017) realizan un análisis de las ciudades de Santander, Valencia, Bilbao y Donostia. En él indagaron cómo las corporaciones locales interactuaban con las experiencias de

innovación social digital colectivas. Por éstas entendieron las redes de personas y organizaciones que mediante las tecnologías digitales innovaban social y ambientalmente. En su estudio observaron que las ciudades que intentan transitar al discurso de las Ciudades Inteligentes, en la parte de la participación e innovación social, están lejos llevarla a la práctica y son más limitados sus alcances (López *et al.* 2017).

En otro artículo donde se comparan los modelos de ciudad digital, en específico los casos de Béjar, España, y la Ciudad de México, se observó cómo el proyecto de Ciudad Digital era importante como elemento en la globalización urbana del siglo XXI. En él las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) fueron importantes en la medida que son una base fundamental de una tendencia global, pero debido a los contextos urbanos disímiles, se tendría que considerar como elemento transversal en los modelos de gestión urbana concretos y específicos (Benítez, 2017).

En la idea de comparar procesos de innovación socio-tecnológica centradas en las tecnologías de información y comunicación (TIC), se encuentra un trabajo de Finquelievich y Feldman (2015). Su preocupación es evaluar y medir la innovación, así como las metodologías empleadas. Después de revisar algunos marcos teóricos sobre los indicadores a medir, se aplican sistemas de medición de la innovación en tres ciudades de diferente tamaño de la provincia de Buenos Aires: La Plata, Bahía Blanca y Tandil (Finquelievich y Feldman, 2015).

Finalmente, Hernández (2017) nos dice que en el ámbito público y académico se ha asentado con mucha fuerza la difusión del concepto de ciudades del conocimiento en el mundo. Señala que el concepto de ciudades del conocimiento se materializa en estrategias deliberadas que buscan, entre otras cosas, ayudar al crecimiento económico y mejorar la planeación urbana. Al respecto nos dice que algunos gobiernos locales de México han incluido a las ciudades del conocimiento en sus agendas gubernamentales como proyectos a largo plazo, aunque con resultados distintos. De tal modo que hace una revisión conceptual concreta y describe algunas iniciativas que se han realizado en las ciudades mexicanas. Se describen los casos de la Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Pachuca, Guanajuato, Querétaro y Torreón. Concluye que en el país, se ha logrado difundir y posicionar esta tendencia en las ciudades mexicanas como una alternativa para los gobiernos locales. No obstante, en su agenda, diseño e implementación se han enfrentado con dos fenómenos que son complejos: la planeación urbana y el crecimiento económico. De ahí que las iniciativas tengan ciertos avances pero también limitaciones (Hernández, 2017).

En este tenor, la CCD comienza a ser de interés como objeto de estudio para visualizar sus alcances y limitaciones. Al respecto hay dos trabajos que deben ser enunciados. El primero es de Carlos Navarrete (2018) en el cual, y desde la perspectiva de la gobernanza, se analiza a la CCD como “un proyecto urbano” donde se observa la interacción de redes de actores y una sociedad por movilizar. La “coordinación y fricción” en la acción política se vuelven nodales en el análisis en el sentido de que se logre el “proyecto común”. El arsenal teórico de la gobernanza es circunscrito a las nociones de la innovación y la complejidad. De ahí que se analicen el Plan Maestro, y aunque de manera esquemática, a los actores e instituciones que intervienen en la agenda, la interacción entre actores y sus posicionamientos. El capítulo concluye que en el caso de la CCD no bastan las buenas intenciones, y que si bien hay interacciones que dan cuenta de nuevos esquemas diferentes a los tradicionales de gobernar, los nuevos mecanismos de gobernar no son del todo efectivos para concretizar dichos proyectos en tiempo y forma (Navarrete, 2018).

Luego en otro texto, Álvaro Guevara (2018) analiza en el caso de la CCD la red vecinal del parque Morelos donde se concretiza este proyecto y en los esquemas de la gobernanza. En el barrio histórico, antes pensado e intervenido con las Villas Panamericanas, luego con la CCD, se intenta contrastar los discursos oficiales y dominantes de la creatividad e innovación con los de los pobladores originarios y nuevos en el territorio. El análisis, además de llevar a reflexionar que la creatividad e innovación se deben ver más allá de intervenciones urbanas y procesos de gobernanza, en los cuales si bien es abierto, idealizado y romantizado, en la realidad se yuxtapone un proceso de inclusión y exclusión entre un barrio tradicional y la innovación tecnológica (Guevara, 2018).

En este sentido y por lo que se deduce, y al ser una posición personal, la gobernanza debe apostar más por ser un marco analítico que una narrativa prescriptiva, normativa y “evangelizadora”. De este modo, este artículo apuesta más por un análisis procesual, en donde la literatura clásica y contemporánea de las ciencias sociales da cuenta de cómo las estructuras sociales, políticas e institucionales se desgastan, cambian o se transforman. Además de que el análisis se centra en comprender el conflicto y darle lógica al consenso y cooperación, así como en observar la realidad sin modelos o esquemas *a priori*, normativos o prescriptivos. En esto radica la diferencia con respecto a los trabajos anteriores que se han hecho de la CCD y de temáticas que versan sobre las *Smart Cities*.

CCD: UN PROYECTO ENTRE TENSIONES, PROMESAS E IRREGULARIDADES

El complejo urbano, y proyecto para impulsar al AMG como una ciudad global, fue en su momento la CCD. El proyecto fue oficialmente presentado el 30 de enero de 2012 por el entonces presidente Felipe Calderón. Se anunció como un megaproyecto que albergaría y desarrollaría *clusters* digitales y tecnológicos. Se presentó como un ecosistema urbano sustentable y de interacción entre talento creativo, empresas de tecnología y medios digitales, industria cinematográfica, negocios locales y complejos habitacionales, con miras a convertirse en el centro multimedia más grande de América Latina. Pero hasta a principios de 2019 la promesa no se había cristalizado en su totalidad, y apenas se estaban construyendo y terminando el primero de los tres edificios prometidos como proyecto arquitectónico y de intervención urbana.³

El proyecto original de CCD



54

Fuente: <https://www.economista.com.mx/tecnologia/Gobierno-de-Jalisco-replantea-el-proyecto-de-innovacion-Ciudad-Creativa-Digital-20190425-0038.html>

Desde la posición formal y el discurso oficial CCD es un proyecto de renovación de un entorno urbano para consolidar un espacio ideal para las personas, un escenario moderno e interconectado donde el talento y la creatividad generan conocimiento, impulsan el uso de nuevas tecnologías y mejoran la calidad de vida en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Ubicada en el corazón de la capital de Jalisco, CCD concentra industrias creativas tales como firmas productoras de cine, televisión, videojuegos, animación digital, medios interactivos y aplicaciones móviles, entre otras más, posicionando con ello a Jalisco como un centro productivo relevante para un sector que hoy en día es vanguardia en la economía global.⁴

Los proyectos catalizadores en torno a la idea integral de CCD, éste como un núcleo o “cerebro” tecnológico que se coordinara con otros, fueron: a) espacios públicos como el Parque Morelos, el Paseo Alameda y el Conector Peatonal Multinivel; b) espacios educativos como el Campus *Ingenium*, *Infobox* y el Museo Mexicano de los Medios y la Mercadotecnia (M4); fuentes de aprendizaje y capacitación de la industria creativa y digital; c) espacios para empresas que consistió en la adecuación inmediata de inmuebles y construcción de espacios flexibles como el Primer Complejo Creativo y el Bloque 11, y el impulso global de sus ideas a través del CIADE.⁵

3 El estudio del Plan Maestro tuvo un costo de 70 millones de pesos (Entrevista a Hugo Córdoba). Guadalajara fue escogida dentro de once ciudades por el MIT (*Massachusetts Institute of Technology*) quien con su ello avaló el proyecto. A decir de Julio Acevedo se debió al ecosistema que tiene: conjunto de industria, universidades y cámaras, asociaciones y el gobierno, también la sociedad, y, la cuádruple hélice trabajando conjunto. (Entrevista a Julio Acevedo).

4 http://ccdguadalajara.com/es_ES/ consultada en mayo de 2018.

5 http://ccdguadalajara.com/es_ES/ consultada en mayo de 2018.

La rehabilitación del Parque Morelos



Fuente: Fotografías tomadas por Maricela Gutiérrez Mondragón el 25 de septiembre de 2018.

Pese a este discurso los siguientes párrafos tienen como intención dar cuenta del proceso sociopolítico en el que CCD se ha convertido en una arena de políticas públicas. Para comenzar se debe señalar que como ocurre en México para la cristalización de este proyecto se creó un fideicomiso.⁶

El Fideicomiso Ciudad Creativa Digital Guadalajara se encargó de operar y cristalizar la iniciativa teniendo a Mauricio Navarro Gárate como su primer presidente. También se instituyó el Prosoft (Programa para el Desarrollo de la Industria del Software), el cual fue una bolsa federal multimillonaria con complemento estatal y privado para financiar proyectos y empresas del sector de las tecnologías de la información.⁷ Sin embargo, una de las críticas al Prosoft fue que más que beneficiar a las pequeñas firmas locales se ha centrado en empresas consolidadas transnacionales con presencia en la entidad. Por lo que la distribución y disputa de los recursos financieros entre los empresarios de Jalisco no han estado exentas de conflicto.⁸

Pero más que adentrarnos en el Prosoft en sí, este artículo se adentrará en CCD como el proyecto que intenta ser impulsor de una idea o marca de ciudad. Para comenzar es necesario precisar que a finales de 2011 la ciudad de Guadalajara fue elegida para instalar la CCD, ganándole la licitación a otras sedes ubicadas en los estados de Nuevo León, Puebla, Baja California y Querétaro. El proyecto contó con el apoyo del fideicomiso del gobierno federal ProMéxico, el ayuntamiento de Guadalajara, el gobierno de Jalisco y organizaciones empresariales como la Cámara Nacional de la Industria Electrónica de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (Canieti), además del prestigiado Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT, por sus siglas en inglés), quien fue presentada como asesora del proyecto.

El lugar que se eligió para concretizar la CCD fueron las inmediaciones del Parque Morelos. Un parque con amplia tradición, ubicado en el centro histórico y que tiene serios problemas de inseguridad pública y prostitución. Pese a dichos problemas, el proyecto se propuso aprovechar los terrenos que el ayuntamiento de Guadalajara compró con motivo del fallido proyecto de las Villas Panamericanas bajo el argumento de la CCD reactivaría esa parte del centro histórico.⁹ En los inicios en los que se presentó y anunció el proyecto CCD, se dijo que más de 20 mil personas vinculadas a la producción de contenidos multimedia para animación, VFX, videojuegos, cine y actividades afines serían el soporte de innovación y creatividad del proyecto.

Como se dijo anteriormente, el proyecto de CCD fue anunciado e inaugurado el 30 de enero de 2012 por el entonces presidente de la República: Felipe Calderón Hinojosa. En la efervescencia se aseguró que una de las razones por las que se eligió al estado de Jalisco fue porque en la entidad se fue construyendo el *Silicon Valley* de América Latina y porque la creatividad de los jaliscienses inmersos en la industria era incomparable.¹⁰

El proceso de formulación e implementación de CCD es complejo y multidimensional en posiciones discursivas y situaciones políticas e institucionales. Y como en todo proyecto de política pública que tiene un recurso para ejercer hay disputas. También porque en el proyecto hay un problema de diseño o conceptualización entre diversos discursos y posiciones entre actores e instituciones, los cuales no se ha logrado equilibrar y en qué medida la innovación o lo intangible del proyecto con elementos urbanos e infraestructura, o peor meramente inmobiliario. Al final, la lucha por el recurso en su mayoría público hace que los actores en la arena medien y se confronten entre sí.

El fideicomiso de CCD ha tenido dos presidentes de manera visible: Mauricio Navarro Gárate y Julio Acevedo. El organismo desde su creación ha estado señalado y acusado de malos manejos financieros, erráticas decisiones o problemas en su gestión. Cuando en sus proyecciones comenzaron a retardarse, emergieron los problemas. Hasta el año de 2016 no se había construido el primero de los tres edificios proyectados. Si bien el primer edificio comenzó a tener forma en el año de 2019, ante el retardo de la construcción la empresa alemana de tecnología automotriz e industrial Bosch se retiró del proyecto.

6 El Fideicomiso es un contrato mediante el cual, el “fideicomitente” transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos. El fideicomitente es la persona física o moral que aporta al fideicomiso bienes o derechos de su propiedad. El “fiduciario” es la Institución que recibe en propiedad fiduciaria dichos bienes o patrimonio; y el fideicomisario es la persona que recibe el beneficio, puede ser el propio fideicomitente o un tercero. En el caso del Fideicomiso de CCD su comité se integró por representantes de los tres niveles de gobierno, y de la asociación civil “Guadalajara Ciudad Creativa”, compuesta, a su vez, por más funcionarios, cámaras empresariales y universidades, sin otros sectores sociales más amplios.

7 El Prosoft se fundamentó en la idea de que el Estado juega un papel crucial como coordinador en un entorno de gobernanza para corregir algunos de los factores identificados como causas de la debilidad del sector y el mercado. El Prosoft buscó fungir como una herramienta que facilitara la habilitación del entorno al fortalecer alineación de objetivos y acciones del Gobierno de la República, las entidades federativas y los sectores privado y académico”. Véase sus Reglas de Operación.

8 De acuerdo a lo que transparentó el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Jalisco (Cococytjal), de 2007 a 2014, el Prosoft significó en la entidad una inyección de recursos públicos frescos que asciende a alrededor de 1221 millones de pesos. Las empresas beneficiarias fueron: Academia de Cine en Guadalajara, *Adkin Creative Group*, Ambiente Cerámico de Occidente, *Amesol*, *Bust Incorporated*, *ComputerLand*, *Dreamsky Animation Studios*, *Enixcorp*, *Fabrica Mexicana de Software*, *MGDC*, *Oncofármacos*, *Silicon Networks*, Transforma empresas (véase Ávila, 2014).

9 Es necesario precisar que antes la zona fue considerada para construir las villas para los Juegos Panamericanos de Guadalajara 2011. De tal modo que el Ayuntamiento de Guadalajara pagó más de 350 millones de pesos en fincas para utilizar los terrenos aledaños al parque. No obstante, el proyecto fue desechado por la Organización Deportiva Panamericana (Odepa) aduciendo inseguridad y caos vial. Además, que la Villa contó con la oposición activa de habitantes de las zonas colindantes.

10 El gobernador Emilio González Márquez fue más allá y aseguró que CCD sería como “el Hollywood de las artes digitales”. Las expectativas sobre el proyecto fueron tan altas que se habló incluso de la presencia de compañías de nivel mundial como *Pixar*, *Dream Works*, *Disney* y *Electronic Arts*, *Universal* y *MGM* (véase Ávila, 2014).

En el proceso de construcción del primer módulo de CCD en 2015 surgió la primera polémica. Esta consistió básicamente en el riesgo que significaba el daño patrimonial, arquitectónico y los permisos respectivos.¹¹ Luego en junio de ese mismo año hubo un problema con la compañía constructora que debía hacer las primeras obras del complejo. Según trascendió a la opinión pública esto se debió a que la licitación no se hizo efectiva porque según la versión oficial la constructora nunca se presentó a firmar el contrato.¹² Ante el hecho anterior, y en otra licitación, se favoreció a *Breysa* Constructora. Empero el costo del edificio aumentó a 299.6 millones de pesos, lo cual se atribuyó principalmente al encarecimiento del dólar y a la necesidad de invertir 6.1 millones de pesos para la remodelación y protección de la Casa Baeza (Ávila, 2014).

A reserva de detallar el proceso de interacción política e institucional en CCD de cómo se asentó en el centro histórico, el uso de los recursos públicos ha sido un problema desde el principio: éstos van desde señalamientos de irregularidades, malos manejos y corrupción hasta su abierta y evidente disputa pública por ellos. Por ejemplo, en 2014 se anunció la creación de un *Fondo de Capital de Riesgo CCD Ventures*, un fondo de apoyo a diversos proyectos tecnológicos. El dinero para este nuevo órgano constaba de 96 millones de pesos, 20 millones donados por el Fideicomiso Maestro de CCD, 46 de capital privado de origen desconocido (ya que nunca se dieron a conocer los nombres de las empresas inversoras) y 30 millones de pesos del Instituto Nacional del Emprendedor (Inadem), dinero que terminaría por no utilizarse. En abril de 2016, el fideicomiso de CCD anunció la devolución de los 30 millones de pesos al Inadem, bajo el argumento de que no había buenos proyectos que merecieran la inversión (Herrera, 2016).

Sin embargo, esa devolución del dinero provocó reacciones en contra, como la de Gabriel Torres Espinoza, director de la Asociación Jalisciense de Industrias Creativas (AJIC) y director de Medios-UdeG, quien señaló que ese recurso no se utilizó por ineficiencia y burocracia, y pidió cambios en el Fideicomiso de Ciudad Creativa Digital. Señaló que la CCD es un proyecto que ha tenido muchos tropiezos “por una mala gestión” y la dualidad de funciones entre lo que es Ciudad Creativa Digital Asociación Civil y la presidencia del Fideicomiso (Ávila, 2014).¹³

En este entorno conflictivo los actores implicados en la arena de esta política, Ricardo Gómez Quiñones, en ese entonces presidente del Consejo Coordinador de la Industria Cinematográfica y Audiovisual (CCICA), señaló que ellos tenían parte del fondo de CCD, así como Fernando Lebrija, vicepresidente del organismo y cineasta, que el consejo asesoraba a la CCD para crear contenidos. A la búsqueda de ese recurso se unió *Kaxan Media Groupse*; sin embargo, el 27 de agosto de 2014 se retiró de la zona y se estableció en su actual sede, el edificio México, Innovación y Desarrollo (Mind). Otra empresa que se retiró por falta de apoyos e incentivos prometidos del gobierno de Jalisco, vía Ciudad Creativa Digital, para la industria de la animación, fue *Huevo Cartoon*. La compañía tenía su sede en Guadalajara, pero se mudó a la Ciudad de México en diciembre de 2014 (Ávila, 2014).

En 2015, CCD contó con un presupuesto de 34 millones 761 mil 160 pesos y gastó en nómina 10 millones 582 mil 683 pesos para 20 puestos de la plantilla. También se dedicaron 24 millones de pesos a gastos por servicios generales, 16 millones más que en 2014. Además hubo gastos elevados en viajes. Por ejemplo, un viaje a París, del 7 al 12 de octubre de 2013, tuvo un costo de 67 mil 543 pesos y se cargó al erario de Jalisco, no al Fideicomiso. En contraparte, apenas se invirtieron 193 pesos con 25 centavos en materiales y suministros para CCD en todo el año de 2014 (Herrera, 2016).

Jaime Reyes Robles, titular de la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICYT) en el gobierno del priísta Jorge Aristóteles Sandoval, habló el 28 de enero de 2016 sobre la llegada de 27 empresas generadoras de contenidos digitales para darle empleo a 500 profesionistas este año en CCD. La realidad fue otra y sólo mostró la presencia de una empresa: Bosch, la cual instaló su Centro de Desarrollo el 24 de abril de 2014 con una inversión de 1.1 millones de dólares y espacios de empleo para 200 jaliscienses. Se instaló en un edificio cercano al Parque Morelos, ubicado en la calzada Independencia y la calle Industria (Herrera, 2016).

Gabriel Torres Espinoza consideró que CCD tuvo una visión demasiado enfocada a lo inmobiliario, en vez de preocuparse por desarrollar la creatividad y cultura digital. Para él, los actores se entramparon en temas de construcción, licitaciones con muchos errores, dudas, y la nula transparencia. Además de faltar interlocución con las

11 Lo que generó controversia fue la altura del edificio (alrededor de 47 metros), el cual ponía en peligro la declaratoria del Instituto Cultural Cabañas como Patrimonio de la Humanidad, así como que había un acuerdo con el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) con los gobiernos de Jalisco y Guadalajara para que los edificios destinados a CCD deberían tener una altura máxima de 27 metros.

12 La Secretaría de Infraestructura y Obra Pública (SIOP) eligió a Grupo Casgo como la compañía encargada de hacer las primeras obras. El proyecto presentado por Casgo tenía un valor de 280 millones de pesos. En la licitación hubo otras dos participantes: Constructora Ral de Occidente en asociación con Trivelca Construcciones, con un proyecto de 290.8 millones de pesos, y M3 Creación, junto a Arejal Construcción y Equipos Industriales, y JM Constructora y Supervisión, con un edificio de 295 millones de pesos (Ávila, 2014).

13 No obstante, se debe decir que detrás la reacción de este actor y organización está el grupo político Universidad de Guadalajara que poco a poco viene cristalizando su proyecto de Centro Cultural Universitario, pero tiene además otros intereses y posiciones. En el campo político se percibió que los fondos despertaron el interés del grupo político que encabeza Raúl Padilla López, jefe máximo de la Universidad de Guadalajara. Fue así que el 10 de marzo de 2016 emergió de pronto una Asociación Jalisciense de Industrias Creativas, en manos de Gabriel Torres Espinoza, director de la Operadora del Sistema Universitario de Radio, Televisión y Cinematografía de la Universidad de Guadalajara.

empresas digitales y creativas de Jalisco. Enfático señaló que Mauricio Navarro Gárate, “no tenía ni conocimiento ni experiencia acreditada para gestionar un proyecto de esta envergadura” (Ávila, 2014).

Por otro lado, el grupo de empresarios encabezados por Ricardo Gómez Quiñones, presidente del Consejo Coordinador de la Industria Cinematográfica y Audiovisual de Jalisco (CCICA), en su momento expuso que se les estaba asegurando una parte del recurso, a través de sus gestiones directas con el presidente del fideicomiso de la CCD, Mauricio Navarro Gárate. No obstante, fue el mismo Gómez Quiñones quien hizo públicas las gestiones que sostenía con Navarro Gárate, presidente del fideicomiso de la CCD, y quien fungió como secretario de Promoción Económica tapatío, durante la alcaldía de Sandoval Díaz. De ahí surgió una polémica con el grupo *Kaxan*, la cual, una vez más evidenció, los problemas del proyecto en su conjunto.¹⁴

Como se observa el Fideicomiso, y el proyecto en general, no estuvieron exentos de crítica. Desde su constitución hubo problemas en su gestión. Insistentemente se le ha acusado de opacidad y mal uso de recursos públicos. Y en ese juego de actores centrales están Francisco Demetrio Flores Lozano, cuya firma es *Future Engineering and Manufacturing* quien recibió 15 millones de peso del Fondo en 2015. Recibió contratos por adjudicación directa del Instituto de la Infraestructura Física Educativa estatal para equipo tecnológico de escuelas por 19 millones 652 mil 274 pesos. El Fondo ha financiado solo a seis empresas, dos recibieron 15 millones de pesos: la de Flores Lozano y Colibrí 3D; *Green Works Technologies* recibió 6 millones 878 mil 300 pesos; *E-Sport L.A.*, 2.5 mdp; y *Craftingek* y *Espiral Technologies*, 1.5 millones de pesos cada una (Ávila, 2014).

El primer filtro para la selección de empresas para financiar fue la administradora *Geltung*, dice la cláusula 9.2 F. El dueño de *Geltung* es el empresario Juan Jaime Petersen Farah, que también posee al competidor de Uber: *Citydrive*, y es hermano de Alfonso Pertesen, político panista, y Diego Pertersen, directivo del diario local *El Informador* (Herrera, 2016). No está claro el método usado por el Fideicomiso para elegir a *Geltung* como administradora del fondo, pero le fue redituable.

En 2016 era notorio que no había avances en las obras de infraestructura: los edificios. Los retrasos en su construcción, la opacidad en el manejo y transparencia de los recursos con los que opera, la desorganización e incomunicación entre los sectores que coordinan el proyecto, y empresas y sector público decepcionados por el escaso desarrollo del mismo son algunos de los factores que han minado la credibilidad de CCD (Gallegos, 2016).¹⁵

Fue hasta 2017 cuando comenzaron las obras ante la designación de nuevo presidente del Fideicomiso, Julio Acevedo. Y en junio de 2018 la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ) revisó los ejercicios fiscales 2015 y 2016, y lo que fueron notas mediáticas y parte de la confrontación política ante la gestión del proyecto de CCD, se encontró que 79.4 millones de pesos no pudieron ser acreditados en quince cuentas públicas (Torres, 2018). En otro informe de 2017 la Auditoría Superior de la Federación (ASF) observó que la SIOP (Secretaría de Infraestructura y Obra Pública) realizó pagos indebidos en volúmenes de obra, contratación simulada de personal y falta de estudios de mercado para determinar a los contratistas del primer complejo de la CCD. El daño al erario público alcanzaron los 73 millones 466 mil 34 pesos.¹⁶

Como se mencionó anteriormente, la lentitud del proyecto de CCD provocaron que la empresa Bosch, la primera importante que se había instalado en la zona, se retirará ante la extenuación en la implementación del proyecto. Las autoridades locales no parecieron preocuparse, pues paulatinamente fueron transformando el proyecto de innovación y de reconversión social en planes inmobiliarios en los que las irregularidades fueron poco a poco descubiertas (Serrano, 2018).¹⁷ Así saldrían relucir y sintetizarse el proceso difícil, tortuoso, complicado, irregular

14 El éxito como empresario de Ricardo Gómez Quiñones y *Kaxan Media Group* se remonta al año de 2011, cuando el juego que desarrolló, *Taco Master*, se volvió la aplicación más descargada de la *App Store* de *Apple* a nivel mundial. El proyecto mexicano había superado a otros como *Angry Birds*.

Esto fue resaltado por la revista *Forbes*, en su edición mexicana del 19 de noviembre del 2013, cuando colocó a *Kaxan* a la cabeza de las “10 startups mexicanas listas para cambiar al mundo”. Pero el empresario también tiene detractores. Sobre el empresario pesa un señalamiento en medios por haber beneficiado a empresas con familiares suyos con el subsidio Prosoft en el 2010, durante su presidencia en Canieti, sin embargo, aclaró a Reporte Índigo, esta Cámara no fue organismo promotor del fondo aquel año, sino el Coecytjal.

El comunicado lo firman *Metacube*, *Gyroskopik Studios*, *Larva Games*, *Huevo Cartoon*, *Karaokeulta*, *Ploop*, *Lizard Films* y *One Simple Idea* (véase Herrera, Luis, 2015).

15 Para Hugo Córdoba, director por unos meses del Fideicomiso, el proyecto (edificios) señala que no se iban cumplir con las especificaciones de sustentabilidad y requerimientos tecnológicos (agua, electricidad, internet, etc.) por la dificultad de coordinación que tendrán, y las limitaciones que tienen los que lo encabezan (entrevista a Hugo Córdoba).

16 La ASF confirmó que el Gobierno de Jalisco entregó 51.3 millones de pesos (MDP) a la empresa Consorcio constructor Diestro S.A. de C.V., sin demostrar que la empresa cumplió con las obras para las que fue contratada. El primer informe de la Auditoría pública 2017, publicado el 14 de junio de 2018, señaló que el Gobierno del Estado y el Fideicomiso de CCD deben hacer una aclaración por 51 millones 365 mil 815 pesos. El monto se dividió en dos tipos de irregularidades: obra no ejecutada por un monto de 30.9 millones de pesos y el resto, los 20.4 millones de pesos, por dos diferencias entre el volumen de obra pagado y la obra realmente ejecutada por el contratista. Véase “Empresa fantasma de CCD recibió 51.3 MDP por obra inexistente: ASF lo confirma”, 11 de julio de 2018. <http://udgtv.com/noticias/empresa-fantasma-ccd-recibio-mdp-obra-inexistente/>

17 En una investigación del periódico *NTR-Guadalajara* en colaboración con *44Lab*, se dio a conocer que la construcción del edificio principal se le otorgó a una empresa fantasma. El domicilio que quedó registrado en el padrón de contratistas del gobierno del estado estaba en un evidente abandono cuando fue visitado en dos ocasiones, además de que los dos domicilios que aparecen en la página web de la empresa son pequeñas viviendas en la ciudad de Colima, donde nada saben de los constructores (Serrano, 2018).

o de incompetencia para que el proyecto se viera cristalizado y se sumara a los otros proyectos de ciudad que han intentado impulsar al AMG en un contexto global.

Lo anterior provocó que el gobernador Enrique Alfaro relanzará el proyecto de CCD en la feria de emprendimiento e innovación *Talent Land 2019* (febrero). En ella reconoció que “hubo fallas” pero que el proyecto era viable y bueno. En esta tesitura, en el Congreso de Jalisco se presentó un paquete iniciativas para eliminar para eliminar Organismos Públicos Descentralizados (OPD) y crear algunos nuevos, así como crear la Agencia de Industrias Creativas que sustituirá al Fideicomiso de Ciudad Creativa Digital. La Comisión de Desarrollo Económico y Competitividad, dio entrada a la iniciativa para crear esta nueva agencia que se encargaría de implementar el plan maestro de CCD, lo que no significaba impunidad. La razón era concretizar el proyecto y eliminar la figura de Fideicomiso como una figura jurídica y blindada que favorecía la opacidad (véase Ríos, 2019).

Los tres edificios construidos en el proyecto de CCD



EN SÍ QUÉ ES CCD: POSICIONES Y PERSPECTIVAS DE LOS ACTORES

El proceso anteriormente descrito mostró la disputa de una política en una arena social. El análisis se centró en fuentes documentales, hemerográficas y virtuales. Si bien dieron pistas de la relación entre actores e instituciones en la opinión pública, hacen de lado las narrativas y concepciones que algunos actores tienen o tuvieron del proyecto de CCD de las cuales pueden dar cuenta de los elementos estructurales. Si bien un proceso se cierra con la sustitución de la figura del Fideicomiso por una “Agencia” ante las vicisitudes que tuvo. Aún con el cambio formal de dicha figura es necesario encontrar los elementos ordenadores de dicho espacio social, y que incluso comparte con otros proyectos urbanos o de ciudad que ha tenido el AMG. Para ello el siguiente apartado busca delinearlos a partir de algunas entrevistas semiestructuradas realizadas a actores claves en la implementación de la CCD en el año de 2016.

La primera cuestión es saber cuál es la posición que se tuvo ante el Fideicomiso. Desde luego quiénes lo encabezaron su posición era positiva en tanto que para sus críticos no. Por ejemplo, para Ismael del Toro, en ese entonces coordinador de los diputados de MC en el Congreso local, planteó que si bien no era la figura correcta porque siempre había opacidad, se debía buscar otra que pudiera administrar recursos públicos y privados para un proyecto. Si bien en su momento consideró a Julio Acevedo como una persona capaz, lo negativo de los fideicomisos era la pérdida de recursos, y malos manejos, (entrevista a Ismael del Toro).

Una de las razones por las que los recursos no se ejercían fue porque los empresarios locales no tenían la capacidad de ejercer ese recurso. El entonces diputado por el PRI (Partido Revolucionario Institucional) y presidente de la Comisión de Ciencia y Tecnología, Oswaldo Bañales, explicó que el Fideicomiso era un capital de riesgo en donde el gobierno federal enviaba por ejemplo: “30 mdp, te dice empresario aprovéchalo a través de un fideicomiso B de Ciudad Creativa Digital, me los tienes que regresar en un año. Si tú no estás en condiciones de potencializar un negocio que en un año te genera un retorno de 30 millones de pesos” no te arriesgas (entrevista a Oswaldo Bañales); y más enfático señaló que los mismos empresarios dijeron: “no tiene sentido aprovechar algo que no podemos aprovechar y que nos va a generar problemas” (entrevista a Oswaldo Bañales).

De este modo, la principal razón por la que dinero no se ejerció (400 mdp) radicó en que el recurso no es un “Prosoft” (un procampo de apoyo directo sin control). El dinero que se buscó entregar sería con base en proyectos y especificaciones técnicas y administrativas, y muchos de los que lo solicitaban no cumplían con los requerimientos (entrevista a Hugo Córdoba).

Otro factor por los que el Fideicomiso falló en su operación fue la ausencia información que implicaba elevar costos, pero otro específico fue que no se vislumbraban las bondades de insertarse al mundo global, no sólo en la parte de los edificios, el cuartel creativo, el parque, etc., (entrevista a Oswaldo Bañales). Aquí inicia el debate de saber fondo cómo es que se concibe el proyecto de CCD: urbano o digital, o si es una combinación de ambos en qué grado.

60

Como se mencionó en la primera parte de este artículo, lo significativo del proyecto son dos cuestiones: primero, no saber con claridad si el proyecto es inmobiliario o de innovación en los términos de la literatura de las *Smart Cities*; y el segundo, que alrededor de este proyecto hay una lucha por los recursos públicos que otorga el Estado mexicano y que los grupos privados se pelean y hacen negocios al amparo del poder público. Esto como lo evidente en la arena pública, pero lo que habría que reflexionar es qué hay de trasfondo. En este sentido, CCD es un proyecto que no tiene claridad. Y con la evidencia que a continuación se va a mostrar quedará más clara esta idea.

Las posiciones discursivas o narrativas de algunos actores centrales presentan la ambivalencia del proyecto a saber si es urbano o de innovación. Al respecto Julio Acevedo, valora que hay universidades, industrias electrónicas que desde hace 40 años se instalaron en esta parte del país. Pasaron de proporcionar servicios a generar conocimiento:

...luego investigación y desarrollo, y ahora hay esa *expertis*, hay esa cultura de innovación, hay esa cultura de creatividad y además tenemos una herencia cultural maravillosa... Se generaron contenidos audiovisuales, computación, software interactivo. A veces no sabes diferenciar en un videojuego que tanto es software y que tanto es creatividad, combinar y con trabajar el área de software, el área de IP y el área de creatividad (entrevista a Julio Acevedo).

Para Julio Acevedo CCD es un tema con varias aristas: es de industria, un tema urbano, un tema social y un tema de ciudades inteligentes. Y en la coyuntura, ante los fracasos y la indefinición planteó que fue porque “si pones una persona con una constructora lo que va a ver es un tema urbano y otra persona lo va a ver con otro sesgo. Esto es un proyecto que primero tienes que crear la industria y luego todo va a ser una repercusión adicional, el que la vivienda, el que el comercio, pero primero tienes que crear la industria” (entrevista a Julio Acevedo).

Al menos en el discurso el proyecto se ve vinculado con otros que contribuyan a redensificar como un *cluster* en el centro del AMG. Pero también es visto como un proyecto de ciudad en un contexto global. Para Ismael del Toro es una los proyectos más importantes del presente siglo para Guadalajara, que detonen todo este desarrollo metropolitano en esta parte del país. Pero que, como otros, no se ha podido cristalizar plenamente (entrevista a Ismael del Toro).

La desarticulación del proyecto se explica porque muchos actores no comprenden realmente la sustancia de Ciudad Creativa Digital. El proyecto no tiene que ver nada más con la creación de *comics* o con la creación e material audiovisual o con la instalación e algunas empresas o la instalación de algunos departamentos ahí, sino con el aprovechamiento del talento y la creatividad. Eso es lo complicado del mismo: “articular intangibles” (entrevista a Oswaldo Bañales).

Para un exdirector del fideicomiso CCD es un proyecto que está pensado o se pretende implementar con una visión netamente metropolitana. Y al entrevistarlo planteó que no CCD no se sabe si es un proyecto urbano o de industria creativa, o si es una mezcla: en el mejor de los casos conciben al proyecto como proyecto de innovación de industria creativa digital con idea o proyección urbanística. Oswaldo Bañales es de la última posición. Al respecto nos dice que CCD puede cambiar la imagen urbana del centro histórico de Guadalajara. Enfático precisa que el proyecto puede aprovechar la construcción de la línea 3 y la ampliación de la línea 1 del tren eléctrico, así como los proyectos de movilidad no motorizada; por ejemplo, las ciclovías (entrevista a Oswaldo Bañales).

A la impresión anterior se suma un problema de coordinación intergubernamental. Si bien a cuenta gotas se han construido los edificios, torres y demás proyectos urbanos, CCD demuestra una vez más la ausencia o débil coordinación inter-institucional (entrevista a Oswaldo Bañales). No obstante, de manera intermitente el proyecto ha sido viable (entrevista a Ismael del Toro).

Una debilidad más del proyecto es que la participación ha sido endeble o dirigida, aún que ha habido foros de participación de consulta e información o mecanismos de parlamento abierto (entrevista a Ismael del Toro), éstos han sido limitados. Y por lo tanto la socialización del proyecto si bien es conocido en lo general, imperan más dudas e inquietudes. Más aún en el trabajo vecinal y barrial en la zona centro. Los habitantes de alrededor aunque conocen y ven con buenos ojos el proyecto, además de tener una expectativa positiva, la parte de la “redensificación” del centro no los convence mucho. Pero en el discurso oficial CCD tiene como objeto convergente darle “mayor calidad de vida a la gente que vive en el centro y creo que si ven al proyecto como una oportunidad de generar calidad de vida en el entorno de su vida cotidiana de los habitantes del centro” (entrevista a Ismael del Toro). Al respecto Oswaldo Bañales, señala que los conflictos se derivaron del desconocimiento y la falta de comunicación de esos intangibles. Pero los obstáculos, con el paso del tiempo se vieron reducidos y probabilidades de riesgo al mínimo (entrevista a Oswaldo Bañales).

Como se mencionó párrafos atrás el proyecto de CCD tuvo muchas vicisitudes en su implementación, los cuales han sido más de índole político (entrevista a Julio Acevedo). Esta dificultad política se ha dado en un entorno e interacción entre sujetos concretos e instituciones (entrevista a Ismael del Toro); tales como el gobierno del Estado, con todas las dependencias que les corresponde directamente el proyecto, y el gobierno de Guadalajara por el territorio donde se empieza a desarrollar, además de diversos actores e instituciones globales y nacionales, así como económicos y sociales que instituyen una arena de políticas compleja. Esto sin contar con que aún el proyecto, aunque se diga, no se lo han apropiado los ocho municipios metropolitanos. De ahí que se tenga un problema de profunda descoordinación y “marca de ciudad”.

La experiencia internacional ha señalado que cuando ha habido procesos de gobernanza, tales como en Hamburgo, Barcelona, Corea o Singapur, en el fondo hay una cuestión para pensar en un modelo de ciudad. El asunto es que la viabilidad y los problemas de implementación del proyecto entre los actores e instituciones involucradas no estuvieron en la misma ruta de colaboración y de compartimiento de información: básicamente en la gestión y uso del recurso público (entrevista Oswaldo Bañales). CCD dio cuenta que en el espacio social los empresarios, los inversionistas, los creativos, los investigadores y universidades no estaban en sintonía con los gobiernos. El proyecto se lee y está bien como idea y proyección. Pero faltó unificar criterios, estrategias comunes para colaborar (entrevista Oswaldo Bañales).

Finalmente, y en otra lectura, Hugo Córdoba, indicó que el problema principal que tuvo el Fideicomiso de CCD no era en sí de corrupción sino del poco tino de las personas que lo encabezaron para los abordar sus temas de administración, contabilidad y gestión. Esto es así porque el Fideicomiso recibió dinero público y quienes lo dirigían lo manejaban como empresa privada. Para él entonces, los actores centrales y ganadores del proyecto, y que “llevaron mano” (hasta antes de 2018) eran Julio Acevedo, Jaime

Reyes, Mauricio y Gabriel Torres y entre sus acuerdos y desacuerdos se vieron reflejados en la gestión del mismo. Debido a que ellos, directa o indirectamente, determinaron el tipo de industria, empresas y sujetos que fueron susceptibles de participación y apoyo, y por lo tanto, en las vicisitudes del proyecto en sus altas y bajas (entrevista a Hugo Córdoba).

EL SALDO FINAL DEL PROYECTO

CCD, como otros proyectos urbanos o para el AMG en un contexto global, es un objeto de disputa entre e instituciones públicas y particulares al existir y ejercerse recursos públicos. Del caso, como un hecho significativo e importante, es útil para explicar sociológicamente una realidad y poder generalizar a partir de resaltar cuatros elementos en los que los proyectos urbanos y de ciudad se entrelazan. Los tres primeros son estructurantes que repercuten en el cuarto como proceso. Éstos son de índole institucional, formulación y diseño de políticas, así como el político, que sumados repercuten en su implementación.

En el de índole institucional, el proyecto de CCD como “cluster digital”, y por analogía comparado con otros proyectos de diversa índole que hay en el país y en diversas ramas económicas, se usa y abusa de la figura del Fideicomiso. Y la experiencia ha señalado que estas figuras jurídicas en la práctica favorecen la opacidad y una mala gestión de los recursos públicos.

En el que versa sobre la formulación y diseño, se observó que en CCD no hay consenso en sí es un proyecto de innovación, urbano o de innovación de intangibles de industria digital. En su concepción más limitada y porque así sea puesto en práctica se reduce a proyectos inmobiliarios. Aunque se intenta presentar como un proyecto central, éste no se vincula con otros de ciudad, y si lo hace se da manera desarticulada y no integral. Esto condiciona que el proyecto sea intermitente porque se interrumpe o cesa y luego prosigue en su materialización.

El que tiene que ver con la cuestión política, se observa que CCD es un proyecto que si bien demanda coordinación intergubernamental en su implementación, la cooperación se da más en la lógica del forcejeo. Es decir, que entra los actores e instituciones más que una cooperación armoniosa y prescriptiva hay oposición, resistencia, enfrentamiento y contraposición. De ahí que la mediación de fuerzas, resistencias mutuas, impugnaciones y señalamientos mutuos son las constantes en CCD como una arena de políticas públicas. Por lo que el reto analítico fue darle lógica y sentido.

Finalmente, y como resultado de las tres anteriores, el problema en su implementación, y considerando la factibilidad del mismo, se concluye entonces que CCD ha sido un proyecto viable pero a cuentagotas. Esto es que se CCD lentamente se cristaliza. No como dice un diseño, proyección y viabilidad técnica sino como lo permite la factibilidad política y las condiciones sociopolíticas e institucionales lo permitan. Además, de que en este proyecto se observa que la participación ciudadana y vecinal es limitada. Y hay que señalarlo con contundencia que es acotada y reducida por mucho que el discurso político y de la función pública la enarbole.

BIBLIOGRAFÍA

- Benítez-Gutiérrez, Gabriel, 2017, “Ciudad digital: paradigma de la globalización urbana”, *Revista Bitácora Urbano Territorial*. Colombia, Universidad Nacional de Colombia, vol. 27(1), pp. 79-88.
- Berra, Mariella, 2013, “De la ciudad digital a la ciudad incluyente. La construcción de un capital sociotécnico”, *Sociológica*, México, UAM, vol. 28(79), pp. 7-49.
- Casas, María de la Luz, 2014, “Ciudades inteligentes y ambientes de comunicación digital”, *Global Media Journal*, Monterrey, ITEMS, vol. 11(22), pp. 1-20.
- Guevara Castillo, Álvaro, 2018. “¿Innovación y creatividad en gobernanza? (Des)articulación en redes de gobernanza, en Carlos Alberto Navarrete Ulloa (Coord.), *Gobernanza en Distritos Creativos y Culturales Metrópolis en Latinoamérica*, Guadalajara, CUCSH-Universidad de Guadalajara, pp. 136-187.
- Fernández, Luisenia y Derlisiret Rincón, 2014, “Ciudades inteligentes como espacios de integración para individuos con capacidades diversas”, *Neotium*, Venezuela, Fundación Miguel Unamuno y Jugo, vol. 10(28), pp. 71-83.
- Hernández Mayorga, Nielsen Daniel, 2017, “Las ciudades del conocimiento en México: una revisión entre la teoría práctica”, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Vol. VI (1), enero-junio, pp. 95-108.

- López, Aurora, Álvaro Fernández y Alejandra Boni, 2017, “La innovación social digital colectiva y la administración en el entorno de la Ciudad de México”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, España, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 18, pp. 23-42.
- Finkelievich, Susana y Patricio Feldman, 2015, “Innovación y ciudades en la sociedad de la información. Ciencia, tecnología y Políticas Públicas”, *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura y Sociedad*, Argentina, Universidad Nacional del Nordeste, vol. 18 (18), pp. 169-190.
- Weiss, Marcos, Bernardes, Roberto Carlos y Flavia Luciane Consoni, 2015, “Smart cities as a new practice for urban services and infrastructure management: the experience of Porto Alegre”, *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 7(3), pp. 310-324.
- Mitchell, William, 2007, “Ciudades inteligentes”. *UOC Papers. Revista sobre la sociedad del conocimiento*, Barcelona, España, Universitat Oberta de Catalunya, núm. 5, pp. 3-11.
- Moodie, Grame C., 1996. “1. La política trata del gobierno”, Adrián Leftwich (comp.). *¿Qué es la política? La actividad y su estudio*, México, FCE, Col. Breviarios, pp. 45-69.
- Navarrete Ulloa, Carlos Alberto, 2018, “Gobernanza de la Ciudad Creativa Digital en Guadalajara”, en Carlos Alberto Navarrete Ulloa (Coord.), *Gobernanza en Distritos Creativos y Culturales Metrópolis en Latinoamérica*, Guadalajara, CUCSH-Universidad de Guadalajara, pp. 27-76.
- Quiñones, Elkin, Yan Carlos y Norcelly Carruyo, 2016, “Smart city: visión futurista de la sociedad del conocimiento en el departamento de Sucre, Colombia”, *Negotium*, Venezuela, Fundación Miguel Unamuno y Jugo, vol. 12(35), pp. 3-18.

HEMEROGRAFÍA

- Ávila, Jonathan, 2014, “Opacidad en adjudicación directa”. *Reporte Índigo*. Disponible en: <http://www.reporteindigo.com>
- “Empresa fantasma de CCD recibió 51.3 MDP por obra inexistente: ASF lo confirma”, 2018, 11 de julio. Disponible en <http://udgtv.com/noticias/empresa-fantasma-ccd-recibio-mdp-obra-inexistente/>
- Gallegos, Andrés, 2016, “Los escombros de Ciudad Creativa”. *El Diario NTR*. Disponible en: <http://www.ntrguadalajara.com>
- Herrera, Luis, 2016, “Los socios confidenciales de Jalisco”. *Reporte Indigo*. Disponible en: <http://www.reporteindigo.com>
- Herrera, Luis, 2015, “Ciudad creativa... y opaca”. *Reporte Indigo*. Disponible en: <http://www.reporteindigo.com>
- Herrera, Luis, 2014, “Denuncian favoritismos en Ciudad Creativa”, Disponible en: <http://www.reporteindigo.com>
- Ríos, Julio, 2019, “Agencia de Industrias Creativas sustituiría a fideicomiso de Ciudad Creativa Digital”, 22 de enero de 2019. Disponible en <http://udgtv.com/noticias/jalisco/agencia-industrias-creativas-sustituiria-fideicomiso-ccd/>
- Sonia Serrano, 2018, “Ciudad Creativa, pero de irregularidades”. *Diario NTR-Guadalajara*, 14 de abril. Disponible en http://www.ntrguadalajara.com/imprimir.php?id_notas=96799
- Torres, Gabriel, 2018, “Ciudad Creativa Digital, el fideicomiso de las irregularidades” *Milenio Jalisco*, 7 de junio.

ENTREVISTAS

- Acevedo García, Julio, 2016, presidente del Fideicomiso Ciudad Creativa Digital. Realizada por el autor el 23 de agosto.
- Bañuelos Orozco, Edgar Oswaldo, 2016, diputado local del PRI y presidente de la Comisión de Ciencia y Tecnología del Congreso del Estado de Jalisco, Guadalajara. Realizada por el autor el 29 de agosto.
- Córdoba, Hugo, 2016, ex director del Fideicomiso por tres meses. Realizada por el autor el 2 de noviembre.
- Del Toro, Ismael, 2016, diputado local de Movimiento Ciudadano y coordinador de su bancada. Realizada por el autor el 29 julio.
- Torres, Gabriel, 2016, director de Medios de la Universidad de Guadalajara. Realizada por Carlos Navarrete.

ALBERTO ARELLANO RÍOS. Profesor-investigador en El Colegio de Jalisco. Doctor en Ciencias Sociales por el CIESAS y miembro del Sistema Nacional de Investigadores-Conacyt: Nivel I. Es Miembro de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Sociología, Asociación Mexicana de Ciencias Políticas, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Red Historia y Balance de la Ciencia Política en México, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales y Miembro de la Academia Jalisciense de Ciencias. Sus temas de estudio e interés son los procesos de cambio político, los gobiernos locales, las políticas públicas y los grupos políticos. Correo electrónico: aarellano@coljal.edu.mx

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 Perce 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).

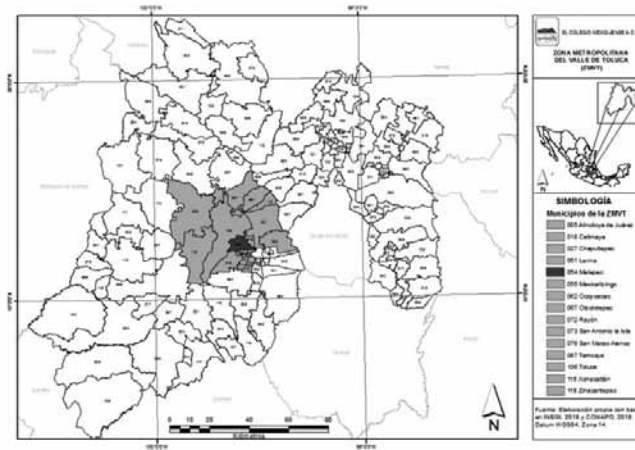
5 Este software hace visibles las relaciones inscritas entre los actores. Es un instrumento de análisis de datos que permite presentar las

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

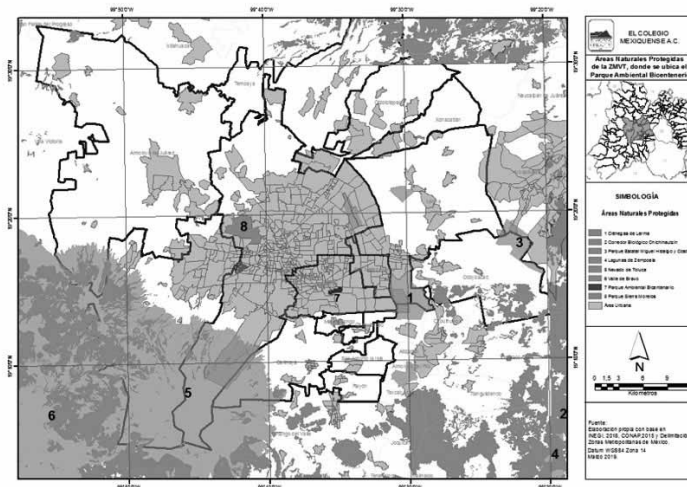
La relevancia de este ejemplo radica en la organización de distintos actores para recuperar un espacio público para uso comunitario ante una acción estatal de privatizarlo. El desarrollo de esta acción se enmarca en un proceso de negociaciones y lucha social con el gobierno del Estado de México (a partir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

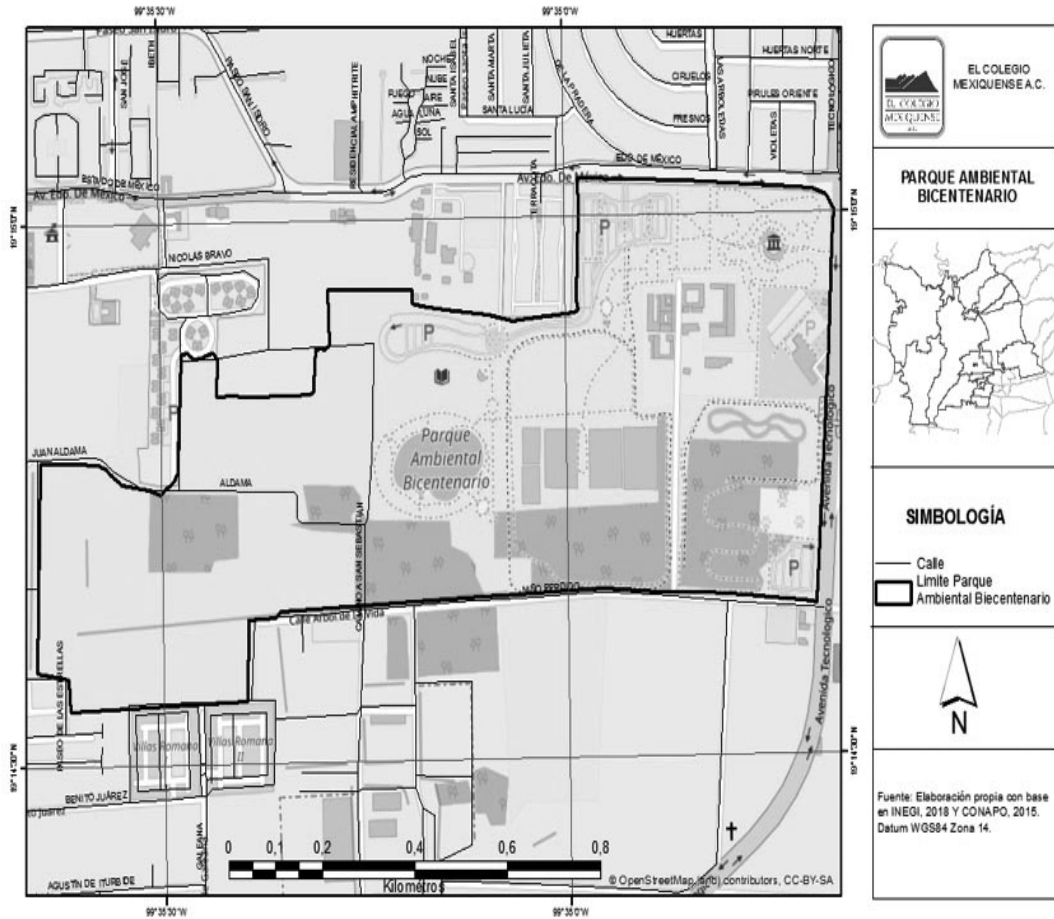
Como era de esperarse, el municipio y la ciudad de Metepec atraviesan por un conjunto de problemas derivados de un proceso altamente desordenado y acelerado de urbanización, lo que ha ocasionado consecuencias como:

- 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 ciudadana”⁹).
- 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

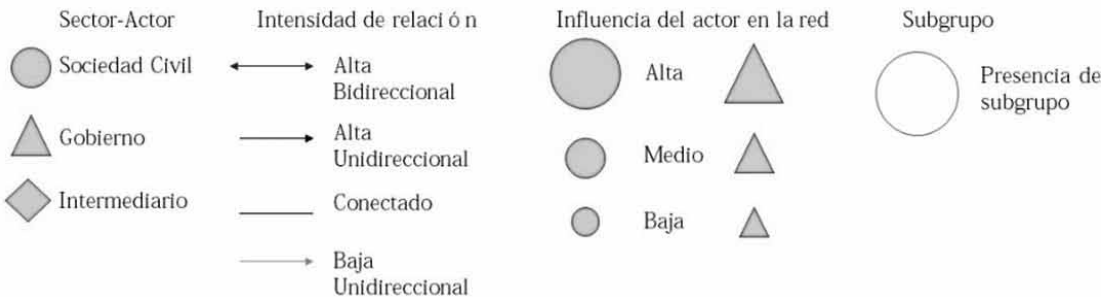
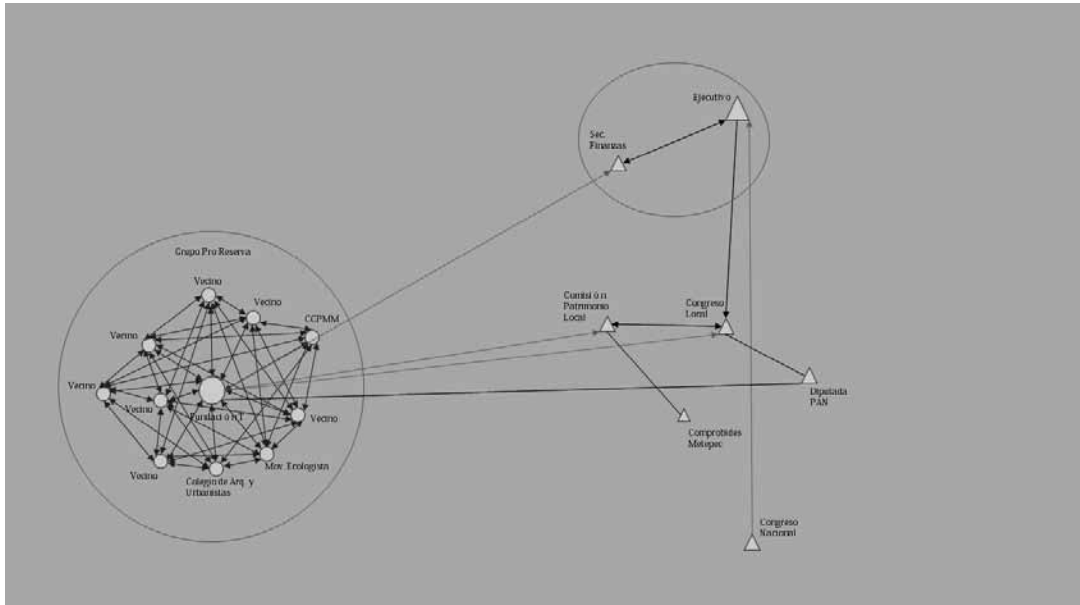
Dentro del gobierno del Estado de México se pueden ubicar actores clave para esta fase de conflicto. El poder ejecutivo, representado por el gobernador constitucional, Enrique Peña Nieto, y por la Secretaría de Finanzas que encabezaba Luis Videgaray, son señalados como los principales promotores del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

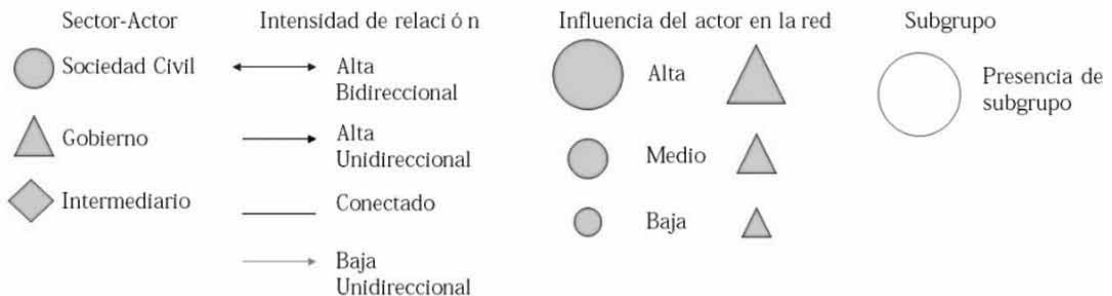
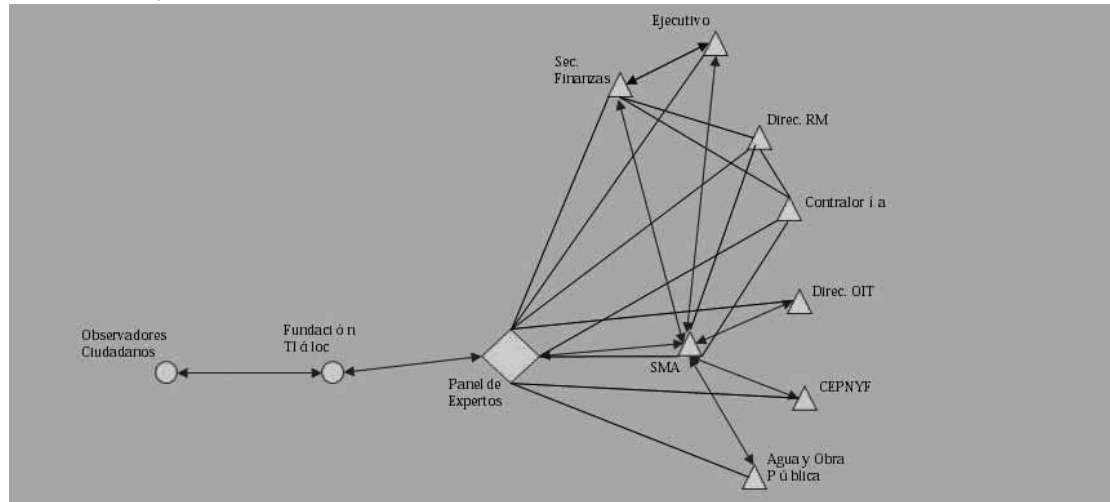
- Carlos Gómez Flores, Director de la Fundación Mundo Sustentable
- Alfonso Iracheta, Investigador de El Colegio Mexiquense A.C.
- Enrique Leff, representante para México de la ONU para el Medio Ambiente²
- Mario Molina, Investigador y premio nobel de química
- José Sarukhán, ex rector de la Universidad 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.

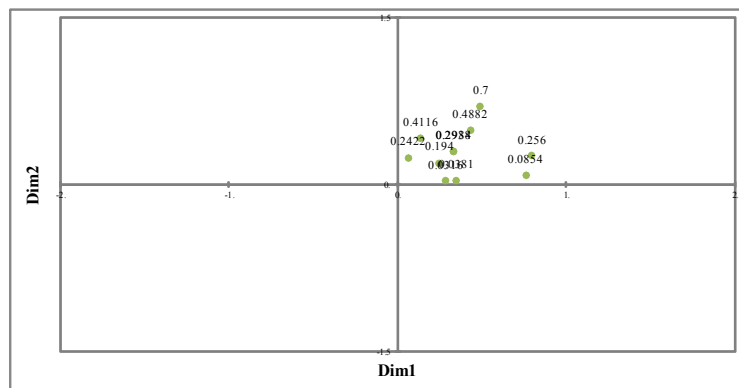
Finalmente, puede señalársele como un territorio de lo cotidiano (Catenazzi y Chiara, 2015), siendo este un elemento central de su composición, pues antes de ser reconocido jurídicamente para un fin, cumplía ya con este, que es el de ser un espacio recreativo, de encuentro social y de espacio no urbanizado.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

16

Revista Mexicana
de Análisis Político
y Administración Pública

remap

EL PROYECTO DE RECUPERACIÓN
DE LA BARRANCA TEPECUACHE EN SANTA FE:
'SIN BARRANCAS NO HAY CIUDAD'

Laura Ortiz Madariaga

El proyecto de recuperación de la barranca Tepecuache en Santa Fe: ‘Sin barrancas no hay ciudad’

The restoration and recovery of the Tepecuache ravine in Santa Fe. ‘Without ravines there is no city’

Laura Ortíz Madariaga

Resumen

La ZMVM cuenta con un sistema de barrancas que aloja flora y fauna nativa. Además juega un importante papel en el equilibrio hidráulico de la región. Gran parte de estas barrancas se han perdido por diversos procesos de urbanización, ya sea por la construcción de vías de comunicación, de zonas residenciales o de asentamientos irregulares. Si embargo existen asociaciones de vecinos que se han organizado para impedir el cambio de uso de suelo y la eventual deforestación de las barrancas. El objetivo de este artículo es mostrar la trayectoria del proyecto de recuperación de la barranca Tepecuache en Santa Fe, en la ciudad de México. El proyecto a estudiar, presenta ciertas peculiaridades que hacen pertinente su estudio. Una de ellas es que reúne a voluntarios que pertenecen a distintos estratos sociales. Más allá de que el proyecto tenga un impacto positivo en términos ecológicos, se puede hablar de la barranca como un lugar cargado de significado del que los distintos actores se apropian.

Palabras Clave: ZMVM - participación ciudadana-movimientos medioambientales° espacio público

Abstract

The Metropolitan Area of Mexico City has a system of slopes that host native vegetation and fauna. In addition, the slopes play an important role in the hydraulic balance of the zone. A big amount of these slopes has been lost due to different processes of urbanization. For example: the construction of highways, of residential areas, as well as of irregular settlements. However, there are organizations of neighbors interested in stopping future changes on the land use of the slopes. The goal of this article is to show the trajectory of the Tepecuache slope restoration in Santa Fe, Mexico City. This has certain characteristics that make its study relevant. Furthermore the ecological impact, the activities of the organization entails to talk of the slope of Tepecuache as one loaded with significance, where different actors have committed.

Key words: Metropolitan Area of Mexico City- citizen participation- environmental groups-public space

87

Introducción

En este documento hablaremos del proyecto de recuperación de la barranca oficialmente llamada Tepecuache, la cual se ubica en la alcaldía Álvaro Obregón. Dicho proyecto está directamente vinculado a la Asociación de Colonos de Santa Fe y se gestó a partir de diversas problemáticas que se presentaron en el territorio, relacionadas con algunos intentos ilegales por modificar el uso de suelo y la realización de construcciones en el área donde se ubica la barranca.

La barranca se ubica en Santa Fe, zona compleja donde se encuentra un pueblo colonial, fundado en 1531, y colonias de origen popular que se construyeron en la década de 1960. De más reciente creación, está el megaproyecto denominado Zedec Santa Fe.¹ Las barrancas del poniente de la Ciudad de México han sufrido una serie de agresiones (presión urbana, contaminación, basura) que conllevan a un deterioro y a su eventual desaparición. Sin embargo, existen también organizaciones que buscan conservar y reforestar las barrancas, específicamente del poniente de la ciudad. Hace un par de años se gestó el Proyecto de Recuperación de la Barranca Tepecuache (PRB), el cual presenta ciertas particularidades de las que vale la pena dar cuenta. En este documento pretendo abordar cómo surgió este proyecto, cómo funciona y de qué depende su éxito, todo esto desde una perspectiva cualitativa. Propongo que, más allá de los recursos económicos y humanos, un factor central para que se sigan llevando a cabo

¹ Las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (Zedec) surgieron a principios de los noventa, como una forma jurídica de clasificación del espacio. Las Zedec se encargaban de establecer la zonificación con uso de suelo, las normas de diseño de construcción, las etapas de desarrollo, así como de los criterios ecológicos y financieros. En esa década, además de Santa Fe, se crearon otras Zedec en Polanco, Las Lomas, San Ángel y la Florida (Cuesta Zarco, 1997: 40).

Recibido: 28 de mayo de 2019

Aceptado: 15 de octubre de 2019

labores de reforestación y que la propia gente se apropie de este espacio es que sea considerado un “lugar” en oposición al concepto de “no-lugar” de Marc Augé.

Para la elaboración de estos planteamientos, en primer lugar haré una breve revisión del conjunto de la Sierra de las Cruces, -a la cual pertenece la barranca a estudiar-, así como el papel que juegan las barrancas en términos medio ambientales en la ZMVM. En segundo lugar hablaré de las asociaciones civiles desde las élites, explorando algunas las organizaciones de vecinos que protegen las barrancas del poniente de la ciudad. Esto me permitirá dar cuenta de la forma en que se constituyó el PRB. Posteriormente hablaré de los actores que participan en el proyecto; planteo que la conjunción de empresas, instituciones educativas y vecinos ha permitido que este proyecto salga adelante. Pondré especial énfasis en la colaboración de los vecinos de las colonias populares, ya que considero que su participación permite hablar de este lugar como un espacio público. También haré una breve revisión de la percepción y la relación que se tiene con las autoridades del gobierno de la Ciudad de México. Por último mostraré las conclusiones generadas.

Para realizar este estudio, se utilizaron las técnicas propias de la antropología, esto es, la observación participante así como entrevistas a profundidad. Durante la primera mitad de este año (2019) se aplicaron siete entrevistas a vecinos de la zona, así como a una de las coordinadoras del PRB. Estas entrevistas fueron de tipo semiestructuradas y se realizaron con el objetivo de conocer la experiencia y la reflexión que se hace en torno al proyecto y las actividades que ahí se llevan a cabo. Javier Sánchez quien trabaja para la Universidad Iberoamericana me permitió charlar con él en relación a las funciones de vinculación que realiza la universidad. Además tuve la oportunidad de acudir algunos fines de semana y días jueves a las labores de reforestación que se llevan a cabo. Por último se realizó una búsqueda hemerográfica y en Internet para dar cuenta de las movilizaciones que se han dado en torno a la defensa del uso de suelo en Santa Fe.

La Sierra de las Cruces y las Barrancas del poniente de la ciudad

La zona poniente de la Ciudad de México cuenta con un importante sistema de barrancas en las alcaldías Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa y Miguel Hidalgo (Luege, 2019). En la alcaldía Álvaro Obregón se encuentra la mayor parte de las barrancas de la Ciudad de México.² De acuerdo con la Secretaría del Medio Ambiente, “una barranca es definida como una depresión geográfica que por sus condiciones topográficas y geológicas se presentan como hendiduras y sirven de refugio de vida silvestre, de cauce de los escurrimientos naturales de ríos, riachuelos y precipitaciones pluviales que constituyen zonas importantes del ciclo hidrológicos y biogeoquímico” (Sedema Programa Barrancas).

Las barrancas del poniente de la ciudad se encuentran enclavadas en la Sierra de las Cruces. Esta Sierra está morfológicamente constituida por nueve volcanes: Ajusco, La Bufa, La Catedral, Chimalpa, La Corona, Iturbide, San Miguel, Salazar y Zempoala. Además, existen otras elevaciones que proveen de vastos manantiales y escurrimientos naturales, regulan el clima y purifican el aire. El clima de esta bioregión³ es principalmente de temperatura fría, característica de los bosques templados de coníferas. En la Sierra de las Cruces se encuentran bosques de encinos, pinos, oyameles, cedros, ailes y pastizales. Son especies endogámicas animales como el cacomixtle, el coyote, el gato montés, el tlacuache, el zorrillo, entre otros.⁴ Estos animales han visto alterados sus ciclos de vida y de reproducción por la pérdida de sus hábitats. Al igual que la flora, la fauna tiene un papel importante dentro de la región, como la polinización de flores, la diseminación de frutos y semillas para los ciclos de reproducción y la biodegradación del suelo por medio de los excrementos (Barrera, 2008: 42, 43; Velázquez y Romero, 1999).

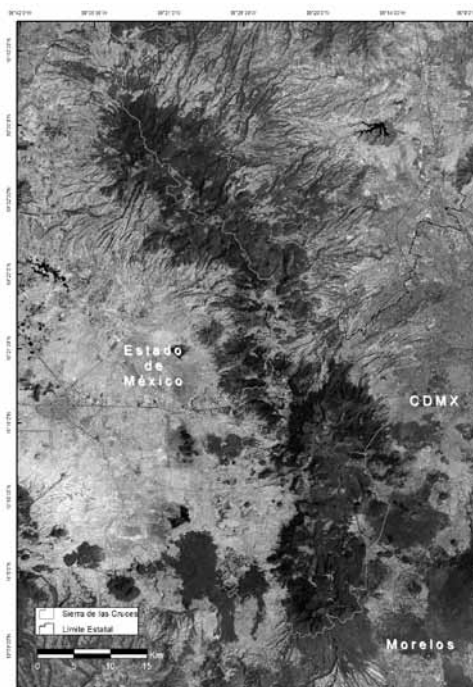
Tres metrópolis rodean la Sierra de las Cruces: la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), el Valle de Toluca (ZMVT) y Cuernavaca (ZMC). La Sierra contiene veintiún municipios y delegaciones de las tres entidades mencionadas: el Estado de México, Morelos y la Ciudad de México. Cuatro alcaldías están asentadas en la capital: Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa y Tlalpan.

2 Estas son las barrancas Atzoyapan, Río Becerra Tepecuache, Becerra La Loma, Del Moral, Guadalupe, Jalalpa, Magdalena, Mixcoac, San Borja, Tacubaya, Tarango, Texcalatlalco, Volta y Koch. Las otras municipalidades donde se encuentran Barrancas asignadas como Área de Valor Ambiental son Cuajimalpa, con 10 barrancas, seguidas de Miguel Hidalgo y Magdalena Contreras.

3 En el estudio que realiza Hernán Barrera, se integra a las poblaciones que mantienen relaciones ecológicas con la Sierra. Él la comprende como una bioregión debido a sus rasgos naturales, climáticos y sociales. Y cita a Trumpeter (1996), quien señala que el bioregionalismo forma parte de un sistema político, cultural y ambiental basado en la distinción de áreas naturales como bioregión.

4 A., vecino de Santa Fe, asegura que el cacomixtle, no se ha extinguido en la zona (BBS-A 2019).

Mapa 1 Área Natural Protegida de la Sierra de las Cruces.



Elaboración Edgar Santiago Meza

Existen diversas problemáticas en torno a la Sierra de las Cruces. Una de ellas es la presión metropolitana junto con sus actividades socioeconómicas. Me refiero al incremento de los asentamientos humanos que conlleva a los cambios del uso del suelo y la deforestación. La explotación de minas y los megaproyectos urbanos –que se pueden ver claramente en el poniente de la ciudad–, así como la construcción de carreteras y vías rápidas que cruzan la Sierra. Destacan en la Sierra de las Cruces, la autopista México-Toluca y Naucalpan-Toluca, con 39 km de longitud. La consecuencia de estas autopistas es que se fragmenta el bloque central de la Sierra, que de hecho es la zona más deteriorada en términos socio ambientales. También está la autopista Lerma-Tres Marías con 68 km de largo y que conecta la zona metropolitana de Toluca con la de la Ciudad de México (Barrera, 2008), así como la Súper Vía Poniente que conecta al sur de la ciudad con Santa Fe. Los megaproyectos conformados por fraccionamientos residenciales y clubes campestres, centros comerciales e instituciones académicas, “han ido configurando áreas difusas y heterogéneas con usos de suelo diversos que han fragmentado a la Sierra” (Barrera, 2008:46).

89

De acuerdo con Barrera, otro de los grandes problemas que existen es la falta de una delimitación clara y homologada en torno a la Sierra de las Cruces “para distinguir a cabalidad el ecosistema” (Barrera, 2008:41). Desde su punto de vista, la Sierra, al tener una delimitación difusa, carece de interés en las políticas ambientales en donde se ubica⁵.

Además, “no es posible generar procesos de conservación de los ecosistemas, desde una visión territorial con tendencia a la disyunción de la naturaleza” (Barrera, 2008: 43). De forma inevitable ha habido un deterioro de la Sierra que pone en riesgo las relaciones ecológicas de la bioregión. Según este autor, de una superficie de 112,100 hectáreas que tiene la superficie de la Sierra de las Cruces, sólo 13,425 se encuentran resguardadas como área natural protegida. El resto de su superficie, más de 98 mil hectáreas, están bajo decretos de conservación poco claros.

La Sierra de las Cruces tiene un papel fundamental en el aspecto hídrico, ya que “representa el parteaguas de tres cuencas hidrológicas: el río Lerma (CRL), el Valle de México (CVM) y el río Balsas (CRB)” (Barrera, 2008:41). En la Sierra de las Cruces hay diversos escurrimientos, permanentes e intermitentes, los cuales alimentan ríos y

5 En el mismo sentido, en 2015, la Asociación de Colonos de Santa Fe (ACSF) detectó la falta de una delimitación correcta del polígono, como una de las principales problemáticas en torno a las barrancas, ya que la delimitación de la poligonal de la barranca, realizada por la Secretaría del medio ambiente (Sedema) es incorrecta.

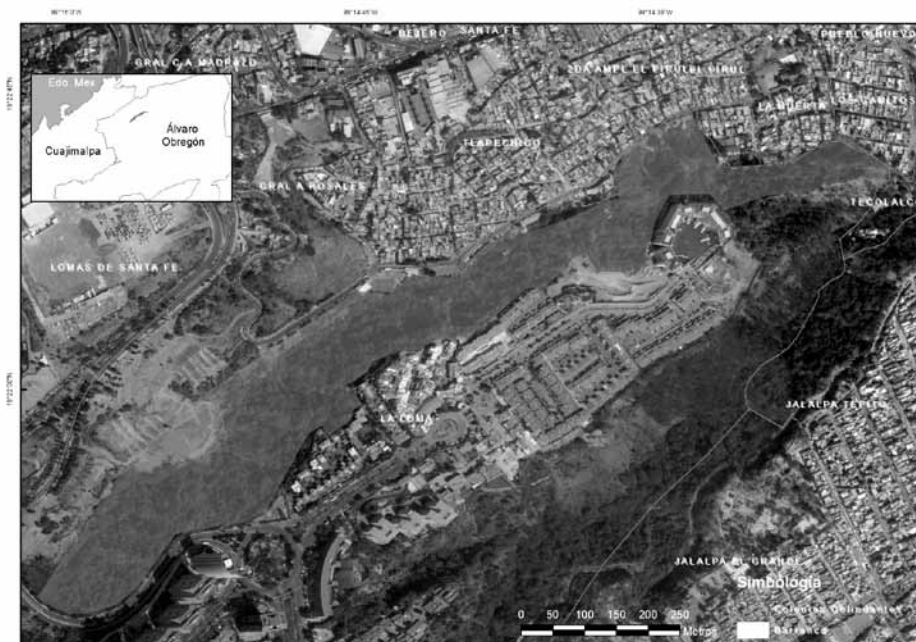
arroyos (Luege, 2019). La Sierra es una zona vital para la recarga de los acuíferos de la Zona Metropolitana del Valle de México, de Toluca y de Cuernavaca, ya que estos aportan más del 70 por ciento del agua que se consume en las tres zonas (Conagua, 2009). De hecho, el sistema Cutzamala atraviesa parte de la Sierra y es un importante suministrador de agua. Además, existen más de 50 pozos en la Sierra que surten agua a más de 100 comunidades. Una buena cantidad de sus aguas van a dar a presas y lagunas. De acuerdo con la Secretaría del Medio Ambiente (Sedema) las barrancas del poniente de la ciudad tienen un papel crucial para el equilibrio hidráulico de la Ciudad de México.⁶

Dentro de la Zedec Santa Fe, la Sedema identifica tres barrancas que son área de valor ambiental (AVA):

- Barranca Río Becerra Tepecuache
- Barranca Río Becerra Tepecuache-La Loma
- Barranca Las Margaritas.

La barranca de nuestro interés (Río Becerra-Tepecuache) es identificada por la gente que acude a ella como Barranca Barros Sierra o Barranca de Santa Fe porque colinda con una vialidad que lleva el nombre de quien fuera rector de la UNAM (1966-1970) . En la parte baja pasa el cauce del río Becerra y cruza once colonias populares de Santa Fe: El Pirul, El Árbol, La Cañada, Liberación Proletaria, Tlapechico, Ampliación Cebada, La Cebada, La Mexicana, La Cañada, la Cañada Segunda Sección y La Unidad Santa Fe. Gran parte del drenaje de estas colonias sale hacia el afluente del río Becerra. El drenaje de algunos complejos residenciales también desemboca en estas barrancas y otros lo hacen a la red de agua subterránea (Moreno, 2015: 186). Además, existe la práctica de tirar basura hacia el río y la barranca, lo que genera diversas problemáticas como el mal olor y el desbordamiento del agua, sobre todo en época de lluvias.

Mapa 2 Barranca Rio Becerra Tepecuache.



Elaboración Edgar Santiago Meza

El 5 de julio de 2007 la barranca fue declarada área de valor ambiental (AVA), en la Gaceta Oficial. A partir de ese momento, cualquier obra o actividad en un área natural, debía ser autorizada por la Sedema y tendría que estar acorde con el Programa de Manejo. Las áreas de valor ambiental “son definidas como áreas verdes cuyo ambiente original ha sido modificado por las actividades antropogénicas y que requieren ser restauradas o preservadas en función de que aún mantienen ciertas características biofísicas y escénicas, las cuales permiten contribuir a mantener la calidad ambiental de la Ciudad de México”. La pérdida de las AVA por la expansión urbana de la zona contribuye a que disminuyan las áreas de recarga de acuíferos (Scheingart y Salazar, 2003: 442).

En 2012 se publicaron los lineamientos para la elaboración de programas de manejo de las áreas de valor

⁶ La Sedema llevó a cabo estos estudios sobre las barrancas cuando Marta Delgado fue secretaria de esta institución, durante el gobierno de Marcelo Ebrard en la CDMX. Fue la que emitió las declaratorias de las barrancas, entonces podemos ver que es algo relativamente reciente.

ambiental.⁷ Dichos programas plantean la protección de ecosistemas, la conservación sin promover el cambio de uso de suelo, la restauración del valor ambiental, el aprovechamiento bajo un criterio sustentable y socialmente útil, así como la participación ciudadana. Sin embargo, a decir de la Asociación de Colonos de Santa Fe, este programa no se ha aplicado a cabalidad –de esto hablaremos más adelante.

- Asociaciones que cuidan las barrancas del poniente de la ciudad

Antes de hablar de las barrancas y los grupos que las protegen, considero importante mencionar las movilizaciones que se dieron en 2010 y 2011 contra la construcción de la Supervía Poniente, la cual comunica Periférico Sur a la altura de San Jerónimo, con Santa Fe. Dicha vía rápida, es de cobro y atraviesa cinco barrancas, entre ellas la barranca de Guadalupe, la Barranca de Tarango, la Barranca Puerta Grande, entre otras. El movimiento de vecinos contra la Supervía, denunciaba que esta obra tendría un efecto negativo en la captación de agua de lluvia de las barrancas. A pesar de la fuerza del movimiento, que reunía a varias asociaciones, así como algunos académicos como Luis Zambrano (UNAM), y de los cuestionamientos de funcionarios públicos respecto al impacto que tendría, en 2013 la vialidad fue inaugurada resguardándose bajo un discurso de compensación ambiental al brindar recursos económicos al Fondo Forestal Mexicano o mediante el compromiso de sembrar árboles para sustituir aquellos que se iban a talar. Además del movimiento de vecinos contra la Supervía, la Asociación de Colonos de Santa Fe se manifestó abiertamente a favor de la construcción de la vialidad. A decir de Miriam Alfie, en el conflicto se presentaron dos visiones contrapuestas de dos sectores económicos distintos, que defendían su concepción de ciudad y de localidad (Alfie, 2013: 745, 756).

Existen diversas asociaciones que se encargan de cuidar la zona de barrancas del poniente de la ciudad como son: Octágono, Vive Tarango, Salvemos Lomas, Barranca de Barrilaco. Estas asociaciones están formadas por los vecinos que habitan en zonas residenciales, y por lo tanto tienen un poder adquisitivo medio-alto y alto.

Patricia Safa (2013) estudió el caso de dos asociaciones vecinales en colonias de zonas residenciales en Guadalajara. Se llevó a cabo en la organización llamada Residentes de Chapalita, vinculado a la lucha por la autonomía en la gestión urbana y la demanda de participar en la regulación de los usos de suelo. El segundo caso de estudio fue en la colonia Jardines del Sol donde se organizaron para mejorar y detener el deterioro de la colonia, así como para detener la construcción de un megaproyecto. Safa (Ibídem) da cuenta que las principales áreas de intervención de las asociaciones vecinales en los estratos medios y medios-altos son: la seguridad pública, la calidad de vida, la protección del patrimonio arquitectónico, el respeto a la normatividad en los usos del suelo, el mantenimiento de los espacios públicos, la preservación de áreas verdes, entre otros. Encuentra que más allá de ciertas diferencias, en general este tipo de organizaciones de zonas residenciales buscan evitar el deterioro de su entorno urbano, la reducción de los espacios verdes, el incremento de la inseguridad, así como impedir los cambios en el uso de suelo –de habitacional a comercial–. En este apartado haré una revisión de algunas asociaciones que se ubican al poniente de la ciudad, de sus propuestas y acciones. Al tratarse de estratos medios y altos, sus planteamientos coinciden en gran medida con lo observado por Safa en Guadalajara.

La Asociación Vive Tarango coordinada por Manuel Ontiveros, tiene más de veinte años de existencia. Los integrantes de Vive Tarango afirman que su misión es “impulsar el desarrollo de políticas públicas para la preservación de los recursos naturales colaborando con las autoridades, instituciones educativas, iniciativa privada, organizaciones ciudadanas, vecinos y otras organizaciones para implementar acciones a favor del medio ambiente para obtener una mejor calidad de vida” (Nuevo Vive Tarango 2017). En esa zona hay áreas boscosas algunas de ellas erosionadas. Tarango limita con la Supervía Poniente, Puerta Grande, Bosques de Tarango, Lomas de las Águilas, entre otras colonias. La barranca de Tarango cuenta con 267 hectáreas, y fue declarada Área de Valor Ambiental en 2009; sin embargo, en 2012 se llevaron a cabo ciertas acciones para que la autoridad derogara la zona como AVA. Asociaciones como Vive Tarango y Soy Obregón se organizaron para que esta área continuara siendo AVA. Los propietarios de esta área no estaban de acuerdo con este decreto, había muchos intereses debido a la gran especulación inmobiliaria que hasta la fecha prevalece en el lugar.

En mayo de 2017 se otorgó un Premio Innovación 2017 a Marcela Álvarez y a Beatriz Laviada por su iniciativa para recuperar la Barranca de Barrilaco en Lomas de Chapultepec, en la alcaldía Miguel Hidalgo. Llama la atención que consiguieron presupuesto participativo en 2017 del IEDF (Instituto Electoral del DF ahora IECMX), también han recibido donaciones de asociaciones civiles de colonias cercanas. En 2018 se llevaron a cabo

7 De acuerdo con la Gaceta Oficial del 27 de noviembre de 2012: “La Restauración Ecológica de las Barrancas del Distrito Federal debe ser el enfoque rector de los Programas de Manejo con miras a preservar el patrimonio natural del Distrito Federal en un marco de sustentabilidad y de Buen Vivir, en todos los niveles de bienestar que encierra este último concepto. Pero tratándose de espacios intensamente utilizados, los Programas de Manejo también deberán establecer estrategias y criterios para orientar y regular las acciones dirigidas a la conservación y al uso social adecuado de los ecosistemas protegidos bajo la figura de avas” (Gaceta Oficial, 2012).

movilizaciones en oposición a la obra en Barrilaco 395, la cual se logró detener. En el Proyecto Vecinal Barranca de Barrilaco, se llevan a cabo acciones medioambientales desde 2011, que “buscan colaborar como vecinos para rescatar la barranca y así generar un espacio de integración social para uso recreativo que fomente la conciencia ambiental y el sentido de comunidad” (Proyecto Vecinal Barranca de Barrilaco).

También encontramos la asociación de vecinos de Lomas de Chapultepec: Vive Lomas, que se define como un organismo cuyo objetivo es preservar la colonia tal y como fue planeada hace noventa años. Dentro de sus objetivos está conservar las áreas verdes en las barrancas.

Podemos ver que estas asociaciones del poniente de la ciudad comparten ciertos puntos: proteger el medio ambiente, impedir el cambio de uso de suelo, así como una intención de fortalecer las relaciones vecinales.

Patricia Safa (2013) identifica que este tipo de asociaciones son escasamente solidarias y poco interesadas en la discusión de los problemas de la ciudad en su conjunto. V. una de las coordinadoras del PRB, nos comentó que en un principio intentaron comunicarse con las otras asociaciones que se enfocan en el cuidado de las barrancas del poniente de la ciudad, pero no obtuvo una respuesta favorable. En esta cita habla de la conversación que tuvo con una de las líderes de estas organizaciones: “pues tener esta relación de retroalimentación, compartir, tener un diálogo, sumar, esta experiencia del *know how*, para que tengamos mayor impacto. Y me dijo: ‘mira eso va a ser muy difícil porque todo mundo es muy celoso de su trabajo y al final hay mucha gente que está buscando ponerse la medallita de resolver el tema de las barrancas...’ Me topé con este par de experiencias en el camino porque todavía no entendemos este sistema de colaboración, que es mucho lo que buscamos establecer en este proyecto” (BBS-V).

La Asociación de Colonos de Santa Fe se fundó en 1994. Desde su página web se explica su principal objetivo: “Buscamos agrupar y representar a todos los propietarios, residentes y arrendatarios de inmuebles en la zona de Santa Fe ante las autoridades para asegurar el mejor desarrollo y conservación de la zona” (Colonos Santa Fe 2015). Sus principales ejes de trabajo son: movilidad, áreas verdes, usos de suelo y operación de la zona. María Moreno considera que la postura de la ACSF promueve la segregación espacial y el “aburguesamiento”, ya que criminaliza la pobreza y combate las actividades informales dentro de la zona (Moreno, 2015: 192). De acuerdo con Safa, el interés y la preocupación centrales de este tipo de asociaciones vecinales son mantener y defender su estatus social y las condiciones materiales o la calidad de su lugar de residencia. Observa que las comunidades vecinales son “preservacionistas, autocentradas y a veces excluyentes” (Safa, 2013: 493).

Debido a las características de la Zedec Santa Fe, la Asociación de Colonos ha sido diferente a las asociaciones de vecinos de fraccionamientos o zonas residenciales, ya que en esta área se ubica una gran cantidad de edificios corporativos, centros comerciales y zonas residenciales. En 2004 se formó un fideicomiso entre la ACSF y el gobierno de la ciudad, “con el objetivo de aplicar los recursos que el GDF aportó para ejecutar las acciones de infraestructura básica y servicios requeridos” (Moreno, 2015: 38). La Asociación de Colonos recibía parte del dinero del impuesto predial para proveer de servicios urbanos. En 2011 se levantaron algunas voces, quejándose de que los integrantes de la asociación de vecinos de Santa Fe no estaba formada por vecinos sino por representantes de constructoras como Copri y Atco con intereses económicos en Santa Fe. Dos años después, el fideicomiso desapareció. En los últimos cuatro años ha habido ciertos cambios en el perfil de la ACSF, la cual ahora manifiesta estar interesada en la recuperación de los espacios verdes.

- Las asociaciones civiles desde las élites

Hay varias aristas que nos interesan para este caso: por un lado, la organización de vecinos desde los estratos altos, los movimientos urbanos territoriales y los movimientos en defensa del medio ambiente. Partimos de que la sociedad civil no se puede ver como un todo homogéneo, ya que presenta diferentes rasgos y las posturas no siempre son coincidentes. Asimismo, pensar que la sociedad civil representa los intereses de las minorías implicaría un fuerte limitante: “Desde la perspectiva de los actores que integran las organizaciones y de los intereses que representan, éstas dan lugar a espacios diferenciados en el seno de la sociedad civil, o a distintos tipos de sociedades civiles, que responden a sistemas de necesidades muy variados, y se encuentran determinados en buena medida por la condición de clase de los actores participantes; de esta forma se puede hablar, por ejemplo, de la existencia de una sociedad de clase media, de una sociedad civil de élite y de una sociedad civil popular” (Álvarez, 2019: 7).

En este sentido estamos interesados en indagar sobre las asociaciones civiles de los estratos medios-altos y altos. La situación de clase interviene como un factor que tiene efecto en la forma en que los vecinos exigen sus derechos, en la forma en que se relacionan con las instituciones y la capacidad de influencia, así como para negociar con las autoridades: “las características que la sociedad civil asume en cada caso resultan evidentemente distintas” (Álvarez, 2019: 7).

La organización civil de élite tiene sus propias modalidades, que la diferencian de la sociedad civil de la clase media y la baja. Estas responden al sector de pertenencia y al origen histórico de la organización, tiene un diseño peculiar de estrategias operativas y diversas modalidades de operación interna y de relación con otros actores (Álvarez, 2019: 17).

Dentro de las organizaciones de la sociedad civil están las urbano-territoriales, donde sus integrantes son “los vecinos de algún barrio o colonia, que demandan servicios urbanos o pretenden incidir en las decisiones en torno al desarrollo urbano de su localidad o los grupos de colonos cuya actividad se centra principalmente en la gestión de terrenos, viviendas, servicios y asuntos de regularización territorial” (Álvarez, 2019: 19). Y dentro de estas encontraríamos a las organizaciones (sociales) que se ocupan de la defensa del medio ambiente con la promoción de alternativas ecológicas, defensa del agua y los recursos naturales, defensa del suelo de conservación, promoción del uso de la bicicleta. “Como reacción a las prácticas del gobierno local” pueden surgir en las asociaciones de colonos “posiciones de reclamo y de exigencia del estado de derecho y de gobierno democrático, así como de reivindicación de los derechos ciudadanos relacionados con la ciudad como la participación en los planes y proyectos urbanos que inciden en su hábitat” (Safa, 2013: 492).

Nuestro caso de estudio reúne ciertas particularidades que lo distinguen de otras organizaciones vecinales. Ya que si bien sus fundadores provienen de estratos altos -y tienen una alta capacidad de agencia-, logra reunir a vecinos de distintas clases sociales, así como otro tipo de actores tal como empresas e instituciones educativas. Considero que además, la realización de trabajo voluntario y sistematizado (no remunerado), de estos actores ha posibilitado el éxito de dicho proyecto. Ahora bien, la asociación se enfrenta a una serie de retos, como los intereses de las empresas inmobiliarias para seguir construyendo en Santa Fe, así como la mala comunicación con las autoridades.

Constitución del proyecto de recuperación de la barranca Tepecuache

En 2015, vecinos e integrantes de la Asociación de Colonos de Santa Fe detuvieron la construcción de un estacionamiento de tres niveles en parte de la barranca Becerra-Tepecuache. En la noticia publicada por *El Universal* (08/11/15) se menciona que había un certificado apócrifo para poder “rasurar” parte de la Barranca para construir un estacionamiento de tres pisos con una superficie de casi 120,000 m². La Asociación de Colonos denunció que se había removido la superficie vegetal, siendo que el área, al ser de valor ambiental (AVA), con uso de suelo área verde dese 2007, no podría tener cambios de uso de suelo.⁸ El certificado de zonificación de uso del suelo emitido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) el 21 de junio de 2013 señalaba que una zona declarada como Áreas Verdes podía contar con senderos peatonales, ciclo vías y espacio para campismo. Pero en octubre de 2015 apareció un documento (falso) de la Seduvi donde se establecía que también se podría construir un estacionamiento de tres niveles. Más adelante la Seduvi declaró que no tenía ningún registro de ese documento y confirmó que era apócrifo.

Durante los últimos meses de ese año (2015) la Asociación de Colonos llevó a cabo múltiples acciones ante distintas instancias gubernamentales para impedir la construcción del estacionamiento. El 26 de octubre se presentó una denuncia ante la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT), así como ante la Sedema. Nueve días después, se presentó una denuncia ante la Fiscalía Especializada en Delitos Ambientales y Protección Urbana (Fedapur) por delitos contra el medio ambiente, y un día después ante el Instituto de Verificación Administrativa (Invea) y la Dirección General de Gobierno de la entonces delegación Álvaro Obregón. Asimismo, se interpuso una queja ante la CDHDF. La movilización se realizó no sólo ante las instituciones gubernamentales, sino que también se relacionaron con los medios de comunicación, entre ellos, se gestionó un reportaje transmitido el 6 de noviembre en *Primero Noticias* con Carlos Loret de Mola. Asimismo, se difundió el movimiento en redes sociales como Facebook y Twitter. A partir de estas acciones se logró detener la construcción del estacionamiento.

Ese mismo año (2015), la Asociación de Colonos de Santa Fe identificó diversas problemáticas en torno a las barrancas –vinculadas con Sedema–. Como ya se había mencionado, se detectaron errores en el polígono decretado AVA, se identificaron predios susceptibles de ocupación, así como las descargas de agua residual hacia el río, se encontró infraestructura del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (Sacmex) en mal estado, también se encontró el depósito de residuos sólidos en el área. Por último, señalaron que no se había ejecutado el Programa de Manejo de la Sedema, el cual debe “establecer las regulaciones, lineamientos y modalidades que se deberán tomar en cuenta para la realización de las acciones del manejo sustentable de los recursos naturales del Área”⁹ (Sedema 2012). Para resolver dichos problemas, la ACSF propuso definir con precisión las poligonales de las áreas verdes protegidas (AVA), reactivar

8 A decir de V., anteriormente ya se había intentado construir en la zona. En 2011 se planeaba construir un centro religioso que los vecinos lograron detener al organizarse, contratar abogados. Piensa que fue algo muy laborioso, pero lograron detener la obra

9 Para más información visitar: <https://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/577/2b0/529/5772b0529b570196764399.pdf>

un mecanismo de participación y coordinación entre gobierno y sociedad civil, generar proyectos que se integren en la zona de estudio para que dichos proyectos sean detonadores del rescate y ordenamiento del territorio, generar un programa de control eficiente de los procesos de contaminación que afectan actualmente la zona, establecer un esquema para acceder a diversos instrumentos de financiamiento (Asociación Colonos de Santa Fe 2015).

A partir de las movilizaciones ya mencionadas, se logró clausurar dicho plan de construcción. Fue así como se gestó el Proyecto de Recuperación de la Barranca (PRB) para evitar que se presentaran eventuales intentos de construcciones ilegales: “Entonces a partir del primer conato de venta y construcción nos quedó claro el riesgo que existía para que esos espacios se perdieran como ha sucedido en otras áreas de la ciudad. Lo primero que hicimos fue empezar a investigar, de quién era, qué uso de suelo tenía, quién era la autoridad responsable, y a partir de ahí investigar y tocar puertas con la autoridad, con especialistas, con académicos, para ir tejiendo estrategias, la asociación de vecinos de La Loma pagó estudios, llevamos técnicos, normativas para tener la foto muy clara” (BBS-v).

Actualmente el PRB recibe apoyo económico de la Asociación de Colonos de Santa Fe, así como de la Asociación de Colonos de La Loma. El ingreso recibido es de 20 mil pesos, el cual está destinado para un jardinero, el agua tratada que se usa para regar en época de sequía y material diverso para trabajar la tierra. Una de las coordinadoras del PRB comenta orgullosa que el proyecto ha podido salir adelante gracias al trabajo voluntario y los donativos. Afirma que lo que sostiene al proyecto son las diversas modalidades de voluntarios: “Todo lo demás han sido donativos en especie, han puesto los árboles, voluntarios de cuando han venido las empresas... El año pasado contabilizaba más de un millón de pesos en recursos generados de esta manera” (BBS-c). Respecto a la gestión, representación y permisos de la organización ante las autoridades, la ACSF se encarga de ellos: “Este es como un bebé que nace de estas dos asociaciones” (BBS-c).

Si bien existen voluntarios que asisten regularmente a la barranca, se hace una invitación abierta una vez al mes para llevar a cabo las jornadas de reforestación. Un ejemplo del tipo de asistentes que van a las jornadas es la del 22 de junio de este año, la cual estaría organizada por la Universidad Lasalle, la UIA, la marca de ropa Green Hug, el Tec de Monterrey, el ITAM y la asociación civil Pajaraima.

La organización pretende fortalecer la relación de la gente con el lugar, esto es, cambiar la percepción de la barranca de un basurero a un espacio verde y abierto al público. Además, se quiere generar un modelo de gestión sostenible de estos espacios para revertir las fuentes de contaminación de las barrancas, como la contaminación de cauces, de los ríos por drenaje y por residuos, así como la degradación de suelos y árboles por incendios provocados y residuos.

Específicamente, a través del trabajo voluntario se busca alcanzar tres aspectos. El primero es la restauración de los suelos utilizando la composta: “organizar mucho de lo que se genera con el recorte de la barranca, pero también traer residuo orgánico que hoy generamos, que desperdiciamos y va y se pudre en vertederos, hacer composta para enriquecer el suelo, para sanarlo” (BBS-v). El segundo es la reforestación de especies que se han perdido: “vamos a poner árboles que ya no estaban” (BBS-v). Los beneficios que trae la reforestación son la reducción de la temperatura y de contaminantes, la absorción de carbón, la mitigación de emisión de compuestos orgánicos volátiles, la reducción de la erosión del suelo y el aumento de la biodiversidad (FAO). Asimismo, T. afirma que la reforestación de especies endémicas contribuye a producir alimento para la fauna. Por último, se quiere generar una ocupación positiva para detener los cambios de usos de suelo y las construcciones. Se pretende regenerar la relación que tiene la comunidad con el lugar.

Una de las características de los voluntarios y de las personas que colaboran en este proyecto es que ninguno, a excepción del jardinero, recibe algún tipo de pago. T., que acude a las jornadas de reforestación, comenta: “el trabajo es agotador, pero vale la pena, en estas fechas, el sol está muy fuerte” (CCS-vt). El proyecto funciona gracias a la participación de voluntarios de distintas índoles.:

- Vecin@s de colonias populares
- Vecin@s de las colonias residenciales
- Estudiantes de universidades (UIA, Lasalle, Tec de Monterrey, ITAM)
- Voluntarios que son empleados de Banamex y Grupo Modelo
- Boy Scouts

- **La participación de los vecinos de las colonias populares**

Respecto a la organización de voluntarios en la barranca, los líderes del proyecto se mostraron muy interesados en establecer un vínculo con los vecinos de las colonias populares. Justamente la barranca se encuentra localizada como una frontera que divide las colonias populares de la zona residencial: “nos parece que las barrancas en Santa Fe, específicamente, son representativas de la dinámica, de lo que pasa. Que tienes estratos sociales muy

polarizados y tienes mucha desigualdad, entonces las barrancas quedan en medio de estos dos espacios que de repente parecieran como realidades paralelas y nos parecía que era una oportunidad magnífica para lograr una mejor relación de las personas con la naturaleza, pero también de lograr una mejor relación de las personas de las distintas comunidades” (BBS-C).

¿Cuál es el papel que desempeñan los vecinos de las colonias populares? Planteo que debido a que hay un arraigo al territorio,¹⁰ es más fácil o más probable que estos vecinos se comprometan con las actividades comunitarias que se llevan a cabo en las inmediaciones de la barranca; una de las coordinadoras del proyecto comenta: “La verdad es que ha sido una joya encontrarlos, porque antes de eso, mucha gente desfilaba por el proyecto como con muy buenas intenciones pero es muy difícil encontrar a alguien con el compromiso que tienen estas personas y realmente quieran darte el tiempo” (BBS-C).

Para ellos el espacio está cargado de significado, es un lugar que conocen desde que eran pequeños. En general las personas de las colonias populares tienen un conocimiento amplio del territorio, el cual obtuvieron antes de la construcción de la Zedec Santa Fe. Tanto A. como T. recuerdan que de pequeños iban de excursión por ahí, o incluso se iban de pinta y recorrían gran parte de Santa Fe: “La barranca para mí es desde que tenía 10, 11 años, nosotros nos salíamos a caminar. Caminábamos por el agua, ibas y encontrabas animalitos. Llegabas todo mugroso y tu mamá te regañaba, pero valía la pena. Tu caminabas y era puro tepetate y el agua era limpia” (BBS-VT). Observamos que hay una apropiación del espacio a pesar de la transformación que ha sufrido en los últimos años: “Son mis caminos” (BBS-VT).

La señora T llegó a la ciudad cuando era joven, proveniente de un pequeño pueblo del Estado de México, acompañando a su hermana que acababa de tener un hijo. Al final ella también se casó con un fesantino. Vivió por más de treinta años en la colonia Bejero que se ubica junto al pueblo de Santa Fe. Desde hace más de doce años ha estado vinculada a organizaciones y asociaciones que se dedican a la reforestación. Comenta que a través del Centro Meneses se enteró del proyecto de reforestación en la barranca Barros Sierra.¹¹ Desde hace cuarenta años conoce la zona, tiene muy claro que había minas, muchas de ellas se volvieron vertederos y otras se rellenaron con cascajo. Actualmente dedica su tiempo libre a las actividades de reforestación, así como a tomar cursos de huertos urbanos en Centro Meneses porque en su casa no cuenta con el espacio para tener un huerto o un jardín.

A nació en la colonia La Mexicana hace cincuenta años. Cuando era niño su casa, construida en una parte de la barranca, se cayó al desgajarse la montaña debido a las lluvias. Varios de sus hermanos murieron. De adolescente se introdujo en el mundo de las pandillas de la mano de las drogas y el alcohol. Hace más de veinte años se rehabilitó; actualmente trabaja como jardinero en las casas residenciales de Las Lomas. A. ha militado en otras asociaciones vecinales, sin embargo, eventualmente las abandonó porque piensa que hay un interés político en estos grupos. Sin embargo, ve como una gran ventaja que el proyecto en el que está involucrado no tenga fines de lucro y ninguna afiliación partidista. Desde hace más de cinco años colabora con Centro Meneses, promoviendo los huertos urbanos y dando clases para enseñar sistemas de siembra como la hidroponía. Por lo menos dos veces a la semana, se levanta a las cinco de la mañana para ir a la barranca, regar las plantas y preparar la composta. Cuando hablé con A., estaba preocupado porque los árboles recién sembrados podrían secarse debido al calor y la sequía; se siente responsable de ir a regarlos para que no mueran. Para él una persona que no se ensucia las manos, en el sentido de trabajar con la tierra, no está auténticamente involucrada con la recuperación de la barranca. A las ocho de la mañana, A. ya terminó su trabajo en la barranca y se prepara para volver a su casa e ir a trabajar: “Yo voy porque tengo el tiempo y hago lo que puedo, pero hay mucho que hacer” (BBS-A).

Las personas que conocen el lugar desde la infancia, que lo han caminado tienen otra concepción de este: “... el modo en que las personas viven y experimentan la ciudad depende tanto de la forma física de ésta como de los mapas mentales de sus habitantes. Diferentes individuos se relacionan de manera distinta con la ciudad” (Moreno, 2015: 197). De acuerdo con Miguel Ángel Aguilar (2011), el *lugar* es aquel espacio que es experimentado, hay una memoria relacionada con él, pero, además, tiene un significado para cada uno. En el caso de los vecinos de las colonias, algunos de ellos recuerdan haber ido a pasear a la barranca de niños. Otros tienen un recuerdo más reciente de cuando la zona se relacionaba con los basureros. Frente a un proyecto que promueve el consumo, donde sus edificios y *clusters* se encuentran hiper vigilados y que no favorece a los peatones, considero que brinda la posibilidad a los antiguos pobladores de reapropiarse de espacios de los que se sentían excluidos .

10 En un estudio anterior se evidenció que los vecinos de las zonas residenciales provienen de un proceso de autosegregación hacia las zonas más periféricas, y que eventualmente se mudarán a otros espacios, dependiendo de sus etapas familiares o su propia reflexión en relación con el espacio.

11 Centro Meneses pertenece a la UIA, se ubica en Avenida Vasco de Quiroga en las cercanías del pueblo de Santa Fe y las colonias populares que se encuentran en la zona de barrancas.

- La barranca, la posibilidad de generar un espacio público

De acuerdo con María Moreno en el plan urbanístico en Santa Fe, la idea de espacio público nunca formó parte del proyecto inicial. Así mismo, Miriam Alfie considera que Santa Fe se constituyó a partir de una planificación vertical que no tomó en cuenta la variable socio ambiental (Alfie 2013).

La Barranca Barros Sierra puede representar una opción de espacio público en Santa Fe, ya que, a decir de sus coordinadores, se busca que el PRB sea un proyecto equitativo: “¿por qué? Porque si tú y yo vivimos en lugares diferentes, pero si venimos y trabajamos en el mismo lugar, por un objetivo común, los beneficios son totalmente equitativos (...), le da la oportunidad a las personas que quien quiera venir a trabajar al huerto comunitario... y me parece que es la oportunidad perfecta para aprender a vernos desde otro lugar” (BBS-V).

La barranca Tepecuache se ubica entre las colonias populares y la zona residencial de Santa Fe, colinda con la Avenida Barros Sierra y con la colonia Cilantro. En realidad, hasta la década de 1980, Santa Fe era una zona deteriorada que al ubicarse en la periferia era vista como una zona de difícil acceso, conocida por las colonias donde habían surgido las primeras bandas (pandillas), así como por el mal olor que provenía de los vertederos. Fue a mediados de esa década cuando se gestó el proyecto Zedec Santa Fe. El proyecto urbanístico Santa Fe –ubicado en la alcaldía Álvaro Obregón y parte de Cuajimalpa– surgió como una Zedec (Zona Especial de Desarrollo Controlado) en un área no urbanizada, con alrededor de 800 hectáreas. En gran parte de la zona anteriormente se habían explotado minas de arena que después se convirtieron en basureros. La construcción sobre estos asentamientos (con basura orgánica e inorgánica) tendría ciertas implicaciones. Justamente donde hoy se ubica la Alameda Poniente y el Parque Prados de la Montaña en la zona de corporativos, anteriormente fueron rellenos sanitarios y años atrás minas de arena. Debido a los gases que emite la basura, el acceso a la Alameda Poniente está clausurado.

De acuerdo con Jorge Gamboa de Buen, coordinador de Desarrollo Urbano del DF en ese entonces, Santa Fe constituía la única superficie disponible en el DF para la creación de una nueva centralidad. Dicha área había sido expropiada en la administración anterior (1983-1988) por lo que no había limitaciones para el gobierno en turno: “La idea central fue la de crear un centro urbano de usos mixtos para albergar actividades terciarias de alto nivel y vivienda de nivel medio-alto y alto” (Giglia y Duhau, 2008: 137). A decir de Miriam Alfie, la zona de Santa Fe ha crecido exponencialmente, ya que con el plan maestro se generó una zona corporativa con la intención de incrementar la productividad urbana en un espacio que se ha vuelto altamente competitivo a nivel mundial (Alfie, 2013: 753)

“Al planear ciudades en donde sus habitantes usen exclusivamente el automóvil, se incrementa la ruptura social y la segregación de la población” (Alfie, 2013: 755). La barranca es casi imperceptible para las personas que pasan a gran velocidad en su automóvil por la avenida Barros Sierra. En este caso podemos pensar que se trata de un *no-lugar* en términos de Marc Augé (2000), porque es transitorio y carente de significado. Para Marc Augé, el lugar en oposición al no-lugar, está cargado de identidad, de historia y de relaciones sociales; es un lugar practicado. Mientras que en el no-lugar predomina lo pasajero y lo fugaz. Justamente los proyectos de infraestructura tienen el efecto de negar la ciudad “con el fin de conformar enclaves de espacios cerrados, vigilados y prístinos” (Carranco 2015:33).

La barranca puede brindar una oportunidad para ver al “otro” cercano geográficamente pero lejano en términos de poder adquisitivo y calidad de vida. T. observa y reflexiona sobre los estudiantes de las instituciones educativas privadas que acuden a las labores de reforestación. De hecho, le sorprende verlos realizando trabajos físicos y el hecho de que no les importe ensuciarse o que se cansen: “yo veo que les gusta, me sorprende porque le echan muchas ganas”. A. coincide en este aspecto, ya que, desde su experiencia, están comprometidos: “Los de la Ibero van, se ve que les gusta, se ensucian” (BBS-A). Sin embargo, la opinión que tiene del personal de las empresas como voluntarios no es igual de positiva, ya que considera que no tienen un compromiso auténtico con la barranca: “no hacen mucho, porque no le dan mucha importancia, sólo lo hacen por promoverse” (BBS-A). En el mismo sentido, L., vecina de la colonia La Mexicana, ha tenido la oportunidad de convivir con estudiantes universitarios: “Eso es algo que, sí se ve, que van los chavos de la Ibero, aunque tengan dinero y aunque sean de familias acá, le entran a todo, se ensucian, se meten. Cuando hay otros que son de acá de la colonia y no quieren meter las manos” (BBS-L).

El sueño de T. es que la barranca, además de ser reforestada, sea un espacio que posibilite la convivencia entre familias., algo que se ha perdido. En este mismo orden de ideas, Javier Sánchez, coordinador de vinculación de Centro Meneses, observa que en los últimos años se han incrementado ciertas problemáticas en las colonias cercanas: “familias que no han logrado contener a sus miembros y esto ha permitido que las drogas, la violencia, las conductas delictivas, se instalen en el seno de las familias y estos se instalen, en las comunidades, esto va como en una ola expansiva, regándose por todos lados” (entrevista a Javier Sánchez).

Considero que la participación de los vecinos del pueblo y las colonias populares brinda la posibilidad de que la barranca sea vista como un “lugar”, frente a un espacio vacío, carente de significado. Retomando a Miguel Ángel Aguilar, “se trata de pensar lo local como un ámbito que posee una dinámica de transformación en donde los procesos culturales que dan sentido a la vida colectiva no emergen por sí solos, apelando a la transformación y a la continuidad, sino que son espacios de negociaciones y tensiones” (Aguilar, 2011: 146).
El PRB

- Participación de instituciones educativas y la asociación de Boy Scouts

El papel de la UIA, a través de Centro Meneses, ha sido fundamental para tender un puente entre el megaproyecto Santa Fe y los vecinos de las colonias populares. Esta prestigiada universidad privada dirigida por sacerdotes jesuitas, comúnmente conocida como “la Ibero”, fue pionera al trasladar sus instalaciones en 1988 a un terreno en el predio conocido como Peña Blanca –en dicho terreno estaba asentada una mina con ese nombre–, que fue donado por el presidente López Portillo (Ortiz, 2015).

Centro Meneses se ubica en Avenida Vasco de Quiroga en las cercanías del pueblo de Santa Fe y las colonias populares que se ubican en la zona de barrancas. Javier Sánchez explica que la visión de Centro Meneses es superar una visión asistencialista, ya que los habitantes de las colonias están muy acostumbrados a recibir: “No les damos el remedio y el trapito, como normalmente se dice, sino que se generan, junto con la comunidad, las respuestas que la comunidad quiere”. Para ello se propone un modelo llamado Diálogo de Saberes, donde se comparten experiencias y juntos llegan a la resolución de alguna problemática: “en este diálogo es más como compartir lo que sabe el otro, reconocer lo que sabe el otro, reconocer los conocimientos de lo que sabe el otro”.

En este momento Centro Meneses hace mancuerna con el PRB. Tienen un programa con seis colonias populares para recuperar los espacios públicos que están junto al río Becerra. Los vecinos están muy acostumbrados a tirar basura en el río, A. y L. comentaron que es una práctica cotidiana que se tiren botellas y bolsas de plástico, incluso perros muertos o llantas. Otro de los sueños de T. es que, en cinco años, la gente ya no tuviera el hábito de tirar basura a la barranca y que esté libre de basura.

CamBIO es un grupo de estudiantes de la Universidad Iberoamericana. Este grupo se formó hace un par de años, está conformado principalmente por estudiantes de ingeniería, los cuales buscan que en las labores de reforestación aumente la probabilidad de supervivencia de los árboles. Dentro de su misión está generar conciencia en la comunidad universitaria acerca de la situación ambiental actual (CamBIO 2019).

También participa de forma regular la Asociación de Scouts de Álvaro Obregón. Este grupo se encarga de reunir fondos económicos a través de la venta de PET, y con dichos fondos se compran árboles y plantas para reforestar la zona. Asimismo, se reúne y se almacena composta para utilizar en la zona de reforestación. El grupo de scouts asiste los fines de semana, cada quince días.

Además, existe un interés por parte del PRB en invitar a los alumnos de escuelas tanto públicas como privadas: “Tenemos un par de experiencias con (escuelas) privadas. Han ido porque estamos apenas adecuando la estructura del espacio comunitario para que el espacio pueda recibir de manera adecuada y segura a grupos de escolares” (BBS-C).

Ahora bien, hay que señalar que la cantidad de vecinos que acuden a las actividades de reforestación es muy pequeña en comparación con la población total que hay en Santa Fe.

E., biólogo y vecino del pueblo de Santa Fe, opina que la participación en la reforestación de la barranca tanto de los vecinos de la zona residencial como de las colonias populares, es prácticamente nula. La participación de los vecinos que viven en la zona residencial también es escasa.

Hice un pequeño sondeo con vecinos de la zona residencial, y aunque están enterados del proyecto a través de WhatsApp y tienen una opinión positiva no han participado en él, ya que normalmente los fines de semana, que es cuando se hace la invitación, salen de la ciudad. B. que vive desde hace más de diez años en un edificio departamental de la zona residencial de Santa Fe, ha acudido un par de veces a las campañas de reforestación. La primera vez que fue, lo hizo con dos vecinos suyos que están involucrados en el proyecto de la barranca. Asistieron también alumnos de las universidades, empleados de grupo Modelo. Le sorprendió ver que también había muchos niños procedentes de escuelas primarias, tanto públicas como privadas. El día que acudió, se llevó a cabo una amplia labor de reforestación “tenían pero miles de arbolitos, de hecho ni siquiera los

acabamos de sembrar” (BBS-B). Una de las principales dificultades a las que se enfrentaron fue picar la tierra para colocar los árboles, ya que gran parte del terreno tiene cascajo, proveniente de las obras vecinas. B., se mostró satisfecha por haber acudido a las jornadas: “Se hizo un ambiente muy bonito ahí porque conoces gente, y ellos te organizan los grupos y te dicen con quien te va a tocar con uno que trabaja en no se donde, con alguien que vive en tal condominio, se hicieron grupos como de cinco. Un ambiente muy padre. No solo eran vecinos, era gente de otros lados, de los que trabajan en las oficinas y de las escuelas, porque hicieron publicidad en muchas partes”. Una vez que terminaron con la jornada, les regalaron agua y sandwich, con lo cual B. quedó satisfecha, para ella lo importante era “convivir y ayudar en lo que se pudiera”.

Ahora bien, A. afirma que muchas personas que han asistido al PRB tienen la expectativa de obtener algún pago: “Muchos si no ven dinero no van a ir” (BBS-A). La señora T. comenta que ha intentado involucrar a sus vecinos sin tener mucho éxito: “Yo a mis vecinos les he dicho y la verdad no logro que vayan, pero uno que otro de las colonias sí van y digo, bueno, poco a poco se va a ir extendiendo la información y cuando se les ocurra pasar por ahí y vean que está verde, tal vez les llame la atención y vayan” (BBS-T).

¿Qué es lo que hace entonces que las personas que van como voluntarias acudan sin esperar una remuneración a cambio? De acuerdo con Javier Sánchez, las personas que se involucran en este tipo de actividades comparten ciertas características en común. En primer lugar, Javier las distingue de los líderes de partidos políticos. Estas colonias desde su inicio han estado vinculadas con partidos como el PRI y el PRD para obtener servicios y mejoras en sus colonias y casas, por lo que la población está muy habituada a establecer relaciones clientelares con las autoridades y las instituciones. Observa que las personas que trabajan como voluntarios tienen una actitud diferente: “son personas que desde su perspectiva no les gusta el lugar, no les gustan las condiciones en las que está su comunidad. Hay un desacuerdo, hay una postura que las hace sentirse molestas o mal en donde están y esto las lleva a decir ‘no me quejo, mejor hago’, si son asertivas, son *resilientes*” (Javier Sánchez).

Relación con empresas. Actividades de responsabilidad social: Banamex y Grupo Modelo

La responsabilidad social empresarial (RSE) es “la contribución activa y voluntaria de las empresas en el mejoramiento social, económico y ambiental” (Barroso, 2008: 76). Si bien tiene que ver con el papel que deben desempeñar las empresas en beneficio de sus comunidades, no debe confundirse con la filantropía. Por un lado, se considera que la responsabilidad empresarial debe ser activa y voluntaria con la sociedad. Por otro lado, se considera que la RSE hace posible que la empresa sea más competitiva, cumpliendo con las expectativas de todos sus participantes o *stakeholders*:¹² “Se trata de que la empresa sea más competitiva cumpliendo con las expectativas de todos los participantes en ella y de la sociedad en general, respetando a la persona, las comunidades y el medio ambiente” (Barroso, 2008: 77). Debe haber un compromiso de la empresa con todos los stakeholders para poder ser ESR. En este sentido, las empresas deben tomar en cuenta a todos sus stakeholders, en relación con su responsabilidad social: accionistas, administraciones públicas, empleados, medio ambiente, comunidades locales (Piñero y Remoro, 2011: 15).

Los criterios que debe cumplir una empresa socialmente responsable son:

- contribuir a la calidad de vida dentro de la empresa
- desempeñar un código de ética
- vincularse con la comunidad a partir de la misión del negocio
- cuidar y preservar el medio ambiente

Para que una empresa sea considerada socialmente responsable, debe cumplir con los cuatro puntos al mismo tiempo. De acuerdo con Piñero y Remoro (2011), la responsabilidad social se integró a la ética de la empresa desde la década de 1990, donde se destaca el papel de la empresa hacia el medio ambiente y la colaboración con la comunidad.

El Centro Mexicano para la Filantropía y la Alianza para la Responsabilidad Social Empresarial otorgan anualmente el distintivo Empresa Socialmente Responsable. “Dicho distintivo agrega valor y rentabilidad a la marca o empresa, a la vez que la acredita ante sus empleados, inversionistas, clientes, autoridades y sociedad en general como una organización comprometida voluntaria y públicamente con una gestión socialmente responsable, como

12 Los *stakeholders* son entendidos dentro del argot empresarial como los individuos, grupos y organizaciones que mantienen una relación directa o indirecta con la empresa (Piñero y Remoro, 2011); son las personas o grupos que tienen propiedad, derecho o intereses en una empresa y sus actividades (Barroso, 2008).

parte de su cultura y estrategia de negocio” (Chapela *et al.*, 2016: 103). Este compromiso debe aprobarse cada año para mantenerse vigente; el reconocimiento resalta el propósito de las empresas de realizar acciones de cooperación con la comunidad en las que se incluyen iniciativas a favor del medio ambiente.

El área de Responsabilidad Social de Grupo Modelo está formada por cuatro aspectos a los que se le llama “pilares”, estos son: 1) consumo responsable, 2) medio ambiente, 3) comunidad y 4) voluntarios modelo. El grupo de voluntarios realiza actividades como recoger la basura en las playas, reforestar áreas verdes, así como hacer trabajo de mantenimiento en espacios públicos. Justamente hace un año, Grupo Modelo anunciaba haber recibido por décimo quinto año el distintivo de “empresa socialmente responsable” que es otorgado por el Centro Mexicano para la Filantropía y la Alianza por la Responsabilidad Social Empresarial (Grupo Modelo).

La institución bancaria Banamex también cuenta con “pilares” que sostienen la parte de responsabilidad social. Estos son: responsabilidad social, educación, medio ambiente y sustentabilidad, así como arte y cultura. Banamex tiene un área llamada Compromiso Social, donde afirman: “estamos comprometidos con lograr un México mejor a través de nuestros pilares y áreas estratégicas”. En su página web, respecto al medio ambiente y la sustentabilidad, Banamex explica que: “preservar los ecosistemas es parte esencial de nuestro compromiso con el medio ambiente para así reducir los efectos negativos del cambio climático” (Banamex).

Tanto el corporativo de Grupo Modelo como el de Citibanamex se ubican en la zona de oficinas de Santa Fe. La universidad Iberoamericana fue pionera al ser la primera institución de educación superior en llegar a Santa Fe. El Tecnológico de Monterrey cuenta con un campus en Santa Fe. Personal de estas empresas y estudiantes de las instituciones educativas, acuden a las jornadas de reforestación de la barranca en gran medida debido a la invitación de las coordinadoras del proyecto y la ASCSF: “a partir de la relación con la Asociación de Colonos, hemos tenido acercamiento con distintos corporativos a los que se les ha invitado a venir y participar en la barranca y hacer sus eventos de responsabilidad social” (BBS-C).

Pero ¿cuál es la visión de los vecinos de las colonias populares en relación con estas empresas? E., biólogo y vecino del pueblo de Santa Fe, considera que el motivo por el que las personas de las empresas acuden a estas jornadas es porque que hay una relación cercana con las coordinadoras del proyecto y los integrantes de la Asociación de Colonos. Esto debido a que pertenecen a un mismo estrato social: “son, digamos, conocidos de ellos” (BBS-E). Asimismo, T. considera que no hay una preocupación auténtica de estos voluntarios por darle un seguimiento a los árboles sembrados. Las voces críticas consideran que la RSE sirve como una forma de publicidad, del que las empresas aprovechan para vender sus productos: “Pareciera que las acciones de RSE se orientan principalmente hacia el trato e imagen ante el cliente con el objetivo de vender más” (Barroso, 2008: 81).

La reflexión que hacen los vecinos de los empleados de Banamex o Grupo Modelo que asisten a las actividades de reforestación es que lo hacen por los puntos e incentivos que la propia empresa les da, pero no por una motivación auténtica “No hacen mucho, no le dan mucha importancia, solo lo hacen por promoverse” (BBS-T). En una de mis visitas a una de las jornadas de reforestación pude comprobar que uno de los líderes les explicaba a los voluntarios cuántos puntos se les daba por asistir a estas actividades. Dependiendo del número de puntos pueden adquirir bienes o viajes, por ejemplo.

Relación con el gobierno y otras autoridades gubernamentales

Patricia Safa, al hablar de las organizaciones vecinales en Guadalajara que participan ante las prácticas irregulares o ilegales del gobierno local, afirma que: “se incrementa su potencial político al sostener posiciones de reclamo y de exigencia del estado de derecho y del gobierno democrático, así como de reivindicación de los derechos ciudadanos relacionados con la ciudad. Como la participación en los planes y proyectos urbanos que inciden en su hábitat” (Safa, 2013: 506). En este sentido, el PRB ha logrado por un lado que no se cambie el uso de suelo de la barranca conocida como Barros Sierra.

Por otro lado, se evidenció la incapacidad de las autoridades para promover los proyectos: “La primera vez que llegamos con Sedema nos dijeron que ellos no tenían dinero, y que ni siquiera tenían un programa para atenderla y la verdad fue mucha frustración porque fue como si ellos no tienen ni dinero ni interés en atenderlo, ¿qué va a pasar con este espacio?” (BBS-V). El PRB llegó a un acuerdo con la Secretaría para que les autorizaran implementar estrategias que les permitieran atraer recursos y poder implementar las acciones que dicta el programa de manejo: “Tenemos un convenio de colaboración con la Sedema que nos da permiso de echar a andar estrategias en el espacio para promover la regeneración, para implementar el programa de manejo” (BBS-V). Podemos observar, como menciona Pablo Vargas, que: “La acción y las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil han

construido arenas políticas donde confluyen los agentes gubernamentales. Lentamente, se ha puesto en cuestión que los gobiernos no tienen la exclusividad de la toma de decisiones” (Vargas, 2012: 5).

En el estudio que llevó a cabo Patricia Safa, se evidencia que para los vecinos el desempeño del gobierno a nivel municipal y de la ciudad deja mucho que desear. Hay desconfianza, y se les ve como un obstáculo más que como un posibilitador: “los acusan de corruptos, de manejar un discurso opaco y ambiguo, pero sobre todo de estar ajenos y distantes a sus demandas y necesidades” (Safa, 2013: 506). De la misma forma, los voluntarios que provienen de las colonias populares optan por no relacionarse con las autoridades. Cuando empecé este estudio, recién había asistido personal del gobierno de la alcaldía para hablar con ellos. Su opinión es que las autoridades sólo fueron “a tomarse la foto” (BBS-L). T. mostró mucha desconfianza hacia la autoridad y afirmó que mientras menos relación tenga con ellos, mejor. Hay una intención consciente de no tener contacto con ellos. T. añadió que las autoridades no sólo no ayudan, sino que obstruyen el camino, porque el proceso burocrático puede volverse muy engorroso: “No es tan fácil rescatar un lugar, por todo el papeleo, que si porqué, que para qué. Que, si esto sí se puede, esto no. Intervienen las autoridades y como que lo hacen complicado, no es fácil” (BBS-T). Asimismo, BBS-V piensa que la Sedema tiene un plan muy interesante basado en el sistema de cuencas, pero que en la práctica no se hace nada: “El discurso y la acción son totalmente incoherentes”.

Hay que resaltar que los integrantes de la Asociación de Colonos de Santa Fe, así como los principales líderes del Proyecto de Recuperación de la Barranca, cuentan con una agencia que les permite negociar, argumentar y reunirse con las autoridades. V. recuerda las primeras veces que se organizaron en 2011 para detener las construcciones en esta área. El proceso fue difícil, costoso y complicado; sin embargo, no dejaron de movilizarse hasta que lograron su objetivo que era detener la construcción y el cambio del uso de suelo: “los vecinos juntamos recursos, pagamos abogados, y nos peleamos con la autoridad para que se detuviera, para que cambiara el uso de suelo y la verdad fue un tango. La verdad es que pelear contra la autoridad es siempre muy costoso” (BBS-V).

Conclusiones

La barranca Tepecuache cuanta con 160 hectáreas de superficie. En 2018 el proyecto de recuperación de la barranca alcanzó el área de 15 hectáreas protegidas, proceso que no ha sido fácil: “La barranca ha sido muy alterada, se rellenó de cascajo, se terraceó, ha perdido muchísimo suelo, el clima es diferente” (BBS-V). La reforestación se ha realizado con especies endógenas como encinos, pinos, ailes, fresnos, acacias, duraznos, capulines y tejocotes. “Son las ocho especies que manejamos en la barranca” (BBS-V). La meta para este año es trabajar en otras 15 hectáreas. V. explica que si bien no son áreas muy degradadas “lo que queremos es monitorearlas y supervisarlas, y empezar a catalogarlas” (BBS-V).

Para V., el éxito de este proyecto se debe, en gran medida a la confluencia de diferentes actores e instituciones: “Me parece muy buen ejemplo porque lo que se ha logrado con la Barranca muestra lo que se puede conseguir cuando los vecinos, la autoridad y la iniciativa privada trabajan juntos y alineados” (BBS-V).

Como se mencionaba, se ve como una ventaja el hecho de que el proyecto no dependa de recursos económicos principalmente del trabajo de los voluntarios, a los cuales ve como aliados estratégicos: “Han empezado a llegar un montón de vecinos con el único objetivo de que esto suceda, porque le ponen tiempo, dinero y esfuerzo, más que nadie” (BBS-V). Actualmente este grupo de voluntarios no recibe alguna remuneración; sin embargo, se tiene contemplado que, en un futuro, se les dé el cargo de facilitadores, y que den visitas guiadas a las escuelas recibiendo un sueldo.

Además de las actividades de reforestación, hay una preocupación por limpiar el afluente de agua de la barranca que desemboca en el río Becerra. Como ya se ha dicho, las descargas de drenaje tanto de las colonias residenciales como de las populares desembocan en el río. Y existe la práctica de tirar la basura a su cauce. “Mucha es agua estacional, es bajada de agua pluvial. Sí tenemos detectado que ya llega sucia. Entonces una de las tareas del proyecto para los siguientes tres años es empezar a trabajar esta parte de limpieza de cauces” (BBS-V).

Al preguntarle a V., (una de las coordinadoras del proyecto), sobre cuáles son sus planes a mediano plazo, uno de ellos es fortalecer la relación con los vecinos: “Justo lo que queremos es que esta relación con la comunidad y entre la comunidad siga creciendo. Que el espacio comunitario se consolide” (BBS-V). Así mismo, hay un interés por independizarse de la ACSF y de la ACL: “De aquí a tres años la idea sería que esta parte operativa fuera tan fuerte que pudiéramos establecer una figura organizacional independiente de las otras dos asociaciones que pueda administrar y gestionar” (BBS-V).

El Proyecto de Recuperación de la Barranca en Santa Fe se gestó a partir de las protestas de vecinos de Santa Fe y de la Asociación de Colonos de Santa Fe. Esto ha permitido frenar el cambio de uso de suelo y las eventuales construcciones en la barranca. Además, las actividades de reforestación han promovido procesos sociales de apropiación del espacio.

La ACSF ha negociado con las autoridades mientras que los coordinadores del PRB consiguieron recursos para poder trabajar en ella. Las actividades llevadas a cabo por distintos actores dentro de la barranca permitieron la reforestación del área tomando en cuenta los lineamientos del Programa de Manejo de la Sedema. Estas actividades han posibilitado, además de reforestar, dar un seguimiento para tener continuidad en la zona trabajada. Las acciones de estas asociaciones surgen a partir de la incapacidad de las autoridades de implementar los lineamientos que ellos mismos han establecido.

La barranca está ubicada en las cercanías de las colonias populares de Santa Fe y la Zedec Santa Fe, ámbitos opuestos en términos económicos. Mientras los vecinos ven a la Zedec Santa Fe como “los ricos de allá arriba”, los vecinos de las zonas residenciales perciben con temor la zona de colonias, la ven como un todo homogéneo sinónimo de pobreza y peligrosidad. El papel de las instituciones educativas, específicamente de la UIA, ha sido vital para establecer un canal de comunicación entre los dos ámbitos. Más allá del papel de la ACSF y de los coordinadores del PRB, la participación de los vecinos de las colonias populares es vital para que la barranca pueda ser utilizada y apropiada como un espacio público visible y cargado de significado.

Bibliografía

- Aguilar Díaz, Miguel Ángel. 2011 “Del espacio al lugar: un análisis de la consolidación urbana local desde la perspectiva narrativa”, *Alteridades* vol. 21 núm. 41, enero/junio. pp. 145-160.
- Alfie, Miriam. 2013. “Supervía Poniente. Conflicto social y visión urbano ambiental”, *Estudios Demográficos y urbanos* vol. 28 núm. 3, sept-dic 2013. Pp. 735-768
- Álvarez Enríquez, Lucía. 2019 *Las organizaciones de la sociedad civil y su expresión en la Ciudad de México*, (en prensa)
- Augé, Marc. 2017. *Los no-lugares. Espacios del Anonimato*, México, Gedisa
- Barrera Mejía, Herman. “Deterioro socioambiental en la Sierra de las Cruces” *Diseño y Sociedad*. Primavera, 2012, #32
- Carranco, María. 2015. *Geografías en construcción*. México, UAM-C
- Colonos Santa Fe. 2015. <http://colonossantafe.com/colonos/wp-content/uploads/2015/11/EJES-DE-TRABAJO-PAG-.pdf> [Consultado el 29 de mayo de 2019]

Compromiso Social, Medio Ambiente y Sustentabilidad, Banamex, en <<https://www.banamex.com/compromiso-social/programa/?id=2>> [Consultado el 14 de junio de 2019]

Estudiantes de la Ibero trabajan por una universidad sostenible https://ibero.mx/prensa/estudiantes-de-la-ibero-trabajan-por-una-universidad-sostenible?fbclid=IwAR1Ry_O3NchQg5aCiZxF3_LAx4zAMX6uVnruTnrKDXJT440V6NYOEZWsVG8 [Consultado el 27 de junio de 2019].

Inventario de áreas verdes <https://sedema.cdmx.gob.mx/programas/programa/barrancas> [consultado el 27 de junio de 2019]

Los bosques y suelos forestales contribuyen de manera esencial a la producción agrícola y la seguridad alimentaria mundial: FAO” <http://www.fao.org/soils-2015/news/news-detail/es/c/285875/> [Consultado el 25 de junio de 2019].

- Luege Tamargo, José Luis. 2019, “Ríos y barrancas en la CDMX”, *El Universal*, Sección Opinión, 8 de abril.
 - Meza, María del Carmen y José Omar Moncada. 2010, “Las áreas verdes de la ciudad de México, un reto actual”, *Scripta Nova UdB*, vol. XIV. núm. 331, agosto. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-56.htm> [Consultada el 12 de abril de 2019].
 - Moreno Carranco, María. 2015. *Geografías en construcción*, México, UAM-C
 - Ortiz Madariaga, Laura. 2015. *Temporalidades y espacios en las mujeres de Santa Fe en el DF, Identidad y sentido de pertenencia*. Tesis doctoral. México, UAM-I.
 - Piñero Chousa, Huan y Noelia Remoro. 2011. “Responsabilidad social empresarial y resiliencia”, *Revista Galega de Economía*, vol. 20 núm. 2, pp. 1-31.
 - Proyecto vecinal Barranca de Barrilaco. Proyecto-Vecinal-Barranca-de-Barrilaco-249188648498728/about/?ref=page_internal [Consultado el 19 de mayo de 2019]
- Quince años de responsabilidad social de Grupo Modelo. <https://www.expoknews.com/responsabilidad-social-de-grupo-modelo/> [Consultado el 6 de junio]

- Ramírez Sáiz, Juan Manuel y Patricia Safa Barraza. 2011. “Deterioro urbano y organización vecinal: el caso de la Asociación Vecinal Jardines del Sol”, *Espiral*, vol. 18, núm. 50, enero/abril, pp. 255-290
- Safa Barraza, Patricia. 2013. “Deterioro urbano y calidad de vida en las grandes ciudades: una doble lucha de las organizaciones vecinales”, en Patricia Ramírez Kuri, *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, México, Ciudad de México, UNAM y Porrúa pp. 489-509.
- Safa Barraza, Patricia; Ramírez Sáiz, Juan Manuel; 2013 a, “Calidad de vida urbana y organizaciones vecinales: el caso de la colonia Jardines del Sol en Zapopan, Jalisco” *Sociedad y Ambiente*, vol. 1, núm. 2, pp. 141-157 Seduvi www.data.seduvi.cdmx.gob.mx [Consultado el 20 de mayo de 2019]
- Suárez, Gerardo. 2015. “Santa Fe, donde la ley sale sobrando” *El Universal*. 8 de noviembre
- Suárez, Gerardo. 2017. “Tarango. Encrucijada de la urbanización de un pulmón verde”, *El Universal*, 20 de octubre.
- Suárez, Gerardo. 2017. “Tras cinco años de disputa, abren Parque La Mexicana”, *El Universal*, 24 de noviembre.
- Vargas González, Pablo. 2012. “Reinserción de las organizaciones civiles en México. Estudio comparativo de la Ley de Fomento en diez Estados”. *Espiral*, vol. 19, núm. 53, pp.125-149.

Nomenclaturas

ANP: Área Natural Protegida

AVA: Área de Valor Ambiental

Conanp: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

PGOEDF: Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF

UIA: Universidad Iberoamericana

LAURA ORTIZ MADARIAGA. Estudió sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Obtuvo el grado de maestría en Antropología Social en la Universidad Autónoma de Barcelona y el doctorado en la Universidad Autónoma Metropolitana. Ha impartido clases de sociología urbana en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM así como talleres en Trabajo Social. Interesada en abordar temas urbanos desde la sociología y la antropología, ha estudiado principalmente la periferia poniente de la Ciudad de México. Participó con el capítulo: “La construcción de la ciudad desde las temporalidades de las mujeres en las colonias populares en el poniente de la ciudad de México” en el libro *Renovación urbana y conflictos por el habitar*, compilado por Angela Giglia (2017). Colaboró en la *Revista de Estudios Sociológicos del Colegio de México* con el artículo “Tiempos y mujeres de Santa Fe” (2017). Correo electrónico: laorma@hotmail.com

16

Revista Mexicana
de Análisis Político
y Administración Pública

remap

DESIGUALDAD E INSEGURIDAD PÚBLICA
EN LA CIUDAD DE QUERÉTARO.

Daniel Rojas Navarrete

Desigualdad e inseguridad pública en la ciudad de Querétaro. *Inequality and Public Insecurity in the City of Queretaro.*

Daniel Rojas Navarrete

Resumen:

El objetivo del artículo es analizar la relación entre desigualdad social con la victimización y percepción de inseguridad, de personas mayores de 18 años que residen en el municipio de Querétaro. La fuente de datos es la Encuesta Municipal de Victimización y Percepción de Inseguridad (EMVIPE), levantada en febrero y marzo de 2019 por la FCPyS de la UAQ y el equipo del observatorio ciudadano de seguridad pública del municipio de Querétaro. El documento se enfoca en observar cómo las ventajas y desventajas, producto de diferentes inversiones públicas y privadas de infraestructura en distintas zonas de la ciudad, se relacionan con el nivel de victimización y percepción de inseguridad. La principal aportación del trabajo se encuentra en la georreferencia de los delitos, en la medida que se ofrece un panorama sobre la inseguridad en la ciudad, lo cual permite ubicar con mejores herramientas el tipo de delitos que ocurren y en qué zonas.

Palabras clave: Ciudad, desigualdad, seguridad pública y victimización.

Abstract:

The objective of the paper is to analyze the relationship between social inequality with the victimization and perception of in security, of people over 18 years old that residing in the municipality of Queretaro. The data source is Municipal Survey of Victimization and Perception of Insecurity (EMVIPE), which was implemented in February and March 2019 by the FCPyS of the UAQ and the Team of the Citizen Public Security Observatory of the Municipality of Queretaro. The document focuses on observing how the advantages and disadvantages, product of different public and private infrastructure investments in different areas of the city, are related to the level of victimization and perception of insecurity. The main contribution or the work is in the georeference of the crimes, insofar as it offers a panorama on the insecurity in the city, which allows to locate with better tools the type of crimes that occur and in which areas.

Keywords: City, Urban Inequality, Public Security and victimization.

Introducción

105

La relevancia de la relación entre desigualdad y seguridad pública se encuentra en conocer el acceso a un servicio público que forma parte de las funciones esenciales del Estado. Así, la infraestructura urbana y los recursos que una ciudad dispone nos permite observar como los distintos sectores sociales experimentan la victimización y la percepción de inseguridad (Segura, 2014:15). Dicha relación es más compleja, si consideramos los procesos de mercantilización del espacio, los proyectos de urbanización diseñados para la recreación, educación y negocios. Asimismo, es importante señalar que una constante entre los sectores menos aventajados económicamente, es que suelen vivir en zonas de la ciudad con cobertura limitada de servicios básicos frente a otros espacios que gozan de una infraestructura que contempla en un sentido amplio la dinámica de una ciudad, es decir, nos colocamos en escenarios de inclusión y exclusión de los diferentes estratos socioeconómicos de acuerdo a su lugar de residencia (Alvarado, 2016).

Para el propósito del análisis se hizo un recorte de las múltiples desigualdades, para abocarse a la relación entre desigualdad y seguridad pública. Lo anterior no implica que se desconozca la importancia de las desigualdades tales como: etnia, género, nivel educativo, ingresos, trabajo, acceso a un medio ambiente sano, entre otras. Todas ellas, forman parte de una agenda más amplia de investigación asociada a la perspectiva del derecho a la ciudad.

Así, desde el enfoque del derecho a la ciudad, la idea que guía nuestro análisis es comprender como las ventajas y desventajas que acumulan los individuos se encuentran relacionadas con la seguridad pública, considerando que existe

Recibido: 30 de mayo de 2019

Aceptado: 10 de octubre de 2019

un acceso diferenciado a la misma teniendo en cuenta a la ciudad como unidad de análisis. Asimismo, es preciso señalar que no se pierde de vista que las desigualdades forman parte de un proceso colectivo, donde las dinámicas entre distintos actores sociales, estatales y privados establecen condiciones distintas en el acceso a la seguridad.

Para alcanzar el objetivo planteado, el documento se encuentra organizado en cinco secciones. En la primera, se introduce al concepto del derecho a la ciudad, como una orientación normativa que guía la discusión sobre los distintos esfuerzos institucionales y sociales para garantizar la inclusión en materia de seguridad pública; el segundo apartado ofrece un panorama de la relación entre desigualdad y seguridad pública a partir de una aproximación a la literatura que da cuenta del fenómeno de interés; en la siguiente sección se presenta la metodología de nuestra fuente de datos; en seguida se presentan los resultados del estudio de la ciudad de Querétaro; y finalmente se formulan las conclusiones en torno a las preocupaciones que guían el trabajo.

El derecho a la ciudad ¿Una agenda en construcción?

La ciudad es una construcción social en la que intervienen distintos actores. Los proyectos urbanos o modelos de producción de la ciudad, son dinámicos y se encuentran condicionados por la correlación de fuerzas de los actores involucrados, que se expresan en inversiones públicas y privadas que priorizan determinada infraestructura en ciertas zonas de la ciudad. Es decir, la asimetría de poder de los actores limita o impulsa un determinado proyecto de ciudad. Asimismo, el grado de participación o dirección del gobierno, la iniciativa privada o bien la participación e incidencia de los movimientos urbanos son elementos a considerar en la construcción de la ciudad.

En este sentido, consideramos a la asimetría de poder como el punto clave para comprender como la disputa por el territorio reproduce diversas desigualdades. Por ello, la guía normativa del derecho a la ciudad constituye una narrativa fundamental para la inclusión social, en la medida que ha ampliado su discusión académica con la finalidad de que pueda eventualmente incidir en la formación de la agenda gubernamental.

Para Lefebvre, el derecho a la ciudad se trata de una posibilidad y capacidad de cambio de los habitantes, principalmente de la clase obrera, de crear y producir ciudad (Molano, 2016). No obstante, el considerar como protagonista a la clase obrera, vehículo o apoyo social de esta realización (Lefebvre, 1968:168) es exigirle a un actor colectivo la realización de un derecho que ya no es consistente con la pluralidad de actores en las ciudades del siglo XXI. Así, Harvey postula que son las ciudadanías insurgentes y no la lucha obrera, las encargadas de contribuir a restringir los efectos urbanos de la apropiación capitalista del espacio (Harvey, 1977).

Para ilustrar dicho argumento puede considerarse la confluencia entre neo liberalización y democratización en Brasil, durante los años noventa, que dio lugar a cláusulas en la Constitución brasileña de 2001 que garantizan el derecho a la ciudad. De alguna forma se expresa el poder e importancia de los movimientos sociales urbanos, en particular con respecto al derecho a la vivienda, en la promoción de la democratización (Harvey, 2013:8-9).

En este sentido, podemos observar que Lefebvre y Harvey consideran la participación en la construcción de la ciudad como una práctica de la democracia, una forma de inclusión social, reconociendo la pluralidad de los distintos sectores de la ciudad, frente a un modelo de acumulación monopolista que sin regulación gubernamental incrementa la desigualdad entre los habitantes de una ciudad.

Por lo tanto, se debe tener en cuenta una relación de conflicto entre los grupos que impulsan una lógica de inclusión frente a quienes privilegian la producción de la ciudad capitalista dominada por la estrategia, de los grupos financieros, del traslado de ganancias e inversiones a distintas ciudades en el planeta, constituyéndose en un privilegio de las grandes empresas industriales que, con inversores a corto plazo, logran mover y generar futuras ganancias sin considerar a los perdedores en el proceso del cierre de los negocios o los cambios que se realizan en la infraestructura de las ciudades. Lo anterior se puede ilustrar en el mercado inmobiliario en donde buenos edificios viejos van siendo derruidos para dejar espacio a nuevos edificios que tendrán un promedio de vida económica cada vez más corto (Harvey, 1977: 281-283).

En dicha relación de conflicto, es preciso considerar tres elementos fundamentales: ciudad, espacio público y ciudadanía, como claves para comprender la construcción de una agenda por el derecho a la ciudad. En este sentido, la ciudad se entiende como una realidad histórico-geográfica, sociocultural, política, una concentración humana y diversa, dotada de identidad o de pautas comunes y con vocación de autogobierno. Mientras que el espacio público es un lugar de representación y de expresión colectiva de la sociedad. Lo que implica reconocer al espacio público cualificado culturalmente para proporcionar continuidades y referencias, hitos urbanos y entornos protectores, cuya fuerza significante trascienda sus funciones aparentes. El espacio público concebido también como instrumento de

redistribución social, de cohesión comunitaria, de autoestima colectiva. Y asumir también que el espacio público es espacio político, de formación y expresión de voluntades colectivas, el espacio de la representación, pero también del conflicto. Mientras haya espacio público, hay esperanza de revolución, o de progreso. Y la ciudadanía es un concepto que se ha extendido de la ciudadanía civil y política a otras esferas como lo social, administrativa, cultural, laboral. Pero quizá el punto a enfatizar es situar a los ciudadanos organizados como los agentes del cambio (Borja, 2003:21-29).

Considerar el derecho a la ciudad con énfasis en la generación de producir espacio público, implica reconocer una carga normativa que no necesariamente se refleja en la agenda gubernamental. Entre otros aspectos porque implica poner en perspectiva nuevas dimensiones de análisis, como el género, lo étnico, lo cultural, evidenciando la diversidad de formas en que se experimenta la ciudad y estándares altos de cumplimiento. Así, como asumir, por un lado, la necesidad de contar con ciudadanos que se organicen para disputar el espacio público urbano, y por otro, considerar que los dueños del capital financiero, son quienes inciden con apoyo del gobierno en el repertorio del derecho a la ciudad (Molano, 2016).

Por lo tanto, el uso normativo del concepto de la ciudad es útil en la medida en que se nombra el problema social de la desigualdad, la segregación y fragmentación¹ que se expresa en el espacio urbano. Aunque dichos procesos dificultan el derecho a la ciudad, aun así, es indispensable en la construcción de una agenda partir del reconocimiento de la diversidad de actores, que favorecen lo imprevisible, introduciendo desorden y posibilidades de innovación. Es decir, considerar la disputa por la generación de espacio público como un elemento que abona a un ambiente de democracia política y social. En consecuencia, los actores que incentivan dinámicas privatizadoras del espacio urbano, tienen que enfrentar los preceptos normativos de igualdad e inclusión que supone el derecho a la ciudad. Una ciudad como lugar de encuentro, de intercambio. Ciudad como cultura y comercio. Ciudad de lugares² y no únicamente de espacios (Borja, 2003).

En lo concerniente a las prácticas de la producción de la ciudad, en particular en América Latina, se han caracterizado por procesos de privatización y mercantilización de lo urbano. Así la privatización de lo público ha avanzado sobre las infraestructuras y los servicios públicos de la ciudad. Una figura jurídica ampliamente utilizada, es la Asociación Pública Privada (APP), en la que el Estado pone al servicio del capital privado una parte de la inversión y su capacidad legal de expropiar el suelo y los inmuebles necesarios o el uso de baldíos calles y espacios públicos, recibiendo por ello una retribución monetaria sin relación alguna con el beneficio privado que hacen posible. Dicha dinámica genera procesos de exclusión en la medida en que encarece los servicios y deja fuera del disfrute de los mismos a los grupos de la sociedad menos aventajados económicamente, dado que funcionan bajo las reglas del mercado en contra de lo que supone el derecho a la ciudad (Marques y Padilla, 2017).

Para Segura (2014) las ciudades latinoamericanas se han pasado del modelo “común de la ciudad fordista” hacia la fragmentación urbana, como una nueva forma de separación de funciones y elementos socio-espaciales, ya no en una escala amplia (ciudad rica-ciudad pobre, zona habitacional-zona industrial), sino en una escala pequeña. Nuevos desarrollos urbano-espaciales como la libre distribución de zonas industriales, la localización de centros comerciales en toda la ciudad orientados a las autopistas y aeropuertos y la presencia de barrios cerrados en todo el perímetro urbano, muchas veces contiguos a espacios residenciales de clases bajas, cambiaron la escala geográfica de la segregación socio-territorial (p.12).

Por su parte, Prévot-Schapita y Cattaneo (2008) sostienen que las diferentes lecturas de la fragmentación comparten la idea de correlación entre las dinámicas espaciales de la metropolización (suburbanización, movilidad, emergencia de centralidades periféricas) y los procesos de fracturación de la unicidad urbana, resultado del agravamiento de las desigualdades sociales (p.80).

Por otra parte, se puede identificar formas más sutiles en las que el capital con el apoyo gubernamental mina el acceso al derecho a la ciudad. Nos referimos a las narrativas de la promoción de ciudades inteligentes en el impulso de las cuales el capital y los gobiernos locales se asocian bajo nuevos regímenes urbanos especiales, generando infraestructura de manera desigual, al privilegiar las zonas de negocios. Otras tácticas usadas para la valorización del espacio urbano es la apropiación y comercialización de cierto capital cultural local. Práctica que se asocia a políticas promovidas por organismos internacionales, en el cual la mercantilización de centros históricos bajo la categoría de patrimonio histórico, conlleva un proyecto de *turistificación* con externalidades positivas para inversionistas y negativas para los habitantes de dichos espacios que se ven desplazados a otras zonas de la ciudad. Es decir, se aprecian nuevos modelos de ciudades de la desigualdad reconociendo en la misma las huellas o espacios

1 Dichas categorías refieren en diverso grado a procesos de exclusión social de los habitantes de una ciudad.
2 Por lugar se refiere a la identidad, relacional e histórico de un espacio (Augé, 2000:83)

del capital que resultan en proyectos en favor de los intereses ligados al desarrollo turístico e inmobiliarios (Hiernaux y González, 2017:98-105).

Bajo dicha narrativa es que se cuestiona el derecho a la ciudad como una agenda en construcción, en parte porque responde a una reflexión cada vez más compleja de la categoría de análisis, al mismo tiempo que coincide con procesos políticos internacionales y nacionales, que tratan de institucionalizar un derecho que engloba un conjunto de derechos que en algunos países son reconocidos y en otros se elude su establecimiento, en parte por el reto de alentar el carácter democrático de situar el espacio en su dimensión política-social, que implica el reconocimiento del conflicto entre los grupos que intentan diseñar la ciudad desde las lógicas del capital y quienes lo hacen desde las ciudadanía insurgentes que impulsa la inclusión social.³

En suma, el derecho a la ciudad se trata de una agenda que se va ampliando, teniendo como eje un ejercicio de derechos colectivos de los habitantes y los que transitan en la ciudad. Entre los aspectos que se agregan se encuentran la reducción de cualquier desigualdad sea por género, etnia, ingreso, acceso a un ambiente sano, entre otros rubros que tratan de consolidar un nuevo paradigma urbano guiado por un intento de alcanzar los derechos humanos. De ahí que el derecho a la ciudad pareciera devenir en un listado muy largo de intenciones y anhelos (Sugranyes y Bouza, 2016:237).

4Desigualdad urbana y seguridad pública en Querétaro

Para analizar la relación entre la desigualdad en las ciudades y la seguridad es conveniente tener en cuenta las distintas desigualdades⁵ y por supuesto los modelos de urbanización. En diferentes ciudades un común denominador han sido el crecimiento de barrios residenciales cerrados, el cuidado de los espacios históricos y la creación de infraestructura para zonas de negocios. Dicho proceso nos permite poner en perspectiva la manera en que se habitan los espacios y en particular como la victimización e inseguridad entra en la dinámica de las desigualdades al acceso de los servicios y garantías que el Estado debe ofrecer por igual a los ciudadanos (Cireddu y Díaz, 2016:31).

Ante una demanda de seguridad en la ciudad hay una respuesta por el mercado inmobiliario, en consecuencia, se da un proceso de privatización de facto de un servicio que debe garantizar el gobierno. Dicho proceso de auto segregación de las clases económicamente más aventajadas, las lleva a demandar espacios protegidos con cierre de calles y policía privada, si bien no podemos afirmar que es una acción voluntaria, es posible indicar que es una manera de replegarse frente a la violencia urbana de algunas ciudades (Scheingart, 2001:17).

Es importante señalar que no se considera a la segregación como sinónimo de la desigualdad, sino como una expresión de la misma. Así, reconocemos como común denominador, en distintas ciudades, la tendencia a que la gente pobre habite en áreas con condiciones precarias, mientras que la población más afluente reside en áreas de la mejor calidad. Dicho de otra manera, hay una regularidad en la segregación residencial, en la que el grado de homogeneidad de sus habitantes se explica por el nivel de ingresos de los mismos (Sabatini, F., Cáceres, G., y Cerda., J., 2001; Rodríguez, 2018).

3 El impulso al derecho a la ciudad está relacionado con los escritos de Henri Lefebvre se retoma por iniciativa de movimientos sociales y organizaciones civiles a partir de la Cumbre de la Tierra realizada en Río de Janeiro en 1992. En el Foro paralelo a esta cumbre se conjuntan los planteamientos del Foro Nacional de la Reforma Urbana de Brasil, del Frente Continental de Organizaciones Comunes y de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC), para formular el Pacto por Ciudades, Villas y Pueblos Justos, Democráticos y Sustentables, que constituye el texto fundacional de un ya largo proceso que hoy tiene su principal baluarte en América Latina. Debemos al Foro Nacional de Reforma Urbana de Brasil y al trabajo conjunto que realizaron los movimientos urbanos, académicos y organizaciones civiles que lo integran, las primeras concreciones del Derecho a la Ciudad. Nueve años después de la Cumbre de la Tierra y tras grandes movilizaciones logran incidir en la nueva Constitución brasileña y en la formulación del Estatuto de la Ciudad, que reconoce este derecho y operativiza sus ejes principales, esbozados ya en aquel pacto. Son ellos también, quienes proponen al naciente Foro Social Mundial, en 2001, la formulación de una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, cuya primera versión se aprueba en 2003. Con ello se logra un posicionamiento importante del tema, dando origen a otras iniciativas y acuerdos mundiales. Destacan la versión vigente de la Carta Mundial de 2005, el Manifiesto sobre el Derecho a la Ciudad emanada del Foro Urbano Mundial realizado en Río de Janeiro en 2010 y el Plan de Acción de la Plataforma Mundial por el Derecho a la Ciudad de 2014. Además del Estatuto de la Ciudad de Brasil (2001) y de los múltiples instrumentos legales generados para operativizarlo, Ecuador incluye este derecho en su Constitución (2008) y sanciona una ley nacional sobre ocupación territorial y gestión del uso del suelo (2016). Este proceso ha inspirado también diversas cartas como la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000), signada por 400 ciudades; la Carta de Derechos y Obligaciones de Montreal (2006); la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010), primera carta de una ciudad que reconoce este derecho en su carácter colectivo y complejo; la Carta-Agenda Mundial por los Derechos Humanos en la Ciudad del CGLU-Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2011) y los Principios Orientadores de Gwangju para una Ciudad de Derechos Humanos (Corea del Sur, 2014) (Ortiz, 2016:233-234).

4 Nos referimos a las desigualdades relacionadas con la exclusión social producto de la pertenencia a un grupo étnico, el género, nivel educativo, ingresos, trabajo, al acceso a un medio ambiente “sano”, entre otras.

5 Hay estudios en perspectiva comparada que tratan la fragmentación expresada en barrios cerrados y construcción de infraestructura privada, considerando al menos tres casos: el estadounidense, el chino y Latinoamérica. Así se da cuenta de la variación de las tendencias de la fragmentación y las motivaciones de percepción de seguridad pública, pero también como modelos históricos de estilos de residencia como el caso de China (Low, 2005).

La fragmentación del espacio público, es otra categoría útil para observar la respuesta del incremento de fraccionamientos cerrados como salida a una demanda de mayor seguridad, dicho proceso se caracteriza por la proliferación de residenciales cerrados de clase alta, así como por el cierre de colonias por sus habitantes que suelen ser de clase media, en ambas tendencias la contratación de servicios de seguridad privada es una constante. A ello se suman, la multiplicación de infraestructuras privadas tales como escuelas, universidades, clubes deportivos, centros comerciales, servicios de salud, espacios de recreación, entre otros. Es decir, la separación entre las clases medias y altas y las clases populares constituyen una segregación social, que se orienta por la configuración de zonas de seguridad, de control de acceso y de movilidad reducida. Es decir, una fragmentación del espacio público que excluye a los habitantes, de distintos estratos sociales, de una ciudad al establecer fronteras socio-espaciales, lo que va en contra de los principios normativos del derecho a la ciudad (Guerrien, 2005:8).

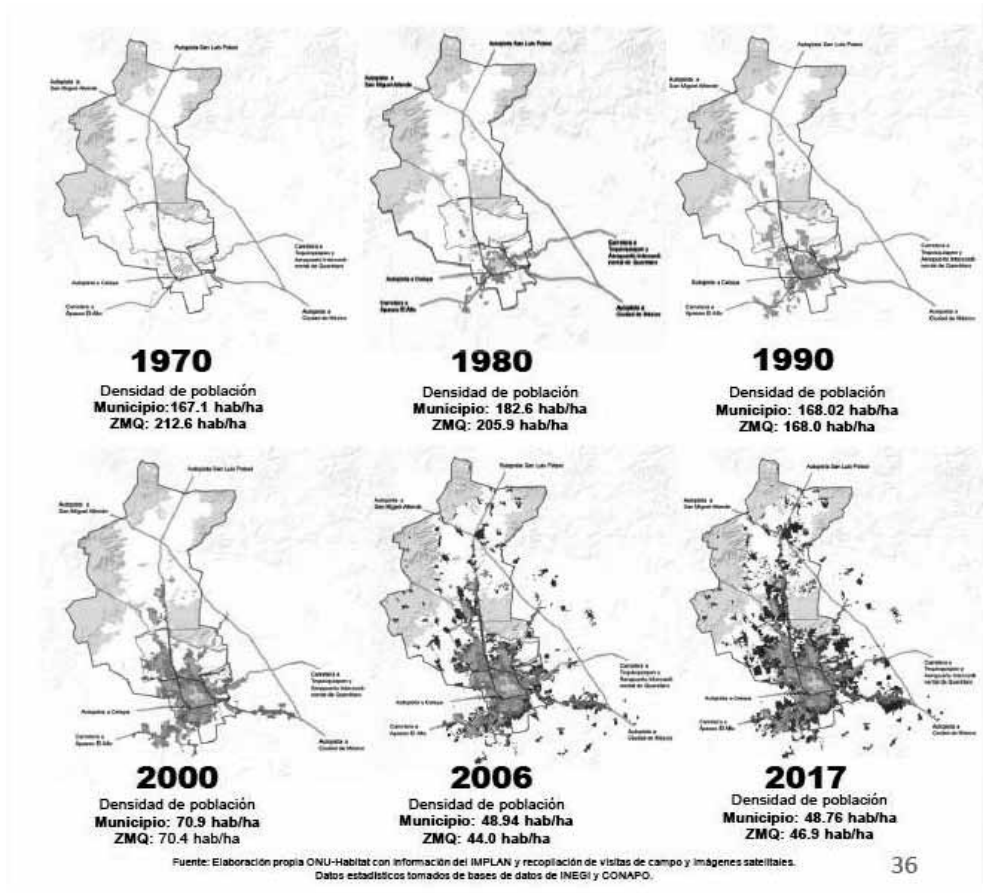
En el caso de la ciudad de Querétaro los indicadores de nivel de desarrollo arrojan datos con una amplia cobertura de servicios, un promedio de escolaridad superior al nacional que es de 9.2 años, frente al promedio en la ciudad de 10.5. En cuanto al ingreso laboral mediano en la Entidad, durante 2017, fue de 6,657 pesos, mientras que la remuneración en Puebla fue de 4,748 pesos. El contraste es aún mayor si comparamos Chiapas (\$3,708) (Altamirano y Flamand, 2018). Algunas cifras más pueden darnos un panorama general del grado de desarrollo de la ciudad de Querétaro, para ello se presentan los siguientes indicadores socioeconómicos:

Cuadro I. Indicadores de nivel de desarrollo de la ciudad de Querétaro

Población	Total 878,931 Mujeres 447,324 Hombres 431,607
Población ocupada	Total 390, 239 Mujeres 97.64 Hombres 95.54
Sector de actividad económica	Funcionarios, profesionistas, técnicos y administrativos 37.06 % Trabajadores de la industria 23.70% Comerciantes y trabajadores en servicios diversos 37.65% Agropecuario .64%
Ingreso por trabajo	Hasta 1 s.m. 3.89% De 1 a 2 s.m. 15% Más de 2 s.m. 67.29%
Nivel de escolaridad	Secundaria completa 86.40% Media superior 24.16% Educación superior 27.82 % Grado promedio de escolaridad 10.5 años
Vivienda	Total 381, 437
Clase de vivienda	Casa 92.43% Departamento 2.97% Vivienda en vecindad 1.37%
Tenencia	Propia 66.4% Alquilada 22.31% Prestada 9.97%
Forma de adquisición	Compra 50.68% Se mandó a construir 19.88% Autoconstrucción 23.43% Herencia 4.5% Donación del gobierno .50%
Disponibilidad de agua	Entubada dentro de la vivienda 93.92% Cobertura del servicio 98.01%
Drenaje	Cobertura 98.17%
Energía eléctrica	Cobertura 99.78%

Dichas cifras son alentadoras, pero si consideramos el crecimiento de la ciudad en los últimos 50 años, debemos tomar con reserva dichos indicadores.

Mapa I. Crecimiento urbano de Querétaro



Fuente: tomado de ONU-Hábitat Querétaro con base en información de IMPLAN, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado y la CEA.

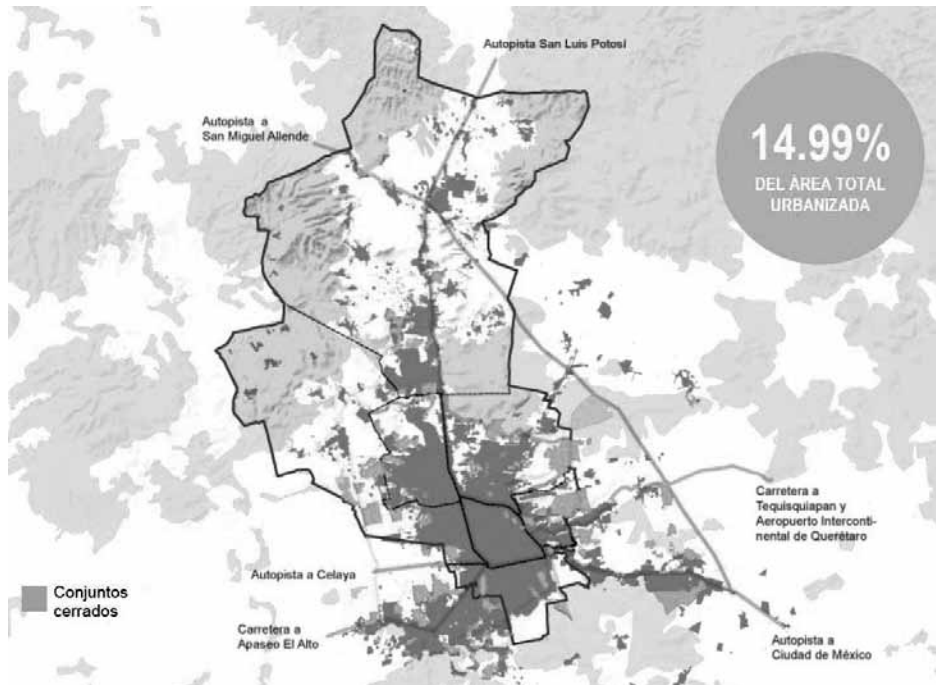
Como se aprecia el crecimiento urbano de la ciudad de Querétaro es vertiginoso. Pese a ello, los asentamientos son dispersos, excluyentes y desconectados. Lo cual se puede agravar de tener en cuenta, que el incremento del área urbana tiene una tendencia creciente hasta la fecha. En consecuencia, la demanda por infraestructura por amplios sectores de la población entra en tensión con los proyectos urbanos – turísticos, que privilegian una eventual peatonalización del centro histórico, la “construcción” de los barrios mágicos del Tepe, San Francisquito y el conjunto residencial Ciudad Maderas, que se ubica en la zona metropolitana, así las necesidades de conexión, transporte público, espacios recreativos forman parte de una agenda pendiente, dado que se ha privilegiado las inversiones y el apoyo del gobierno local a los negocios asociados al turismo y la construcción de fraccionamientos residenciales cerrados.

En lo referente a nuestra preocupación central, la prestación del servicio de seguridad pública, ya advertimos que forma parte de un proceso gradual de “privatización” dado la extensión del modelo de construcción de ciudad vía fraccionamientos cerrados. No obstante, para ser más precisos se trata de una coproducción de la seguridad entre agentes públicos que regulan la mercantilización del servicio de seguridad con la participación de actores sociales. Lo que no necesariamente implica una ausencia del Estado, sino de una zona gris que confunde no sólo lo público con lo privado, dada la presencia de elementos de seguridad privada en distintos puntos de la ciudad en particular en las zonas cerradas de clase media alta (Zamorano, 2019).

El enfoque más extendido de la relación entre desigualdad y crimen, tanto violentos (homicidio y secuestro) como los robos al patrimonio, sostiene una correlación positiva en ambos casos. Ahora bien, un primer acercamiento al caso de Querétaro nos permite observar algunos matices sobre dicha generalización (Alvarado, 2012).

En la ciudad de Querétaro, el 14.99% de las viviendas se ubican en la figura de fraccionamientos cerrados. Un mapa que nos ayuda a ilustrar dónde se ubican es el siguiente:

Mapa II. Conjuntos cerrados en la ciudad de Querétaro



Fuente: tomado de ONU-Hábitat Querétaro con base en información de IMPLAN, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado y la CEA.

En lo concerniente a la desigualdad socioeconómica, los indicadores de pobreza en la ciudad de Querétaro, es útil como un indicador, considerando que la metodología del CONEVAL construye una escala a partir de una perspectiva multidimensional sobre el acceso a derechos sociales a partir de los indicadores de: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y si el ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Mapa III. Nivel de pobreza en la ciudad de Querétaro



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CONEVAL.

A partir de los mapas presentados se establecen dos características importantes en la ciudad de Querétaro. La primera es que las zonas habitacionales cerradas se encuentran localizadas principalmente a las orillas de la ciudad. Asimismo, las zonas con mayor grado de pobreza se encuentran alejadas del centro de la ciudad. De alguna manera podemos observar en los mapas que los sectores de clase media-alta y clase baja son vecinos.

En suma, la relación de seguridad y desigualdad implica enfatizar que la tendencia de los fraccionamientos cerrados expresa el temor de usar áreas colectivas, lo cual se explica en torno a dos dimensiones: individual y social. En el plano individual el temor a ser víctima de algún delito se refleja por la información que la persona posee sobre los delitos; la experiencia personal y las amenazas de violencia alojadas en el imaginario de cada individuo. En el contexto social es resultado de procesos de “modernización” urbana que generan espacios descuidados frente a lo que hemos llamado zonas de seguridad (Albarrán, Canales y Román, 2019:60)

Metodología

En cuanto a la pertinencia de construir nuestro propio instrumento de recolección de datos, se considera que las estadísticas que se producen a nivel nacional como la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) y la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED) y La Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE) ofrecen gran cantidad de información que permiten medir la victimización, percepción de seguridad, cohesión social, cifra negra, entre otros aspectos. Sin embargo, nuestro estudio considera la escala del municipio lo que nos permite incluir las zonas urbana y rural, además de tener datos que nos permiten georreferenciar los delitos, es decir, además de estimar el nivel de victimización podemos mapear el lugar donde ocurren.

Así, la Encuesta Municipal de Victimización y Percepción de Inseguridad en el municipio de Querétaro 2019 es un instrumento ideado para medir la incidencia y prevalencia delictiva en el municipio de Querétaro, georreferenciar los incidentes delictivos y medir un conjunto de variables teóricamente relevantes como predictores de la victimización.

El universo de muestreo está compuesto por 256 mil 365 viviendas en el municipio, y 559 mil 922 individuos mayores de 18 años, con las viviendas como unidad de observación y los individuos como unidad de análisis. El diseño muestral es probabilístico, trietápico, estratificado y por conglomerados. La estratificación se hizo por delegación (siete delegaciones municipales), por distancia euclidiana a carreteras (cuatro estratos) y por precio de mercado medio de la vivienda (siete estratos). El procedimiento de selección es polietápico y probabilístico en sus tres etapas (manzana, vivienda e individuo).

112

La estratificación de la muestra se realizó en tres dimensiones: por delegación, con siete estratos (identificados con nombre); por precio de la vivienda, con siete estratos (identificados con la letra ‘P’ y seguidos de un numeral). Los estratos se crearon aplicando un procedimiento de *K-means* a un conjunto de datos obtenido por *webscraping* del sitio *web metroscubicos.com*, dedicado a la venta de inmuebles. De este procedimiento resultaron 157 estratos.

El tamaño de muestra se calculó utilizando el error relativo, incluyendo un efecto de diseño, una tasa de respuesta esperada y valiéndonos de toda la información disponible en el municipio. La expresión es la siguiente:

$$n = \frac{z_{\alpha}^2 q d e f f}{d^2 p T R}$$

Donde:

n Tamaño de muestra.

z_{α} Puntuación Z, cuantil de una distribución normal asociado a un nivel de confianza deseado. El tamaño de muestra se ha calculado para a) un nivel de confianza de 95 %, correspondiente a una puntuación z de 1.96; el nivel de confianza previene contra los errores de tipo I (pretender que existen relaciones que en realidad no hay) y asegura que otro investigador encontrará los mismos resultados 95 de cada 100 veces.

q Probabilidad de fracaso, o de no encontrar la característica de interés; se define como 1- p.

de f f Efecto de diseño. Un efecto de diseño de 2.6, de conformidad con la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención del Delito (ECOPRED) 2014; el efecto de diseño debería prevenir sesgos resultantes de la selección por conglomerados, y toda vez que la ECOPRED es el referente más próximo de una encuesta en la zona metropolitana en Querétaro, se acepta su efecto de diseño

d² Error relativo, el nivel de error apropiado se define en función de la proporción a explicar. Al calcular el error como porcentaje de p, aseguramos que la muestra sea lo suficientemente grande para encontrar a personas sumamente singulares. El error se ha fijado en 0.15, el doble del de la ENVIPE 2018.

p Probabilidad de éxito, o de encontrar una observación con la cualidad de interés. En arreglo con los análisis de los micro datos de la ENVIPE 2018, la probabilidad de que al menos uno de los integrantes de una vivienda sufra un delito es de 31.1 %, por lo que p se ha fijado en 0.311.

TR Tasa de respuesta esperada. Es la proporción de la muestra que se espera sea recuperada correctamente en el operativo de campo. En arreglo con la experiencia del Observatorio Ciudadano de Seguridad del Municipio de Querétaro, se fijó en 0.9

De lo anterior resulta un tamaño de muestra n de 1093 cuestionarios, que con fines operativos se fijó en 1100 aplicaciones. A efectos de levantamiento, se decidió aplicar tres cuestionarios por manzana, de lo que resultó necesario visitar un número m = n / 3 de 367 manzanas.

Distribución de la muestra, para la asignación de cuestionarios, se utilizó un esquema Neymann considerando sólo el primer estrato, por delegación, en virtud de que sólo a este nivel hay información disponible sobre la incidencia delictiva, vía la EMVIPE 2018; el esquema Neymann corrige la asignación proporcional utilizando la desviación estándar de la variable bajo estudio. Así, para cada estrato delegacional, se asignó el número de manzanas mediante la expresión:

Donde:

$$m_h = \frac{N_h s_h}{\sum N_h s_h} * m$$

m_h Corresponde al tamaño de muestra en manzanas para el i-ésimo estrato h.

N_h Corresponde a la población total en el estrato.

s_h corresponde a la desviación estándar de la variable bajo estudio, obtenida como $m_h = \frac{N_h s_h}{\sum N_h s_h} * m$

; para el cálculo de p_h y q_h se utilizaron los resultados por delegación de la EMVIPE 2018.

m corresponde al tamaño de muestra en manzanas, calculado en la sección anterior.

De lo anterior, resultó la siguiente distribución:

Cuadro II. Distribución de la muestra

Delegación	Viviendas (N _h)	p	N _h s _h	Porcentaje	m _h
Cayetano Rubio	11,170	.532	5, 573.55	.045	17
Centro Histórico	38, 030	.779	15, 779.42	.128	47
Epigmenio González	50, 257	.528	25,223.85	.204	75
Felipe Carrillo Puerto	37, 488	.668	17654.26	.143	52
Félix Osores Sotomayor	60, 559	.537	30,196.48	.245	90
Josefa Vergara y Hernández	35,334	.532	17, 630.78	.14	52
Santa Rosa Jáuregui	23, 257	.388	11, 333.01	.092	34

Fuente: elaboración propia.

Resultados globales de la encuesta

En la EMVIPE 2019 se consideran dos grupos de delitos: a) La victimización patrimonial que incluye: robo de autopartes, refacciones o herramientas del vehículo; pinta de barda o grafiti en su casa, rayones intencionales en su vehículo u otro tipo de vandalismo; robo total de vehículo; robo a casa habitación. b) En la victimización personal se considera: a) extorsión telefónica; robo o asalto en la calle o en el transporte público, banco o cajero; secuestro y homicidio.

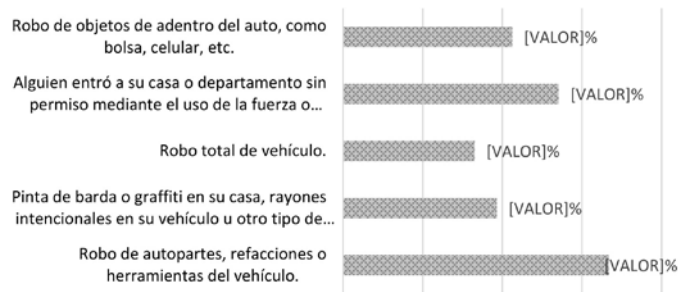
El cuestionario se diseñó a partir de las teorías de la incivilidad o el desorden social, la teoría de la victimización, la perspectiva de la vulnerabilidad física, el enfoque de la vulnerabilidad social y la teoría de las redes sociales. A partir de dicho conjunto de teorías se busca comprender la relación entre el miedo a ser víctima de un delito, la experiencia de las víctimas, los atributos de los entrevistados y las características de las zonas de la ciudad en que hay un mayor número de incidentes delictivos. En este primer acercamiento descriptivo se busca identificar, a partir de la georreferencia, los sitios en que prevalecen los delitos, así como la percepción de seguridad de acuerdo a la opinión de los habitantes de la ciudad.

Para ilustrar la relación entre desigualdad y seguridad en la ciudad se han brindado características generales de datos socioeconómicos, el mapa de pobreza urbana y las zonas residenciales cerradas, las cuales tienden a desarrollar zonas de seguridad. En los dos siguientes apartados se da cuenta de la victimización y la percepción de inseguridad en la ciudad.

Victimización

En cuanto a los delitos patrimoniales los resultados que se obtuvieron son los siguientes:

Gráfica I. Delitos patrimoniales



Fuente: elaboración propia a partir de la EMVIPE, Querétaro 2019.

Los dos delitos patrimoniales con mayor incidencia es el robo de autopartes, refacciones o herramientas del vehículo con 16.7% y el robo a casa habitación con el 13.5%. Un dato interesante es que solo el 9.6% reporta el grafiti como un daño al patrimonio. No obstante, de acuerdo a los resultados de la observación del equipo de encuestadores en el segmento de la calle donde se levantaron los cuestionarios se reporta 52.1% de pintas en bardas. Respecto a los delitos a las personas, se tienen los siguientes datos:

Gráfica II. Delitos a las personas

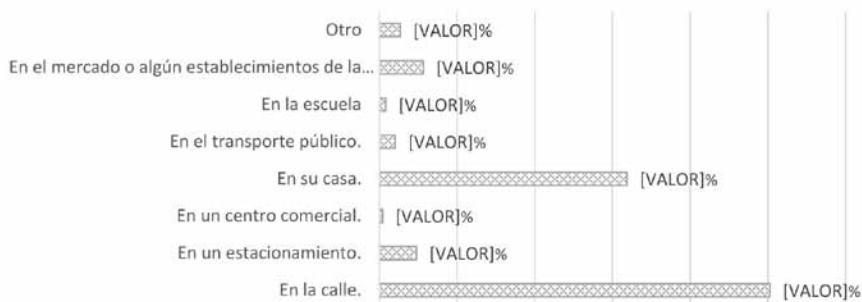


Fuente: elaboración propia a partir de la EMVIPE, Querétaro 2019.

El robo en la calle o en transporte público, banco o cajero es el que tuvo mayor frecuencia con 22.8%, seguido de la extorsión telefónica con 8.6%. Los delitos violentos homicidio y secuestro representan el 1.2%. La prevalencia delictiva de 58.7% corresponde al rubro patrimonial, mientras que 36.3% fueron delitos cometidos a las personas. El 5% no fue especificado. Debemos tener en cuenta que los delitos sexuales no fueron considerados en el estudio. Aunque no necesariamente lo no reportado signifique que corresponde a dicha categoría.

En cuanto al espacio físico en el que ocurrieron los delitos observados la encuesta nos proporciona la siguiente información:

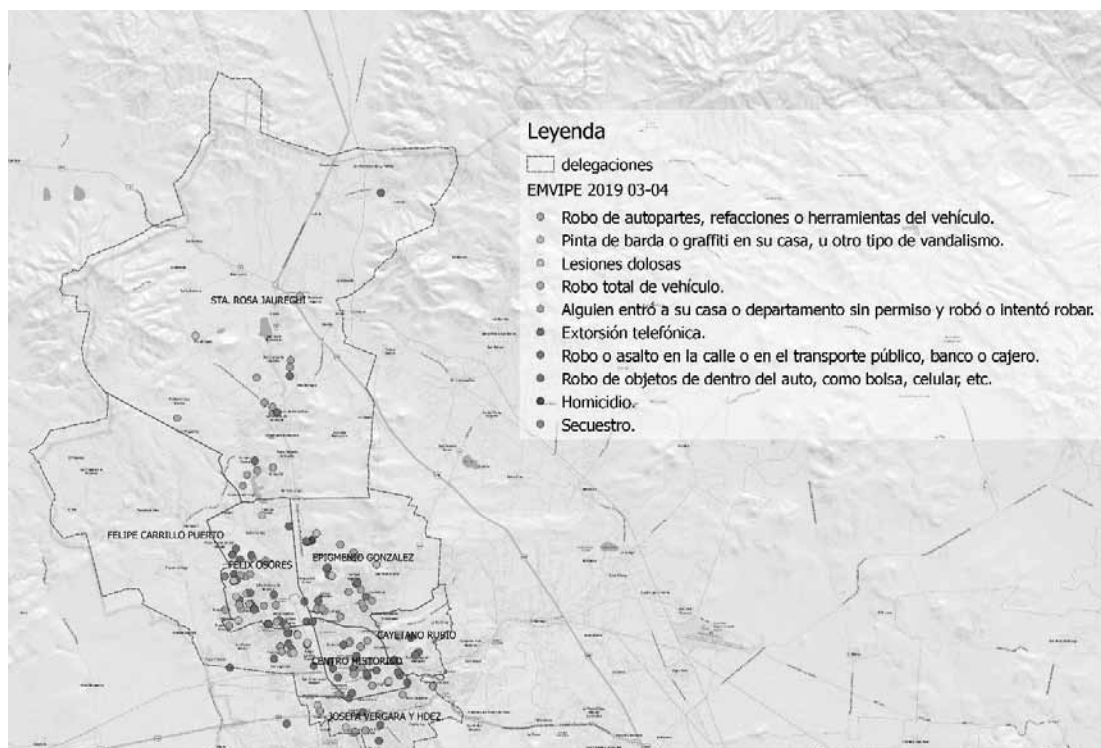
Gráfica III. Espacio físico donde ocurrió el delito



Fuente: elaboración propia a partir de la EMVIPE, Querétaro 2019.

La mitad de los delitos cometidos en la ciudad de Querétaro, de acuerdo a los datos, ocurrieron en la calle, es decir, el espacio que compartimos los habitantes de la ciudad en los que no podemos protegernos. Por otro lado, los delitos cometidos en el hogar representan 31.9%. Por lo tanto, es necesario considerar las características que tienen las zonas donde se ubican los hogares que fueron asaltados. Para establecer una relación general, es necesario recordar los mapas I y II, en donde se ilustra la ubicación de los fraccionamientos cerrados y las zonas con el nivel de pobreza en la ciudad. Con el siguiente mapa podemos ubicar los delitos de acuerdo a los puntos de georreferencia utilizados en la encuesta.

Mapa IV. Delitos en la ciudad de Querétaro



Fuente: elaboración propia a partir de EMVIPE, Querétaro 2019.

En el mapa los puntos permiten ilustrar el tipo de delito y espacio de la ciudad en el que ocurren. Con dicha imagen, la frecuencia de los delitos previamente señalada en las gráficas I y II, así como los mapas de ubicación de los fraccionamientos cerrados y las zonas de pobreza es posible indicar que las zonas de la ciudad en las que prevalece el mayor número de delitos son aquellas que no tienen infraestructura cerrada, así como las zonas donde el nivel de pobreza no son los más altos. En este sentido, el espacio más cercano hacia el centro de la ciudad es donde se presentan las condiciones propicias u oportunidades para cometer un delito. Lo cual es consistente con la literatura del crimen que sostiene que los infractores de la ley realizan un cálculo racional a partir de evaluar las oportunidades que presenta el espacio físico y el grado de vigilancia de la autoridad (Cohen y Felson, 1979).

En el siguiente mapa de calor, se ilustra a partir de los niveles de pobreza de la ciudad y los círculos, la frecuencia de los delitos ocurridos, considerando que entre más alejado se encuentre las zonas de la ciudad del centro menor será la probabilidad de la incidencia delictiva.

Mapa V. Desigualdad e incidencia delictiva.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CONEVAL y EMVIPE, Querétaro 2019.

Por otra parte, los datos sobre la denuncia, la encuesta muestra que, del total de las víctimas, solo 38.3% realizó una acusación ante la fiscalía. Los principales motivos por el que denunciaron fue para que el delincuente reciba el castigo que merece (34.9%), por su parte 25.5% de los queretanos consideraron que era necesario para recuperar sus pertenencias y finalmente 14.1% expresó que buscó la reparación del daño.

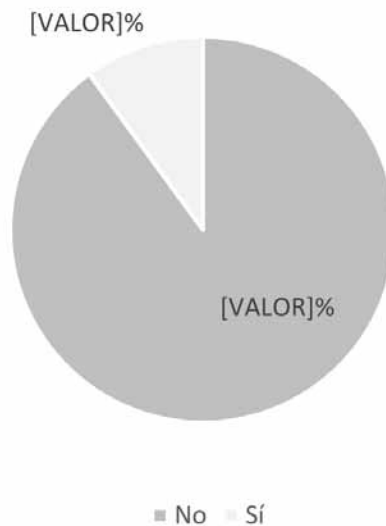
En lo concerniente a la cifra negra de victimización, se construyó una gráfica en la que se especifica por tipo de delito los casos que no se denuncian, para ello utilizamos números absolutos con el propósito de indicar el número de personas que han sido víctimas de algún delito en la ciudad.

Gráfica IV. Cifra negra por delito Fuente: elaboración propia a partir de EMVIPE, Querétaro 2014.



Los datos permiten sostener que los delitos violentos –secuestro y homicidio- sí se denuncian ante la fiscalía en casi su totalidad. En cuanto al robo de pertenencias dentro del auto, la mitad de los incidentes son denunciados. En general las denuncias de las víctimas de delitos patrimoniales oscilan entre un 40% y 55%. El delito de lesiones es el que menos se denuncia en la ciudad.

Gráfica IV. Cifra negra por delito



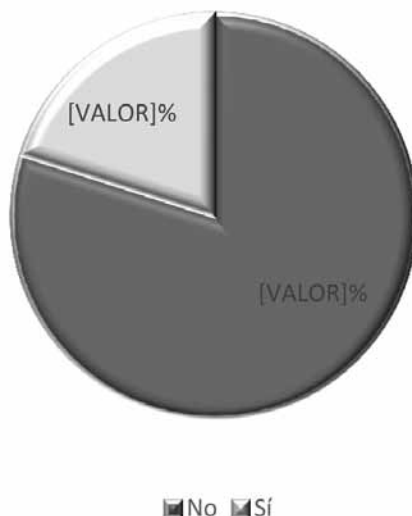
Fuente: elaboración propia a partir de EMVIPE, Querétaro 2014.

Los datos permiten sostener que los delitos violentos –secuestro y homicidio- sí se denuncian ante la fiscalía en casi su totalidad. En cuanto al robo de pertenencias dentro del auto la mitad de los incidentes son denunciados. En general las denuncias de las víctimas de delitos patrimoniales oscilan entre un 40% y 55%. El delito de lesiones es el que menos se denuncia en la ciudad.

En cuanto a las razones por las que no se denuncia, los entrevistados señalaron lo siguiente: para 11.6% se trató de un delito de poca importancia; 29.9% consideró que denunciar es una pérdida de tiempo; 17.8% indicó que representa trámites largos y difíciles; y 16.2% manifestó tener desconfianza en la autoridad.

En cuanto a la valoración de los resultados de la autoridad en la impartición de la justicia, los queretanos respondieron de la siguiente forma a la pregunta ¿Se les hizo justicia?

Gráfica V. Valoración de la impartición de justicia



Fuente: elaboración propia a partir de la EMVIPE, Querétaro 2019.

Aún más relevante fue la respuesta que dieron los queretanos, que han sido víctimas de algún delito, a la pregunta ¿Si usted pudiera se vengaría de su ofensor?

Gráfica VI. Reacciones ante la impunidad

Fuente: elaboración propia a partir de la EMVIPE, Querétaro 2019.

En general, parece poco alarmante el hecho de que 20% de las víctimas de algún delito en Querétaro, que acudieron ante la fiscalía, hayan expresado un sentimiento vengativo. No obstante, es un indicador que puede eventualmente expresarse en casos de linchamiento en tanto las autoridades encargadas de prevenir los delitos e impartir justicia sean ineficaces y tengan poca confianza por parte de la ciudadanía. Interpretado de esta forma, 20% parece un dato a considerarse preocupante.

Percepción de inseguridad

El miedo a ser víctima de un delito es una construcción de los habitantes de la ciudad desde la subjetividad, en parte se comprende por la autopercepción del espacio y la experiencia de habitar el mismo. También depende de los atributos de cada persona, género, etnia, edad, entre otros. No obstante, para propósitos del documento nos limitamos a indicar a nivel de colonia y calle la percepción de los entrevistados sobre la frecuencia de incidentes delictivos, los principales problemas que reportan, participación en la gestión de la seguridad, evaluación de la autoridad y algunos rasgos del entorno de los barrios de los entrevistados.

Parte importante de la buena convivencia vecinal pasa por el respeto y orden de sus habitantes, en el caso de los ciudadanos de Querétaro a nivel de colonia los principales conflictos se asocian con las fiestas ruidosas, expresado en 21.6% como un problema frecuente, un 25.7% consideró que gente bebiendo y la prostitución es un problema grave en su barrio. Mientras que 31.7% reporta el problema de basura tirada, y finalmente, 20.7% de los queretanos entrevistados expresaron su preocupación por personas vagando en las calles.

A nivel de calle, los entrevistados reportan en 13.7% de frecuencia violencia policiaca contra la ciudadanía. Un 7.5% indicó que existen extorsiones o cobro de piso. Datos relevantes son los asociados a delitos violentos reportados: homicidios con 13.5%. y secuestros 7%. Otros problemas frecuentes son el consumo de droga con 54%,

el consumo de alcohol en vía pública con 53.7%, las riñas entre vecinos con 26%, los disparos frecuentes con 24.6%, los robos con 47.1% y la venta de droga con 34.1%

En lo concerniente a fraudes y extorsiones los entrevistados expresaron gran preocupación porque se les apliquen cargos extras en centros comerciales, tiendas o restaurantes con 67.3%. Mientras que 73% expresó una alta preocupación por ser víctima de cargos falsos a las tarjetas de crédito/débito. Y la preocupación incrementa cuando los bancos no rectifican errores con 75.7%

En cuanto al respeto por la ley 79.1% expresaron su conformidad en la necesidad de obedecer las leyes. No obstante, un 19.6% señaló estar medianamente de acuerdo en flexibilizar la norma. En cuanto a la frecuencia en que han pedido a algún funcionario flexibilizar alguna regla 7% dijo que lo ha hecho pocas veces.

En relación a la probabilidad que los entrevistados respondan con violencia en caso de ser ofendidos o a una persona importante para los mismos 43.4% señaló que actuarían de forma agresiva.

Respecto a la promoción de actividades de prevención entre los vecinos, se reportó un 27.7% de participación. En relación a reuniones con la policía para mejorar la seguridad 25.1% expresó que en efecto hay dichas juntas. En este sentido, 19.4% de los queretanos entrevistados sostuvieron que se han organizado para resolver problemas de violencia.

Por otra parte, la percepción del trabajo de la policía en la prevención del delito, a nivel de colonia, 46.7% desapruueba el desempeño al sostener que la policía no hace nada, frente a un 14.5% que considera que realiza un buen trabajo. Un dato relevante es que 55.6% considera deshonesto a la policía municipal. En este tenor, 67.6% de los entrevistados expresaron que la policía es poco capaz para mantener el orden en las calles de su colonia. Otro dato importante, 51% de los queretanos reportan que los rondines policíacos en su colonia son poco o nada frecuentes. Lo que contrasta con la opinión de 38.6% que expresaron una alta frecuencia de la presencia de los elementos de la policía en su colonia. Estos datos nos indican que existe una presencia de manera desigual en ciertas zonas de la ciudad.

Una estrategia del instrumento de recolección de datos fue incluir una sección del cuestionario para indicar algunas características del barrio. Así encontramos que de los sitios en los que se levantó la encuesta, 84.99% cuentan con iluminación en su calle, en 55.1% se presenciaron basuras tiradas en las calles, 17.3% de los barrios cuentan con señalamientos de vigilancia, 16.5% hay vehículos en severo descuido en el entorno, se detectaron 23.8% de casas abandonadas.

Como señalamos previamente, la construcción de fraccionamientos cerrados supone un repliegue de ciertos sectores de la población para resguardarse del clima de violencia creciente en las ciudades. No obstante, la infraestructura de dichos espacios es limitada, pues solo 4.2% cuenta con plumilla al acceso. En 16.4% se cuenta con reja y solo en 6.2% cuentan con vigilantes.

Las medidas de prevención de las viviendas contrastan porque en ellas los recursos para evitar ser víctimas de la delincuencia es amplia. El 53.3% de las viviendas en las que se encuestó cuentan con bardas o mallas. Un 61.6% tiene protecciones en sus ventanas. En menor medida se observó cercas electrificadas 3% y 6.1% de viviendas con cámaras de video vigilancia.

Reflexiones finales

Lo primero es reconocer que el presente documento ofrece un primer acercamiento de la complejidad que implica los retos de la seguridad pública y la desigualdad en la ciudad de Querétaro. Los recursos utilizados para establecer el grado de relación entre ambos fenómenos corroboran algunos hallazgos de la literatura revisada. No obstante, se considera que el ubicar geográficamente el tipo de delitos y en el espacio de la ciudad en que ocurren, así como la descripción general de las zonas con mayor prevalencia delictiva, es información valiosa. No por ello se evade la necesidad de profundizar en el análisis de la base de datos y la construcción de datos cualitativos que nos permita comprender de mejor manera los procesos y dinámicas del fenómeno de la desigualdad y seguridad pública.

Por otra parte, las narrativas que acompañan nuestro análisis se enlazan a una preocupación por construir una agenda desde el enfoque del derecho a la ciudad, que haga frente a las estrategias del capital con base en la idea de preservación del patrimonio histórico que en realidad “oculta” procesos de mercantilización del espacio público, mermando las posibilidades de construcción de una ciudad incluyente, en la que el derecho a la seguridad pública

no pase solo por una estrategia de la coproducción de ciudadanos y empresas inmobiliarias, que privilegian los fraccionamientos cerrados para enfrentar los problemas de inseguridad de la ciudad.

El análisis de los datos de la encuesta y los obtenidos de fuentes secundarias es un acercamiento exploratorio de la victimización y percepción de seguridad en relación con la desigualdad. En el documento se presentan datos descriptivos que permiten georreferenciar los delitos y ubicar las zonas con mayores indicadores de pobreza. Al respecto encontramos que no es en las zonas donde hay mayor índice de pobreza ni en los fraccionamientos cerrados de clase media donde ocurren la mayor parte de los delitos sino en el centro de la ciudad.

Ahora bien, el análisis descriptivo de los datos no es suficiente para dar cuenta de las dinámicas de los barrios ni tampoco de los procesos sociales asociados a las zonas en donde se ubicaron la mayor frecuencia de los delitos. Por lo tanto, se considera continuar con un segundo momento de la investigación a fin de tener un análisis más detallado de la relación entre la desigualdad y la seguridad.

Derivado de la revisión de la literatura en efecto la desigualdad y la seguridad pública, se encuentran relacionados. Sin embargo, los datos expuestos indican que los delitos no necesariamente ocurren en las zonas más pobres sino en los espacios en que existen más oportunidades o bien de menor riesgo de ser descubierto al cometer un delito.

Por tanto, para el caso de la ciudad de Querétaro, la dinámica de sus habitantes, el crecimiento urbano vertiginoso, los proyectos asociados a inversiones que impulsan el turismo implica reconocer procesos más amplios que rebasan el alcance de los resultados hasta al momento expuestos.

Los datos de victimización que se ofrece en el trabajo tienen la ventaja de que pueden ser ubicados en relación a las características generales de las zonas de la ciudad. Mientras que los datos relacionados a la percepción de inseguridad y a las características del entorno en donde se levantó la encuesta, brindan información relevante para comprender las principales preocupaciones de los queretanos en materia de seguridad, el nivel de participación o involucramiento en la gestión de la seguridad pública, así como las medidas u adecuaciones que los entrevistados hacen a sus viviendas para evitar ser víctimas de la delincuencia.

Referencias

- Albarrán, Claudia Yolanda, Canales, Rosa Azalea y Román, Yuliana Gabriela, 2019, Percepción y comisión del delito en espacios públicos: un acercamiento descriptivo para el caso mexicano, en Suárez Pareyón, Alejandro y García Vázquez Ardi, Lourdes (coords.), *Espacio Público Seguridad y Patrimonio Cultural en Centros Históricos*, Ciudad de México, PUEC-UNAMpp. 58-73
- Alvarado, Arturo, 2012, *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Ciudad de México, El Colegio de México.
- Alvarado, Concepción, 2016, “Introducción”, en Alvarado Rosas, Ricardo Gómez Maturano y Rodrigo Hidalgo Dattwyler (coords.), *Expresión territorial de la fragmentación y segregación*, Cuernavaca, Morelos, UAEM: pp. 7 – 12.
- Augé, Marc, 2000, *Los no lugares espacios del anonimato*, Barcelona, Gedisa.
- Borja, J., 2003, *La ciudad Conquistada*, Madrid, Alianza.
- Cireddu, Alessandra y Díaz, Verónica L., 2016, “Las urbanizaciones residenciales cerradas, una forma de habitar la ciudad contemporánea”, en Alvarado Rosas, Ricardo Gómez Maturano y Rodrigo Hidalgo Dattwyler (coords.), *Expresión territorial de la fragmentación y segregación*, Cuernavaca, Morelos, UAEM: pp. 31-52.
- Guerrien, Marc, 2005, “Arquitectura de la inseguridad, percepción del crimen y fragmentación del espacio urbano en la zona metropolitana del valle de México. Paisaje ciudadano, delito y percepción de la inseguridad: investigación interdisciplinaria del medio urbano”, en Revista Onati, España, pp. 1-23 <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00007709>> [Consultado en 15 de septiembre de 2019]
- Harvey, D., 1977, *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid, Siglo XXI.
- _____, 2013, *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Salamanca, akal.
- Hiernaux, D. y González, C., 2017, “La ciudad maquillada: las nuevas máscaras de la ciudad en el siglo XXI”, en Carmen González, y Daniel Hiernaux, *La ciudad latinoamericana a debate: perspectivas teóricas* (Vol.1), Santiago de Querétaro, México: Universidad Autónoma de Querétaro: pp. 93-124
- IMPLAN-Querétaro y ONU-HABITAL, 2017, Estrategia de territorialización del índice de la Prosperidad Urbana en Querétaro, en <<http://www.implanqueretaro.gob.mx/q500-estrategia/q500-evolucion-del-proyecto>> [Consultado en 3 de junio de 2019]
- E. Cohen, Lawrence and Felson Marcus, 1979, “Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity

- Approach”, *American Sociology Review*, Vol. 44, pp. 588-608
- Lefebvre, Henri, 1969, *El derecho a la ciudad*, Barcelona, ediciones península.
- Low, Setha, 2005, “Towards a theory of urban fragmentation: A cross-cultural analysis of fear, privatization, and the state”, en *Cibergeo: European Journal of Geography*, pp. 1-19
- Marques, L., y Padilla, E., 2017, “La privatización y mercantilización de lo urbano”, en Carmen González, y Daniel Hiernaux, *La ciudad latinoamericana a debate: perspectivas teóricas* (Vol.1), Santiago de Querétaro, México: Universidad Autónoma de Querétaro: pp. 17-56
- Molano, Frank, 2016, “El derecho a la ciudad: Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea”, *Revista Folios*, núm. 44, pp. 3-19.
- Ortiz, Enrique, 2017, “El derecho a la ciudad. ¿Sirve, es movilizador, operativo o solo un tema de moda?”, en Jordi Borja, Fernando Carrión y Marcelo Corti (Editores), *Ciudades resistentes, ciudades posibles*, Barcelona, Ed. UOC: pp. 230-234
- Parérot-Schapira, Marie-France y Cattaneo, Rodrigo, 2008, “Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada”, *Revista EURE*, núm. 103, pp. 73-92
- Rodríguez, Francisco, 2012, “Desarrollo socio-territorial y urbanización en México”, en Francisco Rodríguez Hernández (coord.), *Pobreza, desigualdad y desarrollo. Conceptos y aplicaciones*, Cuernavaca, Morelos, UNAM: pp. 219-257.
- Rodríguez, Francisco, 2018, “Segregación residencial en las zonas metropolitanas de Cuernavaca y Querétaro, 2010” en Adrián Guillermo Aguilar e Irma Escamilla Herrera (coord.), *Pobreza y exclusión social en ciudades mexicanas dimensiones socioespaciales*, Ciudad de México, UNAM: 149-171.
- Sabatini, F., Cáceres, G., y Cerda, J., 2001, “Segregación residencial en las primeras ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”, *Revista eure*, Vol. XXVIII, núm. 82, pp. 21-42
- Segura, Ramiro, 2014, “El espacio urbano y la (re) producción de desigualdades sociales. Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas”, *Working Paper Series 65*, Berlin: International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, pp. 1-42
- Scheingart, Martha, 2001, “La división social del espacio en las ciudades”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 19, pp. 13-31.
- Segura, Ramiro, 2014, Desigualdad social y espacio urbano. Reflexiones sobre naturalización, legitimación y reproducción de las desigualdades en el espacio urbano. *XI Congreso Argentino de Antropología Social*, Rosario, en <<https://www.aacademica.org/000-081/623>> [Consultado en 7 de mayo de 2019]
- Sugranyes, Ana y Bouza, Jerónimo, 2017, “Evolución del derecho a la ciudad a lo largo de 50 años”, en Jordi Borja, Fernando Carrión y Marcelo Corti (Editores), *Ciudades resistentes, ciudades posibles*, Barcelona, Ed. UOC: pp. 235- 241
- Zamorano Villarreal, Claudia Carolina, 2019, “¿Qué tan pública es la seguridad pública en México?”, *Revista Mexicana de Sociología 81*, núm. 3, pp. 479-507

DANIEL ROJAS NAVARRETE. Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en sociología. Profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Querétaro. Su línea de investigación se asocia con la Acción colectiva, instituciones y políticas públicas. En ella se incluyen actores colectivos, conflictos sociales derivados de la disputa por diferentes recursos o acceso a los mismos. Así como el análisis de las políticas públicas orientadas a la atención de los problemas públicos que forman parte de la agenda gubernamental. Correo electrónico: daniel.rojas@uaq.mx

16

Revista Mexicana
de Análisis Político
y Administración Pública

remap

EL INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANEACIÓN DE
LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA COMO
INSTRUMENTO DE UNA GOBERNANZA EFECTIVA.

Pablo Pineda Ortega

El Instituto Metropolitano de Planeación de la Zona Metropolitana de Guadalajara como instrumento de una gobernanza efectiva.

The Metropolitan Planning Institute of the Metropolitan Zone of Guadalajara as an instrument of effective governance

Pablo Pineda Ortega

Resumen.

El ensayo analiza desde la perspectiva de la Gobernanza cuál ha sido la lógica que explica la constitución de los órganos de coordinación en el área metropolitana de Guadalajara, AMG, deteniéndose particularmente en su órgano técnico, el Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara. Después de hacer una revisión del concepto Gobernanza que sustenta teóricamente el artículo, se presenta la información sociodemográfica básica del área de análisis. Hecho lo anterior se sintetiza el modelo de coordinación metropolitana a partir de lo cual se estudia con cierta profundidad el instituto. De este se analiza el avance en su operación y se concluye que el alcance de sus metas no está garantizado, y que para ello se deben mantener, desde la perspectiva de la Gobernanza, los alientos y estímulos entre los actores involucrados en su operación.

Abstract.

The essay analyses from the perspective of the Governance what has been the logic that explains the establishment of the coordinating bodies in the metropolitan area of Guadalajara, AMG, stopping particularly in its technical body, the Metropolitan Institute of Planning of the Guadalajara Metropolitan Area. After a review of the concept Governance that theoretically underpins the article, the basic sociodemographic information of the analysis area is presented. Once the above is done, the model of metropolitan coordination is synthesized from which the institute is studied with some depth. Here we study its operation and conclude that the scope of its goals is not guaranteed, and that from the perspective of Governance, the encouragements among the actors involved in its operation must be maintained.

Introducción.

En prácticamente todo el planeta se vive un proceso concentrador de la población en las grandes urbes, que se explica no sólo porque en ellas se ofrecen las mejores opciones de desarrollo laboral, sino también porque ahí se encuentran alternativas verdaderamente integrales de realización personal y familiar, con innumerables espacios de recreación, culturales y deportivas, así como la posibilidad de extender los contactos y las relaciones en todos los planos de la vida en sociedad y disponer de la infraestructura necesaria para ello.

125

En los países subdesarrollados y particularmente en los latinoamericanos no sólo no se tienen a plenitud tales bondades en sus zonas urbanas sino que además las mismas no están exentas de serios inconvenientes dada la inveterada insuficiencia de recursos públicos para la provisión de una infraestructura urbana eficiente, así como la prestación de servicios públicos de calidad, y a donde particularmente los de la seguridad pública y la movilidad se han visto fuertemente deteriorados.

En el caso de México se enfrenta adicionalmente el problema de que establecidas las delimitaciones territoriales de sus municipios, el acelerado crecimiento urbano rebasa sus respectivas jurisdicciones e impone con ello nuevos problemas de gobernanza dada la prohibición constitucional de que haya instancias públicas de gestión entre los municipios y los estados a los que ellos pertenecen. Ante este escenario y debido a los viejos desalientos para una sólida coordinación intermunicipal, nuestras manchas urbanas dibujan accidentados espacios de muy desigual desarrollo, insuficientemente comunicados y con una planeación del crecimiento que de manera permanente se está alterando. Entre las más ostensibles consecuencias de ello se encuentran el deterioro ambiental con un sensible agotamiento del abasto del agua y elevada contaminación, y la muy desigual provisión de infraestructura urbana que sólo agudiza la ya de por sí muy desigual distribución del ingreso y la riqueza entre sus habitantes al tiempo que disminuye la calidad de vida.

Esta circunstancia no es –no puede ser– una fatalidad para nuestras comunidades, y en ese sentido se han ideado a lo largo del país mecanismos diversos e innovadores de coordinación entre municipios y la autoridad estatal que buscan atender esta problemática. De manera particular en este artículo nos detenemos en el estudio de los mecanismos de coordinación establecidos para la que es la segunda más grande mancha urbana en el país, el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) y de manera central en su órgano técnico, el Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN).

En este sentido el problema de investigación gira en torno a las insuficiencias en la coordinación de las áreas metropolitanas en el país y de manera señalada la del AMG, así como de la solución propuesta para esta última. Por ello, nuestra pregunta de investigación se plantea el cómo se están resolviendo estas carencias en consideración del marco institucional previsto en nuestras leyes y en base a la importancia que se le ha reconocido a este problema por las autoridades involucradas. Se trata pues de una investigación con un componente descriptivo pero que también busca explicar, sobre la base de la amplia discusión en torno a la Gobernabilidad, cuáles son los alcances del modelo propuesto y porqué este pueda resultar el adecuado para la asunción de acuerdos entre los actores involucrados en torno a un problema tan complejo.

Para este propósito y dado que el mayor desafío para la adecuada coordinación entre autoridades de diferentes órdenes así como con la participación de la sociedad civil es un asunto de verdadera gobernanza, en el siguiente apartado, el segundo, analizamos este concepto y lo insertamos en la discusión metropolitana. En el tercer apartado, el más breve de todos, presentamos una muy apretada fotografía del AMG caracterizando de manera sintética a los municipios que la integran y destacando así la amplia diversidad que existe entre ellos, lo que también se refleja en sus distintas capacidades institucionales y su disposición para alcanzar acuerdos.

Sólo después de la anterior discusión nos detenemos en el tercer apartado en el análisis del modelo de coordinación diseñado para Jalisco, revisando con cierto detalle las disposiciones legales que le dan origen y discutiendo las interrelaciones de carácter político que se dieron entre los principales actores involucrados para dar origen a tal modelo. En el cuarto apartado desarrollamos con cierta amplitud qué sea el IMEPLAN, y nos detenemos en su agenda y en los principales avances que ya ella presenta. Finalmente en la última sección concluimos con una reflexión en torno a este importante instituto y evaluamos cuál sea el balance de su desempeño.

Gobernanza y Coordinación de las acciones públicas, las etapas para su alcance a nivel metropolitano.

El concepto *Gobernanza* ha mantenido una connotación ambigua y cambiante en los últimos lustros, y como tal ha sido entendido de manera diferenciada en distintos planos, momentos y perspectivas teóricas, lo que lo ha ubicado aún con un enfoque puramente descriptivo y como tal ha sido utilizado como un instrumento analítico plausible, o bien ha sido entendido en un sentido prescriptivo, normativo, y como tal ha operado más como un ideario o un referente a alcanzar (Hufty, 2006:35 y ss).

Para avanzar en la comprensión del concepto, en principio, conviene retomar la definición de *gobernabilidad* de Kaufmann (2010:4) –que más abajo diferenciamos de *gobernanza*– para quien esta noción abarca en términos generales las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. Esta concepción incluye tres componentes: a. el proceso por el cual los gobiernos son elegidos, controlados y reemplazados; b. la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas sólidas, y c. el respeto de los ciudadanos y el Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales¹.

Con un enfoque similar al de Kaufmann y con una perspectiva maximalista de la Democracia, el Índice de Desarrollo Democrático (IDD), (2016:7) de Polilat considera al desarrollo democrático a partir de cuatro dimensiones, a saber: a. Democracia de los Ciudadanos, “que mide el clima de respeto de derechos y libertades en cada país”; b. Democracia de las Instituciones, “que evalúa el comportamiento de las instituciones y del sistema político en relación con los principios republicanos”; c. Democracia Social, “que analiza la gestión de gobierno en la generación de mejores condiciones para el desarrollo humano”, y por último, d. Democracia Económica, “que determina la evolución de la gestión de la economía en beneficio de la sociedad de los individuos”.

En el marco de esta discusión, Aguilar (2007:2) diferencia en un gobierno dos tipos de legitimidad: la de carácter institucional por un lado y la relativa a su actuación. Con respecto a la primera él refiere el hecho de que un gobierno haya alcanzado el poder y lo ejerza en base a la ley y a través de un proceso democrático imparcial y

1
2002:1)

Los tres componentes del primer momento Mariñez los identifica con lo que propiamente se entiende por Régimen Político (Mariño,

transparente; en ese sentido esta legitimidad se corresponde al primer momento de Kaufmann y a las dos primeras dimensiones del IDD². La legitimidad de la actuación por su parte se refiere a la eficacia y eficiencia con que se ejerce el poder para la atención de las demandas y necesidades sociales, con lo que la misma se puede asociar al segundo momento de Kaufmann y a las dos últimas dimensiones del IDD.

De manera particular, la distinción de Aguilar se inserta en el contexto del conocido Informe a la Comisión Trilateral sobre Gobernabilidad de las Democracias de los años setenta³, a donde se afirmaba que los problemas de gobernabilidad de las economías desarrolladas provenían en gran medida de la creciente asunción de responsabilidades de sus estados nacionales para la atención de las demandas sociales, que dadas sus ingentes limitaciones fiscales no podían solventar (De la Garza, 2010:23). En ese sentido el concepto Gobernabilidad aparece como una categoría analítica centrada en el aparato público y en las condiciones y capacidades que lo hacen eficiente, pero en un contexto de crecientes demandas amparadas en el viejo Estado de Bienestar que, dadas sus limitaciones presupuestales, este ya no puede atender a plenitud; lo anterior se habría de reflejar de manera principal pero no única en crisis fiscales de distinta intensidad en tales economías.

Se trataba pues de problemas de legitimidad en la asunción y atención plena de tales demandas, pero no de una legitimidad institucional dada la naturaleza democrática de sus regímenes y de la eficiencia de sus instituciones electorales. En el caso latinoamericano, sin embargo, el problema de la legitimidad institucional ha sido un problema endémico, si bien se ha ido atendiendo de manera razonable y a diferentes ritmos entre sus países, pero a donde no han estado ausentes escenarios de desencuentros y retrocesos en ella⁴. De manera específica, México sigue avanzando hacia la llamada normalidad democrática, sin que tampoco aquí estén ausentes conflictos que en ciertos momentos la cuestionen.

Ahora bien, cuando se refiere el concepto *gobernabilidad* en el sentido de la citada Comisión Trilateral, se aprecia que tiene una connotación insuficiente pues él constriñe la atención de las necesidades sociales de naturaleza pública a la sola acción gubernamental, sin considerar el muy importante papel que pudieran jugar otros agentes, como se enuncia aún de manera parcial en las definiciones de Kaufmann y del IDD. Es en ese sentido en que habría que entender la diferencia entre los conceptos de *gobernabilidad* y *gobernanza* pues, en efecto, en este último ya se considera la complementariedad que para la ejecución de acciones públicas juegan los diversos actores sociales y económicos, ajenos e independientes del aparato público:

... en las actuales condiciones sociales (nacionales e internacionales) el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Por consiguiente, se requieren y se valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad (Aguilar, 2007:8).

En esta visión de la *gobernanza* entonces se recoge la circunstancia del mundo contemporáneo a donde, a diferencia de lo que se vivía con el viejo Estado interventor y omnipresente de un mundo no globalizado, se requiere establecer alianzas estratégicas del Estado con los actores no gubernamentales. Estos acuerdos incluyen el alcance de compromisos de corte social con agentes de la sociedad civil organizada para la mejor atención de sus demandas, como arreglos de distinta naturaleza con los agentes económicos para elevar las condiciones de competitividad y promover la inversión y la generación de empleo y crecimiento. Como lo plantea el mismo autor, en un entorno global e inter dependiente “se exigen formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación público privada, gubernamental social: conjunción de jerarquías, mercados y redes sociales” (ibid).

En este orden de ideas bien se puede entender por Gobernanza “el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales” (ibid: 9).

Más aún, dada la complejidad del entramado institucional en las sociedades contemporáneas, así como la diversidad de sus actores y los variados esquemas de relación, en el concepto de gobernanza de Hufty no se asume necesariamente que el actor Estado juegue un papel preponderante, y que inclusive él esté siempre presente en un proceso de organización y dirección social; en este orden de ideas, el autor señala que:

2 En el caso del IDD existen, además de estas cuatro dimensiones, los llamados “Atributos de la Democracia Formal”, que corresponden a las condiciones de base para considerar democrático a un país y que se identifican con procesos electorales libres y equitativos; en ese sentido y para propósitos de esta reflexión, tales condiciones las asociamos a las primeras dos dimensiones.

3 La Comisión Trilateral fue una organización privada creada por Rockefeller en 1973 con el propósito de promover la cooperación de las tres regiones del mundo de mayor desarrollo, Norteamérica, Europa y Japón. “El interés de este informe radicaba en la evaluación de la capacidad de los gobiernos para controlar eficazmente las estructuras políticas y económicas que habían emergido en los llamados ‘Estados benefactores’. Su preocupación más significativa consistía en ofrecer un diagnóstico de la gobernabilidad de las sociedades en las que los bienes y servicios proporcionados por el Estado a diversos grupos sociales representaban una “sobrecarga” insostenible a mediano plazo debido al creciente déficit fiscal que implicaban” Valdez, citado por De la Garza, 2010:23.

4 En este sentido no sobra citar la apreciación de Aguilar sin que se haga mención de su señalado tono optimista: “El sujeto gobierno ha dejado de ser el problema, al reunir las características consideradas esenciales y correctas: elegido libremente entre opciones políticas en competencia, controlado por otros poderes públicos, sujeto al escrutinio ciudadano, sometido al imperio de las leyes...” (2007:2)

Nos referimos a la gobernanza como los procesos de acción colectiva que organizan las dinámicas de actores y normas sociales, con los cuales una sociedad determina su conducta. La conducta de una sociedad se refiere a la manera de tomar y ejecutar decisiones referidas al conjunto social, y a los arreglos de los actores entre sí. Estos procesos comprenden a la vez los actores, las acciones colectivas y las normas, tanto formales como informales (Hufty, 2006:38).

En el mismo sentido, señala nuestro autor, la gobernanza se integra de:

los procesos de acción colectiva que organizan la interacción entre los actores, la dinámica de los procesos y las reglas del juego (informales y formales), con las cuales una sociedad determina sus conductas, toma y ejecuta sus decisiones (Hufty, 2006:36).

Sobre esta base y a partir de los variados escenarios de encuentros entre los actores públicos, de la sociedad civil y del sector productivo -y dada la amplitud de esquemas de cooperación y ejecución de acciones conjuntas posibles- Aguilar propone una delimitación conceptual del fenómeno, misma que abarca los siguientes componentes (Aguilar, 2007:9-11):

1. Implica un proceso social mediante el cual se define el sentido de dirección a través del cual los actores plantean sus objetivos de cooperación.
2. Se trata de un proceso de dirección estructurado y estable en términos institucionales y técnicos, esto es, fincado en un sistema de valores, por un lado, pero en el cual para el alcance de sus metas se requiere de “normas causales de producción, que derivan de la ciencia, tecnología y gerencia” (9), por el otro.
3. Como proceso de dirección que implica una acción colectiva requiere de una instancia de gobierno que coadyuve al alcance de la cooperación y la eficiencia.
4. Se trata de un proceso de dirección que proviene de la interlocución entre grupos y que por ello no es necesariamente racional, incluyente y pacífico, si bien a la dirección del mismo le corresponde corregir los errores y desencuentros que se generen.
5. Se trata de un proceso que opera bajo una estructura en la que intervienen sociedad y gobierno y a donde el peso de ambos es cambiante, si bien el segundo ejerce una mayor función directiva. De manera particular, este peso puede irse modificando en función del grado de organización que alcance la sociedad⁵.
6. Se trata de una circunstancia a donde la definición del sentido de dirección no lo impone el gobierno, sino que es producto de la “deliberación conjunta... entre el gobierno y las organizaciones”.
7. La gobernanza “explica la descentralización que caracteriza al actual proceso de dirección de la sociedad, su multipolaridad, su carácter de sistema” (11), lo que da pie al concepto de “gobernanza por redes”.
8. Si bien el concepto de gobernanza rompe con el viejo esquema de mandato y control vertical del gobierno, no implica un esquema de autorregulación signado por una especie de mano invisible en la lógica económica o por lazos morales de solidaridad.

128

De todo lo anterior se desprende que necesariamente la Gobernanza supone un nivel variado de coordinación que deberá alcanzarse entre los actores involucrados; en este sentido y desde la Teoría de las Organizaciones, Navarro (2013:32) identifica las razones que alientan y explican dicha coordinación e identifica a los autores que las refieren⁶:

1. Reducción de la Incertidumbre (Schoorman).
2. Persecución de objetivos comunes (Schemerhorn).
3. Requerimientos legales (Bardach).
4. Problemas multidimensionales (Madoery), y
5. Estructuras jurisdiccionales fragmentadas (Westley).

De manera específica, Repetto precisa qué se entienda por coordinación y destaca sus principales componentes:

Entiendo por “coordinar” el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo... un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí (Repetto, s/f:2)

5 Consideréase así que conforme se elevan las capacidades organizativas de la sociedad también se incrementa su presencia ante el actor gobierno: “La correlación cambia cuando la sociedad posee ya en modo suficiente capacidades informativas, cognoscitivas, tecnológicas, organizacionales y productivas, así como capacidades políticas de deliberación y entendimiento y capacidades morales de autorregulación mediante confianza y cooperación (“capital social”), de modo que ya no acepta tener un rol pasivo o gubernamentalmente subordinado en la definición de los asuntos públicos...” (10).

6 En las siguientes reflexiones se retoma el desarrollo del autor en Pineda (2018) pp 98 y ss.

De este modo, la coordinación implica el que se definan ciertas reglas -cierta arquitectura institucional- en base a lo cual los agentes gubernamentales, particulares y de la sociedad en general, encuentran razones suficientes para participar en un proyecto común. Específicamente, del proceso mismo que conduce a la coordinación se derivan, al decir de nuestro autor, los siguientes componentes:

- Fijación de prioridades.
- Asignación acordada de responsabilidades, y ello se acompaña de sus respectivos “premios” y “castigos”.
- La decisión de qué y cuántos recursos habrán de movilizarse, y finalmente
- La implementación de acciones que aproximen de manera importante a los objetivos planteados.

Repetto destaca que los factores clave para hacer cumplir los compromisos asumidos consisten en tener plena claridad en los acuerdos sustantivos sobre los cuáles se decide el arreglo, así como la capacidad de producir sistemas de incentivos que alienten la coordinación de esfuerzo. Una vez más, la gobernanza implica el alcance de entendimientos y acuerdos, lo que se vuelve factible cuando existen los incentivos -las motivaciones fincadas en la obtención creíble de “premios” y “castigos” a partir de la conducta propia- adecuados entre todos los agentes. Ahora bien, cuáles suelen ser las etapas -lógicas y cronológicas- que conducen al escenario de gobernanza en el campo de interés de este ensayo -el metropolitano- a partir tales acuerdos, aún parciales pero de cada vez mayor envergadura, se puede apreciar en la siguiente gráfica.

Figura 1. Etapas en la Colaboración Intergubernamental.

Toma de decisiones independiente	Acuerdos de colaboración. Intercambio de Información	Planeación Conjunta. Diseño conjunto de Proyectos. Ejecución y financiamiento conjunto de proyectos	Integración institucional (Agencias)	Integración de territorios y sus gobiernos
Más colaboración				
<i>Etapa 0</i>	<i>Etapa 1</i>	<i>Etapa 2</i>	<i>Etapa 3</i>	<i>Etapa 4</i>

Fuente: IMCO, 2015:21.

Como se puede apreciar, en la etapa Cero simplemente no existe ningún grado de vinculación, en tanto que en la Uno ya se alcanzan primeros y a veces sólo provisionales acuerdos de colaboración. La segunda etapa es aún más completa pues en ella ya existe planeación conjunta, así como diseño, ejecución y financiamiento compartido de proyectos. La integración institucional con agencias *ad hoc* es la tercera etapa y es justamente el caso que aquí analizamos, en tanto que la cuarta etapa es simplemente imposible en el marco constitucional mexicano, y nada indica que éste se vaya a modificar para alcanzar esta circunstancia.

De esta discusión se concluye que no obstante la importancia de la Gobernabilidad como fenómeno que abona a la legitimación de ambos, el alcance y el ejercicio del poder, en un mundo más complejo y con una presencia protagónica de los actores sociales, se debe transitar de la gobernabilidad a la Gobernanza, esto es, a un escenario a donde el ejercicio legítimo del gobierno implica la participación de los agentes sociales y los actores económicos que necesariamente se verán afectados por las decisiones públicas. Esta circunstancia requiere, a tono con Repetto, el definir y establecer los incentivos que motiven a los agentes a alcanzar acuerdos creíbles de las responsabilidades que a cada uno le competen. Estos acuerdos abonan para que, como él mismo señala, se dé un aprovechamiento de sinergias que permitan optimizar el desempeño público para el alcance de metas de naturaleza social.

El Área Metropolitana de Guadalajara, AMG.

En el Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM) se establece que el AMG es ya “un sistema de ciudades, una metrópoli en la que confluyen dinámicas urbanas, semiurbanas y rurales” (2018: 5) y si bien es cierto que existe esta confluencia territorial en un esquema accidentado de continuidad, no es claro que ello implique un verdadero “sistema”, al menos no en el sentido integral de la palabra; no lo es en primer lugar porque esta gran mancha urbana no ha logrado desarrollar una interconexión estructural razonablemente sólida, y en segundo lugar porque un verdadero sistema implica una mínima división de funciones o vocacionamientos con claras interconexiones y complementariedades que en el AMG siguen -al menos parcialmente- ausentes.

El área se integra, más bien, de una diversidad de espacios vinculados físicamente de manera pobre y caprichosa por vías de comunicación deficientes debido a un crecimiento accidentado, producto mayormente de

flujos migratorios sostenidos que sin embargo no logran insertarse de manera funcional e integral al tejido social y menos aún al aparato productivo. Este crecimiento ha sido enfrentado en parte –sólo en parte- mediante una mínima planeación que, en el mejor de los casos, ha mostrado un claro componente reactivo y que por ello no cuenta con una perspectiva de corte estratégico. De este modo, el vocacionamiento industrial, urbano y comercial no atiende una lógica de desarrollo integral lo que además se dificulta por la clara fragmentación asociada a la delimitación territorial de los municipios.

Ante esta circunstancia la fuerza del crecimiento urbano desbordado sobre los otrora espacios rurales, mayormente fincado en una lógica mercantil, ha impedido que el esfuerzo municipal –parcial e insuficiente- de proveer la infraestructura social mínima a las viejas colonias en marginación, no sólo no logre atenderlas a plenitud, sino que se sigan acumulando nuevos asentamiento producto de ese crecimiento urbano irregular. Si ya de suyo esta circunstancia se constituye en un verdadero lastre para la atención de los derechos sociales de estas comunidades, la situación se ve agravada por el desigual desarrollo urbano existente entre nuestros municipios conurbados.

En la tabla 1 aparecen los datos básicos del AMG, que es después de la del valle de México la más extensa en el país, y a donde destaca la muy dispersa densidad demográfica existente en ella teniendo el caso extremo de mayor concentración en Guadalajara con una densidad de 9,669 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que en el extremo contrario se encuentra Zapotlanejo con sólo 106, y con un promedio de 4,584 habitantes por kilómetro cuadrado.

De manera sobresaliente destaca la también desigual tasa media de crecimiento anual en los últimos años en nuestros municipios, a donde se tienen los casos de Tlajomulco, El Salto y Juanacatlán con tasas superiores al 6%, pero a donde en realidad sólo preocupan los dos primeros pues el tercero, como se ve, tiene una población muy menor; se trata mayormente de los flujos migratorios que buscan un espacio más digno y adecuado para habitar, pero que los hechos muestran que en modo alguno se ha alcanzado esta meta. Particularmente Tlajomulco, que ya alcanza una población muy cercana a las de Tlaquepaque y Tonalá, viene creciendo a tasas que no permiten la mínima provisión de servicios de infraestructura social básica a sus nuevos pobladores, pero que además enfrenta los problemas de movilidad más graves. Nótese en ese sentido que un porcentaje importante de su población tiene que trasladarse a otros municipios para llegar a su centro de trabajo; si bien Tonalá y Tlaquepaque también presentan un valor muy alto en este rubro, su cercanía a dichos centros es en promedio mayor.

Tabla 1 El Área Metropolitana de Guadalajara en 2015

Municipio	Población	Superficie	Habt/km2	% trabaja en mpios centrales	Tasa de crec.medio anual 2010-15
Guadalajara	1,460,148	151.4	9,669	12.8	-0.5
Zapopan	1,332,272	1,163	1,145	17.7	1.5
S.P. Tlaquepaque	664,193	110.4	6,038	43.9	1.9
Tonalá	536,111	166.1	3,229	49.6	2.4
Tlajomulco de Z.	549,442	714	769	45.0	6.0
El Salto	183,437	87.9	2,084	31.0	6.1
Ixtlahuacacán de M.	53,045	202.4	263	44.5	5.5
Juanacatlán	17,955	138.3	130	48.9	6.6
Zapotlanejo	68,519	643	106	3.4	1.6
Total AMG	4,865,122	2,734	1,779		1.6

Nota: la última columna corresponde a la población entre 15 y 70 años que trabaja en los municipios centrales de la misma zona metropolitana sin considerar al propio municipio.

Fuente: elaboración propia con información de: <https://www.jalisco.gob.mx/es/jalisco/guadalajara> e INEGI.

Ante este escenario, la creación de un marco institucional *ad hoc* para contribuir a atender los inconvenientes asociados a la fragmentación municipal –la creación de un espacio de gobernanza- era así una demanda cuya atención no podía posponerse, y cuyos logros y falencias sólo se podrán apreciar paulatinamente en los años por venir. Este marco, que se describe en el siguiente apartado, no es sin embargo la primera iniciativa de constitución de instancias de coordinación metropolitana en esta zona (sobre los esfuerzos previos no nos podemos detener aquí) pero sí es sin duda el más ambicioso e integral.

El modelo de coordinación metropolitana en Jalisco.

En el apartado anterior se da cuenta de las dimensiones de la mancha urbana de Guadalajara, constituida como ya se vio de nueve municipios adyacentes que integran una conurbación con fuertes vínculos de carácter socioeconómico, demográfico y cultural. Dado que la Constitución federal prohíbe la existencia de instancias de gobierno intermedias entre estados y municipios, en cada experiencia estatal y con referentes nacionales así como recogiendo la experiencia internacional, se han diseñado variados modelos de coordinación para la promoción conjunta del desarrollo en este tipo de zonas, mismos que quedan plasmados en las leyes respectivas. En el caso particular de Jalisco la Constitución estatal establece la posibilidad de que los municipios puedan coordinarse para la atención conjunta de sus responsabilidades en su artículo 81:

...Los Municipios, previo acuerdo entre los ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

Por su parte, el art. 81 bis señala que “Cuando se trate de municipios pertenecientes a una misma área metropolitana, éstos se coordinarán... de acuerdo con las bases generales que en materia de coordinación metropolitana expida el Congreso del Estado”. Para este propósito se establecen tres instancias de participación, a saber: Una instancia de coordinación política, integrada por los presidentes municipales del área metropolitana; una instancia técnica, “constituido como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio”, el Instituto Metropolitano de Planeación (f. II), y por último “una instancia consultiva y de participación ciudadana... por cada una de las áreas metropolitanas, que podrá participar en las tareas de evaluación y seguimiento” (f. III).

Adicionalmente, el art. 87 del mismo ordenamiento señala que cuando dos o más municipios formen parte de un mismo centro de población debido al crecimiento urbano y la continuidad física, el Congreso estatal podrá declararlo área metropolitana. En este escenario “el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos respectivos... convendrán para planear y regular de manera conjunta y coordinada su desarrollo, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos”.

Por su parte, la Ley de Coordinación Metropolitana (LCM) establece en su capítulo II el procedimiento para la declaratoria de un área y una región metropolitana⁷, y en lo sustantivo, los efectos de ello son: su reconocimiento oficial; la autorización para que el Ejecutivo estatal destine, en conjunto con los municipios, “recursos... para la organización y funcionamiento de la instancia de planeación metropolitana...” (art. 15), así como la autorización al mismo Ejecutivo para participar en conjunto con los municipios “en la planeación, programación, financiamiento y ejecución de obras... y servicios públicos acordados en las instancias de coordinación...” (ibid).

Para la operación de las acciones de coordinación se deberá celebrar un Convenio de Coordinación Metropolitana, mismo que contendrá un capítulo de obligaciones a donde estarán las acordadas de manera conjunta e individual por cada parte. El convenio también incluirá las funciones y servicios públicos materia de coordinación, así como “el grado y alcance de la intervención de las instancias de coordinación metropolitana en las etapas de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, revisión y evaluación de las funciones y servicios públicos” (a. 19). Adicionalmente, en él se establecerán las fórmulas y montos de las aportaciones de cada una de las partes en las acciones de coordinación y las bases para la integración del Fideicomiso Metropolitano para el desarrollo de los proyectos metropolitanos, entre otros importantes puntos (art. 19).

La misma ley establece en su artículo 26 cuáles sean las instancias de coordinación a donde se incluyen, a tono con la disposición constitucional citada, a la Junta de Coordinación Metropolitana integrada –para el caso del AMG- por los nueve alcaldes y el gobernador del estado, al IMEPLAN, así como al Consejo Ciudadano Metropolitano; el mismo artículo contempla la posibilidad de que intervengan otras instancias y sobre esa base se ha adicionado el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitano. Existen por su parte dos decretos del AMG de los años 2009 y 2012 que incluyen nuestros municipios, mismos que signaron el referido Convenio de Coordinación. En este sentido considérese lo dicho en el PDM:

... dada la naturaleza de la coordinación metropolitana, que se prolonga en el diseño de funciones y servicios públicos municipales, serán los Convenios de Coordinación los instrumentos fundamentales para materializar la planeación en actos administrativos y de gobierno, indicando oficinas responsables, bases fiscales-presupuestales y financieras. Regulación, control y sanción (13).

⁷ Se entiende por área metropolitana al centro de población asentado en el territorio de dos o más municipios y con cuando menos cincuenta mil habitantes y declarado con ese carácter; se entiende por región metropolitana al espacio integrado por un área metropolitana y uno o más centros de población con tendencias de crecimiento que los acerquen (art. 3, LCM).

Como se ve, de las instancias de coordinación la de mayor importancia tanto por su capacidad decisoria como por la representación que ostenta lo es la Junta de Coordinación, cuyas atribuciones se contemplan en el artículo 28 de dicha ley. Esta importante instancia, sin embargo, opera y ejecuta sus decisiones en materia de coordinación metropolitana con el apoyo técnico del IMEPLAN, mismo que se constituye así en una figura clave para la definición de las modalidades, dimensiones y alcance de la planeación metropolitana; nótese así que la ley le atribuye como su objeto el de “coordinar la planeación del área o región metropolitana correspondiente y apoyar técnicamente a la Junta de Coordinación Metropolitana” (art. 30)

Considérese por último cómo el instituto concibe la interrelación existente entre todas estas instancias así como la importancia de cada una, asumiendo que se trata de una situación en proceso de transformación, dada la naturaleza dinámica de las funciones involucradas:

La gestión metropolitana actual funciona a través de una “situación de acción” intergubernamental a partir de una diversidad institucional claramente definida: a) El IMEPLAN diseña las políticas metropolitanas; b) el Consejo Ciudadano expresa la voz ciudadana y los problemas públicos; c) el Consejo Consultivo de Planeación atiende las claves de la administración para hacer posibles y probables las políticas metropolitanas; y d) la Junta de Coordinación Metropolitana, que valida, aprueba y prescribe acciones de gobierno en escala metropolitana (IMEPLAN, 2016:16).

Como se ve, se dispone de todo un entramado institucional para la coordinación metropolitana en el estado a donde las bases legales provienen de la constitución y de esta derivan las leyes reglamentarias pertinentes que dan origen a las referidas instancias; en consideración a este entramado se puede hacer un breve balance de las fortalezas y debilidades del modelo. De entre las primeras se destacan tres: entre las instancias contempladas existe una clara delimitación de responsabilidades que no da espacios a lagunas legales que dificulten su operación; a tono con la Constitución nacional, se respeta la inexistencia de instancias intermedias entre el estado y el municipio, al tiempo que en el órgano político del modelo, la Junta de Coordinación Metropolitana, se le da un espacio de participación a todos los municipios que eventualmente se vean afectados por las decisiones tomadas, por último, el mecanismo de toma de decisiones es el consensual en la citada Junta lo que elimina (o al menos dificulta) la imposición de acciones por el gobierno estatal. Dos son probablemente las mayores debilidades del modelo: la profusión de instancias, a donde el Consejo Consultivo abona poco a la operatividad del modelo y además encarece su operación, así como la ausencia de instrumentos claros que permitan considerar en lo general –no sólo en temas específicos como la provisión de agua, por ejemplo- los lineamientos de la planeación establecidos en cada uno de los Planes Municipales de Desarrollo.

Hecha la anterior descripción del marco institucional que nos ocupa, vale una breve reflexión de carácter sociológico a donde se retoman los elementos de gobernanza ya discutidos en torno a las condiciones políticas que hicieron posible este escenario. Como lo ha señalado Arellano (Arellano, 2016:35-37), para el cambio institucional que hizo posible dicho marco se debe diferenciar la vertiente municipal de la de corte legislativo, y a donde esta última resultó más efectiva pues en el Congreso estatal se creó la Comisión de Asuntos Metropolitanos. Esta comisión daría origen a las tres principales expresiones legales referidas: la reforma constitucional correspondiente, la citada Ley de Coordinación y la declaratoria del AMG; este logro se explica, a tono con Repetto, porque no obstante la integración plural de dicha comisión sus miembros encontraron fuertes incentivos para su coordinación en aras de posicionarse mejor ante la ciudadanía así como de posicionar a sus respectivos partidos. También y a diferencia del plano municipal, dado que la ejecución de las acciones de coordinación no le competen al Congreso, no existían desalientos fuertes para alcanzar acuerdos que les implicaran comprometer recursos propios, como sí era el caso para los funcionarios municipales.

En la vertiente municipal no se había podido avanzar al mismo ritmo, en lo sustantivo, porque los estímulos que privilegiaban al conflicto sobre la cooperación entre los actores locales habían prevalecido, ello debido a que los problemas de la paulatina conurbación aunque visibles no habían llegado a la llamada *Agenda Abierta* de las políticas públicas metropolitanas, esto es, los grandes problemas en este campo (hacinamiento, movilidad deficiente, crecimiento urbano desordenado, inseguridad, etc.) continuaban siendo percibidos *sólo* en el marco del municipio. No obstante ello, esfuerzos de cooperación parciales ya existían como en el caso de la provisión del agua mediante el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), así como con el Fondo Metropolitano para el financiamiento de obras de infraestructura a partir de 1997.

Para Arellano (2016: 85) las dificultades que se mantuvieron presentes durante el proceso de negociación para aprobar las reformas que dan origen al marco institucional que nos ocupa tienen su base en la pluralidad partidista de la vida política en Jalisco, estado a donde el viejo sistema de partido hegemónico llegó a su fin más pronto que en el orden federal, esto es, en 1994 con la llegada del PAN al poder⁸. En el nuevo escenario también complejizó la

negociación el hecho de que se vivía un proceso de descentralización política nacional que acarrea incertidumbre en la correlación de fuerzas locales pues ya no había una clara alineación a dictados federales. De hecho, durante el proceso de instrumentación –todavía parcial- de este marco, había un claro diferendo entre las dos autoridades de mayor relevancia, por un lado el gobernador del PRI, Aristóteles Sandoval, y por otro el presidente del municipio más importante del AMG, Guadalajara, Enrique Alfaro del partido Movimiento Ciudadano, mismo que se haría gobernador en el 2018 y que en 2010-2014 siendo diputado había impulsado fuertemente el proceso de metropolización.

Al final del día la creciente preocupación ciudadana (liderada por la “Asamblea por la Gobernanza Metropolitana”) por los graves problemas que sí deberían enfrentarse desde una perspectiva metropolitana, tales como la inseguridad y la movilidad, abonaron a la concreción de las instancias metropolitanas, en particular la Junta de Coordinación Metropolitana y el IMEPLAN.

El Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara, IMEPLAN, avances de operación.

Como se desprende del apartado anterior, la profusión de instancias y atribuciones creadas para el alcance de la coordinación en esta mancha urbana no es menor, y por razones de espacio no nos detenemos en el análisis de cada una de ellas. Más bien, y en consideración al hecho de que una buena política pública abarca tanto la decisión de carácter técnico que establece un eslabonamiento causal de medios a fines por un lado, y la decisión política de los actores involucrados para emprender las acciones conducentes y un contexto que lo posibilita, por otro, aquí analizamos aún de manera general la operación del IMEPLAN, en el entendido de que a su seno se toman las decisiones de carácter técnico, y que son por ello las que le otorgan solidez a las acciones de coordinación, mismas que se vuelven posible por la voluntad política de los actores clave involucrados.

El análisis se centra en tres aspectos clave para la coordinación metropolitana: el marco general de operación del instituto; el estudio -muy apretado- del documento más emblemático que el mismo ha generado y que deberá convertirse en el eje rector de las acciones de coordinación, el Programa de Desarrollo Metropolitano, PDM, y por último, se presenta una breve evaluación del avance de las acciones emprendidas. En su conjunto, estos tres apartados nos ayudan a entender si el cúmulo de iniciativas en torno a la coordinación realmente ha generado frutos de relevancia o si sólo ha quedado en el plano de la retórica, manteniendo en este caso una clara desconexión de las políticas públicas entre nuestros municipios.

a. Marco general de operación del IMEPLAN.

El instituto tiene como titular a un Director General y su estructura se integra de tres unidades, la Unidad de Administración y Finanzas a donde queda adscrita una Coordinación Jurídica; la Unidad de Concertación Social, y la Unidad de Planeación y Programación. Esta última, sin duda la de mayor relevancia, cuenta por un lado con una Coordinación de Planeación Urbana (con un Líder de Proyecto), y por otro con un número de Líderes de Proyectos responsables de la generación de la mayor parte de los productos –y por ahora avances de los mismos- en los que está involucrado el instituto.

En su programa anual las responsabilidades del IMEPLAN están definidas como macro-procesos, mismas que están contempladas en su Estatuto Orgánico y son el elaborar y proponer instrumentos de planeación y programación metropolitana, contemplándose como tales (art. 119): el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano, el Programa de Desarrollo Metropolitano y sus proyectos específicos, el Mapa de Riesgo Metropolitano y el Sistema de Información Metropolitano, así como los demás instrumentos de esta naturaleza que acuerden los municipios y el gobierno estatal.

La mecánica definida en el Código Urbano (art. 106) para la elaboración y aprobación de planes y programas implica las siguientes tres etapas:

- El IMEPLAN elabora los proyectos de programas y planes, manteniendo comunicación permanente con los municipios.
- Los proyectos son enviados a la Junta de Coordinación para su consulta pública y su envío a la instancia municipal de Participación Ciudadana (la Comisión respectiva del Cabildo).
- Acordados los planes y programas los integrantes de la Junta de Coordinación los dan a conocer a los ayuntamientos respectivos y, si son aprobados por todos ellos, se envían a publicación.

En la siguiente tabla se precisa en qué etapa y con qué carácter intervienen las distintas instancias participantes en los procesos contemplados para los planes y programas responsabilidad del instituto. Como se ve y a tono con lo dicho arriba, el IMEPLAN juega un papel de primera importancia en las fases de Propuesta, Vigilancia y Control, e interviene de manera indirecta en las de Consulta y Ejecución, en tanto que la Junta de Coordinación desempeña un papel central en los momentos de Consulta y la Autorización. Ya se dijo que le compete a los cabildos la aprobación y ejecución coordinada de las acciones, y considerando la naturaleza concurrente de las acciones acordadas, las autoridades de los otros órdenes de gobierno aparecen en la última columna, mayormente en las etapas de la ejecución y el control.

Tabla 2. Elementos del proceso de formulación, aprobación e implementación de los instrumentos de planeación metropolitana

Fases/ Unidades	Junta de Coordinación Metropolitana	IMEPLAN	Consejo Ciudadano Metropolitano	Consejo Consultivo de Planeación	Cabildos/ Ayuntamientos	Autoridades concurrentes
Propuesta		£	μ	μ		
Consulta	£	μ	μ	£	μ	μ
Autorización	£					
Aprobación					£	
Ejecución		μ		£	£	μ
Vigilancia	μ	£	£	μ	μ	
Control	μ	£				μ

£ Acción Directa
μ Acción Indirecta o en el marco de la Coordinación.

Fuente: Fundamento y motivación del Programa Anual de Trabajo del IMEPLAN, 2016: 14

Hay que señalar por último que la firma del Convenio de Coordinación Metropolitana para nuestra AMG se realizó en febrero del 2014, en ese momento con los 8 presidentes municipales y el representante del gobernador, y no es sino hasta agosto del año siguiente en el que se integra el municipio de Zapotlanejo

b. El Programa de Desarrollo Metropolitano.

134

Dada la complejidad y las etapas implicadas en la generación de los variados productos del instituto, el avance es desigual y paulatino; de manera particular, del emblemático PDM se tienen definidos tres momentos (IMEPLAN, 2016:29 y 48): el del PDM 1.0 correspondiente a la elaboración del documento base (presentado en abril del 2016), el del PDM 2.0 que refiere la memoria del proceso y la construcción del instrumento⁹ (de mayo a agosto del 2016), y el del PDM 3.0, correspondiente al documento para la Consulta Pública. Al momento de escribir estas líneas (mayo del 2018) sólo se encuentran disponibles las versiones PDM1.0 y PDM 2.0, razón por la cual esta sección se centra en la última.

En la parte introductoria del mismo se afirma que el proceso para su diseño “implica la institucionalización formal de un esquema de gobernanza multinivel” (10), y más adelante se dice que es “a partir de los convenios, acuerdos e instrumentos de coordinación, como se aglutinarán las acciones de la denominada Gobernanza Metropolitana” (13). Con las vaguedades que ello implica, sin embargo, en el capítulo 3 del documento se da cuenta del proceso metodológico para su redacción, mismo que retoma el modelo del Marco Lógico, a donde se destaca que este abarcó una revisión documental extensa a partir de lo cual se emprendió -se afirma en el documento- un proceso participativo de la sociedad y expertos mediante tres mecanismos: talleres barriales, foros temáticos con expertos y participación mediante un foro virtual.

Al final del día y sobre la base de que, en general, los grandes temas o dimensiones de la planeación ya se encuentran definidos¹⁰, en la siguiente tabla estos aparecen en la primera fila, luego de lo cual a los mismos se alinean de manera vertical los ejes de los planes estatal, nacional y regional de desarrollo, así como los del documento “Guadalajara Metrópolis Próspera” elaborado por ONU-Hábitat. Finalmente, en la

9 En el programa se afirma que esta versión comprende la “integración de herramientas cuantitativas (información estadística), integración de la planeación participativa (trabajo cualitativo) y la aplicación de los fundamentos del marco lógico (48).

10 Siempre habrá una entendible polémica en torno a qué temas generales realmente deban estar y cuales no en los campos de la planeación pública; aquí no nos metemos en esa discusión y sólo recogemos los que el propio programa cita en p. 51.

última fila de la tabla se agregan, también alineados, los ejes definidos en nuestro programa y cuya temática y preocupaciones fueron recogidas, al decir de este documento, en los foros temáticos que operaron en 40 mesas de trabajo con una participación de 282 especialistas (PDM: 64). En el mismo programa se señala que al mismo se le complementa el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano, “que plantea la estrategia territorial de esa ciudad que queremos” (p. 7).

Tabla 3 Temas o Ejes estratégicos.

	Político	Económico	Social	Educativo	Internacional	Ambiental	Administración
PND	México en Paz	México Próspero	México Incluyente	México con Educación de Calidad	México Globalizado		
PED	Estado de Derecho	Economía Próspera	Equidad de Oportunidades	Educación de Calidad		Territorio y medio ambiente Sustentable	Transversal. Gestión pública, Igualdad de Género e Innovación
Plan Regional	Dimensión Garantía de derechos y libertades	Dimensión de Economía próspera e incluyente	Dimensión de Equidad de Oportunidades			Dimensión de entorno y vida sustentable	Dimensión de Instituciones Confiables y Efectivas
ONU-Hábitat	Gobernanza y legislación	Productividad e Infraestructura	Calidad de Vida, equidad e inclusión social			Sustentabilidad ambiental	
PDM	Ciudad Segura y Cohesionada	Ciudad Equitativa y Líder	Ciudad Digna y Participativa	Ciudad Bella, Culta y Recreativa		Ciudad Sustentable	Ciudad Funcional y Honesta.

La tabla recoge la obligación legal de alinear los instrumentos de planeación de los tres órdenes de gobierno y nótese que nuestro programa de análisis además de los 5 ejes estratégicos incluye 4 ejes transversales ; a continuación nos detenemos a vuelo de pájaro en la temática de todos estos ejes.

La exposición de cada uno de ellos en el programa es la misma, esto es, se inicia con una Introducción, se desarrolla un Diagnóstico luego del cual va un Apartado Estratégico y finalmente se describe la Visión para el mismo. Sobre esa base a continuación presentamos en una tabla para cada eje la parte más relevante de su “Visión” y su principal objetivo, así como los grandes temas que aborda su diagnóstico.

Ejes Estratégicos.

Eje Ciudad Segura y Cohesionada.	
<i>Visión</i>	<i>Objetivo</i>
<p>En la Ciudad... los habitantes del Área Metropolitana de Guadalajara viven libres del crimen, de la violencia y la agresión. Se construye comunidad desde las localidades, fomentando la cultura de la paz.</p> <p>Los habitantes del Área Metropolitana de Guadalajara viven libres del temor y la miseria, se desarrollan plenamente en los espacios, forman vínculos sociales y culturas. El desarrollo humano es un objetivo tangible, una aspiración legítima de todos que se practica día a día (112).</p>	<p>Generar condiciones sociales, de protección pública y de mitigación de riesgos que permitan propiciar la seguridad humana. Al depender esta última de múltiples factores, su logro no puede depender de un solo eje, pero el presente busca contribuir a la misma en términos de su papel en la seguridad pública, en la mitigación de riesgos ambientales y socio antrópicos, así como en desarrollo de tareas de fortalecimiento de la cohesión social (110).</p>
<p>Temas principales: Seguridad humana; Seguridad ciudadana y pública; Seguridad espacial y cohesión social; Inclusión social; Seguridad humana como respuesta a la segregación y la exclusión; capital social en las centralidades metropolitanas; Gestión integral del riesgo; Prevención y mitigación.</p>	

Fuente: elaboración propia con información del PDM

Eje Ciudad Equitativa y Líder.	
<i>Visión</i>	<i>Objetivo</i>
La Ciudad... es un espacio que se distingue por haber logrado una alta calidad de vida de sus habitantes. Ello no se circunscribe, pero comprende una actividad económica dinámica y sustentable cuyos frutos se distribuyen equitativamente, pues... sin equidad no hay desarrollo (128).	El fin de este objetivo es el de propiciar un desarrollo económico local que genere un crecimiento sólido, equitativamente distribuido y ambientalmente sustentable (126).
Temas principales: Crecimiento débil y errático; alta y creciente concentración del ingreso; alto dominio en el mercado de pocas unidades económicas; formalidad e informalidad; productividad y competitividad	

Fuente: elaboración propia con información del PDM

Eje Ciudad Digna y Participativa.	
<i>Visión</i>	<i>Objetivo</i>
La Ciudad... es la imagen de un lugar en el cual las condiciones de vida a través del ejercicio efectivo de derechos sociales permiten la satisfacción de aquellos aspectos más valorados socialmente. La dignidad requiere no únicamente de igualdad de oportunidades... Por ello se requiere pensar especialmente en la igualdad de condiciones y resultados a través de la universalidad y progresividad de los derechos sociales para evitar que las oportunidades bajo esquemas de calidad tan distintas refuercen las desigualdades existentes (150).	Desarrollar las condiciones sociales que permitan a toda la población el reconocimiento de su dignidad. Ello implica el ejercicio efectivo de sus derechos sociales, la mejora en su calidad de vida y una activa y libre participación ciudadana. Para ello se requiere como premisa que satisfagan sus derechos más elementales: la alimentación, el acceso a la salud y a la educación y el contar con una vivienda decorosa que disponga de todos los servicios básicos (147).
Temas principales: Educación; Salud; Vivienda; Alimentación; Discriminación; Participación ciudadana; el cuidado de la ciudad.	

Fuente: elaboración propia con información del PDM

Eje Ciudad Bella, Culta y Recreativa.	
<i>Visión</i>	<i>Objetivo</i>
En la ciudad... se respeta y conserva el patrimonio edificado histórico, artístico y natural; asimismo, se vive una vida tradicional de barrio de escala humana. El paisaje urbano está compuesto por el patrimonio edificado y el natural, ambos son relevantes y contribuyen en gran medida a consolidar la identidad cultural metropolitana de sus habitantes. En la Ciudad... las calles son limpias, cómodas y seguras y cuentan con la infraestructura necesaria para proporcionar a sus habitantes el disfrute de la misma (183).	El sentido de este eje es el de la construcción y reconstrucción de tejido social metropolitano a partir de los recursos con que todos contamos. En particular, se busca una apropiación creciente del espacio público por parte de la ciudadanía. Para ello se requiere una intensificación en el aprovechamiento y cuidado del patrimonio cultural en todas sus formas... la multiplicación de las prácticas culturales... la ampliación de la cobertura y mejora en la distribución y acceso en los espacios culturales, recreativos y deportivos; la educación promotora de la identidad cultural y el pleno ejercicio de los espacios culturales y deportivos (181-2).
Temas principales: Patrimonio cultural; patrimonio edificado; patrimonio inmaterial; patrimonio natural; prácticas culturales y recreativas; hábitos de consumo culturales; producción cultural, industrias culturales y recreativas; espacios culturales y recreativos; el espacio público inmediato; equipamiento cultural; educación y cultura; participación ciudadana y derechos culturales.	

Fuente: elaboración propia con información del PDM

Eje Ciudad Sustentable	
<i>Visión</i>	<i>Objetivo</i>
La ciudad cuenta con conocimiento, tecnología e instituciones de gestión participativa que permiten que su aprovechamiento de recursos, así como su generación y tratamiento de residuos, emisiones y efluentes tenga el menor impacto posible sobre la salud humana y los ecosistemas, para que estos puedan ofrecer servicios que se reconocen indispensables para el desarrollo y bienestar de las personas en el territorio (253).	Planteamos líneas de acción para la mejora del acceso, disponibilidad y calidad del agua; la protección y mejora de las áreas verdes metropolitanas; el manejo adecuado de los residuos sólidos; la construcción de posibilidades de movilidad ágil, segura, cómoda, asequible y en general eficientes y dignas para toda la población; así como el impulso de prácticas cotidianas orientadas a la mejora en la calidad del aire (250).
Temas principales: Diversidad de ecosistemas; ecosistemas intraurbanos; ecosistemas periurbanos y regionales; agrosistemas; gestión integral del agua; abastecimiento de agua; contaminación de los cuerpos de agua; gestión del agua de lluvia e inundaciones; residuos sólidos urbanos; movilidad urbana; calidad del aire.	

Fuente: elaboración propia con información del PDM

Ejes Transversales.

Los llamados Ejes Transversales también se presentan con la misma estructura, esto es, Introducción, Diagnóstico, Apartado Estratégico y Visión. Tales ejes son los siguientes y dadas las limitaciones de espacio sólo se acompañan de la temática que abordan.

Ciudad Funcional y Honesta.

Temas principales.

Prestación de servicios públicos municipales; coordinación interinstitucional e intermunicipal; planeación, programación, presupuestación y evaluación; transparencia y rendición de cuentas; participación ciudadana y funcionamiento de la ciudad.

Derechos humanos.

Temas principales.

Elementos clave para abordar el ejercicio de los derechos humanos; el ejercicio de los derechos humanos en el AMG;

Trabajo Decente y Empleo Digno.

Temas principales.

Desocupación y comportamiento económico; la ocupación y sus condiciones;

De esta sintética presentación de la estructura del PMD desprendemos tres importantes reflexiones. En primer lugar, existe un esfuerzo sistemático de definición y ordenación de las áreas o ejes de necesaria coordinación metropolitana, y eso debería contribuir a la implementación de acciones focalizadas y puntuales para darle sentido de unidad y dirección a la gestión metropolitana.

La delimitación de los ejes estratégicos recoge la temática convencional referida para los gobiernos locales – metropolitanos o no-, si bien contiene un desglose mayor; nótese así que mientras las Norma Internacional ISO 18091, la única Norma para gobiernos locales desarrollada en ISO, contempla 4 grandes cuadrantes para los siguientes puntos: Desarrollo (D) Ambiental Sostenible, con 8 campos; D. Institucional con 12; D. Económico Sostenible con 8 y D. Social Incluyente con 11. Estos cuadrantes coinciden en efecto con nuestros ejes estratégicos, el de D Ambiental con el Eje Ciudad Sustentable; el de D. Institucional abarca ambos ejes, el de Ciudad Segura y Cohesionada y el de Ciudad Funcional y Honesta, en tanto que el de D Económico se corresponde con el Eje Ciudad Equitativa y Líder. Únicamente el eje Ciudad Bella, Culta y Recreativa no se corresponde con tales cuadrantes si bien es claro que su temática está incluida mayormente en el Cuadrante D. Social de la Norma ISO, salvo aquellos aspectos de promoción cultural de claro matiz económico que, como tales, van el cuadrante D. Económico de tal Norma.

Finalmente, estos campos no son otros sino los contemplados en la legislación de Jalisco en la materia y nótese así que el ya referido art. 102 del Código Urbano contempla como mínimo las siguientes áreas en las que deberán definirse metas y objetivos en materia metropolitana: estructura socioeconómica; ordenamiento territorial; medio ambiente; servicios públicos; infraestructura urbana; movilidad urbana; mapa de riesgos y patrimonio histórico. En el mismo sentido, el art. 20 de la Ley de Coordinación Metropolitana señala que son materias de interés metropolitano: la planeación del desarrollo sustentable; la infraestructura metropolitana, y la prestación de servicios públicos municipales en coordinación metropolitana.

c. Avance de las principales acciones emprendidas.

El PMD reporta en la siguiente tabla cuál sea el avance en la constitución de las agencias de relevancia para la coordinación metropolitana según la agenda definida para ella.

Tabla 4. Avance en la constitución de agencias metropolitanas.

Agenda metropolitana	Agencias metropolitanas propuestas	Estado
I Seguridad Ciudadana	De Seguridad	En Creación
II Recuperación de Espacios Públicos		
III de Movilidad	De Movilidad	Mesas de Trabajo
IV Modelo de vivienda DOTS		

V Gestión del Medio Ambiente	De Urgencias Médicas	Mesas de Trabajo
a. Gestión integral del Agua.		
b. Gestión Integral de Residuos.	De Gestión del Agua	Proyectada
c. Cambio Climático y Resiliencia		
VI Proyectos estratégicos de inversión para el Desarrollo	De Parques y espacios públicos	Proyectada
a. Marca Ciudad	Cooperación internacional para el Desarrollo	Proyectada
b. Cartera de Inversiones		
c. Coop. Internacional para el Desarrollo	De Medio Ambiente	Mesas de Trabajo
VII Sistema de Información y Gestión Metropolitana (SIG METRO)	De Gestión de Residuos Sólidos	Mesas de Trabajo
VIII Atención a Emergencias y Contingencias		

Fuente: PDM: 271

Por su parte en la página del Instituto al momento de escribirse estas líneas se reporta el siguiente avance en la constitución de los organismos metropolitanos¹¹, y considérese que este avance va de menor a mayor en el siguiente orden: Proyección, Mesa de Trabajo, Instalación y por último, Funcionamiento Autónomo):

Agencia Metropolitana (AM) de Seguridad, Funcionamiento Autónomo.

Consejo de Mejora Regulatoria, Instalación.

Urgencias Médicas, Mesa de Trabajo.

AM de Gestión de Residuos Sólidos, Mesa de Trabajo.

AM de la Movilidad, Mesa de Trabajo.

AM del Medio Ambiente, Mesa de Trabajo.

AM de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Proyección.

En el mismo sentido, en el Programa Anual diseñado para todas las instancias de coordinación para el 2016 (el más reciente que se reporta) se presentan acciones y avances para diversos macro procesos, y de los cuales se listan los más relevantes: Macro Proceso (MP) del Programa de Desarrollo Metropolitano, sobre el que ya nos detuvimos; MP del Plan de Ordenamiento Territorial; MP del Sistema de Información; MP del Programa Anual de Inversión, y MP del Atlas de Riesgos.

138

Ahora bien, no obstante haberse reportado el variado nivel de avance para las agencias referidas, lo cierto es que en la página del instituto no se puede acceder a su revisión y eso da cuenta de las insuficiencias administrativas y de transparencia en la operación del mismo; en el mismo sentido y a pesar de que el PDM afirma que su diseño deriva, entre otras fuentes, de una batería amplia de indicadores obtenidos para cada municipio, esta tampoco está disponible.

Los desafíos del IMEPLAN, a manera de Conclusión.

El Plan Estatal de Desarrollo de la administración que recién concluyó pero que estaba vigente al momento de diseñarse el PDM contempla entre sus ejes el denominado “Estado de Derecho”, a donde se identifica a la gobernabilidad como “la capacidad de una red de autoridades estatales y actores de la sociedad civil para generar acuerdos...”, con lo que se busca “mejorar la estabilidad y funcionalidad del sistema político mediante el equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y la iniciativa privada” (PDM: 257). Esta concepción recoge los componentes de Aguilar citados en el primer apartado del ensayo, en tanto que la referida capacidad para generar acuerdos supone en primer lugar un “proceso social mediante el cual se define el sentido de dirección”, y a donde hay un “proceso de dirección estructurado y estable en términos institucionales y técnicos” que, ya se dijo, se finca en un sistema de valores, pero en el que para el alcance de sus metas se requiere de “normas causales de producción, que derivan de la ciencia, tecnología y gerencia”.

De manera específica, la acción colectiva que aquí se estudia es aquella orientada a darle un sentido integrador a la enorme AMG a través de la creación de una instancia *ad hoc*, que no es otra que el IMEPLAN; en

¹¹ Para ellos se ha definido la figura jurídica de “organismo público descentralizado intermunicipal”, si bien se les denomina Agencias Metropolitanas.

este sentido y a tono con Aguilar, la necesidad de esta instancia de coordinación se explica por la búsqueda de la cooperación y la eficiencia para la promoción de un desarrollo integral en la zona. Sin embargo, la creación del instituto sólo ha sido posible porque como lo plantea Repetto, se han generado los suficientes incentivos para la coordinación entre los actores involucrados, no obstante las diferencias en sus intereses personales e institucionales, incentivos que no están en modo alguno consolidados, y que por ello nada garantiza su permanencia.

En este orden de ideas, constituida ya esta importante instancia y establecidas sus responsabilidades, medios de financiación y áreas de intervención, el reto ahora es que se alcancen de manera eficiente sus objetivos, para lo cual se requiere que no sólo se mantengan sino que se fortalezcan los multicitados incentivos para su buena operación. En este sentido, el PDM señala que la muy débil coordinación se explicaba por la “carencia de visión compartida y la insuficiencia de atribuciones en órganos de coordinación metropolitana” (272), a donde lo primero se debe en parte a la perspectiva limitada de los municipios, y por otro a la ausencia de visiones de largo plazo. Por lo que va a la insuficiencia de atribuciones de los órganos existentes, afirma el PMD, “se debe en gran medida a los intereses y diferencias políticas y partidistas que tienen las autoridades en turno” (272). Se trata como se ve de un entorno de limitados incentivos para la cooperación, que se logró revertir por circunstancias tales como la permisibilidad de la reelección inmediata de los munícipes, la sostenida competencia democrática y el creciente reconocimiento de los riesgos de mantener la fragmentación de políticas públicas en un entorno urbano accidentada e irregularmente integrado.

En este sentido y como lo reconoce el propio IMEPLAN (2016), el gran objetivo de la coordinación metropolitana ahora es transitar de la planeación a la gestión, esto es, conseguir que de las orientaciones de política ya definidas se pase a la formulación de “instrumentos concretos de acción”. Con esto en efecto se habrá avanzado en el alcance de una gobernanza multinivel y con un claro sentido de dirección, que rompa con los viejos esquemas de trazado vertical de políticas y que recoja ahora un esquema de interlocución entre actores en un esquema de clara horizontalidad.

No obstante este logro, el modelo de coordinación implicado no está exento de riesgos pues sin duda y aunque no se aprecie con claridad, prevalecen aún intereses facciosos, visiones cortoplacistas, insuficiencias presupuestales y disputas de poder entre los actores participantes, y sería ingenuo suponer que esto habría desaparecido por la simple oficialización del instituto. Al final del día, el avance de este esquema de gobernanza multinivel y plural estará sujeto a la permanencia de los incentivos adecuados entre los agentes, la viabilidad de las metas propuestas y a la participación de la sociedad civil a través de sus distintas expresiones. De manera particular, esta participación deberá convertirse en un verdadero agente catalizador del proyecto en su conjunto, pero lo cierto es que ella hasta ahora ha tenido una limitada presencia, misma que se explica por el aún insuficiente esfuerzo por parte del propio instituto, pero también y eso no se puede subestimar, por las debilidades del marco más amplio de coordinación revisado en el punto 3. El verdadero desafío entonces se encuentra en mantener activos los órganos ahí revisados, y particularmente el Consejo Ciudadano Metropolitano.

Sin embargo, el riesgo de que este sea cooptado se mantiene y se mantiene asimismo una sensible apatía de la sociedad en su conjunto para conocer e involucrarse sobre los grandes temas metropolitanos que a todas luces le atañen. Si en realidad se quiere avanzar en un modelo de gobernanza eficiente, se deben socializar con buen tino los avances aquí descritos y alertar también sobre los riesgos que implica el reducir los incentivos que han hecho posible lo hasta ahora alcanzado pues, es claro, el establecimiento de órganos *ad hoc* como los aquí descritos con un presupuesto insuficiente no es garantía para mantener la idea de dirección en el sentido referido por Aguilar, ni los incentivos para la coordinación citados por Repetto. De manera adicional, la incertidumbre política que acompaña los procesos electorales ha obrado a contracorriente para garantizar la continuidad de acciones de nuestro modelo de gobernanza metropolitana, por lo que también se requiere blindar la operación del modelo pero sin que esto implique el convertirlo en una instancia ajena a los intereses de la sociedad a la que busca servir.

Bibliografía.

Aguilar, Luis F. 2007. “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza” XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana.

Arellano Ríos, Alberto. 2016. “La coordinación metropolitana en el sistema federal. Experiencias y trazos institucionales” Ed. El Colegio de Jalisco y UAM, México.

Arias Roberto y Alberto Arellano, 2013. El área metropolitana de Guadalajara: travesía urbana, política y gestión metropolitana. En Arellano A. y Ortiz, I. (coords.), Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco. Puerto Vallarta: Universidad de Guadalajara-Cucosta (pp. 27-59).

Hufty, Marc, et al. Gobernanza en Salud, un aporte conceptual y analítico para la investigación. En Cad. Saúde Pública, Río de Janeiro, 22 Sup: S35-S45, 2006.

De la Garza. 2010. “El concepto de Gobernanza”, en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf> (consulta: 20.03.2018).

Kaufmann, Daniel et al. 2010. Governance Matters VIII. Policy Research Working Paper 4978. The World Bank.

Mariñez Navarro, Fredy. 2002. Gobernabilidad y reforma política en México, en “VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal”, 2002.

Mayorga, Fernando y Eduardo Córdova. 2007. Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado

Navarro Alejandro. 2013. La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat. UNAM: México.

Pineda, Pablo. 2017. La Agenda Metropolitana en los municipios grandes de México, en “Gobernanza metropolitana y federalismo en México”, coordinado por Roberto de la Mora.

Pineda, Pablo. 2016. La Agenda Metropolitana en los municipios grandes de México.

Pineda, Pablo. 2018. La Hechura de la Política de Desarrollo Social en los municipios de México. INAP. México.

Polilat y Fundación Konrad Adenauer (2016), el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina

Repetto, Fabián. (s/f). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En Biblioteca Virtual TOP.

Documentos Institucionales y Legales.

Instituto Mexicano para la Competitividad (2015) Índice de Competitividad Urbana 2014. ¿Quién manda aquí? La gobernanza de las ciudades y el territorio en México. México

Instituto Metropolitano de Planeación (2016). Programa Anual de Trabajo 2016 de las instancias de Coordinación Metropolitana.

Instituto Metropolitano de Planeación. Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara 2042, versiones 2.0.

Instituto Metropolitano de Planeación. Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara 2042, versiones 3.0.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018). Delimitación de Zonas Metropolitanas de México, 2015.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016), “Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todos”. Nueva York, EU

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado de Jalisco

Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco

Código Urbano del Estado de Jalisco.

Pablo Pineda Ortega

Profesor Titular en la Universidad de Guadalajara, Doctor en Ciencias Sociales y Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. Principales líneas de investigación: Políticas Públicas en el orden nacional y subnacional, con especial énfasis en las Políticas Social y de Promoción Económica, así como análisis del Desarrollo Institucional en México y Latinoamérica. El autor fue Primer Lugar del Premio Nacional de Administración Pública edición 2017 del Instituto del mismo nombre, con la obra “La Hechura de la Política de Desarrollo Social en los municipios de México”.

Correo electrónico: ppinedao@yahoo.com.mx

16

Revista Mexicana
de Análisis Político
y Administración Pública

remap

LA EVALUACIÓN A LOS POLÍTICOS: LOS
LEGISLADORES DE ITALIA, ESPAÑA, MÉXICO
Y ARGENTINA, DE MÓNICA MONTAÑO REYES,
INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO,
CENTRO DE FORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN
ELECTORAL, 2018, 141 PP.

Fernando Patrón Sánchez

***La evaluación a los políticos: los legisladores de Italia, España, México y Argentina*, de Mónica Montaña Reyes, Instituto Electoral del Estado de México, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2018, 141 pp.**

Fernando Patrón Sánchez

¿Qué es un político de calidad? ¿Cómo evaluarlo? Son las preguntas que se hacen en este libro. Difíciles de responder sobre todo en un marco teórico de análisis que pueda brindar parámetros válidos sobre el político de calidad. De la misma manera, la profesión del político es complicada de medir cuando la comparamos con cualquier otra profesión moderna de mercado. La evaluación de su desempeño siempre está sujeta a otras estructuras que determinan los resultados de su proceder. Sin embargo, procesar, a partir de coincidencias teóricas, un marco evaluativo que permita construir un concepto empírico del político en espacios representativos ayuda a generar una aproximación a la evaluación de los políticos y a hacerla comparable entre casos de estudio.

La obra presenta una precisa revisión teórica sobre la literatura relevante para poder construir parámetros de medición a partir de una definición mínima pero necesaria sobre el político. Examen conceptos, más allá del político profesional de Weber, que permiten generar subcategorías de análisis para entender y desarrollar lo que potencialmente puede ser un índice de calidad del político. En este sentido, la profesión del político se relaciona con el involucramiento en los asuntos públicos, a través de la dedicación completa en la política en los sistemas democráticos. De esta manera, el índice de calidad es construido a partir de dimensiones como la preparación académica-profesional, experiencia política y vocación política.

Como menciona la autora, la comparación entre casos de estudios entre América Latina y Europa del Sur favorece el análisis y la medición de la calidad de los políticos, debido a que comprende un rango más amplio de información que difícilmente podría observarse si el análisis solo se limita a una región o a un país. Es por ello que la selección de los cuatro casos: Italia, España, México y Argentina; son valiosos para el análisis de la actividad política. Son cuatro casos comparables que obtienen su validez a partir de las condiciones otorgadas por indicadores socioeconómicos, la forma de gobierno, niveles democráticos, el sistema electoral y de partidos políticos. Para evaluar la calidad revisó 1,263 biografías de los legisladores en los cuatro países. La información básica estructural sobre el funcionamiento sistémico de las elecciones y de los partidos políticos también genera un marco de referencia que enriquece la aportación del libro a la literatura especializada. En este sentido, cuidadosamente se va tejiendo las particularidades de cada sistema que van estableciendo las similitudes y diferencias entre los cuatro países con respecto a la influencia en la carrera política

143

En la primera dimensión sobre el índice de calidad es la evaluación académico-profesional del político. Esto es visto como el desarrollo de capacidades técnicas e intelectuales que pueden hacer más favorables el desempeño en los cargos públicos, en términos de recursos humanos. En esta dimensión se incorporan variables como el nivel educativo, en donde México y España están mejor posicionados con respecto a Argentina e Italia. A su vez, el grado académico en el área específica de estudio. El análisis separa los grados académicos en ciencias sociales, jurídicas y humanas, las cuales dominan en la formación de los legisladores analizados. Otra variable importante es el éxito profesional antes de entrar en la carrera política. La cual se explica como la medida de triunfo en el mercado laboral, donde se mide el éxito en la propia actividad y la aportación posterior a la política. Se suma a esta dimensión la variable sobre la coincidencia del perfil académico-profesional con el puesto ocupado en el poder legislativo. Esto con el objetivo de observar si se maximizan las oportunidades de experiencia previa en el desarrollo de las actividades políticas en comisiones en la cámara de diputados. En esta dimensión, presenta resultados variables para los cuatro casos: Italia 47.25%, España 66.5%, México 59%, Argentina 57.5%

La segunda dimensión desarrollada en el análisis es la de experiencia política. También está relacionada con la estabilidad del sistema de partidos. Los años previos en la política para observar la manera como se ha ido estabilizando la actividad como profesión en cada uno de los casos en estudio. Asimismo, se incorpora el liderazgo partidista, los cargos previos en instituciones de los tres poderes del estado, cargos de elección popular. En síntesis, se mide la ruta de las carreras políticas. En esta dimensión, España y México obtienen los mayores porcentajes de experiencia previa, con 52.5% y 51.3% respectivamente.

Una tercera dimensión que se incluye en el estudio, como criterio cualitativo, es la evaluación de la trayectoria o vocación política. Esta puede ser una de las dimensiones más difíciles de medir; aunque se intenta un acercamiento a través del voluntariado y el activismo político al inicio de la carrera (participación política de su

juventud) o en su caso a través de los intereses grupales del político. Ciertamente, medir la vocación siempre resulta complicado, aún más si se quiere valorar la voluntad como fuerza motivadora de ejercer una profesión. Sin embargo, se obtiene, al menos, una aproximación de lo que podríamos considerar como “vocación”. En este sentido, la autora considera en su análisis la vocación del político en la ruta trazada desde su juventud sin que esté ligada a intereses particulares. Y la no vocación o ausencia de la misma a aquella participación que busca favorecer intereses grupales.

De los hallazgos presentados, en ésta dimensión, existe una menor vocación en México y Argentina. No escapa en el análisis la observación sobre las diferencias marcadas entre Europa y América Latina. En México y Argentina hay más diputados que provienen de grupos de interés y cargos de confianza (es decir el premio político), se puede advertir una composición mayor a partir de relaciones más clientelares. Aunque la ruta principal de acceso sigue siendo el trabajo político de militantes y dirigentes partidistas. Otro dato interesante es la independencia de grupos de interés y lazos familiares, donde claramente son más independientes en Italia y España. Los sindicatos, a su vez, dominan todavía las carreras políticas (100% en Argentina, 56% México, 81% España, 90% Italia). Los valores sobre la vocación en los 4 casos son altos, alcanzando un rango entre 70 a 79%.

Ciertamente, a lo largo de estas dimensiones de análisis se observan características importantes de la actividad política en cuatro países. Detalles que incluyen rasgos personales, grupales y estructurales sobre cómo se entrelaza el desarrollo político en un país y cómo podemos compararlo para obtener un índice que nos permita hacer un ranking entre casos estudiados Índice de calidad de los políticos, De esta manera, los valores finales en el estudio, es decir el índice de calidad de los políticos obtenido, aunque son muy parecidos entre los cuatro casos, establecen algunas diferencias: Italia 57.9%, España 63.9%, México 60.4%, Argentina 57.2%.

El libro no se limita solamente a procesar información y a generar un índice sobre la calidad de los políticos. Intenta, a su vez, dar algunas recomendaciones en cada caso, en los recintos legislativos, que se pueden entender como puntos de mejora. Éstos están relacionados, ciertamente, a los hallazgos en las dimensiones de estudio presentadas, e incluyen las áreas sobre las competencias académico-profesionales en el caso de Italia; el incremento de las oportunidades de experiencia política en España; la reducción del compadrazgo en el reclutamiento para México; y la aplicación de normativas para la ampliación de competencias académico-profesionales y de experiencia política en Argentina.

Nuevamente, siempre es complicado medir la calidad de una profesión. Aún más la política. Los indicadores nos sirven para darnos una idea más completa sobre los actores que interactúan en las instituciones políticas. El texto ofrece un panorama amplio, bien estructurado e información valiosa bien sistematizada. Nos deja líneas de investigación para seguir desarrollando éste tipo de análisis. Al menos comprender a partir de estas dimensiones cuáles son las características relevantes de un político, es iniciar con otro tipo de desarrollos que nos permitan entender mejor la actividad política y las necesidades más imperiosas por desarrollarla mejor. Y sobre todo deja sobre la mesa factores que inciden sobre la calidad de los políticos y su profesionalización. Por más que sean conceptos difíciles de establecer a partir de parámetros empíricamente medibles y observables debido a su naturaleza multifactorial.

El índice de calidad de los políticos nos deja un importante aprendizaje sobre las parcialidades de una totalidad que no la alcanzamos a comprender del todo todavía. Pero que desmenuzando los rasgos y características menores podemos acercarnos a tener un panorama más completo.

16

Revista Mexicana
de Análisis Político
y Administración Pública

remap

EXPERIMENTS IN PUBLIC MANAGEMENT RESEARCH.
CHALLENGES AND CONTRIBUTIONS, DE OLIVER
JAMES, SEBASTIAN R. JILKE Y GREGG G. VAN RYZIN
(EDS.), CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 2017, 530 PP.

Elisa Fernanda Barreto Pérez

Experiments in Public Management Research. Challenges and Contributions, de Oliver James, Sebastian R. Jilke y Gregg G. Van Ryzin (eds.), Cambridge University Press, 2017, 530 pp.

Elisa Fernanda Barreto Pérez¹

El auge e influencia de las neurociencias, de la economía del comportamiento y de la psicología en las ciencias sociales ha alcanzado a los estudios de la gestión y la administración públicas para analizar micro-comportamientos que influyen en la toma de decisiones, en las dinámicas grupales y en los resultados de políticas y programas públicos, por mencionar solo algunos.

Como mencionan Grimmelikhuijsen, Jilke, Olsen y Tummers (2016) la administración pública conductual, o *behavioral public administration*, se nutre de teorías y métodos de las ciencias del comportamiento como una alternativa para refinar métodos y teorías sobre algunos comportamientos dentro y alrededor de las entidades públicas. A partir de estos nuevos enfoques es que han surgido no sólo nuevas posturas epistemológicas alrededor de cómo se pueden estudiar los problemas en la gestión pública, también ha habido un mayor número de propuestas metodológicas para su análisis.

Tras este balance es que podemos entender el florecimiento de los experimentos sociales como un método que busca dar explicaciones a las causas detrás de fenómenos y comportamientos en las organizaciones públicas. En este sentido, *Experiments in Public Management Research* tiene como objetivo ahondar en las ventajas de utilizar métodos experimentales para entender mejor las dinámicas sociales y organizacionales en los gobiernos. Los experimentos a los que refiere el libro son intervenciones asignadas de forma aleatoria a grupos de individuos, diseñadas para entender uno o varios comportamientos y que requieren de la medición de los resultados para explicar relaciones de causa-efecto entre variables. El libro busca ilustrar el rápido desarrollo de los experimentos sociales en la disciplina y cómo están siendo usados para generar conocimiento sobre la teoría y la práctica en diferentes áreas de la gestión pública. La obra está dirigida, principalmente, a estudiantes de posgrado e investigadores de la administración pública, ciencia política y las políticas públicas.

El libro está dividido en cuatro partes. La primera analiza el contexto en el que se sitúan los experimentos sociales con relación al estudio de la gestión pública. Por una parte, esta primera sección, compuesta de tres capítulos, ahonda en el creciente uso de los experimentos sociales como metodología para analizar problemas públicos y, por otra parte, busca sensibilizar al lector sobre los usos potenciales que tiene dicha metodología en la investigación social y organizacional.

La segunda sección profundiza en los detalles metodológicos del diseño e implementación de los experimentos sociales. Esta sección comienza con un capítulo de los editores, Oliver James, Sebastian R. Jilke y Gregg G. Van Ryzin, que introduce las bondades de la experimentación para revelar relaciones causales. Este capítulo es particularmente valioso pues discute las ventajas que tiene la aproximación experimental de las ciencias sociales sobre otro tipo de métodos no experimentales, que son usados en mayor medida en estudios empíricos. Uno de los principales argumentos de los autores es que a diferencia de los métodos de observación tradicionales, en los que los investigadores “observan cómo suceden los fenómenos”, los experimentos permiten que los investigadores “hagan que los fenómenos sucedan”. Siguiendo este argumento, es en esta característica que recae la fortaleza de los experimentos: su capacidad de permitir la manipulación de la variable independiente para estudiar si efectivamente tiene un efecto causal sobre la variable dependiente.

Posteriormente, esta segunda parte del libro describe tres tipos de experimentos que se pueden implementar: experimentos de campo, experimentos en laboratorio y encuestas experimentales. Los primeros son aquellos experimentos que a través de una selección aleatoria de participantes se llevan a cabo en escenarios naturales o de la vida real. Los experimentos en laboratorio, por su parte, son aquellos que se realizan en espacios no naturales que crean un ambiente con mayor control de variables endógenas y exógenas. Los autores del capítulo 7 que aborda este tema, Markus Tepe y Christine Prokop mencionan que este tipo de experimentación es la menos usada en los estudios de gestión pública, a pesar de sus cualidades para explicar relaciones causales con un mayor control de variables intervinientes. Por último, las encuestas experimentales son aquellas en las que la intervención experimental se realiza durante la aplicación de una

¹ Universidad de Guanajuato, efbarroto.03@gmail.com

encuesta. Este tipo de encuestas se caracterizan por la asignación aleatoria de una o más características del cuestionario, ya sea en el orden de las preguntas, la verbalización de las mismas o alteraciones en los escenarios que presentan, por citar algunas aplicaciones.

Cada uno de los capítulos de esta segunda sección del libro describe la pertinencia de utilizar uno u otro diseño metodológico de acuerdo a los objetivos de cada investigación y el alcance que cada uno puede tener. Así mismo, describen algunas investigaciones que han implementado dichos diseños metodológicos y que pueden servir de referencia para el lector.

La tercera sección reúne trece capítulos sobre investigaciones que han utilizado diseños experimentales como principal método de investigación y que se consideran *contribuciones sustantivas* en la disciplina. En esta sección podemos encontrar una gran variedad de temáticas exploradas, que van desde motivación laboral y liderazgo en organizaciones públicas, hasta la respuesta de los ciudadanos a fracasos de los servicios públicos. Los capítulos hacen una breve revisión de cómo se han estudiado estos fenómenos a partir de métodos de observación, para después contrastarlos con aportaciones de investigaciones que utilizan diseños experimentales. Los capítulos de esta sección también señalan los retos que existen al estudiar algunos de los temas con experimentación y las agendas de investigación que han surgido alrededor de éstos.

La cuarta y última parte del libro describe algunas de las implicaciones que trae consigo el auge de los experimentos para el estudio de la gestión pública. Peter John, en el capítulo 23 menciona las virtudes que los estudios experimentales pueden brindar a administradores públicos y políticos al darles la capacidad de implementar políticas entendiendo mejor las motivaciones de ciudadanos y funcionarios. Esta sección también discute varias preocupaciones, por ejemplo, Richard M. Walker, M. Jin Lee y Oliver James analizan, en el capítulo 21, la posible incapacidad de replicabilidad de los experimentos en distintos contextos sociales, políticos y administrativos. Por su parte, en el capítulo 22, Steven Van de Walle escribe sobre cómo los experimentos pueden cambiar la forma en la que las preguntas sobre la gestión pública son contestadas. Él llama a estar atentos a no descuidar el estudio de los sistemas y las estructuras de las organizaciones mismas, por centrarse únicamente en entender el comportamiento de los individuos dentro de estas organizaciones. El autor también menciona un tema toral, aunque poco discutido, de los experimentos: las consideraciones éticas en el diseño de intervenciones con seres humanos.

Este libro es un extraordinario esfuerzo para dar visibilidad a los experimentos como un método con creciente aceptación en las ciencias sociales e insertarlos en el espectro metodológico al alcance de los estudiosos de la gestión pública. La obra hace un recuento de temáticas pertinentes, reuniendo a 42 autores de universidades de diversas regiones, lo que refleja que este método ha sido adoptado y transmitido entre académicos de diferentes contextos sociales y administrativos. Sobre todo, este libro es un gran aporte al repositorio de obras sobre metodologías para una disciplina que va evolucionando conforme las realidades administrativas se complejizan.

Bibliografía:

Grimmelikhuijsen, Stephan; Jilke, Sebastian.; Olsen, Asmuth Leth y Tummers, Lars. 2016. "Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology". *Public Administration Review*, Vol. 77, No. 1, pp. 45-56. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/puar.12609>

UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

Luis Felipe Guerrero Agripino
Rector General

Cecilia Ramos Estrada
Secretaria General

Sergio Antonio Silva Muñoz
Secretario Académico

Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera
Rectora del Campus Guanajuato

Eduardo Pérez Alonso
Director de la División de Derecho, Política y Gobierno

Ricardo Rodríguez Luna
Secretario Académico

Fernando Díaz Pérez
Director del Departamento de Gestión Pública

Carlos Román Cordourier Real
Director del Departamento de Estudios Políticos
y de Gobierno



Campus Guanajuato

División de Derecho,
Política y Gobierno

La Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública aparece en los siguientes índices



16

Revista Mexicana
de Análisis Político
y Administración Pública

remap

APROXIMACIONES AL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO:
GUERRA, SITUACIONES Y GOBIERNO.
APUNTES DESDE LA ANTIGÜEDAD,
DE JOSÉ DE JESÚS RAMÍREZ MACÍAS

Vaniela Nicasso de Oliveira

Aproximaciones al pensamiento estratégico: Guerra, situaciones y gobierno. Apuntes desde la antigüedad, de José de Jesús Ramírez Macías, Universidad de Guanajuato, Guanajuato, México, 2016, 127 pp.

Vaniela Nicasso de Oliveira *

El libro aproximaciones al pensamiento estratégico gira en torno al término *estrategia*. Explora los diferentes conceptos y aplicaciones de este concepto desde la antigüedad, analizando etapas posteriores, acercándonos al pensamiento razonado de la estrategia, y aporta el mejor proceder para llegar a un pensamiento estratégico adecuado a la realidad actual. El autor plantea que la estrategia va a permitir a la sociedad contemporánea tomar decisiones acertadas para la solución de problemas gubernamentales (diálogos y acuerdos entre gobernantes y gobernados), de políticas públicas, empresariales, y de desempeño personal en las profesiones. Contribuye a manejar de una manera inteligente las oposiciones políticas, humanas y circunstanciales. La obra aborda temas muy relevantes como tipo de estrategia, y el no actuar en vez de la oposición abierta. Abstenerse de tomar acción directa es el camino de una buena estrategia para evitar los conflictos. El propósito del autor en esta obra es dotar al lector, al estudioso, de una clara conciencia de lo que hoy en día comprenden los procedimientos razonados de la estrategia y sus implicaciones. Para ello parte del análisis y descripción de la aplicación de la estrategia desde culturas antiguas hasta llegar a su presencia y formas de utilización en la actualidad. Ofrece al lector una clara aproximación al proceso Pensamiento y Estrategia: Pensar, Razonar y Actuar.

El libro comienza con un análisis de las culturas antiguas de china, indo-persa-árabe y de Grecia, que han sido bases esenciales de nuestra civilización. Como una forma de explicar el proceder actual de la evolución de nuestra cultura bajo la cual nos regimos. En particular, la región de América Latina ha transitado en los últimos siglos de un pasado colonialista a un presente globalizado, con directrices que esas civilizaciones antiguas dictaron, tanto para sus ciudadanos, y luego fueron fuente de inspiración para imperios tan importantes como el romano, así como el imperio otomano.

En el capítulo primero titulado Pensamiento y Estrategia se define *pensar, razonar y actuar*; se plantea el estudio de los elementos que conforman el pensamiento que se podría suponer estratégico. Se menciona el hecho de pensar en varios aspectos que proponen diversos autores, y uno de los principales es el pensar en sí mismo; de donde se derivan tres modos: el pensar matemático, el dialéctico, y el preceptivo sensorial; de donde se pueden considerar también diversas perspectivas. El pensar es una facultad que distingue a los seres humanos de los demás seres vivos. En este libro, el autor ha analizado los conceptos de diversos estudiosos que contemplan el pensamiento estratégico como un método de racionalidad con la complejidad de la realidad y ubica la incertidumbre, no en el terreno de la desconfianza, sino como vía de no predictibilidad de las acciones de la contraparte. De ahí, que el pensamiento estratégico conduce a un modo rico y diverso de analizar la propia realidad y prever lo por venir. En este contexto se revela que mientras el pensamiento convencional procede en forma lineal y repetitiva, el pensamiento estratégico debe considerar una gran cantidad de variables. El pensamiento estratégico es un procedimiento que conduce a las grandes y trascendentes decisiones, tales como las que se revelan hoy en día.

151

El segundo capítulo se atiende el concepto de: *nociones de la estrategia* y está dividido en cuatro partes: 1, estrategia en el ámbito militar; 2, estrategia en el ámbito de la política, 3, estrategia en el ámbito de la administración; 4, estrategia en la economía y la teoría de juegos.

Se puede observar en estas 4 divisiones el término estrategia, el cual puede abarcar toda una serie de acepciones y significados que de éste se han hecho. El autor considera posible elucidar el carácter, y el sentido que descansa en el concepto de la trascendencia, el cual incluye la existencia de fines a largo plazo, individuales o socialmente aceptados como trascendentes. Y en este sentido, haremos un análisis singular para cada estrategia:

La estrategia del ámbito militar se aplica exclusivamente en el desempeño militar, su definición viene de la raíz etimológica griega: “strategos” nombre usado en la Antigua Grecia para designar un jefe de un cuerpo militar. Por ello, dado su origen, se ha dado por reconocer la estrategia como el talento o la ciencia de los grandes generales, quienes llevan a cabo grandes decisiones y posiblemente cambios en el curso de la historia. En la sección del ámbito de la política, el autor cambia la óptica militar hacia otros aspectos que se enlazan con cuestiones más de la sociedad actual, tal como lo es la política. Y cambiando el aspecto bélico hace un análisis interesante de las tecnologías que surgieron de la segunda guerra mundial, como surgió toda una ideología al servicio de la política, lo cual incluso hoy en día se revela en “guerras comerciales”, como la que se libra entre

1 * Licenciada en Comercio Internacional por la Universidad de Guanajuato, becaria del CONACyT, actualmente cursa sus estudios de Maestría en Gestión, Desarrollo y Gobierno en la Universidad de Guanajuato, programa de posgrado incluido en el PNPC-CONACyT. Universidad de Guanajuato, v.deoliveiranicasso@ugto.mx

EE.UU. y China². A pesar de que en general, los decisores chinos consideran que “el arte supremo de la guerra consiste en dominar al enemigo sin combate”, este rubro es especialmente frágil, por la postura del dirigente del considerado “enemigo” comercial. Concerniente al ámbito de la administración, Después de la guerra, según el autor la administración se convierte en el medio más importante para alcanzar los propósitos de la política. Es notable que, en el contexto actual, hablando de la industria, los negocios, y el dinamismo económico en general, existen guerras y políticas; ganancia y pérdidas. Se desarrolla entonces ahora una competencia entre vencedores y vencidos llena de incertidumbre, de donde se desarrolla la necesidad de pensamiento estratégico como técnica o estrategias de supervivencia y se crea entonces las políticas empresariales. Hay ejemplos claros de este tipo de prácticas, tal como el éxito de Microsoft, sobre el en su momento gigante de la computación, IBM³. Finalmente, considerando la estrategia de la economía y teoría de juegos, esta surgió de una “curiosidad”, entre militares y la academia. De alguna manera, el mundo cotidiano compuesto por hechos y accidentes políticos y sociales se convirtieron en elementos de un juego analítico. Durante la segunda guerra mundial y con la aparición de la guerra fría se generó algo más que un conflicto armado. Un nuevo concepto de estrategia de donde surgieron ideas tales como “prevención de conflictos”, “diplomacia cooperativa” y “organizaciones y conferencia multilaterales,” encaminadas a crear una “geopolítica del siglo 21”. He ahí el juego diplomático en vez de la violencia y como consecuencia del pensamiento estratégico y sus resultantes.

En el capítulo tres, el autor se adentra en el análisis correlativo de conceptos tales como *el pensamiento, estrategia, liderazgo y acción*; todos ellos considerados desde la antigüedad para aproximarnos al pensamiento estratégico, analizando 5 panoramas históricos provenientes de la antigüedad. Para ello, analiza la denominada *estrategia y el pensamiento oriental*, remontándose el autor a la antigüedad de china en donde el proceder y los principios políticos han permanecido prácticamente 5 siglos sin cambio. China se apoya en el manejo de la estrategia que Lao Tsé pensó bajo la filosofía de “no hay que hacer algo para que algo ocurra”. Habrá entonces que repensar nuestras estrategias, repensando las estrategias de los contrarios. El concepto estratégico de los pensadores chinos define con claridad que el éxito radica en vencer la estrategia del opositor. En este mismo capítulo se analiza la *estrategia en el pensamiento indo-persa-árabe*. En esa sección del capítulo el autor expone en primer término los valores de la civilización de la antigua india en la que imperó una gran libertad de pensamiento. Ello contrasta notablemente con la inflexible estructura social, el sistema de castas de donde se nace destinado toda la vida a un desempeño único. Esa cultura interiorista se apoya en la búsqueda de la perfección y se conduce practicando el ascetismo, con las renunciaciones que ello implica. Cada casta asume las obligaciones y los derechos que le pertenecen, lo que conlleva a una sólida estructura social lo que considera todas las tareas y oficios requeridos. Persia fue la gran aprendiz- heredera de la cultura de india. Ciro fue un monarca que aplicó una estrategia inteligente y humana al convertir a los estados conquistados en provincias legítimas del imperio. Se aplicó una actitud altamente tolerante hacia los pueblos sometidos, actuando con la aceptación con aquellos pueblos, respetando tradiciones, culto, lengua, dioses que muchos pueblos sometidos aceptaron con agrado. Para completar la visión del Oriente Medio, el autor integra la presencia de la cultura árabe que llegó a sintetizar la historia y procesos del eje del Medio Oriente-Persia-India. La preparación de los gobernantes árabes desarrollaba para lograr pragmatismo y astucia. En la última parte de ese capítulo, el análisis se dirige al pensamiento de los griegos. Como establece el autor, la supervivencia de la política griega se obtuvo gracias al comercio y a la guerra. La guerra se consideró un destino que no se puede eludir para la defensa de los territorios. Debido a la dimensión reducida de la población de las ciudades griegas, hubo que contar con un pensamiento estratégico para concebir y desarrollar una milicia en defensa de sus valerosos soldados y sus ciudadanos. Los griegos ejercieron un manejo ejemplar del arte guerrero, respaldado en el manejo de la estrategia. La cultura griega ha sido una piedra angular para el desarrollo de la cultura occidental, mostrando cada una de las etapas que esa ejemplar cultura supo vivir y trascender.

Finalmente, en el cuarto capítulo el autor nos ofrece algunas reflexiones en forma sucinta, y precisa, respecto a *las herencias del pensamiento estratégico, originado en la antigüedad y enriquecido por grandes pensadores* a lo largo de muchos siglos de experiencias de muy diversas culturas. Su conclusión es que hay aún mucho que aprender. El conocimiento y el análisis de todo ello nos permite ver que lo que ocurre en la actualidad tiene mucha similitud con las diferentes situaciones del pasado, tanto en lo bélico como en lo referente al gobierno, así como en la cultura social. La diferencia sería que hoy en día, los problemas son afrontados utilizando la tecnología y las circunstancias de nuestros días, pero en gran medida, con las estrategias del pasado.

En conclusión, es una obra interesante debido a como bien señala el autor, las diversas culturas han utilizado estrategias para florecer y tener periodos de expansión, dominio e influencia no solamente a nivel local, sino en otras culturas, y sus estrategias prevalecen aún en nuestros días. Muchas de las decisiones que se pueden tomar en nuestra civilización actual, forzosamente estarán inspiradas, si no influenciadas, por todo el cúmulo histórico de las diferentes épocas y culturas que el autor revisa.

2 Redacción. (2019). Guerra comercial entre Estados Unidos y China: cómo recrudecieron su conflicto con un aumento recíproco de aranceles (y cómo esto desplomó los mercados). agosto 10, 2019, de BBC News Mundo Sitio web: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-49452816>

3 Evans V. (2018). Why Microsoft Is Ruling The Cloud, IBM Is Matching Amazon, And Google Is \$15 Billion Behind. julio 20, 2019, de Forbes Magazine Sitio web: <https://www.forbes.com/sites/bobevans/2018/02/05/why-microsoft-is-ruling-the-cloud-ibm-is-matching-amazon-and-google-is-15-billion-behind/#6d47b9571dc1>

Normas de colaboración

1. La *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* (REMAP) recibe contribuciones originales e inéditas en materias y temas de la ciencia política; políticas públicas en todos los ámbitos; política comparada, instituciones políticas; administración y gestión pública; relaciones internacionales, comunicación política, metodología de la ciencia política, entre otros. Los trabajos pueden ser investigaciones teóricas o empíricas, de experiencias nacionales e internacionales. Asimismo se reciben reseñas y críticas bien fundamentadas tanto de los artículos publicados en la misma revista como de libros relacionados con los temas mencionados.

2. La REMAP publica en su página de internet (www.remap.ugto.mx) las convocatorias para sus números y la fecha límite de envío para cada número en específico, pero recibe constantemente colaboraciones, sean artículos, críticas y reseñas, las cuales pueden ser consideradas en los números subsecuentes.

3. El Comité Editorial de la REMAP determinará la pertinencia de la contribución y su apego a las normas editoriales para su envío al proceso de dictamen. Las contribuciones serán evaluadas de forma anónima por dos especialistas en la materia, quienes atenderán particularmente la originalidad del argumento, la relevancia del tema y la calidad metódica (coherencia argumentativa, precisión conceptual, claridad del lenguaje y rigor metodológico). En casos de pareceres diferentes, se acudirá a un tercer dictaminador.

4. Las contribuciones deberán satisfacer los siguientes requisitos:

a) Los trabajos deberán de entregarse vía correo electrónico en formato .doc de Word 2003 o superior, o en su caso en un formato compatible, a la siguiente dirección de correo electrónico: remap@ugto.mx con copia a remap.revista@gmail.com

b) El envío debe contener los datos personales del autor: nombre completo, institución de procedencia, domicilio, teléfono, fax y correo electrónico.

c) El texto debe estar redactado en español a doble espacio, letra Times New Roman 12 puntos y papel tamaño carta (21.5 x 28 cm) con márgenes superior e inferior de 2.5 cm, e izquierdo y derecho de 3 cm.

- Los párrafos deben ir sin sangrías
- El título y subtítulos deben ir en negritas
- Los subtítulos no deben ir numerados

d) Incluyendo gráficas, tablas, citas y bibliografía,

- Los *Artículos* tendrán como máximo: 10 mil a 12 mil palabras;
- Las *Críticas*: entre 2 mil 500 a 3 mil palabras,
- y las *Reseñas*: entre 1000 y 1200 palabras.

e) Las gráficas, tablas y figuras deberán ser integradas en el texto durante el proceso de recepción y dictamen. Sólo en caso de ser aceptado el artículo, entonces deberán ser enviadas en archivo separado, en el formato original de su elaboración, y debidamente citados y numerados. La letra de los cuadros y gráficas debe ser Times New Roman, tamaño 10 puntos, las gráficas deben ir sin color, sin negritas y si están elaboradas en Excel deben ir sin borde

f) Todos los textos, salvo reseñas y críticas, deberán contener el título en español e inglés que refleje claramente el tema tratado; un resumen en español e inglés el cual debe sintetizar claramente los objetivos y aportaciones del artículo con una extensión máxima de diez (10) renglones; y cinco (5) palabras clave en español e inglés

g) Las siglas o acrónimos deberán ir en paréntesis y escribirse de manera completa la primera vez que sean mencionadas. Ejemplo: Petróleos Mexicanos (Pemex)

h) Todas las referencias bibliográficas deberán ir en paréntesis dentro del texto indicando autor, año y número(s) de página(s). Ejemplo: (Sartori, 1995:58-61)

i) Las notas a pie de página deberán ser exclusivamente explicativas manteniendo el mismo formato de las referencias bibliográficas en el texto.

j) La *Bibliografía* deberá ir al final, conteniendo sólo las obras citadas, de la siguiente manera:

Libros: Sartori, Giovanni. 1995. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica.

Capítulo en libro: Kirchheimer, Otto. 1990. "The catch-all party", en Peter Mair (ed.), *The west european party system*, Oxford, Oxford University Press: 50-60.

Artículo de revistas: O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1: 55-69.

Hemerografía: Lozano, Pilar. 2011. "Colombia lanza un plan de combate a cuatro años contra la guerrilla y los paramilitares", *El País*, 25 de mayo, p.20.

Internet: Fundación Seguridad y Democracia. 2008. Sudamérica: ¿carrera armamentista o renovación militar?, en <http://www.seguridadydemocracia.org/articulos213> [consultado el 15 de mayo de 2008]

k) Para la identificación de los trabajos: al principio se indicará su título, así como la fecha de elaboración; pero se deberá omitir el nombre y toda referencia al autor en el contenido para guardar su anonimato en el proceso de dictamen.

l) En cada colaboración se deberá agregar una hoja separada con los siguientes datos: Título del trabajo; nombre del autor o los autores, una concisa referencia académica o profesional que puede ser una síntesis curricular de no más de cinco líneas, domicilio, lugar de trabajo, teléfonos y cualquier otro dato que permita su oportuna localización. En la misma hoja, se deberá explicitar que la contribución propuesta es original y que no está siendo sometida a evaluación por parte de otra publicación, y ésta deberá ser firmada por el autor o los autores.

Importante: los artículos deberán cumplir con los requisitos señalados para ser recibidos, no podrán enviarse a dictamen si no cumplen con los mismos

Notes for contributors

1. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* (REMAP) accepts original contributions in Spanish and English about topics related to the broad scope of political science, such as: comparative politics; public policy; political institutions; international relations; public management; methods in political science and public administration, among others. Articles submitted should not be under consideration for any other publication at the same time. If another version of the article is under consideration by another publication, or has been, or will be published elsewhere, authors should clearly indicate this at the time of submission.

2. REMAP will publish call for papers (www.remap.ugto.mx) for each volume and deadlines for submission. However, authors are invited to submit at any time as we constantly receive collaborations that could be considered for subsequent volumes: articles, essays, research notes, and review or critique to publish material in the journal.

3. The Editorial Committee will decide the nature and eligibility of the contribution based on the editorial guidelines. Submissions will be refereed by two specialists on the subject, who will assess originality, relevance and methodological coherence of the document. In case of a draw in the refereeing process, the Editorial Committee will send the document to a third referee.

4. All manuscripts should be submitted as follows:

a) Manuscripts should be submitted in electronic version, via e-mail, in Word 2003 or a more actualized version (.doc) format, to the next e-mail addresses: remap@ugto.mx; remap.revista@gmail.com

b) Full information about the author or authors: full name, institution, address, telephone and fax number, and e-mail address.

c) All manuscripts must be written in Spanish or English languages, doubled spaced, in Times New Roman, font size 12, and letter-size paper.

- No indentation in paragraphs

-All titles and subtitles in bold type

-Subtitles should not be numbered or lettered

d) All graphs, tables and figures should be integrated in the text. Graphs and tables should be in Times New Roman 10 type.

e) All texts, except reviews and critiques, must include: main title in English and Spanish; an abstract in English and Spanish that clearly states goals, originality and methodology of the contribution, no longer than 10 lines, approximately 120 words; a short list of key words in English and Spanish

f) Acronyms and abbreviations should be in parenthesis after the first mention in the text. Example: United Nations (UN)

g) All bibliographic references should be in parenthesis in the text indicating: author, year and page number. Example: (Sartori, 1995: 58-61)

h) Footnotes should be exclusively used for acknowledgements or further explanations, keeping the same format as bibliographic references

i) A complete list of bibliographic references must be included at the end of the text, following this format:

Published Books: Sartori, Giovanni. 1995. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica.

Chapters in books and edited volumes: Kirchheimer, Otto. 1990. "The catch-all party", in Peter Mair (ed.), *The west european party system*, Oxford, Oxford University Press: 50-60.

Articles in Journals: O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1: 55-69.

Newspaper and magazines: Lozano, Pilar. 2011. "Colombia lanza un plan de combate a cuatro años contra la guerrilla y los paramilitares", *El País*, 25 de mayo, p.20.

Online sources: URLs should be kept to a practical length. Example: European Parliament, in <http://www.europarl.europa.eu/> [consulted in May 15th 2008]

j) In a separate document, all contributions must include the following information: Main title; name of author or authors; a brief academic or professional resume, no more than 5 lines; all relevant contacting information; a statement that the contribution is not under consideration for any other publication at the same time. As mentioned above, if another version of the article is under consideration by another publication, or has been, or will be published elsewhere, authors should clearly indicate this at the time of submission.