



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**Alcances y complejidades de la gobernanza urbana:
conflictos políticos en el territorio de Xalapa,
Veracruz. 2018-2021**

T E S I S I N A

QUE PRESENTA

ANDRÉS MIGUEL VERGEL LÓPEZ

MATRICULA: 2163016744

Para acreditar el requisito del trabajo
terminal y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

MTRA. ERIKA GRANADOS AGUILAR
ASESORA

DR. VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN
LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, Febrero 2022



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a) (s) ANDRES MIGUEL VERGEL LOPEZ matrícula(s) 2163016744 con el título de “Alcances y complejidades de la gobernanza urbana: conflictos políticos en el territorio de Xalapa, Veracruz. 2018-2021”, se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

A s e s o r a

Mtra. Erika Granados Aguilar
Olguín

L e c t o r

Dr. Víctor Manuel Alarcón

Fecha: 10 de febrero de 2022 Trim: 21-Otoño No. Registro de Tesina: VLAM / 21-O

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] **5804-4793**

Contenido

Introducción general:	5
Capítulo 1	8
Introducción:	¡Error! Marcador no definido.
1.1 Marco Teórico	8
1.2 Categorías analíticas del marco conceptual.....	21
1.2.1 Pluralismo político.....	22
1.2.2 Gobernabilidad.....	23
1.2.3 Liderazgo político	25
1.2.4 Gobernanza Urbana	26
1.2.5 Redes de políticas públicas	27
1.3 Estado del arte	28
Conclusión del capítulo	34
Capítulo 2	35
Introducción	¡Error! Marcador no definido.
2.1 Antecedentes históricos.....	36
2.2 Contexto geopolítico:.....	45
2.2.1 Localización de Xalapa respecto a la República Mexicana.....	46
2.2.2 El área natural protegida archipiélago de bosques y selvas.....	46
2.3 Las redes de actores.....	48
2.3.1 Red de organizaciones no gubernamentales y/o ambientales	48
2.3.2 La red de actores sociales urbanos	51
2.3.3 La red de actores políticos municipales (gubernamentales)	54
2.3.4 La red de actores empresariales/inmobiliarios.....	56
Conclusiones del capítulo.....	58
Capítulo 3	59
Introducción	¡Error! Marcador no definido.
3.1 Acciones e intereses de los actores sociales	60
3.2 Acciones e intereses de los actores económicos	64
3.3 Acciones e intereses de las ONGs y organizaciones ambientales	70
3.4 Alcances y acciones del gobierno local en la generación de gobernanza.....	75
Conclusiones del capítulo:.....	83

Conclusiones generales:.....	86
Anexo: Instrumentos de entrevistas	96
Bibliografía	90

Introducción general

Las ciudades como forma de habitar el espacio no es una característica de la vida moderna tal y como la conocemos; su aparición es punto y aparte en la civilización humana desde hace miles de años. En ellas se empezó a forjar nuestro acontecer político y desde entonces han sido indispensables en nuestros modos de vida, al punto de que podemos hablar primero de la política en las ciudades antes de la aparición del Estado-Nación moderno.

En la era de la globalización económica, el paso de economías basadas en actividades primarias a economías industrializadas y de servicios ha dejado como consecuencia una creciente importancia de los núcleos urbanos, en ese sentido, la condición de las ciudades como captadoras de población y proveedoras de servicios básicos generan un entramado de relaciones políticas complejas entre gobernantes y gobernados.

Esta situación se hace especialmente compleja en la dinámica del pluralismo político, donde una amplia variedad de actores sociales y políticos interactúan de formas variadas para la resolución de problemas públicos. Esto genera nuevas perspectivas para entender las vías de acción de los gobiernos locales en un escenario de poder disperso en individuos y pequeños grupos frente al poder estatal.

Una de estas perspectivas es la de la gobernanza, que responde a la necesidad de impulsar acciones y procesos de gobierno resultado de la interacción de la multiplicidad de actores involucrados en las cada vez más complejas problemáticas de la acción gubernamental, que a nivel ciudad se traducen en problemas de urbanización irregular, desabasto de agua conflictos territoriales, etc., involucrando a múltiples actores de la sociedad civil en forma de organizaciones vecinales, empresariado local, organizaciones ambientales y por supuesto, gobiernos locales.

La presente investigación tiene como objetivo general realizar un estudio acerca del modelo de gobernanza del gobierno municipal de Xalapa en torno a los conflictos político-territoriales del desarrollo urbano e identificar los principales problemas que han existido para desarrollar un efectivo proceso de gobernanza. Para estos efectos, la pregunta que guía este trabajo es de qué manera es la interacción entre actores políticos, económicos y sociales

en conjunto con el gobierno local para generar condiciones de gobernanza en la toma de decisiones, la hipótesis a comprobar es que algunos problemas e intereses de los actores involucrados en la complejidad sociopolítica en torno al territorio y su ocupación generan condiciones que dificultan el establecimiento de canales de gobernanza en la toma de decisiones.

Consecuentemente, en la primera etapa de esta investigación se pretende realizar un desarrollo teórico acerca del concepto de gobernanza, explorar sus orígenes y principales exponentes además de presentar un marco conceptual que sirva de sustento de esta investigación, posteriormente se presenta un contexto geográfico respecto al área de estudio, así como antecedentes históricos-políticos de la configuración de las redes de actores urbanos involucrados en la historia de la ocupación del territorio urbano de la Ciudad de Xalapa, así como una presentación de quienes actualmente integran estas redes, finalizando con la presentación de un panorama actual de las relaciones y conflictos entre actores de la sociedad civil en torno al territorio y la ocupación del espacio urbano en Xalapa, así como la exploración de los alcances del gobierno municipal en la mediación de los intereses de cada grupo de actores.

De este modo, el presente trabajo es un estudio exploratorio apoyado en el análisis cualitativo. En un primer momento se implementa la técnica documental, tomando la recolección de datos a partir de fuentes primarias y secundarias. De la misma forma, se llevó a cabo el método de la entrevista estructurada para la generación de hallazgos. Se tiene como espacialidad a la Ciudad de Xalapa, Veracruz, México, y como universo de estudio a cuatro grupos de actores de la sociedad civil correspondientes a los sectores gubernamental, social, económicos/inmobiliarios y organizaciones ambientales, finalmente, la temporalidad se ubica entre los años de 2018 a 2021.

En el primer capítulo de esta tesis se presenta el desarrollo teórico en torno al enfoque de la gobernanza y otros conceptos relacionados que buscan explicar las dinámicas entre gobierno y sociedad surgidos de los cambios políticos y sociales a partir de la segunda mitad del siglo XX con el debilitamiento de los alcances de los gobiernos derivados de la primacía del mercado sobre la acción estatal, así como el auge de las tecnologías de la información y el pluralismo político.

Posteriormente, en el segundo capítulo, se presenta un panorama general de los actores involucrados en las redes de asuntos relacionados al desarrollo urbano de la ciudad de Xalapa, así como la presentación de un breve contexto geográfico de la ciudad con la finalidad de introducir al lector a la complejidad que se presenta ante el gobierno municipal a la hora de ser mediador y generador de gobernanza entre los intereses de los diferentes actores involucrados.

Finalmente se presentan las acciones e intereses concretos de los distintos actores en torno al desarrollo urbano y se describen problemas específicos documentados a través de entrevistas, testimonios y en una menor medida documentación periodística con el objetivo de explorar los entramados de la política urbana de la ciudad de Xalapa e indagar en los alcances que tuvo el gobierno municipal como mediador de los conflictos políticos en su territorio.

Estudiar el poder en las ciudades cobra especial relevancia en la actualidad debido al crecimiento acelerado de los núcleos urbanos en términos demográficos. Con el crecimiento demográfico y consecuente aumento de la población urbana, la manera en la que los gobiernos locales se adaptan para satisfacer las necesidades de una población cada vez más grande emerge como punto de interés en la ciencia política: en la coyuntura del poder político disperso del pluralismo y de la autoridad limitada debido al adelgazamiento del aparato del gobierno esto se ha traducido en una interacción más diversificada de los gobiernos locales con distintos sectores de la sociedad civil.

No obstante, existe relativamente poco interés por estudiar los entramados de las relaciones de poder que se gestan alrededor de los núcleos urbanos, especialmente en la ciencia política mexicana, donde se han priorizados los estudios de las instituciones electorales y del régimen político a nivel federal dada la tendencia centralista en la toma de decisiones, visible principalmente a lo largo del siglo XX. Es por ello que esta investigación resulta relevante porque viene a abonar información científica a esta disciplina y en general al campo de las ciencias sociales.

Capítulo 1

Este capítulo tiene como finalidad explorar las aproximaciones teóricas que servirán como sustento al desarrollo de esta investigación, empezando por el marco teórico que proporciona el enfoque de la gobernanza para el estudio de las relaciones de gobierno a partir de la complejización de los problemas generados en los cambios sociopolíticos posteriores de la era de la información y de la globalización económica manifestados en las ciudades.

Posteriormente, el marco conceptual proporciona el acercamiento a otras categorías analíticas que son importantes para abarcar el problema de investigación de una manera más adecuada y focalizada a la política urbana y la gobernanza como problema local, partiendo del pluralismo político como eje central de la complejidad política de las sociedades modernas y llegando a conceptos específicos como la gobernanza urbana y redes de políticas públicas que buscan dar respuesta a cómo los gobiernos de hoy en día han tenido que adaptarse a un entorno más democrático y en constante cambio.

Por último, se revisa el estado del arte alusivo a los estudios con enfoque de la gobernanza urbana y local en México con la finalidad de diferenciar esta investigación de otros trabajos realizados y buscando justificar la aportación a la ciencia política por ser un trabajo novedoso en tanto a la exploración de los entramados del poder urbano de la ciudad de Xalapa.

Se pretende entonces proveer de una imagen general de las implicaciones e importancia que tiene estudiar el poder desde lo local, particularmente desde lo urbano y cómo se configuran el proceso de toma de decisiones en la dinámica del pluralismo político en tanto dispersión del poder y multiplicidad de actores en un contexto democrático.

1.1 Marco Teórico

En este apartado se vinculará la teoría de la gobernanza con el fenómeno de estudio, con el fin de explorar las aproximaciones teóricas que han tenido diversos autores acerca de las relaciones que se dan entre los diversos actores políticos, económicos y sociales, donde se

sitúa también el estado frente la multiplicidad y complejidad de problemas en torno a la gobernación de las sociedades del siglo XXI.

El término gobernanza comienza a ser usado en las ciencias sociales principalmente a raíz de los cambios en las interacciones de gobernantes y gobernados que se han producido en el tránsito de las sociedades post industriales del antiguo estatismo social a la llamada sociedad de la información. (Toffler, 1980) Se habla de que los cambios, principalmente en el mercado producto del triunfo del sistema capitalista sobre el soviético a finales del siglo XX, generó también nuevas dinámicas en los sistemas políticos alrededor del mundo a los cuales se les suman crisis de legitimidad y fragmentación en la sociedad y sus movimientos (Castells, 1996), es en ese sentido que Aguilar Villanueva (2010) plantea que el paradigma de la gobernanza ha surgido con el propósito de neutralizar las nuevas formaciones fiscales y administrativas de los gobiernos de los Estados Sociales del pasado así como ofrecer respuestas gubernativas acerca de los problemas y complejidades que experimentan las sociedades de hoy en día.

Aguilar Villanueva menciona la teoría de la dirección de la sociedad como la precursora del análisis sobre la acción gubernamental previo al concepto de la gobernanza donde diversos autores alemanes se preguntaron si la acción gubernamental frente los cambios en la complejidad económica (que dejaba atrás el modelo fordista) eran todavía instrumentos apropiados para conducir la sociedad en transformación cultural, económica y política, así como más plural e independiente. (Aguilar Villanueva, 2010, pág. 78)

Cabe mencionar que la gobernanza se desarrolla como un concepto con múltiples significados y connotaciones dependiendo del contexto en el que se esté utilizando, aplicando en diferentes ámbitos y sectores como lo puede ser la gobernanza federal, local, rural o urbana. Esto responde directamente a las condiciones en las que nace la gobernanza como concepto teórico, Cerrillo Martínez (2005) menciona que las condiciones complejas y la dinámica del mundo contemporáneo exigen una visión plural acerca de cómo entendemos los sistemas de gobierno más allá de la relación tradicional basada en la jerarquía, la toma de decisiones unilateral y centralista (Cerrillo, 2005). Estos escenarios de complejidad y pluralismo hacen que la acción gubernamental sea cada vez más difícil al no poder homogeneizar las expectativas y la agenda política, traducándose a su vez en una reducción

en la capacidad de los gobiernos de otorgar resultados a todos estos sectores de la sociedad en la que son participes múltiples actores sociales políticos y económicos.

De esto también surge una retroalimentación al problema del debilitamiento del Estado como eje rector de la toma de decisiones surgido de las políticas de privatización, desregulación y desmantelamiento del aparato Estatal, a lo que se le añade la complejidad política del pluralismo donde la credibilidad, legitimidad y margen de maniobra de los gobiernos se ven directamente afectados (crisis que se extiende a otras instituciones como los partidos políticos).

Morata y Yhanf (2000) engloban también esta problemática y ubican a la gobernanza como un modelo de gobernación emergente frente a la jerarquía vertical y al mercado como asignador de valores y tomador unilateral de decisiones, aunque esto no suponga la completa eliminación de anteriores métodos de gobernación o la eliminación de factores como el mercado como lo suponen los defensores de Estados más intervencionistas, sino que supone una modulación y equilibrio.

Otros autores como Guy Peters y Jon Pierre han abordado el tema de la gobernanza preguntándose por qué es que surge ahora como un concepto recurrente en las investigaciones de ciencias sociales para lo cual enlistan una serie de elementos a tener en cuenta respecto a la gobernanza: mencionan la emergencia por el estudio de la nueva gobernanza tiene sus orígenes en la crisis financiera del Estado de finales del siglo XX, el cambio ideológico hacia el mercado, la globalización económica encaminada a la desregulación, el fracaso del Estado antes las altas expectativas de bienestar promovidas en la primera mitad del siglo XX así como la llegada de la tercera ola política. (Peters & Pierre, 2000)

Lo anterior significa que la emergencia del concepto de la gobernanza, en suma, responde directamente a la complejidad en la que surgen problemas contemporáneos en torno a la gobernación: exigencias de política de género, políticas de protección ambiental, política urbana, etc. Las nuevas y crecientes problemáticas sociales sobrepasan las capacidades de recopilación de información en torno a ellas, donde la gobernanza puede ser vista también como un canal para el desarrollo de intercambios de conocimiento y experiencia con otros sectores de la sociedad. Prats Catalá (2005) también inicia su explicación de la gobernanza apelando a los efectos de la era de la globalización: “El conjunto de fuerzas y procesos que

hoy designamos como globalización está convirtiendo nuestras sociedades en más complejas, diversas, dinámicas e interdependientes que en ningún otro momento histórico. Estas transformaciones sociales están impactando de modo diverso en nuestra política y gestión pública y, por lo tanto, en los modos de gobernación y regulación social.” (Catalá, 2005, pág. 145)

Ante esto surge, dentro del mismo enfoque de la gobernanza, la necesidad de interpretar la función del estado en la dinámica de las nuevas dinámicas emergentes entre los gobiernos y los actores de la sociedad civil: Rhodes (1996) por ejemplo, parte de la idea de que los gobiernos han perdido casi por completo su capacidad de gobernar, hablando de la gobernanza como “gobernar sin gobierno” (Rhodes, 1996), donde la tarea de la gobernanza recae en la existencia de redes de actores autoorganizados que en concomitancia con el gobierno generan los acuerdo acciones necesarias alrededor de los asuntos públicos.

Otro de los trabajos clásicos sobre gobernanza es el que realizó Jan Kooiman (2005) en el que ofrece su propia definición del concepto como gobernanza sociopolítica o interactiva refiriéndose a: “Todos aquellos arreglos interactivos en los que participan tanto actores públicos como privados, destinados a resolver problemas sociales, o crear oportunidades sociales, y atender a las instituciones dentro de las cuales se desarrollan estas actividades de gobierno.” (Kooiman, 2005, pág. 104) En este caso el papel del gobierno es un poco más relevante, pero se limita a ser un actor más en una suerte de cogestión con el resto de actores.

Por otro lado, se encuentra el enfoque de la gobernanza que otorga al estado un papel más protagónico en las relaciones con los demás actores, Peters (1998) considera que la gobernanza implica dar dirección a los mecanismos para proveer dirección a una sociedad. En este enfoque también podemos encontrar el desarrollo que hace Aguilar Villanueva (2010) en el concepto de la gobernanza, donde señala que ésta incluye como precondition que las instituciones y recursos (de autoridad, coactivos, económicos, informativos, administrativos) que hacen que el gobierno esté en aptitud de gobernar su sociedad. (Aguilar Villanueva, 2010) Lo que nos dicen estos autores es que, aunque es cierta la idea de la autoridad limitada con la que cuentan los gobiernos, siguen siendo quienes deben dar dirección y definición a los objetivos que se quieren alcanzar, teniendo en cuenta las agendas para impulsarlas en su programa de gobierno.

En ese sentido, Prats Catalá señala que en las condiciones de complejidad, diversidad , interdependencia y dinamismo en las que se dan las relaciones de una sociedad globalizada la realización de intereses generales ya no puede recaer únicamente en los poderes públicos: “Éstos continúan siendo los únicos titulares formalmente legítimos y los decisores últimos, pero su acción sólo resulta eficaz y legítima cuando consiguen que las decisiones públicas y su ejecución sean el resultado de una interacción entre los poderes públicos, el sector empresarial y las organizaciones de la sociedad civil.” (Catalá, 2005, pág. 145)

Cerrillo Martínez (2005) concluye que, en cualquier caso, adoptar la perspectiva de la gobernanza no significa negar el papel que el estado pueda tener, sino que implica un mejor entendimiento del papel de los actores no gubernamentales en la producción de políticas públicas y que, además, se les otorgan nuevas funciones a los poderes públicos en relación a la gobernanza. En palabras de Pierre, “el papel que el Estado juega actualmente en la gobernanza es con frecuencia el resultado de la estira y afloja entre el papel que el Estado quiere jugar y el papel que el entorno le permite jugar”. (Pierre, Governance, Politics and the state, 2000, pág. 25)

Natera Peral (2005) hace especial énfasis en que la gobernanza no supone un fin o debacle del Estado ya que su papel sigue siendo fundamental como estructura fijadora de fines y de coaliciones, donde su fuerza ha pasado a caracterizarse por su capacidad contingencia al no depender tanto de su tamaño o de su grado de presencia en la sociedad sino a basarse en mayor medida en sus capacidades negociadoras y unificadoras. Peral argumenta que esto nos permite vislumbrar un Estado mucho más versátil y multiforme que al que estamos acostumbrados y que su éxito dependerá de su capacidad de adaptación a los problemas y complejidades emergentes en la sociedad moderna.

Para Aguilar Villanueva, la gobernanza es un concepto que se deriva de la dirección social y parte de la idea que la sociedad ya no puede ser dirigida y/o controlada por un centro de inteligencia (Gobierno) debido a que los instrumentos de control y dirección , así como los recursos intelectuales de información , conocimiento científico y financiero se encuentran dispersos y distribuidos entre una amplia multiplicidad de actores, por lo que dirigir una sociedad se trata más bien de lograr una coordinación de esta multiplicidad de unidades y coordinarlas no mediante la simple cadena de mando, la subordinación o la simple mano

invisible u orden espontaneo de los mercados, sino a través de interacciones deliberadas y organizadas entre el gobierno y el resto de los de los actores sociales, políticos y económicos. (Aguilar Villanueva, 2010)

Son estos actores dispersos quienes a través del perseguimiento de sus propios intereses tienen que tomar en cuenta los fines de los demás para llevar a cabo intercambios de información o recursos para dar como resultado el modelo de gobernación que varios autores denominan gobernación reticular o redes de gobernanza, enfoque del cual se hablará más adelante.

Además de el replanteamiento del papel del Estado en el enfoque de la gobernanza, Renate Mayntz también señala que la propia legitimidad del Estado frente a los demás actores se pone a tela de juicio, sobre todo si tenemos en cuenta el concepto de la democracia liberal , donde supuestamente la soberanía recae en el pueblo y la que aparentemente se ve trastocada en la cooperación entre los actores en la gobernanza: “La cooperación horizontal y la negociación en las redes no puede ser un sustituto para la democracia, aunque, vista la dificultad de representar intereses muy específicos en unas elecciones generales, el desarrollo de las redes de políticas públicas con la participación de intereses sociopolíticos opuestos a veces se considera como una forma moderna y más practicable de representación de intereses” (Mayntz, 2005, pág. 92)

Entendiendo entonces la gobernanza como un elemento de apoyo para la democratización de los procesos de gobierno, Martínez cuestiona: ¿Cuáles son y cuáles deberían ser los principios de buena gobernanza que han de permitirnos evaluar su contenido? Señala entonces que los principios de la denominada buena gobernanza han de ser aquellos que garanticen su buen funcionamiento y le permitan cumplir sus objetivos:

“Si la gobernanza supone la toma de decisiones en contextos complejos y cambiantes con una pluralidad de actores que representan intereses diferentes, los principios de buena gobernanza han de poder garantizar que:

1. Estén todos los actores que han de estar, cada uno de ellos asumiendo el rol que le corresponde.

2. Los actores tengan las condiciones necesarias y suficientes para poder tomar las decisiones que les correspondan, y
3. Se puedan tomar decisiones.” (Cerrillo, 2005, págs. 19-20)

El mismo autor menciona que de acuerdo con el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, los principios que deben estar presentes en la persecución de objetivos y generación de acuerdos entre el gobierno y los actores de la sociedad civil son, el principio de la participación, el principio de la transparencia, el principio de la rendición de cuentas, el principio de eficacia y el principio de coherencia.

En cuanto al primero, el principio de la participación, de acuerdo con éste todo actor que ostente algún interés deberá poder integrarse a las redes de acuerdos ligadas a toma de decisiones, incluyendo toda la variedad de actores no gubernamentales, empresas, organizaciones, asociaciones profesionales, entidades no lucrativas. Al respecto, según Cerrillo, Kickert Klijn Koppenjan destaca que “la interacción entre los agentes públicos y sociales juega un papel crucial ya que, de hecho, se trata de una actividad compleja basada principalmente en la gestión de un sistema de redes entre actores públicos y privados”. (Cerrillo, 2005, pág. 20)

En tanto que el principio de la transparencia puede parecer que la dinámica de acuerdos entre los actores de la impresión de que sean estructuras no transparentes y selectivas en la representación de intereses. Marsh y Rhodes (1992) plantean que esto puede suponer una amenaza directa a la legitimidad democrática en la toma de decisiones del sector público. Cerrillo indica que la transparencia permite atajar estos inconvenientes y ayuda a que los ciudadanos se conviertan en participantes activos y no únicamente reactivos en los asuntos públicos.

Mientras que el principio de la rendición de cuentas sumado a las elecciones y la participación en ellas como rendición de cuentas vertical la gobernanza también implica nuevos mecanismos de rendición de cuentas sobre la marcha, es decir, la supervisión de abusos e ineficacias, así como el establecimiento de medidas de control administrativo, acceso a la información y transparencia.

El principio de eficacia tiene que ver con el cumplimiento de los objetivos establecidos por la organización, pero también con criterios de economía y eficiencia, es decir de la optimización de los recursos.

Y, por último, Cerrillo menciona que para Kickert Klijn Koppenjan el principio de coherencia se refiere a la consistencia y coordinación de los objetivos establecidos “los objetivos de una política en un ámbito determinado no puedan ser socavados ni obstruidos por acciones o actividades del gobierno en dicho ámbito o en los de otras políticas. (Cerrillo, 2005, pág. 22)

Entendiendo la gobernanza como el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública (Cerrillo, 2005, pág. 22), estas interacciones se producen en entornos u órganos más o menos estables que se conocen como redes de políticas públicas o redes de actores, que son el entramado mediante el cual se desarrolla la gobernanza.

A través de estas redes que se configuran los procesos políticos y donde ocurre la conexión entre actores e instituciones a partir de la cooperación entre los mismos, pero también surge el conflicto y el disenso tal como explica Loeza Reyes: “Consideramos que la expresión del disenso puede ser una forma de cooperación que administrada eficazmente puede evitar el conflicto y lograr la inclusión de intereses previamente excluidos”. (Reyes, 2009, pág. 30)

Por otra parte, Natera Peral considera que, en estas redes, la política pública puede ser vista como un micro escenario “poblado de estructuras político-administrativas, valores y actores específicos, públicos unos y privados otros, que se corresponde con el respectivo ámbito de problemas, necesidades y/o oportunidades, pero reconstruido o recreado por las características y el estilo de esa política pública”. (Natera Peral, 2005, pág. 768)

La idea de gobernanza en red puede ser entendida como un modelo de gobernanza en el que las relaciones de poder avanzan y se entrelazan en múltiples sentidos en contraparte a la concepción del poder vertical donde unos toman las decisiones y otros las acatan. Se habla entonces de un gobierno de carácter multinivel en el cual la legitimidad de las nuevas redes

de interacción del gobierno es la existencia del aparato estatal dentro de las mismas y no sobre ellas (Levi-Faur, 2012)

En un mundo plural, de poder político disperso, el Estado ya no es el único actor social y político hegemónico, aunque si cuenta con la legitimidad para la implementación de una agenda en concreto, así como los preparativos de acciones coordinadas con el resto de los actores de la sociedad civil.

En ese sentido, Natera Peral menciona que Torfing formula una definición de redes de gobernanza en torno al principio de horizontalidad en el poder político característico de las nuevas democracias post industriales , según Torfing se definen “las redes de gobernanza (governance networks) como la articulación horizontal de actores interdependientes, pero operacionalmente autónomos, que provienen del sector público y/o privado, que interactúan entre ellos a través de negociaciones generadas desde un marco regulativo, normativo, cognitivo e imaginario; facilitando autorregulación a la sombra de la jerarquía; y contribuyendo a la producción de regulación pública en el más amplio sentido” (Natera Peral, 2005)

Existen seis condiciones en la configuración de redes de gobernanza según Natera Peral mutua dependencia, autonomía operacional, negociación, institucionalización, autorregulación y búsqueda de la regulación pública.

En la *mutua dependencia* los actores en su conjunto entienden que es más efectivo para sus propios intereses pertenecer a la red que trabajar de manera individual. Implica cooperación por medio del intercambio de información, conocimientos, ideas y recursos; coordinación de acciones en búsqueda de eficiencia; y colaboración para encontrar soluciones a problemas comunes y/o relevantes. La provisión de políticas y servicios se forma e implementa en una red de actores independientes, donde la interdependencia es el factor central que inicia y sostiene las redes. (Klijn & Koppenjan, 2012)

En el conjunto de actores e interacciones conceptualizado como red por Aguilar Villanueva, pone de manifiesto la insuficiencia del gobierno en poner solución a los problemas sociales y la desburocratización (o descorporatización) de la política pública, por lo que la configuración de la gobernación a través de las redes indica que el gobierno como director

(regulador) de la sociedad, aunque esto exige nuevas habilidades distintas a las que se veían en sistemas más autoritarios y corporatizados, donde se encuentra la habilidad de articular demandas, recursos esfuerzos y actores a través de la cooperación para la obtención de recursos, información o logística que otros actores podrían tener. (Aguilar Villanueva, 2010, pág. 80)

Ahora bien, en la *autonomía operacional* están en la red de manera voluntaria y son libres de abandonarla según sus intereses. Implica que, aunque existan inevitables asimetrías entre los actores, se mantiene una relación horizontal, dado que ningún actor puede solventar las disputas naturales al interior de la red de manera unilateral y coercitiva. Klijn y Koppenjan desarrollan esta característica junto a la interdependencia, mencionando que los actores eligen sus propias estrategias sobre la base de sus percepciones (o marcos), por lo que proporcionan distintas imágenes sobre los problemas y las soluciones. (Klijn & Koppenjan, 2012)

En lo relativo a la *negociación*, no existe una jerarquía que ordene acciones, ni una lógica de competencia de mercado, por lo que las interacciones se fundamentan en negociación (intercambio de intereses) y deliberación (discusión y entendimiento de los diversos puntos de vista). Lógicamente, en dichos procesos es natural que se presenten conflictos, estrategias de poder y compromisos mutuos. Como ya se ha mencionado, el papel del Estado es quien, en la mayoría de los casos, dirige estos esfuerzos de dirección de la sociedad.

Mientras que en la *institucionalización* este es un punto fundamental, pues todo trabajo en red se fundamenta en reglas de juego y en patrones de interacción que permitan la distribución de recursos y responsabilidades, y dichas normas deben ser entendidas por todos los miembros como legítimas.

Aunque en algunos casos las redes llegan a formalizarse fuertemente, lo normal es que exista una constante “desinstitucionalización”, esto es, una renegociación constante y dinámica entre las normas de interacción. Dado que una de las características de las redes es la coexistencia de diferentes actores (públicos o privados) el papel de los poderes públicos puede quedar difuminado ante esta multiplicidad que puede llevarnos a la conclusión de que el gobierno pierde importancia frente a estos actores en las redes, sin embargo, Cerrillo Martínez señala que esto no es así, y que es necesario tomar en cuenta que los gobiernos y

administraciones públicas tienen acceso a recursos de carácter exclusivo: “que deberán ser necesariamente tenidos en cuenta en el seno de las redes, y, además, gozan de determinados privilegios que suponen, en un momento dado, la posibilidad de imponer determinadas decisiones al resto de los actores de las redes.” (Cerrillo, 2005, pág. 28)

Klijn y Koppenjan (2012) abordan la característica de la institucionalización como “patrones de relaciones sociales (interacciones, relaciones de poder, etc.) y patrones de reglas,” (Klijn & Koppenjan, 2012, pág. 5) resultado de la interacción entre actores y gobierno. La institucionalización de las redes implica el surgimiento de reglas que regulen su propio comportamiento.

En lo que respecta a la *autorregulación*, aunque siempre exista la figura estatal como garante, la esencia de las redes es que generen sus propios mecanismos de regulación. Esto debido a que los actores corresponden a distintos sectores de la sociedad, tanto políticos, sociales o económicos, públicos o privados en los que el Estado muchas veces no tiene injerencia como podría ser en un Estado corporativo. En el conjunto de actores e interacciones es conceptualizado como red. (Aguilar Villanueva, 2010, pág. 80) Esto, según este autor, pone de manifiesto la insuficiencia del gobierno en poner solución a los problemas sociales y la desburocratización (o descorporatización) de la política pública, por lo que la configuración de la gobernación a través de las redes indica que el gobierno como director (regulador) de la sociedad, lo que exige nuevas habilidades distintas a las que se veían en sistemas más autoritarios y corporatizados, donde se encuentra la habilidad de articular demandas, recursos esfuerzos y actores a través de la cooperación.

Para la búsqueda de la regulación pública, ésta implica que el accionar de la red contribuya a la generación de valores, estándares, planes, reglas y decisiones concretas que sean de interés público, esto es, que mejoren la situación del entorno de la red en su conjunto. (Natera Peral, 2005)

Además de estas seis condiciones o características, Klijn y Koppenjan añaden en primer lugar la complejidad en los procesos de gobernanza (o redes) como cualidad primordial en éstas, mencionan que la multiplicidad de estudios destinados a reconstruir los procesos de interacción en las redes de gobernanza coinciden en la proyección de escenarios de interacciones muy complejas entre actores interdependientes y con intereses y propósitos

divergentes sobre las soluciones deseables, añaden que si tomamos en cuenta que las redes comúnmente atraviesan diferentes niveles de gobierno, se añade aún más nivel de complejidad. (Klijn & Koppenjan, 2012, pág. 6)

Estos mismos autores agregan a su análisis la característica de la confianza en las redes de gobernanza, que, aunque se ha mencionado como el mecanismo de coordinación central en las redes frente al mercado o a la jerarquía, éstos no están necesariamente ausentes y más bien la confianza es relativamente rara debido a conflictos de intereses al interior de las redes y procesos de gobierno en general. Consideran necesario acotar la característica de la confianza mencionando que no es el único mecanismo de coordinación en las redes, pero si es un activo que debe lograrse en el rendimiento de las redes, por lo que concluyen que “(La confianza) reduce la incertidumbre estratégica y, por lo tanto, facilita las inversiones en procesos de colaboración inciertos entre actores interdependientes con intereses divergentes y, a veces, en conflicto.” (Klijn & Koppenjan, 2012, pág. 7)

Por otra parte, al hablarnos de las condiciones mínimas estructurales en el surgimiento de formas de gobernanza, Natera Peral añade el Capital Social y el Liderazgo como otro mecanismo de impulso de las redes ligado a la confianza:

Al respecto, de acuerdo con Aguilar Villanueva, Putman señala que “El capital social hace referencia al conjunto formado por la confianza social, las normas y las redes que las personas pueden constituir para resolver los problemas comunes. Las redes de compromiso cívico, tales como asociaciones vecinales, las federaciones deportivas y las cooperativas constituyen una forma esencial de capital social. Cuanto más densas sean esas redes, existen más posibilidades de que los miembros de una comunidad cooperen para obtener un beneficio común.”(Aguilar Villanueva, 2010, pág. 125)

El análisis de Natera Peral para incluir el capital social como condición estructural básica parte de ligar los orígenes de la gobernanza en un cambio en el equilibrio de relaciones entre el Estado y la sociedad civil, colocando el acento en la ciudadanía activa y la democracia deliberativa, donde ya no es suficiente el espectro izquierda-derecha para explicar las relaciones y los conflictos entre gobernantes y gobernados, sino que forma parte de una compleja relación de consenso y disenso que abarca tanto derechos como responsabilidades: “El derecho a una asistencia social tiene que estar complementado por el deber de aquellos a

quienes se ofrece ayuda de aceptarla y responder a ella”. (Stoker 1998) citado en (Natera Peral, 2005, pág. 763)

Natera sostiene que su idea central es que la gobernanza democrática puede desenvolverse de mejor manera cuando existe una sociedad civil fuerte, organizada y donde se garantice actores corporativos autónomos para negociar con intereses opuestos y con autoridades estatales con la que pudiera haber discrepancias u omisiones a la hora de proceder con su propia agenda. Es así como los liderazgos pueden erigirse como un factor clave ya veces imprescindible en los procesos de gobernanza. En ese sentido señala una serie de funciones esenciales que los liderazgos pueden desempeñar cuando se habla de gobernanza:

1. Los líderes cumplen la función básica de proporcionar rumbo, impulso o dirección a las estructuras de gobernanza, para lo cual este impulso se divide en:
 - Función de diagnóstico y prescripción de cursos de acción.
 - Función de movilización o búsqueda de apoyos. (Natera Peral, 2005, pág. 764)

Natera Peral subraya la importancia de los líderes a la hora de detectar indicadores o problemas en su entorno que pueden llegar a ser lo suficientemente importantes como para generar una respuesta por parte del gobierno o del mismo gobierno buscando respuesta por parte del resto de la sociedad. En relación con esto, Aguilar Villanueva subraya que solo en determinados campos de problemas o políticas públicas de interés de los actores logran ser considerados de suficiente importancia pública para ser considerados en la formación de la agenda de gobierno, donde diferentes formas de interacción hacen que estos grupos de actores dominen las dinámicas en determinados campos de la política. (Aguilar Villanueva, 2010)

En dichas dinámicas, los liderazgos desempeñan un papel fundamental no solo a la hora de determinar de qué manera se construyen las redes de gobernanza y respecto a qué problemas o temáticas en específico, sino que también desempeñan un papel clave a la hora de establecer la agenda de gobierno. Natera (2005) enfatiza en que el impulso político cobra máxima importancia cuando los líderes se enfrentan a escenarios o situaciones extraordinarias por su alto impacto o grado de incertidumbre como temas de seguridad, medio ambiente o incluso el deterioro o peligro de la integridad de la propia red de gobernanza.

1. Los líderes cumplen un papel destacado en los procesos de comunicación política.

Esto es debido a que contribuyen a la fluidez de comunicaciones en el entramado de las redes de gobernanza: “Puede decirse que gran parte del trabajo del líder consiste en comunicar y, sobre todo, persuadir no sólo a su equipo —de fieles o afines— sino también a sus competidores y al resto de actores relevantes que participan en este nuevo estilo de gobernar.” (Natera Peral, 2005, pág. 765)

2. Los líderes (partidos políticos, grupos de interés, movimientos, asociaciones) pueden canalizar, agregar o representar tanto demandas como intereses sociales.

El autor señala que los líderes contribuyen a la selección, articulación y configuración de las demandas colectivas, de manera que estos actúan como agentes simplificadores de lo político en demandas e intereses asimilables por el resto de la población. Los liderazgos ganan su importancia en la gobernanza debido a la difuminación de responsabilidades, rasgo negativo que avanza en el mismo sentido que la difuminación de los alcances del Estado en la sociedad globalizada moderna; “Piénsese que muchos líderes se constituyen también en referentes simbólicos para los miembros integrantes de los sistemas de gobernanza, en virtud de su capacidad para personalizar identidades colectivas”. (Natera Peral, 2005, pág. 766)

1.2 Categorías analíticas del marco conceptual

En este apartado se presentarán los conceptos analíticos del estudio, durante todo el proceso de la investigación serán categorías que se abordarán para enmarcar el trabajo, por lo tanto, es pertinente profundizar en sus concepciones teóricas, se consideran en orden jerárquico partiendo desde el pluralismo político como generalidad hasta las redes de políticas públicas como concepto particular que se introduce para entender el mecanismo de funcionamiento de la gobernanza urbana.

1.2.1 Pluralismo político

Este concepto se ha trabajado bastante, sobre todo en los últimos años, las definiciones más interesantes para ser retomadas en esta investigación son las siguientes, “sostiene que la política se comprende mejor a través de la generalización de que el poder está distribuido de manera relativamente amplia (aunque desigual) entre muchos grupos de interés más o menos organizados en la sociedad que compiten entre sí para controlar las políticas públicas.” (Yumate, 2015, pág. 7)

“El pluralismo puede definirse como un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número no especificado de categorías múltiples, voluntarias, competitivas, no jerárquicamente organizadas y autodeterminadas (en cuanto a su tipo o gama de intereses), que no están especialmente autorizadas, reconocidas, subsidiadas, creadas o de algún modo controladas por el Estado en la selección de sus dirigentes o la articulación de sus intereses y que no ejercen un monopolio de la actividad representativa dentro de sus respectivas categorías” (Shmitter, 1998, pág. 27)

“La teoría de grupos o pluralista intenta explicar la formulación de políticas públicas y el mantenimiento del orden público en términos de la interacción entre las fuerzas de grupo en conflicto de la sociedad. Generalizando a partir de la literatura, la teoría pluralista puede reducirse al siguiente conjunto de proposiciones:

1. La creciente complejidad y el ritmo acelerado del cambio en la sociedad moderna provocan un aumento tanto en la penetración de la sociedad por parte del gobierno como en la cooperación entre los individuos en nombre de sus intereses compartidos. Estos desarrollos separados convergen en la creciente tendencia de los intereses organizados a acudir al gobierno en busca de ayuda y cooperación para asegurar sus propios fines privados en la sociedad.
2. La política pública en cualquier momento dado es una función del equilibrio entre las fuerzas de los grupos opuestos que buscan acceso a la autoridad con el propósito de hacer sus propios entornos "seguros y predecibles” (Baskin, 1970)

Prácticamente todas las definiciones acerca de pluralismo político parten del supuesto expuesto originalmente por Dahl en el que se plantea la existencia de múltiples grupos y

organizaciones al interior de una sociedad democrática en una suerte de dispersión del poder. Schmitter ve al pluralismo más bien como un sistema que se contrapone al del corporativismo o a los viejos aparatos estatales donde la introducción de demandas era siempre en organizaciones auspiciadas y/o controladas por el Estado.

Tanto la multiplicidad de actores como su autonomía es un punto en común de cualquier definición del pluralismo político, es en ese sentido que Baskin enfatiza en que producto de esta complejidad es necesario ver la composición de la sociedad más allá del individuo y llevar la atención de su análisis a la cooperación y multilateralidad que se ejerce en la introducción de demandas a los gobiernos modernos.

El pluralismo -entendido como lo presenta Baskin- es la definición que más apoya a esta investigación, ya que proporciona una imagen amplia de las condiciones en las que se desarrollan los nuevos procesos y relaciones de gobierno de las que habla el enfoque de la gobernanza en tanto al equilibrio de fuerzas entre actores que componen la sociedad. Es esta noción de equilibrio lo que nos lleva al siguiente concepto, así como la necesidad de explorar el porqué de las nuevas dinámicas de gobernación expuestas por el enfoque de la gobernanza.

1.2.2 Gobernabilidad

Una primera definición la señala Camou, quien menciona que “no es un Estado o gobierno lo que permite, por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad (...) Entenderemos por gobernabilidad un estado de equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental”. (Camou, 2013, pág. 22)

Por su parte para Pierre ésta “hace referencia a los cambios experimentados por los estados nacionales y sus procesos de gobierno como una respuesta a sus ambientes externos; otra que refiere al papel del estado en la coordinación de la interacción de los ámbitos público y privado” (Pierre, *Governance and Comparative Politics*, 2000)

En tanto que para Rial es la “capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con... coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener ese ‘encuadramiento’ llevaría a la ingobernabilidad” (Rial, 1987, pág. 11)

Y finalmente para Flisfisch, “la gobernabilidad está referida a la *calidad* del desempeño gubernamental a través del tiempo –ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos–, considerando principalmente las dimensiones de la ‘oportunidad’, la ‘efectividad’, la ‘aceptación social’, la ‘eficiencia’ y la ‘coherencia’ de sus decisiones” (Flisfisch, 1987, pág. 113)

El hecho de incluir el concepto de la gobernabilidad en esta investigación responde a la relación directa que existe entre gobernabilidad y gobernanza. Es en ese sentido que Pierre incluye en su definición la referencia a los cambios en los Estados Nacionales que son también el punto de partida de nuevas formas de gobierno estudiadas con el enfoque de la gobernanza. Rial por su parte ve la gobernabilidad como una cuestión de capacidad de generar resultados siendo la ingobernabilidad la incapacidad de movilización de recursos por parte del gobierno. Casi en ese mismo sentido va la definición de Flisfisch, quien añade a la cuestión de la capacidad de entregar resultados la dimensión de la calidad y aceptación de las decisiones gubernamentales.

Sin embargo, la definición que ofrece Camou acerca de la gobernabilidad es la que sirve a esta investigación, sobre todo por la aportación de “equilibrio dinámico” entre las demandas y acciones gubernamentales. A esta ha de añadirse una serie de componentes clave que Camou recopila de la literatura general sobre la gobernabilidad:

1. Eficacia: Que un gobierno sea capaz de movilizarse y tener éxito en los objetivos previamente establecidos.
2. Legitimidad: Que los objetivos y resultados de las acciones sean aceptados por la sociedad

3. Estabilidad: Que los resultados sean duraderos a largo plazo, así como presentar capacidad de adaptación a nuevas problemáticas.

Para entender este equilibrio dinámico, que en palabras de Jon Pierre se trata de un estira y afloja del papel del Estado en las relaciones de gobernantes y gobernados como una estructura horizontal y cambiante, es necesario también poner atención en las características de los liderazgos que emergen de la complejidad política de las sociedades modernas, pues de éstos provienen muchos de los temas a tratar en las agendas políticas de gobiernos de todo el mundo. Esto da lugar al siguiente concepto en este apartado.

1.2.3 Liderazgo político

De acuerdo con Delgado Fernández, para Heifetz es “la capacidad de proporcionar las funciones directivas asociadas con las posiciones de nivel superior”. (Fernández, 2004, pág. 8). En tanto que para Maisonneuve el liderazgo se entiende como “un sistema de conducta requerido por y para el funcionamiento del grupo, como una condición y una cualidad dinámica de su estructuración” (Maisonneuve, 1968, pág. 66)

Mientras que para Phillips el liderazgo hace referencia a “las experiencias de la vida que proporcionan a un individuo una visión y unas metas que le dotan con la habilidad para articular ambas, y de la elasticidad suficiente como para atraer a un grupo significativo de seguidores con el objeto de alcanzar unos objetivos valiosos, tanto para el mismo como para ellos” (Phillips & M., 1997, pág. 9)

El concepto de liderazgo político ha producido una gran gama de intentos de definición, sobre todo en el ámbito de las ciencias administrativas y de las finanzas ligadas a la teoría organizacional, de aquí se deriva la primera definición propuesta por Heifetz asociada a la dirección empresarial. Sin embargo, para esta investigación se considera prudente un acercamiento como el que propone Phillips, donde los liderazgos son comprendidos a partir de metas, objetivos y motivaciones de los individuos con respecto al mundo que los rodea.

Esto es importante porque es el motor que impulsa el entramado de relaciones gubernamentales con el universo de actores al interior de determinado sistema político y por supuesto sobre el tema de esta investigación que es la gobernanza. Es sabido que la gobernanza hace referencia a un nuevo modo de generar gobernabilidad, pero son los liderazgos los que impulsan los temas al interior de las agendas de gobierno y es de este último que también surgen líderes importantes.

Es por ello por lo que Maisonneuve proporciona el elemento condicional del liderazgo para cualquier organización visto también como una conducta, pero dichas conductas no son todas iguales, sino que surgen en función de lo que pasa en el exterior. En el estudio de la gobernanza es preciso tener en cuenta los liderazgos, los cuales son importante movilizados de recursos en el proceso de toma de decisiones, siendo un fenómeno que es perfectamente observable en la política a nivel urbano.

1.2.4 Gobernanza Urbana

Avis señala que la gobernanza urbana se refiere a “cómo el gobierno (local, regional y nacional) y las partes interesadas deciden cómo planificar, financiar y gestionar áreas urbanas. Implica un proceso continuo de negociación y disputa sobre la asignación de recursos sociales y materiales y el poder político.” (Avis, 2016, pág. 5)

Mientras que, para Vázquez, ésta” estudia la articulación e interacción de actores públicos y privados interdependientes involucrados en las políticas urbanas; su interés está en los arreglos institucionales emergentes en las relaciones entre el sector público y privado para la formulación e implementación de las políticas públicas relativas a las ciudades, en un contexto de transformación de los gobiernos locales.” (Vázquez, 2013, pág. 222)

El primer acercamiento que nos proporciona a la gobernanza urbana en la primera definición citada expresa que todo desarrollo urbano implica negociación y por lo tanto conflicto en la asignación de recursos, problemática que la hace intrínseca a lo político. Menciona además que los distintos órdenes de gobierno (Local, regional y nacional) y las partes interesadas deciden el proceder de las acciones relativas a la gestión de áreas urbanas, en contraparte a

la segunda definición expuesta por Vázquez donde hace énfasis en “la articulación e interacción” de actores tanto públicos como privados en las políticas urbanas.

Lo anterior extiende la gama de asuntos alusivos a lo urbano y no lo limita meramente a la planificación y gestación de las zonas urbanas, aunque ambos enfoques es posible incluir tanto distintos órdenes de gobierno como multiplicidad de actores.

La definición de Vázquez es la que más se adecúa a esta investigación por hacer énfasis en la articulación e interacción, además de añadir el componente de la transformación de los gobiernos locales expuesta en el marco teórico de la gobernanza en general.

Cabe mencionar que incluir a la gobernanza urbana en el marco conceptual responde al intento de enfatizar sobre las problemáticas locales (particularmente urbanas) y respecto al enorme universo de temas relacionados a las relaciones de gobierno en sus distintos órdenes.

1.2.5 Redes de políticas públicas

Una primera definición se presenta con Cadena, Cruz y Franco, en ésta “la nueva forma de relación del gobierno con los actores no gubernamentales se muestra a través de las redes de política pública, término que supone mejores resultados en los procesos de políticas públicas, puesto que los actores que participan en ellas encuentran el espacio para plantear de forma más directa sus demandas y contribuir a la solución de un problema. “ (Cadena, Cruz, & Franco, 2012, pág. 201)

Por su parte Börzel señala que “las redes se definen como un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes.” (Börzel, 2012, pág. 2)

Por su parte, para Escamilla con el término de redes de políticas menciona que se designa a “la variedad de configuraciones que puede adquirir el conjunto de las relaciones formales e informales que se tejen entre los miembros de un grupo determinado de actores de diverso tamaño, peso o influencia (...) Dichas configuraciones nacen desde el contenido, calidad,

fuerza normativa y/o procedimientos de implementación de medidas de política pública que rigen o regirán en o sobre diversos dominios o áreas del proceso de toma de decisiones, grupos sociales, áreas geopolíticas (nacional, regional y local) y plazos (permanente, temporal o provisional).” (Escamilla, 1996, pág. 46)

Las redes de políticas públicas, como lo indica Cadena, representan “la nueva forma de relación con los actores no gubernamentales” en respuesta al paradigma que se presenta a partir del deterioro de los alcances del aparato Estatal en el siglo pasado. Paradigma que también es el punto de partida de la gobernanza, por lo que están estrechamente relacionados a nuevas formas de interacción entre gobernantes y gobernados, así como el proceso que se les integra en la toma de decisiones.

La multiplicidad de actores y la complejidad de las relaciones es la que lleva a Escamilla a abarcar en las redes de políticas a toda la variedad de configuraciones que pueden surgir en torno a las relaciones de gobernantes y gobernados, teniendo en cuenta no solo diversas áreas geopolíticas sino plazos para ubicar en el tiempo y el espacio la naturaleza de las configuraciones de redes y por lo tanto también de la gobernanza en un plano más amplio. Es por esto por lo que esta definición es la que se tiene en cuenta para esta investigación.

1.3 Estado del arte

En este apartado se presenta una investigación exhaustiva de la literatura que contiene información específica al tema de gobernanza urbana y poder local en México. Con ello se muestran los trabajos más significativos que de una u otra manera contribuyen al análisis del presente texto, se debe puntualizar que con la revisión del estado de la cuestión se verificó que los aportes de este trabajo son genuinos, representando una importante colaboración en el área de la investigación social y una contribución novedosa a la ciencia.

Los estudios de poder urbano en México han sido abarcados desde diferentes perspectivas, es el ejemplo del trabajo de Vélez Dávila (2013) donde presenta una aproximación al estudio del poder local en San Luis Potosí a través del enfoque del régimen urbano, que a pesar de

ser un enfoque distinto al de la gobernanza urbana, existen planteamientos similares respecto a la configuración de las relaciones de poder en torno a la política urbana.

Dicho trabajo tiene como objetivo la identificación de acciones y actores involucrados en el crecimiento y la configuración del poder urbano en la Ciudad de San Luis Potosí, sobre todo en el aspecto del desarrollo habitacional para responder a la pregunta de cómo ha sido el crecimiento y configuración de esta ciudad respecto a relaciones público privadas.

Al igual que en el enfoque de la gobernanza urbana, Vélez Dávila también hace énfasis en los cambios políticos y económicos consecuentes de la globalización. Sin embargo, la gobernanza urbana puede ampliar el marco de análisis más allá de la injerencia del mundo económico en los asuntos de gobierno.

En ese sentido, Vásquez Cárdenas (2013), en su trabajo “Las políticas urbanas como proceso plural” ofrece un marco de análisis que parte desde el enfoque de la gobernanza urbana debido a la necesidad de traer al análisis de políticas públicas urbanas problemas cada vez más complejos y multisectoriales característicos de las ciudades contemporáneas.

El aporte de esta autora respecto a la literatura acerca de gobernanza urbana es una serie de categorías a abordar para llevar a cabo análisis de la política urbana más allá de donde originalmente fue concebido este concepto.

Dicha propuesta de modelo de análisis de la gobernanza en las políticas públicas urbanas se compone de una variedad de dimensiones de las cuales se puede escoger al abordar una investigación sobre la gobernanza urbana y bien puede acompañar el estudio de la gobernanza enfocado a redes, estas variables van desde la dimensión económico-estructural, dimensión político-institucional, dimensión de los agentes, entre otras.

Santos Zavala (2014) plantea la necesidad de estudiar la gobernanza local en México debido, entre otras cosas, al predominio de la población urbana y la pluralidad, lo cual supone cambios en la manera en que se dan los procesos de gobierno local. Según este autor, la configuración de la acción pública avanza en un sentido menos vertical y más horizontal, forzando a los gobiernos a adoptar estrategias de negociación y acuerdo frente a la acción coercitiva, dejando por producto lo que se denomina “red de actores”. (Zavala, Transformaciones y rezagos de la gobernanza local en México, 2014, pág. 135)

Zavala concluye que la acción pública local es una manera de democratizar y hacer más eficiente la solución de problemas públicos. Prueba de ello es la transformación que ha tenido la figura del municipio mexicano en los últimos años para impulsar su autonomía y mejorar la eficiencia de sus acciones. A pesar de que el autor reconoce que hay pendientes en la rendición de cuentas de los gobiernos locales y otras deficiencias, mantiene la tesis acerca de la génesis de nuevos procesos de gobierno y dinámicas entre actores frente a problemas complejos estudiados por el enfoque de la gobernanza.

Siguiendo esa misma línea es que han surgido estudios de gobernanza en México en torno a problemáticas como la gestión del agua, tal es el caso del trabajo conjunto de (Guerrero De León, y otros, 2010) respecto a los procesos de gobernanza del agua, intervención de actores sociales y mecanismos institucionales para la toma de decisiones en el uso del agua en la cuenca de El Cangrejo, Autlán, Jalisco.

Estos autores consideran urgente entender los procesos, sucesos, conflictos, acuerdos, normas e interacciones que se desarrollan en torno a la administración de los recursos hídricos, problemática que asedia a no pocos lugares dentro de la república mexicana. En este trabajo encuentran diversas complejidades respecto a la participación ciudadana y el proceso de toma de decisiones, especialmente en las zonas urbanas donde éstas carecen de injerencia de la sociedad civil.

Por eso es que los estudios de gobernanza también han ido enfocados al estudio de la gobernanza pública y el llamado “gobierno abierto” como en el caso del trabajo de Nájera Trujillo (Nájera Trujillo, 2020), donde identifica tres pilares básicos del gobierno abierto como modelo de gobernanza ideal: Transparencia, participación y colaboración (pág. 103), valores que deben ser implementados a nivel local con la finalidad de confrontar las nuevas dinámicas a las que se enfrentan los gobiernos locales.

Por otra parte, Germán Vázquez y Pedro Jiménez (2018) introducen el análisis del espacio público como elemento relevante de la configuración de la gobernanza urbana por ser el escenario en el que la complejidad política se desenvuelve y ser éste un espacio que “articula y otorga sentido a la ciudad y sus habitantes”. (pág. 300) A su vez, estos autores destacan la importancia de la multiplicidad de actores y la participación social puesto que sus acciones

determinan o influyen en las dinámicas , practicas sociales, espaciales y económicas que se llevan en los asuntos urbanos de la mano con los gobiernos locales.

Según Verdugo López (2011) los procesos de gobernanza se ven potenciados por el uso de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones digitales, acelerando aun más el paso del carácter centralizado vertical del Estado a relaciones de poder más complejas y de carácter horizontal. En este trabajo acerca de la gobernanza urbana y el uso de TICs (tecnologías de la información) en los indicadores democráticos hace énfasis en que el reposicionamiento de las ciudades y municipios frente a la integración económica global producto de la globalización hace que éstas sean las grandes protagonistas por su capacidad de hacer la política.

Dado que por sí solas las tecnologías de la información cambian las dinámicas en muchos aspectos de lo político, éstas se presentan como una herramienta emergente que los gobiernos pueden utilizar para mejorar la gobernanza local e incluso constituirse como factor de gobernabilidad ya que permiten el acceso a la información pública y facilitan la participación, especialmente en las ciudades, donde la brecha tecnológica suele ser menor.

Como es visible, el enfoque de la gobernanza urbana o gobernanza local alcanza numerosos ámbitos del acontecer político a lo largo y ancho del territorio mexicano debido a la gran variedad de problemas a los que se enfrenta cada región. En el caso de Veracruz, la gobernanza urbana ha servido como aproximación al estudio de las relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana. (Zentella Gómez, 2004)

Zentella Gómez centra su estudio en el fenómeno de la metropolización de la Ciudad de Xalapa, explorando las dificultades a las que se enfrenta este gobierno local en su proceso de expansión y conurbación, así como los esfuerzos de implementación de políticas de desarrollo urbano y servicios públicos. Este autor sostiene que el principio de dispersión del poder, uno de los planteados por el enfoque de la gobernanza, no es del todo visible en las relaciones políticas alrededor de los asuntos metropolitanos de la zona metropolitana de Xalapa (ZMX), donde más bien el gobierno local ejerce una acumulación importante de las decisiones y las asociaciones civiles no suponen un contrapeso importante lo cual hace concluir que al parecer, la ZMX tiene un rezago respecto a los procesos democráticos de la vida local en México (pág. 261)

Las conclusiones de este trabajo se enmarcan en el contexto de la transición de un Gobierno Federal emanado a un partido distinto (Partido Acción Nacional) al que por más de 70 años centralizó el poder en México del Estado: El Partido Revolucionario Institucional, mismo que a pesar de la transición del año 2000 seguía manteniendo el poder en el Gobierno del Estado de Veracruz y el gobierno municipal de Xalapa para el año 2004, año en el que se desarrolla el trabajo de Zentella Gómez. Estudios más recientes podrían arrojar resultados distintos respecto a la influencia de grupos de la sociedad civil frente a los gobiernos locales, teniendo en cuenta que la alternancia partidista llegó más tarde en el estado de Veracruz que a nivel Federal.

Castillo Pérez (2012), por su parte, aborda el tema de la gestión del agua en la zona metropolitana de Xalapa con el objetivo de estudiar las organizaciones de la sociedad civil y actores públicos y privados involucrados en la llamada gobernanza del agua y los grados de la misma. De acuerdo con este autor, “tanto el escenario global como la dinámica local son fuerzas que están impulsando la participación organizada de la ciudadanía en la formulación, ejecución y evaluación de la política hídrica”. (Castillo Pérez, 2012, pág. 7) Así mismo, señala como puntos fundamentales para evaluar el grado de gobernanza la capacidad para acceder o generar conocimiento, así como la corresponsabilidad de los actores involucrados en la agenda de la gestión de recursos hídricos.

En ese sentido, aunque se detectan deficiencias en el proceso de gobernanza, este autor señala que conforme las organizaciones han accedido a conocimiento especializado han logrado reducir la verticalidad de las relaciones con el gobierno local, logrando procesos más horizontales e incluyentes en la toma de decisiones.

Finalmente, otro estudio que se realiza analizando la transformación urbana de la ciudad de Xalapa es el que presenta Hernández Quiñones (2016) como tesis de maestría en el que, a pesar de no tener enfoque en gobernanza urbana, sí que presenta elementos de análisis similares para describir los cambios en una pequeña zona comercial en el centro de la Capital veracruzana con énfasis en el fenómeno de la gentrificación.

Hernández Quiñones parte de la idea de que los procesos de transformación urbana se enmarcan en un contexto mundial neoliberal (tal como plantea el enfoque de la gobernanza) que empujan a los diversos actores de la sociedad civil y a los gobiernos locales a adoptar

nuevas pautas de comportamiento en la toma de decisiones, en este caso, la autora destaca la red de actores involucrados en la transformación de los espacios públicos, particularmente el centro histórico.

Una gran parte de la literatura generada acerca de gobernanza urbana ha sido dirigida a temas emergentes como la gestión del agua, tanto a nivel nacional como en el estado de Veracruz, también tiende a ser estudiada desde el nivel regional o metropolitano. Sin embargo, aunque si existen estudios dedicados a la expansión urbana de la Ciudad de Xalapa y otros problemas emergentes como el impacto ambiental de los asentamientos urbanos irregulares (Benítez, Pérez Vazquez, Nava Tablada, Equihua, & Alvarez Palacios, 2012), no ha sido el caso de estudios de gobernanza urbana para la identificación de los principales actores sociopolíticos en la capital veracruzana.

Es decir, no hay existencia de estudios dedicados a responder a la pregunta de cómo se gobierna y cómo es el proceso de toma de decisiones en los asuntos urbanos de la Ciudad de Xalapa, referente a la identificación de los actores socio políticos más importantes y cómo esto se ha ido modificando a lo largo del tiempo desde la existencia de estudios que datan de antes de la alternancia política en los gobiernos locales.

A diferencia de otros estudios sobre gobernanza local que abarcan fenómenos regionales como el de la metropolización donde los actores involucrados responden en la mayoría de los casos a distintos órdenes de gobierno dada la naturaleza de la complejidad de los problemas estudiados, esta investigación busca focalizarse en un orden más específico de la Ciudad de Xalapa, aunque eso no significa que actores gubernamentales distintos al municipal sean inmediatamente excluidos, dado que este orden de gobierno a pesar de gozar de cierta autonomía se ve involucrado forzosamente con los niveles estatales y federal.

En general, el enfoque de la gobernanza urbana ha sido utilizado para explorar cómo un problema en específico es abordado o no por los distintos actores involucrados, por ejemplo, en la administración de los recursos hídricos de determinada región, pero pocas veces dirigidos a la interrogante de qué alcances tiene la red de gobernanza urbana frente a las complejidades y problemas generales que se generan en la expansión de una ciudad como lo es Xalapa.

Conclusiones

Al hacer este recorrido a través de varias aproximaciones teóricas y conceptuales en torno al enfoque de la gobernanza y particularmente en torno a la gobernanza urbana, se puede proyectar una imagen amplia acerca de la urgencia de estudiar la política a nivel urbano, campo donde la ciencia política mexicana ha abarcado poco en comparación con otros problemas no menos importantes.

Sin embargo, el enfoque de la gobernanza y otros conceptos relacionados que se exploraron en este capítulo responden también a la emergencia de nuevas dinámicas en torno a la gobernanza de las sociedades expuestas a estímulos e influencias externas producto de la globalización económica y política, fenómenos que involucran a las ciudades por ser importantes centros de desarrollo económico para el sistema capitalista mundial en donde se generan, por consiguiente, igualmente proporcional nivel de complejización de las relaciones políticas.

Entender las problemáticas locales y cómo estas son abordadas por sus correspondientes gobiernos, así como conocer quiénes y de qué manera se involucran en el proceso de toma de decisiones cobra más relevancia a medida que figuras como el municipio adquieren más autonomía, sobre todo en el caso de las zonas urbanas por la naturaleza de su diversidad política y los problemas que implica su desarrollo, tanto en el nivel social, económico y político.

¿Quiénes y de qué manera gobiernan en nuestros centros políticos y económicos más importantes? El enfoque de la gobernanza urbana, de manera general, busca dar respuesta a estas preguntas, entendiendo el proceso de gobierno como un proceso cada vez más horizontal, participativo y multilateral. Echar un vistazo a los entramados del poder urbano de la Capital de una de las entidades federativas más importantes de la República Mexicana puede proporcionarnos nuevos datos acerca de los alcances que tiene el gobierno local para enfrentarse a los problemas de una ciudad mediana del siglo XXI.

Capítulo 2

En este capítulo se presenta una imagen general sobre el recorrido que ha tenido nuestro país en materia de descentralización política y como esta coyuntura ha permitido poco a poco hablar de toma de decisiones gubernamentales más horizontales que verticales, es decir, de gobernanza. Partiendo desde cómo el sistema político mexicano por diversas razones fue concediendo poco a poco más autonomía a los gobiernos locales hasta como los acontecimientos que de ello derivaron dejaron por producto en primer lugar la debacle del poder del partido hegemónico y secundariamente la proliferación de numerosos actores de la sociedad civil en nuevas dinámicas alrededor del poder político local. Ello conlleva nuevas exigencias y métodos de gobernar como los estudiados por el enfoque de la gobernanza y el gobierno abierto, también explorado como antecedente.

La capital del Estado de Veracruz es un punto de interés relevante para la observación del fenómeno antes mencionado debido a que está establecida sobre un territorio complejo en términos de medio ambiente y con una historia de expansión urbana igualmente compleja, por lo que este capítulo ofrece contexto geopolítico acerca del Área Natural Protegida Archipiélago de Bosques y Selvas, una reserva natural que se suma como escenario de los conflictos políticos del territorio donde convergen numerosos intereses de grupos de poder y de la sociedad civil.

Por último, se hace una presentación general acerca de las redes sociales que hay alrededor de los asuntos de la gobernanza urbana, desde actores sociales dedicados a la lucha por el territorio en un modo de ocupación popular del espacio y derecho a la vivienda hasta los grupos empresariales y del sector privado que participan en el desarrollo urbano y la vida política en general, además de presentar actores políticos gubernamentales relevantes en la gestión y mediación de los intereses de cada grupo en torno a territorios en disputa y zonas de conflicto político.

2.1 Antecedentes histórico

Durante las últimas tres décadas, en nuestro país se han llevado a cabo un lento pero constante proceso de transformación en la gobernación local encaminado a la descentralización y una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones. Sin embargo, estas transformaciones de la vida política local no han llegado de manera uniforme a todos los gobiernos locales (Zavala, 2014) y se observan diferencias a lo largo del territorio mexicano, siendo los centros urbanos donde las formas de gobernar cambian con mayor frecuencia a métodos más similares a la gobernanza.

Explorando los avances que han tenido lugar en materia de gobernanza, Zavala señala el predominio de la población urbana, pluralidad política, alternancia y descentralización como componentes claves de la emergencia de procesos de toma de decisiones más horizontales, sin embargo, el gran actor principal en las relaciones de gobierno y los diversos actores de la sociedad civil sigue siendo el mismo gobierno, quedando la sociedad civil rezagada debido a la fragmentación de intereses.

Lo anterior deja por producto rezagos importantes en el camino a una gobernanza óptima en los gobiernos locales, favoreciendo la toma de decisiones unilaterales por parte de los gobiernos en asuntos prioritarios. Por otra parte, factores como el acceso a la información empujan hacia el lado de la democratización facilitando la exigencia de la rendición de cuentas, aunque, como se mencionó anteriormente, principalmente en núcleos urbanos donde la brecha digital suele ser menor.

Con la reforma de 1983, que les permitió a los municipios la recolección de impuestos a la propiedad, la concentración de poder que ejercían las entidades federativas respecto a los municipios comenzó a cambiar, situación que se acentuaba debido a la coyuntura del sistema de partido hegemónico encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual ejercía de manera paralela otro sistema de representación de intereses por sectores. (Selee, 2010)

Esta reforma corresponde a un primer periodo en el camino de la descentralización municipal, que de acuerdo con Arcudia Hernández (2012) buscaba encaminar el sistema político a un auténtico federalismo, pero al mismo tiempo fue un intento de la administración federal encabezada por el PRI por fortalecer su cuestionada legitimidad en la debacle de su poder político.

Durante la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León la dinámica de la descentralización continuaba bajo premisa de que para conservar el poder en lo nacional había que cederlo en lo local. En ese sentido, el municipio mexicano a partir de 1983 empezaría a separarse de su estatus de abandono, imperceptibilidad y sometimiento del que había sido objeto a consecuencia de la configuración centralista original que le daba el status legal de la Constitución de 1917. De acuerdo con Aguilar Miranda (2015), la reforma al artículo 115 traería cambios que encaminaron el estadio de los municipios a la paulatina neutralización de muchas de sus deficiencias:

“De acuerdo con su posición financiera y técnica, los municipios reconocieron con bastante claridad los servicios públicos que podían brindar. Con base en sus intereses y necesidades específicas, el desarrollo urbano y la ecología adquirieron facultades para concebir y ejecutar planes de índole urbana, declarar reservas del territorio municipal y áreas ecológicas, definir y autorizar el uso de suelo, así como el de expedir licencias para construcciones. La defensa jurídica de los ayuntamientos se mejoró, no continuando con la antigua práctica que hacía que las legislaturas de los estados pudieran suspender su gobierno sin mayores investigaciones, dado que las causales de cesación no habían sido definidas y el derecho a una audiencia no poseía estabilidad.” (Aguilar-Miranda, 2015, pág. 43)

Además, fue otorgada a los municipios la facultad de ordenar la manera en que se administraban los servicios públicos y su respectiva administración hacendaria, ampliando de esta manera su capacidad financiera y tributaria, dejando también libertad en la manera en que eran gastados los recursos recaudados por su hacienda. Sumado a esto, en 1999 otra reforma al artículo 115 añadiría más elementos que son antecedente para el desarrollo de la autogestión y de la gobernanza local, tales como la facultad de gestionar el patrimonio público de los municipios y la toma de decisiones que trasciendan más de un periodo

gubernamental con la debida aprobación del cabildo. Se eliminó la injerencia del gobierno del estado en la prestación de servicios como intermediario y quedó como facultad propia de los municipios, además de que se les otorgó el derecho a introducir iniciativas ante el congreso local a fin de modificar elementos de contribuciones locales.

Consecuentemente, con la alternancia política nacional del año 2000, diferentes actores locales empiezan a competir para llegar a los gobiernos municipales y estatales, donde se encontraron con una nueva dinámica política entre el nuevo gobierno federal, los remanentes locales del Partido Revolucionario Institucional, así como otros actores ligados a diversos sectores de la sociedad que también buscan influir en las decisiones de gobierno o ejercer contrapesos de distinta índole.

Con las nuevas facultades de los gobiernos locales, la alternancia partidista y una creciente pluralidad política, nuevos personajes cobran protagonismo y comienza a romperse la antigua cadena de mando vertical característica del viejo régimen, en palabras de Arcudia, “al debilitarse la cohesión central basada en un presidencialismo fuerte cada actor en la arena política exige mayor protagonismo. La iniciativa descentralizadora se explicó en un primer momento como una acción esencialmente prevista desde el centro, pero una vez destapada la caja de pandora los actores locales comenzaron a cobrar fuerza, incrementando sus demandas, pugnando por dar sentido y contenido real al pacto federal.” (Arcudia Hernández, 2012, pág. 3)

En esa misma línea, Sabet (2013) analiza la gobernanza municipal mexicana en la implementación de reformas policiales, donde señala que, a pesar de los cambios a nivel nacional en favor de la descentralización y cierta autonomía en la recaudación de impuestos, existen reglas informales al interior de la política mexicana como el clientelismo que impiden o dificultan la formación de procesos de profesionalización de la burocracia local.

Aunado a esto, otros aspectos políticos formales como la restricción a la reelección de autoridades municipales provocó que, por mucho tiempo funcionarios como presidentes municipales, regidores, síndicos y diputados locales no se interesaran por generar lazos con la ciudadanía más allá de sus respectivos triunfos electorales.

El paso del control jerárquico centralizado a la aplicación de políticas de descentralización, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, se le conoce por diversos autores como nueva era de la gobernanza o nueva gobernanza, que a grandes rasgos ha tenido el objetivo de reducir la brecha entre las demandas sociales y las respuestas de los gobiernos. (Sosa López, 2012)

De acuerdo con Aguilar Villanueva, hablar de “nueva gobernanza” hace referencia al paradigma que significó el proceso que la sociedad contemporánea sigue en la redefinición de sus valores y coordinación de su materialización, incluyendo nuevas formas de autoorganización y el autogobierno de la sociedad, el cual adquiere perfiles más horizontales, interrelacionados y asociativos. Respecto al paradigma de la nueva gobernanza, Villanueva señala: “Dirigir una sociedad es lograr la coordinación de esta multiplicidad de unidades y la coordinación no puede lograrse mediante mando y subordinación ni tampoco mediante mano invisible o armonía preestablecida (como afirman algunos teóricos del “orden espontáneo” de los mercados), sino a través de interacciones deliberadas entre los actores gubernamentales y extra gubernamentales que para realizar sus fines personales tienen que tomar en consideración los fines de los demás e intercambiar información y otros recursos con los actores que los poseen.” (Aguilar Villanueva, 2010, pág. 77)

Como se ha mencionado anteriormente, la dinámica de la gobernanza implica la participación de numerosos actores de la sociedad civil, pero esto no implica que los gobiernos hayan perdido su papel como directores de la agenda pública. En ese sentido, Sosa López señala que los gobiernos se ven en una posición de mayor vigilancia y exigibilidad por parte de la sociedad y los participantes en las redes de gobernanza.

Con la nueva era de la gobernanza, las funciones de los gobiernos quedan englobadas en el llamado núcleo estratégico: elaboración, aplicación y vigilancia de leyes y políticas públicas por otra parte, en gobiernos nacionales estas funciones se extienden al núcleo de actividades exclusivas: fuerzas armadas, diplomacia y relaciones exteriores, seguridad interna, política fiscal, económica, comercial y aduanera. (Sosa López, 2012, pág. 175)

La sociedad civil se inserta en la denominada red de actividades no exclusivas que abarcan asuntos de Educación, salud, gestión ambiental, desarrollo económico y producción de bienes comercializables. Se puede deducir entonces que esta amplia gama de asuntos y redes de

actividades se amalgaman especialmente en los centros urbanos, como más adelante se abordará en esta investigación

La conceptualización de los gobiernos como actores políticos diferenciados del resto de la sociedad civil dentro del escenario político mexicano con el enfoque de la gobernanza ha sido utilizado para abordar las relaciones que se generan entre éstos en diversos asuntos, tal es el caso del estudio de patrones de relación Gobierno-Ciudadanos en México que realizó Hevia (2015) en torno a asuntos de educación en el Estado de Veracruz.

Hevia identifica tres grandes patrones de relaciones entre gobierno y sociedad civil en el campo de la educación básica, empezando por el denominado “particularista”, el cual “remite a una forma de relación basada en la prevalencia de las relaciones personales sobre los criterios institucionales para resolver y atender las demandas”. (Hevia, 2015, pág. 115) Esto quiere decir que los medios no institucionales siguen teniendo una gran presencia en los procesos de gobernanza local en Veracruz, consecuencia de la reproducción del presidencialismo, caciquismo, clientelismo y el tráfico de influencias.

En segundo lugar, se encuentra un patrón de relaciones que se denomina “patrón contencioso-disruptivo”, que según Hevia busca hacer llegar demandas al gobierno por medio de manifestaciones y recursos de presión pública a las administraciones, que en el caso de asuntos urbanos podría relacionarse con manifestaciones de colonos, organizaciones vecinales para exigir servicios básicos en nuevas urbanizaciones.

El tercer tipo de patrón en relaciones gobierno-ciudadanos es denominado “relaciones de participación reglamentaria” (Hevia, 2015, pág. 123) que, según este autor, tiene mucho menor efectividad como instrumento de resolución de demandas. Se trata de mecanismos institucionales establecidos por el gobierno para la resolución de conflictos, que en el caso del estudio de Hevia va encaminado a temas de educación, pero nos proporciona antecedentes de las relaciones entre gobernantes y gobernados en el Estado de Veracruz, sobre todo en una temporalidad previa a la alternancia política del Estado.

El enfoque de la gobernanza nos sirve para entender la política local más allá de la simple dimensión político-administrativa y llevar las interpretaciones a una construcción social compleja de redes que se expresan en diversos ordenes de la ocupación del territorio y sus

problemáticas. Este es el planteamiento que realizó Jiménez González (González, 2013) en torno a la identificación de actores sociales y producción de gobernanza en la escena local de Amatlán de los Reyes, Veracruz, donde el estudio de las redes actores ha permitido entender sus niveles de influencia y capacidad de posicionar sus intereses en la agenda de gobierno en este municipio de la región capital del Estado.

La multiplicidad de actores y el camino hacia la democratización de los procesos de gobierno han significado la diversificación de los espacios de discusión o la apertura de los ya existentes, como el caso de cabildos, asambleas o coordinaciones, lo cual avanza de manera lenta y desigual en el territorio mexicano.

De acuerdo con Domínguez Serrano (2010), quien abordó el tema del acceso y saneamiento del agua en la cuenca del Río Blanco en Veracruz como un problema de gobernanza local, en el Quinto Foro Mundial del Agua se habrían emitido recomendaciones respecto a la gobernanza del agua, tales como el mejoramiento de la ética, transparencia y empoderamiento de los actores sociales, así como la optimización de las dinámicas ente agentes públicos y privados en los servicios relacionados al agua. (Serrano, 2010, pág. 2)

Los problemas en torno a la gobernanza en este caso fueron atribuidos a la falta de capacidad institucional para quebrantar el statu quo respecto a la cultura del agua. A esto se le suma la injerencia de la iniciativa privada y los conflictos con municipios indígenas lo que merma profundamente cualquier intento de conciliación y da cabida a decisiones unilateral y/o autoritarias.

Explorando estas deficiencias en la gobernanza local, la ONU-Habitad emitió en 2011 recomendaciones derivadas de un estudio de la gobernanza hídrica en Xalapa, debido a la emergencia de los efectos del cambio climático, expansión de asentamientos irregulares y, por supuesto, puntos clave a desarrollar en cuanto a los procesos de gobernanza hídrica. Esto incluye la democratización e inclusión en la toma de decisiones a los sectores menos favorecidos para llevar a cabo acciones multi sectoriales.

El informe de la ONU surge de la preocupación de los problemas a los que se enfrentan zonas metropolitanas de tamaño intermedio, las cuales experimentan una acelerada expansión de asentamientos irregulares y precarios en las cuales predominan condiciones de alta

marginación y desigualdad. Ante la vulnerabilidad institucional detectada por la ONU, ésta busca la apertura de espacios de dialogo de diversos actores y también entre los distintos niveles de gobierno.

En ese sentido, del del año 2011, México forma parte de la denominada Alianza por el Gobierno Abierto, una iniciativa que tiene como objetivo la generación de compromisos concretos por parte de diferentes gobiernos del mundo para la implementación de más y mejores mecanismos de transparencia, aumento de la participación ciudadano en los asuntos públicos, combate a la corrupción, apertura del gobierno y rendición de cuentas. (IFAI, 2012)

Tras 10 años de la incorporación a esta iniciativa, Coral Castro (2021) realizó una exploración en la experiencia del gobierno Municipal de Xalapa respecto al gobierno abierto como modelo de gobernanza integral donde enlista 4 principales características que debe presentar un gobierno abierto de acuerdo con estándares internacionales:

- **Transparencia proactiva.** Es decir, más que las acciones y que los individuos responsables de la misma estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas, y la capacidad de requerir información relevante de manera comprensible, comprende el hecho de que el gobierno emprenda por voluntad propia estrategias y políticas hacia la apertura de su proceso.
- **Participación, accesibilidad e inclusión.** Un Gobierno Abierto considera fundamental la participación de la sociedad para la toma de decisiones, por lo que implementa medidas que hagan accesible la información a cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar. Es decir, que los servicios públicos y la información sobre los mismos sean fácilmente accesibles por los ciudadanos.
- **Creación colaborativa.** Un Gobierno Abierto privilegia los métodos que promuevan la creación de redes. Así, se privilegia el intercambio de información entre dependencias, ciudadanos y distintos actores con el objetivo de hacer más eficiente y cercana la Administración Pública.

- Capacidad de respuesta. Un Gobierno Abierto es capaz de dar seguimiento y canalizar las nuevas demandas, ideas, y necesidades que presenta la ciudadanía y le facilita la oportunidad de participar en el proceso de toma de decisiones en cualquier nivel. (Castro, 2021, págs. 38-39)

El ingreso de México a la Alianza por el Gobierno abierto ha significado una serie de reformas en materia de transparencia y participación ciudadana, como la ocurrida el 11 de junio de 2013, donde se reformaron y/o adicionaron 8 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fundamento de garantizar el libre acceso a la información plural con carácter gubernamental como derecho humano y fomentar el acceso a tecnologías de la información y comunicacionales como instrumentos facilitadores de la rendición de cuentas. (Castro, 2021, pág. 40)

Según Castro, la implementación de estrategias de gobierno abierto tiene como finalidad la renovación de la administración pública y es pieza fundamental en la democratización de los procesos de gobierno en el paso de una jerarquía vertical a un “esquema de redes y colaboración horizontal” donde se asumen compromisos transversales para la generación de “valor público”. (Castro, 2021, pág. 42) Esta serie de transformaciones habrían de llevarse a cabo en la unidad básica política administrativa y territorial que es el municipio, que, en el caso de Xalapa, según la autora esto se ha reflejado en la manera en cómo se ha conducido el Cabildo a partir del año 2018 donde por primera vez en mucho tiempo se llevaron a cabo audiencias públicas.

La ley que regula estos mecanismos de gobierno abierto es la Ley Estatal de Gobierno Abierto del Estado de Veracruz, publicada el 29 de noviembre del año 2018 en la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, que manifiesta en su Artículo 1 que es de carácter obligatorio al interior de la entidad federativa. Tiene como objetivo general fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos, herramientas y tecnologías que permitan la organización y participación de los habitantes del Estado en los procedimientos, funciones y decisiones de los órganos del Gobierno del Estado y de los Municipios.

Esta ley busca introducir en el Estado un “modelo de gobernanza colaborativa” mediante el aprovechamiento de la inteligencia y conocimiento de diferentes sectores de la sociedad en la toma de decisiones, así como el diseño, elaboración, implementación y evaluación de políticas, servicios y programas públicos. Establece 3 principales mecanismos de implementación de gobierno abierto: La audiencia pública, correspondiente al Gobierno del Estado, el Cabildo en Sesión abierta y La asamblea vecinal, ambas correspondientes a la escena municipal.

En el mismo sentido de la Ley de Participación Ciudadano y Gobierno Abierto, se expresa también a nivel municipal el Reglamento de Ciudad Abierta para el municipio de Xalapa, que, de conformidad con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, tiene como objetivo el reforzamiento de la participación ciudadana a través de la colaboración con entidades académicas, sociedad civil organizada y otros órdenes de gobierno.

En este reglamento se expresa que el concepto de ciudad abierta es considerado un modelo de gobernanza colaborativa tal como suscribe la ley estatal en el sentido del aprovechamiento de la inteligencia colectiva de la sociedad en los múltiples campos que abarcan las problemáticas y las políticas públicas municipales. Lo anterior es visible en las asociaciones en torno al cuidado del archipiélago de bosques y selvas de la Ciudad de Xalapa, Hensler y Lobato (2017) señalan que en esta zona ha sido determinante las acciones promovidas por la asociación denominada Red de Custodios del Área Natural Protegida Archipiélago de Bosques y Selvas de Xalapa como una plataforma para la construcción de aprendizaje social especializado encaminado a potenciar los procesos sociales y congestión con el gobierno municipal.

De acuerdo con Castro, la implementación de estas y otras medidas para la construcción de gobernanza con enfoque en el gobierno abierto, el municipio de Xalapa ha pasado de ser la ciudad capital número 28 a ser la cuarta más transparente de la República Mexicana de acuerdo con el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) (Castro, 2021, pág. 45) En ese sentido, Castro hace una evaluación positiva en cuanto a los alcances

de la gobernanza local, la calidad de gobierno y la gestión pública, señalando que la brecha en la toma de decisiones ente gobernantes y gobernados es cada vez más estrecha.

2.2 Contexto geopolítico:

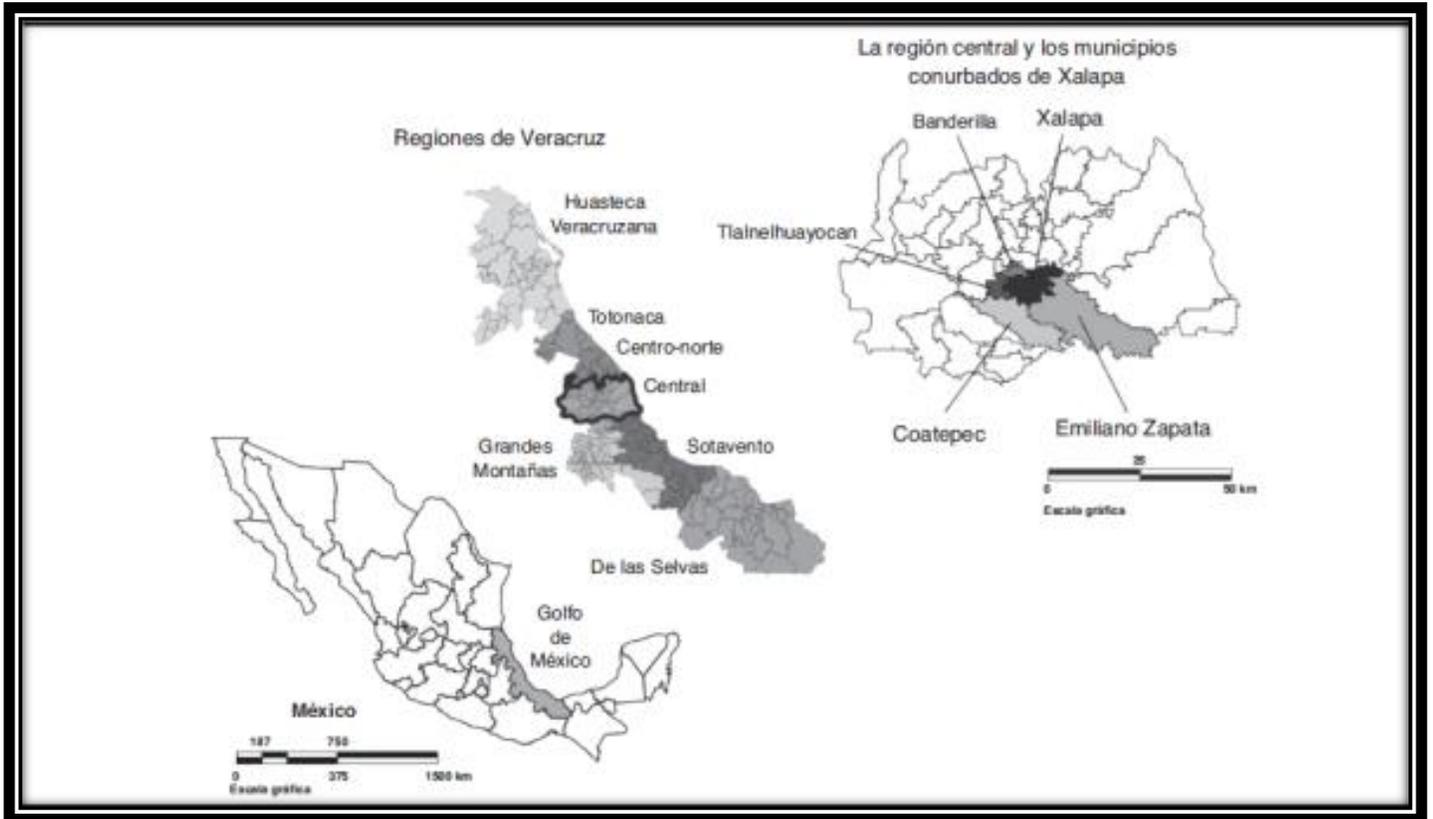
Xalapa-Enríquez es la ciudad capital del estado mexicano de Veracruz, se encuentra ubicada al centro de la entidad federativa a las faldas de la Sierra Madre Oriental a 280 kilómetros al Este de la Ciudad de México y aproximadamente 95 kilómetros al noreste del Puerto de Veracruz. La población total del municipio asciende a 488,531 habitantes según el censo de población realizado en el año 2020. (INEGI, 2020) Su zona metropolitana abarca los municipios vecinos de Banderilla, San Andrés Tlaxnelhuayocan, Coatepec, Emiliano Zapata, Coacoatzintla, Jilotepec, Rafael Lucio y Xico, sumando en conjunto 795,281 habitantes.

Xalapa cuenta con una extensión de 123.9 km cuadrados, donde se desarrolla una de las economías municipales más grandes del estado de Veracruz, donde las principales actividades económicas están ligadas a la prestación de servicios de diversa índole (ONU, 2018). Destacan sus actividades ligadas al gobierno y la administración dada la condición de capital política, lo cual va de la mano de actividad comercial importante distribuida por toda la ciudad, de donde deriva uno de los puntos de importancia sobre los estudios políticos de la zona.

La ciudad está situada en el paso histórico conocido como “La ruta de Cortés”, donde en el proceso de la conquista de México fue paso obligado de quienes viajaban desde el Puerto de Veracruz e iniciaban el ascenso hasta la Capital de la Nueva España, convirtiéndose con el paso del tiempo en una villa donde abundaban las posadas y los pasos de diligencias.

Tras la consumación de la independencia en 1824, se establece en Xalapa la Primera Legislatura del Estado de Veracruz y es declarada capital política, condición que por motivos de guerra ha sido sustituida en algunas ocasiones por las ciudades de Orizaba, Córdoba y Veracruz. Posteriormente, en el año de 1830, Xalapa recibe la categoría oficial de Ciudad. (INAFADED, 2021)

2.2.1 Localización de Xalapa respecto a la República Mexicana.



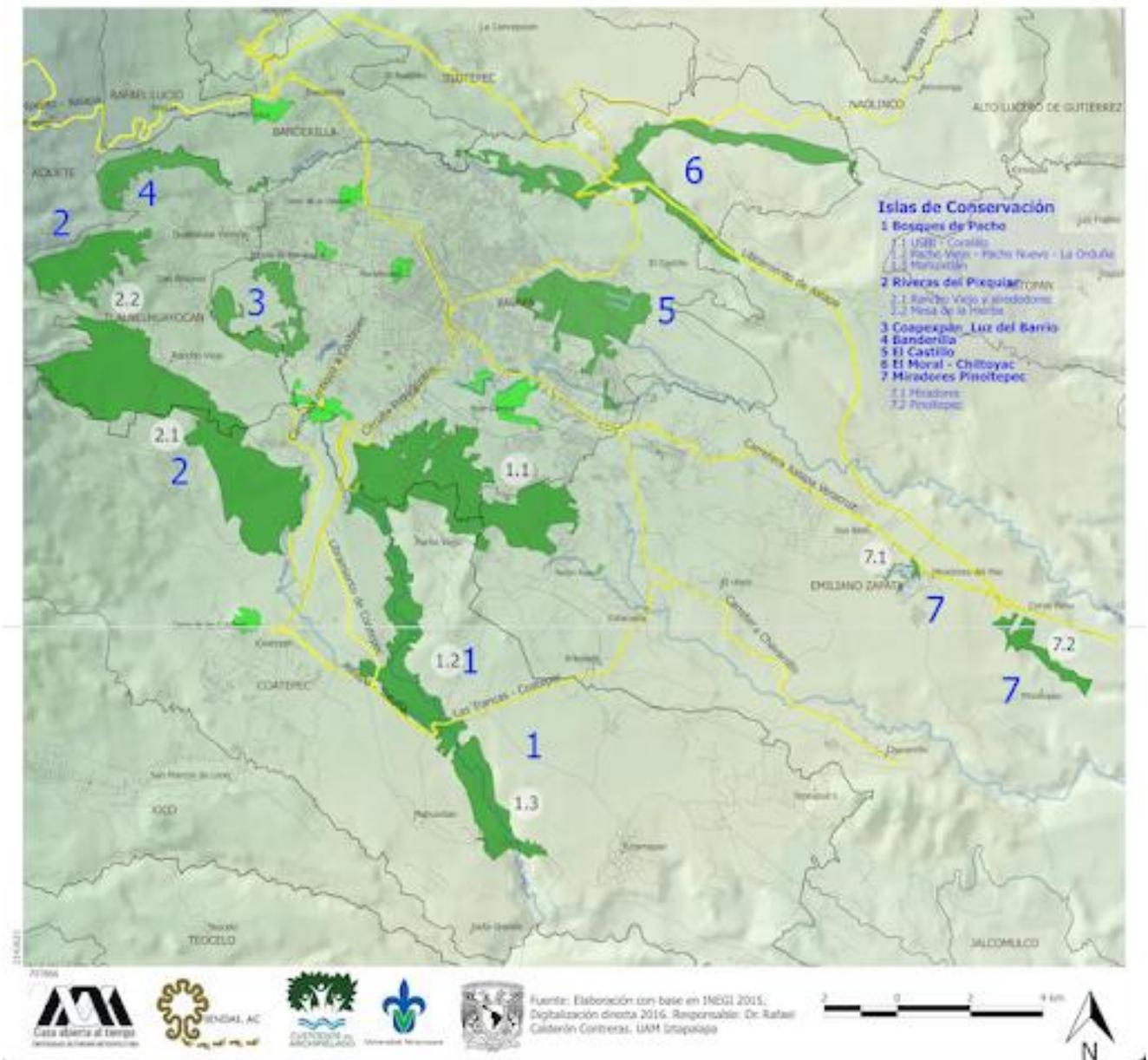
Fuente: (Zentella Gómez, 2004, pág. 238)

2.2.2 El área natural protegida archipiélago de bosques y selvas.

Las Áreas Naturales Protegidas (ANP) son un instrumento de contención del crecimiento urbano y para la preservación de ecosistemas locales que han sido declaradas reservas destinadas a la conservación de la biodiversidad o bien como reserva de territorio, entendido este último como un recurso esencial, finito y no renovable donde acontece toda actividad humana incluyendo la actividad política. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza define las ANP como “espacios geográfico claramente delimitados, reconocidos, dedicados y manejados a través de medios legales o de otra índole, para lograr la conservación a largo plazo de la naturaleza, sus servicios ecosistémicos y valores culturales”.

La ANP en cuestión se basa en el concepto de archipiélago debido a su distribución de cinturón fragmentado que se presenta como un conjunto de “islas” en el medio y alrededor de la ciudad de Xalapa. Este espacio geográfico fue declarado como ANP en el año 2015 mediante decreto del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Veracruz como parte de una actualización del Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada Xalapa, Banderilla, Coatepec, Emiliano Zapata, Tlalnahuayocan. (Gobierno del Estado de Veracruz, 2015)

**ÁREA NATURAL PROTEGIDA EN LA CATEGORÍA DEL CORREDOR BIOLÓGICO MULTIFUNCCIONAL
"ARCHIPIÉLAGO DE BOSQUES Y SELVAS DE LA REGIÓN CAPITAL DEL ESTADO DE VERACRUZ"**



actorales presentan intereses variados y con frecuencia antagónicos, correspondiente a su respectiva realidad social, económica y política. De ello deriva que ubiquen a los distintos actores en 4 dimensiones respecto a sus intereses en una pugna entre quienes pelean por la conservación del ANP y quienes buscan el aprovechamiento de los recursos (incluido el territorio) y el desarrollo económico a la vez de que aceptan o presentan resistencia a las medidas de preservación del gobierno local.

2.3 Las redes de actores

Como se planteó en el marco conceptual de esta investigación, las redes de actores o de políticas públicas hacen referencia a “la variedad de configuraciones que puede adquirir el conjunto de las relaciones formales e informales que se tejen entre los miembros de un grupo determinado de actores de diverso tamaño, peso o influencia”. (Escamilla, 1996, pág. 46)

2.3.1 Red de organizaciones no gubernamentales y/o ambientales

Al interior de sociedad civil en el municipio de Xalapa existen organizaciones no gubernamentales que han tenido de una forma u otra participación en la gobernanza local alrededor de la ocupación del espacio urbano y sus conflictos. En el caso de Xalapa y la zona de interés, destaca la participación de la Red de Custodios del Archipiélago de Bosques y Selvas de Xalapa, que comenzó con un grupo de ciudadanos interesados en la organización para la preservación de la biodiversidad y el ecosistema de la región capital del Estado de Veracruz en 2015 a partir de la declaratoria de ANP del archipiélago.

Los integrantes de esta organización en numerosas ocasiones han denunciado que partes del ANP se encuentran invadidas o sus recursos forestales son explotados ilegalmente, además de organizar regularmente reuniones o eventos relacionados a acciones de vigilancia y protección del ANP.

Según Hensler y Lobato (2017) la Red de Custodios juega un papel importante en la generación de gobernanza debido a su actividad de difusión y génesis de conocimiento específico en el ámbito de la educación ambiental, lo que les ha permitido a sus integrantes

introducirse como actores claves de la gobernanza tanto regional como urbana. Dicha organización, que cabe resaltar tuvo el apoyo del Gobierno del Estado en su conformación goza de buena cobertura mediática a nivel regional y cuentan con un mecanismo de reportes ciudadanos en materia de irregularidades ambientales en la ANP a pesa de no tener un registro legal oficial.

En 2016 apoyaron en la denuncia y difusión del caso del saqueo de agua de manantiales por parte de pipas privadas en los manantiales de El Castillo y la cuenca del Río Pixquiac de donde se obtiene el 50% del agua que utiliza la ciudad de Xalapa. (García, 2018) Ese mismo año se sumaron a la denuncia colectiva de las invasiones al territorio denominado Monte Magno por parte de organizaciones como Antorcha Campesina, donde el entonces Alcalde se pronunció a favor de subsecuentes desalojos realizados por el Gobierno del Estado.

Esta red se integra de aproximadamente 300 miembros con participación variada e intermitente en las diferentes islas del archipiélago y vienen de diversos sectores de la población: estudiantes, académicos, vecinos, etc. Una de sus características es su pluralidad y su apertura al permitir que cualquier persona pueda participar en sus actividades no importando si es un habitante de la ANP o no.

Siguiendo a Hensler y Merçon (2020) las acciones de la Red de Custodios representan un antecedente importante en el camino a lo que denominan “una gestión compartida del territorio” (pág. 188) debido a las tareas de difusión, participación y coordinación multisectorial que han llevado a cabo encaminadas a la gestión participativa. Sin embargo, señalan que otros grupos locales que deberían ser clave en la toma de decisiones públicas tienen una vinculación limitada o prácticamente nula como el caso de los campesinos o los jóvenes.

Por otra parte, el programa de la Organización de las Naciones Unidas denominado “City Adapt” también se ha introducido como actor promotor de la concientización y difusión de conocimiento acerca de las amenazas que representa para las ciudades de América Latina y el Caribe los efectos del cambio climático. Este programa se encuentra activo sólo en tres ciudades: Jamaica, San Salvador y Xalapa. (City Adapt, 2021)

Una de las vías de acción de esta organización es aumentar la percepción de la crisis climática y los efectos urbanos en la población para así fomentar la acción colectiva frente a problemas como la escasez de agua en época de sequías o peligros de inundación con lluvias torrenciales o huracanes. De acuerdo con City Adapt Xalapa, en su documento “Soluciones basadas en la naturaleza para la gestión del agua”, la gobernanza participativa es un ingrediente fundamental en el impulso de acciones contra el cambio climático en la agenda gubernamental, para lo cual es requerido: “acción social bien informada, que conoce el problema, se involucra en las soluciones, es un receptor de los beneficios que estas pueden aportar y se convierte más que en un beneficiario, en un replicador del mensaje climático, que opta por SbN, ejerce presión y motiva a los tomadores de decisión.” (City Adapt, 2021)

Sergio Angón Rodríguez, Ingeniero civil hidráulico y Director del proyecto City Adapt ha impulsado acciones conjuntas con el gobierno municipal en materia de gobernanza hídrica, concretamente en la implementación de políticas públicas de instalación de sistemas de captación de agua pluvial en escuelas de la ciudad, el primero de ellos en la Escuela Primaria Jesús Reyes Heróles, inaugurado conjuntamente con el Presidente Municipal Hipólito Rodríguez Herrero y otros funcionarios municipales como la síndica única Aurora Castillo Reyes; el subdirector de Infraestructura de la Comisión de Agua del Estado de Veracruz, Andrés Lúcido Mora; los directores de Medio Ambiente y Sustentabilidad, Juan Carlos Olivo Escudero; y de la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa (CMAS), Jorge Ojeda Gutiérrez; la subdirectora de Recursos Naturales y Cambio Climático, Ana Gabriela Allen Amescua.

El Ingeniero Sergio Angón ha hecho énfasis en que la adaptación y resiliencia ante el cambio climático es sobre todo un riesgo para las ciudades, puesto que suponen aglomeraciones que concentran cerca del 80 por ciento de la población en América Latina por lo que generar mejoras en la capacidad de los gobiernos y comunidades locales para hacer frente al cambio climático es uno de los objetivos del programa City Adapt. Por su parte, Hipólito Rodríguez Herrero ha declarado que este programa introduce a Xalapa en “un nuevo modelo de gestión del territorio” (EyS Municipales, 2019)

El hecho de que las organizaciones ambientales emerjan como actores importantes en la gobernanza urbana responde a que los efectos del cambio climático que se vaticinaban en

años pasados tienen efectos graves el día de hoy. Los patrones de ocupación del espacio urbano generan condiciones de vulnerabilidad en muchas zonas de la periferia no solo en cuestión de acceso a recursos como el agua, sino que también respecto a desastres naturales como lo acontecido en el año 2021 a consecuencia de la temporada de huracanes.

Las organizaciones ambientales, también estrechamente ligadas a las instituciones universitarias, principalmente al Instituto de Ecología (INECOL) y la Universidad Veracruzana forman una red de actores que, si bien su actividad principal es la generación de ciencia y su divulgación, algunos de sus miembros tienen experiencia en las acciones conjuntas con algún nivel del gobierno, cogestión o incluso confrontación con intereses de otros grupos de la sociedad civil.

2.3.2 La red de actores sociales urbanos

La expansión de la mancha urbana de la ciudad de Xalapa tiene orígenes complejos en la segunda mitad del siglo XX. De acuerdo con Villanueva Olmedo (2015) el crecimiento urbano de esta ciudad a partir de los años 80 comienza a tener un patrón de crecimiento desordenado, producto de que el Estado abandona su papel como eje rector del desarrollo urbano en la dinámica de la reducción de las funciones estatales. Es decir, en el ánimo de volver más eficiente el aparato estatal, éste dejó de atender algunas funciones que ahora se asignaba al mercado. La orientación del crecimiento urbano, siguiendo a esta autora, escapa a las políticas regulatorias en una proporción “nunca vista” (Villanueva Olmedo, pág. 480) orientación constantemente acompañada de la irregularidad en las denominadas zonas marginadas.

El fenómeno anterior fue alimentado por la migración del campo a la ciudad que también tuvo lugar a finales del siglo pasado, dejando por producto “una modalidad de expansión urbana popular, caracterizada por la irregularidad y la precariedad”, (Villanueva Olmedo, pág. 481) donde comenzaron a verse fenómenos inéditos en la capital veracruzana como es el caso de la invasión de lotes por parte de sectores empobrecidos que más tarde entrelazarían diversos tipos de dinámicas con el gobierno local agrupados como organizaciones urbanas populares no solo en la búsqueda de vivienda, sino en todo lo que ello implica: demanda de

servicios, regularización de propiedades, conflictos con terceros o dueños afectados de las invasiones.

El proceso de urbanización tendría entonces la participación de diversas organizaciones populares tales como la Unión de Colonos e Inquilinos Solicitantes de Vivienda de Veracruz (UCISV-Ver) también ligadas a partidos políticos como el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y posteriormente el Partido de la Revolución democrática. También han tenido presencia organizaciones como el Movimiento Popular Independiente, Antorcha Campesina, muy ligada al Partido Revolucionario Institucional, el Movimiento Territorial, la Unión Democrática Independiente de Ciudadanos Veracruzanos (UDICEV) y el Frente de Defensa Popular (FREDEPO).

Organizaciones como la UCISV-Ver tuvieron un gran impacto en la gobernanza urbana de principios del Siglo XXI, llegaron a beneficia a más de 3000 familias con sus propuestas de acceso al suelo urbano no solo en Xalapa sino en varias ciudades del estado de Veracruz. (CENVI, 2021) El gobierno del Estado incluso ha aportado fondos para la aplicación de los programas de vivienda de la UCISV-Ver con enfoque de autogestión e integración urbana en la periferia de Xalapa.

En esta organización trabajaron miembros de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en aspectos técnicos y de gestión de instalaciones ligadas a asentamientos humanos, así como también varios estudiantes de la Facultad de Humanidades de la Universidad Veracruzana. De estos últimos destacan algunos de sus integrantes que han ocupado diversas posiciones de poder como diputaciones locales, federales y como integrantes del Ayuntamiento. De algunos de ellos se hablará más adelante como integrantes de otras redes de actores.

Uno de estos actores sociales destacados que siguió con actividad sociopolítica posterior al movimiento de la UCISV-Ver es Guillermo Rodríguez Curiel, miembro fundador de esta organización, Diputado Local en el Congreso del Estado de Veracruz y miembro de distintas organizaciones sociales como La Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental (LAVIDA) destinada a ser un espacio plural de ciudadanos en defensa del territorio y a la exigencia de la inclusión de medidas de protección del medio ambiente en la agenda de gobierno local.

Rodríguez Curiel quien además se ha desempeñado como profesor en la Facultad de Humanidades de la Universidad Veracruzana también ha participado con la división “Hábitat” de la Organización de las Naciones Unidas en conferencias sobre derechos humanos, derecho a la vivienda y temas de territorio, relacionándose de un modo u otro con las administraciones Estatales o Municipales en distintos ámbitos, sobre todo en materia de medio ambiente dada la posición geográfica de Xalapa y las características de sus ecosistemas.

Por otro lado, la presencia del movimiento de Antorcha Campesina también se ha inmiscuido en la gobernanza urbana en la promoción de sus propios intereses o en resistencia a los de otros grupos o actores locales. El movimiento Antorchista originado en 1974 en Tecamatlán, Puebla, se denomina a sí mismo como una organización de activistas que tiene como propósito la organización y gestión de luchas encaminadas al beneficio de las comunidades, sobre todo las que tienen un “modo de vida campesina”, financiándose de la colecta pública de sus propios miembros y “cuotas” de sus trabajadores. (Antorcha Campesina, 2021)

Como se mencionó anteriormente, este movimiento tiene un largo historial relacionado a la ocupación del espacio urbano, además de estar muy ligados a lo que fue en algún momento el partido hegemónico en México, el PRI, al que se adhirieron en 1988 como una suerte de canalizador de sus demandas y del cual aseguran no recibir financiamiento. En ese sentido, los gobiernos de este partido han favorecido que se establezcan en diversos espacios de toda la República Mexicana y a su vez, miembros de la organización han alcanzado puestos de poder en todos los niveles de la administración pública, además de escaños en los congresos Locales y el Federal.

El caso de Xalapa no es la excepción, y de hecho se vio acentuado por la permanencia del PRI en el gobierno del Estado en un periodo mayor a otras entidades federativas que tuvieron alternancia partidista posterior al año 2000; fue hasta 2016 que Veracruz fue gobernado por un partido distinto al PRI. Es así como, en el periodo de mayor expansión urbana de Xalapa, Antorcha Campesina se vio involucrada en dinámicas de invasiones a terrenos privados, ejidales y más recientemente de Áreas Naturales Protegidas.

La afiliación al PRI de Antorcha Campesina ha modificado la manera de involucrarse políticamente con el gobierno local debido a la transición política de los últimos años, debido

a que tanto el gobierno Federal, Estatal como el municipal se son gobernados actualmente, en 2021, por el Movimiento de Regeneración Nacional. (MORENA) Esto ha tenido impacto en la manera en que la organización intenta satisfacer sus intereses, particularmente en sus dinámicas de ocupación del espacio urbano, las cuales han cambiado del pago de cuotas de poder a la confrontación directa con los gobiernos locales.

2.3.3 La red de actores políticos municipales (gubernamentales)

En el año 2018 se instauró en Xalapa un nuevo gobierno municipal resultado de la victoria del Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) con Pedro Hipólito Rodríguez Herrero en la Presidencia Municipal rompiendo nuevamente con la tendencia del municipio a ser gobernado por el PRI. Cabe mencionar que en los periodos de 1997-2000 y 2000-2004 también fueron periodos de alternancia en el gobierno municipal con el Partido de la Revolución Democrática con Rafael Hernández Villalpando como Presidente Municipal y con el Partido Convergencia (hoy llamado Movimiento Ciudadano) con Reynaldo Escobar Pérez respectivamente.

Aunque Xalapa ya ha tenido alternancia política municipal, este fenómeno no se repitió a nivel Estatal hasta el año 2016 con el triunfo de Miguel Angel Yunes del Partido Acción Nacional (PAN) y con su sucesor Cuitláhuac García Jiménez de MORENA en 2018, donde todos los órdenes de gobierno quedarían alineados con este partido. Este acontecimiento acarreó nuevos perfiles a la administración municipal, empezando por el propio Alcalde, Hipólito Rodríguez Herrero, Doctor investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores (CIESAS), perfil que se aparta de Alcaldes anteriores normalmente de formación en Ciencias Jurídicas o ligados al mundo del empresariado local.

Con lo anterior la nueva red de actores políticos gubernamentales tendría la peculiaridad de acumular perfiles de funcionarios ligados a causas sociales del pasado o ligados a partidos de oposición de finales del siglo pasado y principios del nuevo, sobre todo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido del Trabajo (PT) como es el caso del Diputado Federal Rafael Hernández Villalpando, quien fue el primer alcalde de oposición en el

municipio y ahora representa al Distrito 10 correspondiente a Xalapa urbano en el Congreso Federal por parte de MORENA.

En los integrantes del Cabildo Municipal también destaca la Sindica Aurora Castillo Reyes quien también proviene de experiencias cercanas a la gobernanza urbana, en este caso, esta funcionaria participó del año durante 17 años en la organización POBLADORES en un programa de producción social de vivienda derivada de la antes mencionada UCISV-Ver. De esta misma organización, que como se mencionó con anterioridad estuvieron involucrados en la gestión y lucha por el acceso a suelo urbano en varias colonias de Xalapa, se derivan otras figuras políticas ligadas a la red de actores gubernamentales como es el caso del Delegado Federal de la secretaría del Bienestar Manuel Huerta Ladrón de Guevara quien también se desempeñó como Diputado Federal en dos ocasiones, la primera en 1991 a 1994 y la segunda de 2012 a 2015 así como en la presidencia del Movimiento de Regeneración Nacional en el Estado de Veracruz.

Otro caso es el del ex Director de Gobernación del Ayuntamiento de Xalapa, Juan Vergel Pacheco, quien también fue miembro fundador de la UCISV-Ver y se ha desempeñado como legislador en el Congreso Local de Veracruz y como presidente estatal del PRD en el año 2015. La dirección de Gobernación municipal a cargo de Juan Vergel en conjunto con toda la administración municipal se enfrentaron un amplio espectro de problemas relacionados a la gobernanza urbana, un gran ejemplo es la ordenación del relleno sanitario municipal ubicado al noreste de la ciudad en una zona colindante con una de las islas del archipiélago de bosques y selvas, lo cual hace complejos cualquier tipo de proyecto debido a la necesidad de establecer canales de comunicación e integración en la toma de decisiones.

Otro actor sobresaliente de la red de actores gubernamentales es el Regidor tercero del cabildo del Ayuntamiento de Xalapa, Rafael Pérez Sánchez, quien hasta 2015 fue militante del PRI y a su posterior renuncia ha estado más cercano al Movimiento Regeneración Nacional, pero sin formar parte de su militancia o de su vida interna. El regidor Pérez Sánchez preside las comisiones de Turismo, Asentamientos Humanos, así como la de Licencias y Regularización de la Tenencia de la Tierra.

El gobierno municipal en el periodo de 2018-2020 hizo frente a numerosas gestiones derivadas de inconformidades de grupos de colonos de Antorcha Campesina, esto debido

principalmente al fenómeno de la alternancia política y la afiliación de la organización al PRI, partido que gobernaba previamente en Xalapa. La característica principal de la red de actores políticos gubernamentales es la conexión que tiene varios de sus miembros con movimientos territoriales de hace algunas décadas en las zonas populares de la ciudad.

2.3.4 La red de actores empresariales/inmobiliarios

En Xalapa, como es normal en la gran parte de ciudades mexicanas y del mundo, la existencia de redes de empresariado local casi siempre tiene un peso importante en los procesos de toma de decisiones o cuentan con buena capacidad para influir en los gobiernos, independientemente de los partidos políticos o de los distintos actores que integran otras redes. La ciudad de Xalapa es el semillero de importantes grupos y personalidades empresariales que tienen nexos nacionales e internacionales, es el caso de la Familia Chedraui, de ascendencia libanesa, quienes han expandido sus tiendas por todo el país e incluso otros países. Incluso uno de sus miembros, David Velasco Chedraui fue titular de la Presidencia Municipal de 2007 a 2010 por parte del PRI.

De un perfil similar es a la figura de Ricardo Ahued Bardahuil, también de ascendencia libanesa y dueño de una cadena de tiendas de productos de hogar con presencia en varias ciudades del Estado de Veracruz. Ahued se desempeñó como Alcalde antecesor a Velasco Chedraui en el periodo de 2005 a 2007 de igual manera por el Partido Revolucionario Institucional.

Diferenciándose del modo de ocupación popular del espacio urbano de Xalapa, se encuentra lo que Villanueva Olmedo denomina “La expansión urbana en su modalidad elitista” (Villanueva Olmedo, 2015, pág. 483) que tuvo lugar sobre todo en la parte sur de la ciudad y estuvo ligada a desarrollos inmobiliarios de antiguos grupos económicos que diversificaron sus inversiones conforme la ciudad experimentaba crecimiento a finales del siglo pasado a partir de la década de los 70’s, pasando de ser terratenientes y dueños de fincas de café a ser inversionistas del sector inmobiliario, constructores, fraccionadores y dueños de grandes tiendas de autoservicio como Costco, Home Depot, Superama, etc.

En ese sentido, importantes organizaciones empresariales de carácter nacional tienen presencia e influencia en la ciudad de Xalapa, es el caso de la Cámara Nacional de la Industria

de la Transformación (CANACINTRA), un organismo de representación del sector industrial que ha fungido para la promoción de los intereses de diversos grupos empresariales y colaborado con distintos gobiernos en acciones como la construcción de vivienda y otras obras como las realizadas en conjunto con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

La CANACINTRA desempeña también labores de asesoría y capacitación en temas fiscales contables, empresariales y de ayudas a los emprendedores, además de que gracias a su amplia cobertura mediática también emiten sus opiniones y demandas como en los problemas de seguridad y robos que se dan en ciertas zonas de la ciudad.

Uno de los conflictos territoriales por los que atraviesa Xalapa en su frontera sur con el municipio vecino de Emiliano Zapata ha abierto una disputa entre los dos municipios respecto al cobro de servicios a varias colonias y sus límites geográficos. Juan Manuel García Gonzales, quien preside la CANACINTRA en Xalapa ha llamado a ambos gobiernos municipales a poner orden por cuestiones de seguridad ciudadana, además también se ha pronunciado sobre políticas medioambientales como la de 2019 que buscaba prohibir las bolsas de plástico en los comercios argumentando prudencia en su prohibición para “la no afección de los consumidores”. (Murillo, 2019)

Otra organización similar es Semillero Empresarial para el Desarrollo de México A.C, presidida por Carlos Abreu Domínguez quien también en 2021 buscó ser Diputado Federal por parte del Partido del Trabajo y se ha pronunciado en varias ocasiones respecto a proyectos de obra pública abandonados como el Hospital del Cerro de la Galaxia y el no ejercicio de presupuesto por parte de varios gobiernos municipales.

Por otra parte, además de las grandes organizaciones empresariales , existen también una serie de actores dedicados al fraccionamiento, compra y venta de terrenos que han desempeñado sus actividades sobre todo en la zona sureste de la ciudad, quienes a pesar de contar con más regularización de la propiedad respecto a la ocupación popular del espacio urbano, esto no significa que estén exentos de generar impactos negativos para el equilibrio medio ambiental o de generar conflictos sociopolíticos por la naturaleza de sus impactos.

Conclusiones

A medida que en nuestro país han avanzado los esfuerzos descentralizadores y cada vez es mayor la autonomía de los gobiernos locales, la cantidad de actores independientes involucrados en los procesos de gobierno han contribuido a la complejización de las dinámicas entre gobernantes y gobernados, sin que eso signifique un valor negativo para la democracia. Por el contrario, estas mismas dinámicas retroalimentan procesos de gobierno más incluyentes y transparentes, en la medida que los actores involucrados así lo exijan.

Sin embargo esto también supone un reto para los gobiernos locales en materia de gobernanza, un fenómeno especialmente visible en las zonas urbanas en donde convergen intereses de muchos sectores de la población en torno a prácticamente todos los aspectos de la vida pública, como es el caso de la ANP Archipiélago de Bosques y Selvas el cual se presentó en este capítulo como una zona del alta complejidad ambiental al interior de una ciudad en crecimiento y por consiguiente de alta complejidad política en la mediación de los intereses que le rodean.

En ese sentido, antes de conocer los alcances que tiene la gobernanza urbana, fue necesario presentar una imagen general de las redes de actores sociales, políticos y económicos involucrados de un modo u otro en el acontecer político de este territorio, así como de presentar un breve contexto histórico de la ocupación del territorio conforme al crecimiento de la ciudad.

Como quedó expuesto en este capítulo, en la ciudad de Xalapa convergen grupos empresariales de alcances nacional e internacional, así como también organizaciones sociopolíticas interesadas en el mejoramiento de las condiciones urbanas de cara a la problemática global del cambio climático, sumado a las complicaciones a las que se enfrenta la periferia de la ciudad habitualmente como lo son las condiciones de pobreza, inseguridad, falta de acceso a la vivienda digna, etc. En relación con este panorama de complejidades, quedan las preguntas sobre los alcances reales de la gobernanza urbana. ¿Hacia qué dirección avanza la estira y afloja de las redes de actores? ¿Tiene el control el gobierno local?

Capítulo 3

Una vez presentada la red de actores involucrada en los conflictos en torno a la gobernanza urbana en la ciudad de Xalapa a partir de un contexto generalizado, el objetivo de este capítulo es generar una descripción más específica de las acciones e intereses de los actores acotada al periodo de gobierno municipal que comprende del 2018 al 2021 con la finalidad de comprender cómo el entrelazamiento de este conglomerado de intereses genera un resultado u otro en la toma de decisiones relacionadas al desarrollo urbano.

Dentro de la vitrina metodológica utilizada para generar los hallazgos, puesto que la presente es una investigación de tipo exploratoria, la técnica de recolección de datos utilizada fue la entrevista estructurada, la cual aporta el 90 por ciento de los datos que se obtuvieron para generar la interpretación de la información presentada en este capítulo, siendo el porcentaje restante vertido a partir de la técnica documental, correspondiente a notas periodísticas o fragmentos de entrevistas realizadas previamente a algunos funcionarios de la administración municipal. Lo anterior corresponde a la falta de información específica que sólo puede ser recolectada a través de testimonios y sondeos de personas que de primera mano conocen la problemática urbana de la ciudad de Xalapa.

Siendo entonces el universo de estudio cuatro grupos de actores de la sociedad civil correspondientes a los sectores gubernamental, social, económicos/inmobiliarios y organizaciones ambientales, la selección de la muestra para la recopilación de información corresponde a personajes de los sectores y redes expuestos en el capítulo anterior tomando en cuenta para su inclusión en esta investigación criterios de su formación profesional, participación activa en la vida política de Xalapa y/o reconocimiento general de su presencia en asuntos de sus respectivos grupo o sector . Es por eso que se consideró para las entrevistas a funcionarios municipales correspondientes en su encargo con el rango de temporalidad de esta investigación, así como la naturaleza de sus funciones, tal es el caso de la Dirección de Gobernación, la Dirección de Desarrollo Urbano y una Regiduría municipal, instituciones claves en la mediación de conflictos políticos entre un amplio espectro de actores e instituciones de los tres niveles de gobierno.

De igual manera la muestra consideró para el grupo de actores sociales a activistas y miembros de diversas organizaciones opositoras a proyectos inmobiliarios y/o promotoras modos alternativos de ocupación del espacio urbano en la región capital del Estado de Veracruz, por tener un amplio historial de interacción con los gobiernos municipales y estatal, así como su conocimiento en torno a los conflictos políticos por la naturaleza de su activismo, además de la interacción con actores del mundo académico.

De ello deriva que otro grupo a considerar sea el de los defensores de los ecosistemas de la región, actores medioambientales y organizaciones no gubernamentales que operan en Xalapa, como el caso del proyecto City Adapt de la ONU, ante la problemática urbana de la adaptación al cambio climático. También se buscó entrevistar a miembros de organizaciones importantes por su influencia ante los gobiernos locales y su nivel de organización como la Red de Custodios del Archipiélago de Bosques y Selvas.

Además de indagar las acciones e intereses de los actores involucrados y los conflictos políticos relativos al territorio, también se explorarán las implicaciones intergubernamentales como adición al escenario complejo de la gobernanza urbana. Consecuentemente, se hablará del papel del gobierno local en la convergencia de los intereses y sus alcances para la generación de gobernanza partiendo de los testimonios de los funcionarios de la propia administración municipal y de la percepción que tiene actores empresariales y miembros de organizaciones no gubernamentales que conocen los conflictos que subyacen al desarrollo urbano de la ciudad.

Finalmente se presentarán las conclusiones partiendo de las aproximaciones teóricas presentadas en el primer capítulo de esta investigación y la exploración de la complejidad política que fue expuesta en el segundo capítulo, intentando producir una imagen general y actual de los entramados del poder urbano en la ciudad de Xalapa.

3.1 Acciones e intereses de los actores sociales

La sociedad civil en la ciudad de Xalapa, como ya se mencionó en el capítulo anterior, cuenta con una larga historia de participación en lo que respecta a las disputas por el territorio

como consecuencia de la expansión urbana. Consecuente de la correlación de fuerzas involucrada en estos conflictos, los actores de la sociedad civil involucrados adoptan posturas y comportamientos en función de sus intereses relacionados al territorio potencialmente urbanizable.

Una de las organizaciones más activas en el desarrollo urbano no sólo en la ciudad de Xalapa sino a nivel nacional, Antorcha Campesina, ha tenido cambios importantes en sus dinámicas de interacción con el gobierno municipal debido a la coyuntura política en la que el MORENA desplazó al PRI en los tres niveles de gobierno, pasando de desempeñarse como un agente activo en la toma de decisiones respecto a la ocupación del espacio urbano a una especie de oposición al menos en lo que respecta al ámbito municipal, así como en intentos de atrincheramiento e incursiones a menor escala de lo acostumbrado en tiempos de dominio del PRI.

Otras organizaciones de corte parecido al del Antorcha Campesina han seguido vías de acción similares en zonas como el caso la Reserva Territorial de Xalapa, donde se encuentra una unidad habitacional del mismo nombre al sur de la ciudad, en la zona limítrofe al municipio de Emiliano Zapata donde vecinos han expresado en numerosas ocasiones su preocupación ante la invasión de áreas verdes por parte de grupos como el Frente de Defensa Popular (FREDEPO) y Frente Veracruzano Social (FREVESOL).

En esta zona de la ciudad se han visto frustrados el intento de construir un centro de salud por parte del Gobierno del Estado debido a la irregularidad de la ocupación del espacio y las consecuente dificultades para la implementación de servicios básicos, labor correspondiente al gobierno municipal, problema que trasciende varias administraciones hasta llegar a la actual presidida por el MORENA.

Buena parte de las labores del ex titular de la oficina de Gobernación del Ayuntamiento de Xalapa en el periodo 2018-2020, Juan Vergel Pacheco, quien formó parte activa del movimiento territorial urbano UCIS-Ver, radicaron en atender este tipo de conflictos derivados de la incursión de diversos grupos en múltiples territorios de la Ciudad, donde, comenta, muchas veces estas incursiones se dan en coordinación o alianza con otros actores.

La invasión de parte de una reserva productiva en la colonia el Moral, al noreste de la ciudad, en la zona limítrofe con el municipio de Banderilla es un caso donde según fuentes del gobierno municipal, el dueño del predio permitió deliberadamente la invasión de los terrenos por parte varios agentes fraccionadores o líderes de colonos con el fin de evitar los trámites de cambios de uso de suelo y licencias de construcción. El problema se complejiza al ser una zona de alta marginación y pobreza urbana, así como importante zona de captación de aguas pluviales y nacimientos de agua, recurso que ha empezado a ser explotado de manera irregular por los vecinos e invasores.

El interés sobre el territorio como recurso también ha llevado a organizaciones de ejidatarios como los de la zona de El Castillo a ejercer medidas de oposición a los decretos de Áreas Naturales Protegidas que desde su punto de vista son impuestos sin tomarlos en cuenta desde la administración estatal. José Pérez López, presidente del Grupo “La Laguna” A.C presentó un amparo ante instancias federales en el año 2019 en contra del decreto de ANP “Archipiélago de bosques y selvas” emitido en el año 2015, con la finalidad que los 174 ejidatarios representados en esta asociación puedan continuar con la explotación de estos territorios o directamente poder venderlos.

En ese sentido las acciones de las organizaciones sociales se mueven en la lógica de la búsqueda de espacios para vivienda o el aprovechamiento de los recursos del territorio, tanto por sí solos como en concomitancia de otros actores interesados el lucro del negocio inmobiliario o al amparo de actores políticos en la dinámica del clientelismo político.

Por otra parte, existen actores de la sociedad civil cuyas acciones se ubican en el extremo opuesto de las anteriores, generalmente interesados en la recuperación de espacios públicos y en la conservación del territorio, es el caso de Guillermo Rodríguez Curiel , activista social y ambiental quien se ha involucrado en numerosos actos de protesta y activismo en contra de la ocupación ilegal de espacios públicos en la ciudad por parte de otras organizaciones y actores, principalmente del tipo empresarial inmobiliario.

Rodríguez Curiel, miembro de la Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental y antiguo activista de la UCIS-Ver señala que en Xalapa, la existencia de grupos sociales interesados en conservar el territorio se remonta a varias décadas en el pasado, donde uno de los triunfos más importantes fue la presión que se ejerció, junto con otros actores de la

sociedad civil, al proyecto de construcción de la autopista de libramiento al Puerto de Veracruz.

Organizaciones de vecinos también realizan acciones de recuperación de espacios propicios a invasiones o asediadas por grupos de tala clandestina por lo que su articulación con otros actores como los de las organizaciones medioambientales es muy frecuente. Este es el caso de los vecinos de las colonias circundantes al Bosque de “La estación Ferrocarrilera”, quienes en numerosas ocasiones han denunciado la tala injustificada e intentos de apropiación de porciones del territorio de este bosque urbano por parte de particulares, así como también han participado en el proceso de toma de decisiones respecto a iniciativas de proyectos por parte del gobierno municipal.

Durante el año de 2020 y 2021, vecinos de estas colonias en conjunto con otras organizaciones, se opusieron al proyecto de construcción de un centro de ecotecnias y otras infraestructuras al interior del área verde, que también es perteneciente al Archipiélago de Bosques y Selvas, argumentando que el impacto que tendría en esta zona la colocación de grandes estructuras en la fauna y flora local no era deseado por los vecinos, sumado al hecho de que en la zona existen deficiencias en los servicios de alumbrado y drenaje, así como la vulnerabilidad de la zona ante hechos de delincuencia.

El argumento para realizar la intervención por parte del gobierno municipal fue el de instalar infraestructura que favoreciera la convivencia a través de la enseñanza de técnicas de cuidado del medio ambiente e incentivar el uso del bosque urbano para fines recreativos junto con una inversión destinada a contrarrestar el deterioro de la zona.

Otros grupos ambientalistas que tenían una evaluación positiva del proyecto a implementarse incluso pusieron en duda que fueran realmente ambientalistas quienes alimentaban a los vecinos a oponerse, quienes llevaron el asunto a instancias legales y el posterior amparo que frenaría la obra definitivamente al término de la administración municipal de 2018-2021. En este caso tanto funcionarios como gente a fines al proyecto argumentaron que las acciones de oposición respondían a preferencias políticas contrarias al partido en el gobierno.

Si bien la manera en cómo los actores de distintos sectores de la sociedad pueden articularse para frenar ciertas decisiones y/o proyectos de determinado orden de gobierno, éstos también

pueden conjugarse para introducirse en decisiones que trascienden estos órdenes. En el año 2020 otro grupo de vecinos asociados en un comité de defensa, reclamaron la intervención del gobierno municipal en la construcción de un cuartel de la Guardia Nacional en un área verde denominado “Parque La Loma”

La decisión de construir ahí el cuartel de la Guardia Nacional, argumentaron los vecinos, fue realizada de manera unilateral por el gobierno del estado, por lo cual buscaron la mediación del gobierno municipal para mantener el acuerdo que se hizo con la administración inmediata anterior de 2015-2018 encabezada por Américo Zúñiga Martínez del PRI para mantener esos terrenos como áreas verde y que el mantenimiento estuviera a cargo de la Dirección de Parques y Jardines del Ayuntamiento Municipal.

3.2 Acciones e intereses de los actores económicos

Como ha sido expuesto con anterioridad, la ciudad de Xalapa ha sido de los años 80's el escenario de una expansión urbana caracterizada, por un lado, por patrones de ocupación del territorio predominantemente informales y autogestionado por miembros de organizaciones sociales con o sin motivaciones políticas. Por otro parte tenemos un patrón de ocupación marcado por el privilegio de la cercanía a las autoridades municipales en cuanto a tramites y facilidades para el desarrollo de proyectos inmobiliarios, al menos en lo que respecta al siglo pasado.

En la actualidad, producto de la democratización de la vida pública y avances en cuestión de rendición de cuentas estos procesos se llevan a cabo con procesos que involucran a diversas instituciones y direcciones tanto de la administración municipal como del gobierno estatal y federal.

La demanda de vivienda es el principal impulsor de los intereses de la industria inmobiliaria, que en el caso particular de Xalapa destaca el grupo inmobiliario Carpín y el grupo Calpan, encargados de desarrollos habitacionales por toda la ciudad, a lo que se suman agentes fraccionadores individuales dedicados a la compraventa de terrenos. Sobre esta misma demanda actúan instituciones estatales como el Instituto Veracruzano de la Vivienda

(INVIVIENDA) y el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) donde la Dirección de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Xalapa funge un papel central, junto con el cabildo, a la hora de regular la oferta y disponibilidad del territorio potencialmente urbanizable.

La construcción de proyectos de vivienda por parte de grandes y pequeños desarrolladores inmobiliarios se enfrenta a una serie de requerimientos y problemáticas que corresponden a la complejidad geográfica de la ciudad de Xalapa, como lo es el hecho de estar rodeada de diversas áreas naturales protegidas o zonas destinadas como reservas productivas, territorios donde el uso de suelo está limitado a actividades agrícolas según las características geográficas y sociales.¹

La administración municipal y la dirección de Desarrollo Urbano además de encargarse de la recopilación de los requisitos para la otorgación de licencias de construcción deliberan a través del cabildo municipal la pertinencia de cambios en la legislación existente conforme a las solicitudes de empresas, consorcios y actores individuales, donde la reglamentación es de orden interinstitucional e intergubernamental.

Para la regulación de actividades económicas en la zona urbana de Xalapa, se cuentan con distintos planes de ordenamiento a diversas escalas, partiendo desde lo general hacia lo particular desde el Plan de Ordenamiento Ecológico Territorial Regional de la Región Capital Xalapa hacia el Plan de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana de Xalapa y el Plan de Ordenamiento Urbano de la Ciudad de Xalapa, en los cuales participan tanto instancias gubernamentales como instituciones académicas.

Aunque actualmente estos ordenamientos se toman en cuenta unos a otros en la delimitación de polígonos de ANPs, reservas territoriales y productivas, existe un rezago de al menos 18 años en los que los ordenamientos previos fueron trasgredidos por presiones de actores sociales demandantes de vivienda y en algunos otros casos por desarrolladores de fraccionamientos. Posteriormente, en el año 2015 con el Decreto de Área Natural Protegida del Archipiélago de Bosques y Selvas, estos polígonos traspasados donde ahora existen

¹ Artículo XV Fracción II de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente y Artículo XV del Reglamento de Desarrollo Urbano para el Municipio del Xalapa, Veracruz.

colonias populares y fraccionamientos quedaron dentro del decreto de ANP, a pesar de ya ser suelo urbanizado.

Uno de esos fraccionamientos es de la Barranca Honda, al occidente de la ciudad, hoy colindante con el ANP del archipiélago, pero que en 2015 había sido absorbida por el decreto. Actualmente este proyecto inmobiliario se encuentra regularizado mediante los correspondientes procesos de cambios de uso de suelo ante el cabildo del Ayuntamiento de Xalapa, acordes al contexto ecológico de la zona. En muchos de estos desarrollos colindantes de Áreas Protegidas, el uso de suelo esta limitado por la Dirección de Desarrollo Urbano a lo que se denomina “Uso Residencial Campestre”, la cual permite un coeficiente de ocupación del 40% en terrenos de por lo menos 1000 metros cuadrados.

Otro desarrollo con un proceso similar de regularización es el del Fraccionamiento Lomas de Guízar y Valencia, al sur de la ciudad, colindante con la Unidad de Servicios Bibliotecarios y de Información de la Universidad Veracruzana (USBI- UV), que inició los tramites de cambios de uso de suelo antes del decreto de 2015 y requerir de permisos especiales por estar planeado sobre el actual polígono de ANP.

Debido a que estos y otros asentamientos se desarrollaron previo a la existencia del decreto de ANP, la labor del ayuntamiento de Xalapa ha sido orientada a la regularización de los desarrollos en construcción y un posterior trabajo de contención respecto a nuevas licencias de construcción, lo que ha generado conflicto con actores empresariales y fraccionadores individuales ante la negativa de seguir otorgando nuevos permisos sobre áreas restringidas posteriores a la existencia tanto del decreto como de nuevos ordenamientos territoriales urbanos.

De este modo, surgen puntos de presión sobre la administración municipal para la liberación de permisos de construcción donde varios de los solicitantes toman como referencia los permisos otorgados a fraccionamientos y particulares previos a 2015, a lo cual se le suman presiones de organizaciones sociales solicitantes de vivienda como se exploró en el anterior apartado, situación que se acentúa cuando los líderes de dichas organizaciones llegan a puestos de la administración municipal.

Una situación similar puede suceder con representantes o miembros de la comunidad empresarial local de Xalapa al introducirse en la vida política del municipio y eventualmente ocupar direcciones, regidurías o incluso la presidencia municipal, para algunos miembros de organizaciones sociales y ambientales esto representa gran parte del problema relacionado al desarrollo urbano y los conflictos del territorio: “yo encuentro que el principal interés en la zona lo tienen grupos empresariales como el Chedraui y Fernández, durante casi 40 años esta familia ha sido propietario de la cartera de desarrollo urbano en el municipio de Xalapa. Ganaban elecciones y la primera cartera que asignaban a sus amigos era la de desarrollo urbano”.²

Los funcionarios de la administración municipal de 2018-2021 distan mucho de perfiles empresariales del pasado, como en el caso de la administración de David Velasco Chedraui (2012-2015) , uno de los principales ejemplos para estos casos, lo que podría explicar la inconformidad de diversos grupos empresariales ante las acciones de contención del desarrollo urbano por parte del ayuntamiento en la administración actual refiriéndose a que los permisos de construcción y cambios de uso de suelo son demasiado burocráticos y técnicos.

América Carmona Olivares, titular de la Dirección de Desarrollo Urbano en el periodo 2018-2021, comenta que este tipo de inconformidades están relacionados a la cultura política: “por uso y costumbre la gente siempre ha estado muy acostumbrada a saltarse pasos o a no entregar completos los requerimientos, entonces el tiempo les gana y quieren los permisos antes de cubrir los requisitos de la carpeta técnica correspondiente para el trámite de uso de suelos y posterior permiso de construcción.”³

Esta problemática es común en las zonas rurales de Xalapa donde la mancha urbana crece a través de una estira y afloja de los mecanismos de ordenamiento territorial y las dinámicas legales e ilegales de ocupación del espacio. Un ejemplo es el ejido El Castillo al oriente de la ciudad, donde principalmente operan fraccionadores y agentes individuales dedicados a la compraventa de terrenos y existe resistencia por parte de los ejidatarios a pertenecer al ANP

² Entrevista a Guillermo Rodríguez Curiel

³ Entrevista a América Carmona Olivares

archipiélago de bosques y selvas, así como presiones constantes al ayuntamiento respecto a licencias y permisos de construcción.

De acuerdo con el Alcalde de Xalapa, Hipólito Rodríguez Herrero, estas presiones tienen un origen político relacionado a la alternancia partidista tanto en la administración municipal como a nivel nacional tras el triunfo del MORENA: “Venimos de una época donde hubo mucho desorden, un desorden que se propició por la corrupción. Los primeros meses de la administración (iniciada en 2018) fue empezar a descubrir que hay muchos aspectos donde está presente la corrupción y otras irregularidades como las licencias de uso de suelo, comercio, basura o aguas...Poner orden siempre genera resistencias”⁴

En otros términos, se han generado las relaciones con agentes productores de vivienda institucionales de otros ordenes de gobierno, es el caso de la cooperación con INVIVIENDA y FOVISSSTE para la ampliación del desarrollo habitacional de la colonia FOVISSSTE en la zona noroeste de la ciudad respecto a su centro. Aquí el gobierno federal al se acercó gobierno municipal priorizando la atención a los requerimientos previos al desarrollo del proyecto, un conjunto habitacional del máximo coeficiente de densidad permitida en la ciudad de Xalapa por los planes de ordenamiento que son torres de departamentos de 8 pisos.

La directora de Desarrollo Urbano municipal señala que el municipio realizó el debido proceso de cambio de uso de suelo a petición de FOVISSSTE, la instancia federal encargada de la iniciativa solicitando a INVIVIENDA, dependencia estatal, los derechos de los terrenos en los cuales se lleva a cabo la construcción de los edificios multifamiliares. En este caso las relaciones intergubernamentales de las dependencias desarrolladoras y facilitadoras de vivienda estarían marcadas tanto por la cooperación institucional y sus respectivas instancias legislativas (en este caso el cabildo de Xalapa para el otorgamiento de licencias de ocupación del espacio de alta densidad) como por el intercambio de información por parte de funcionarios para el cumplimiento de los requisitos necesarios para el proyecto.

Lo anterior podría atribuirse directamente a la coyuntura política partidista, donde se espera que los tres órdenes de gobierno emanados del mismo partido político (MORENA) cooperen sin mayor inconveniente a la hora de realizar proyectos o acciones que involucren

⁴ Hipólito Rodríguez Herrero en “Xalapa: La agenda de Desarrollo Urbano” conferencia en vivo transmitida en https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=1130894367354556&t=1180

intercambio de recursos e información. Si bien este es el caso, el factor partidista no es condición obligada de que relaciones de gobernanza entre las instituciones y actores involucrados en el desarrollo urbano se lleven a cabo de la mejor forma, como se explorará más adelante.

Aunque en el desarrollo inmobiliario en Xalapa los actores privados que lo impulsan ejercen presión sobre la administración municipal para la liberación de licencias y permisos, muchas veces en conjunto de actores políticos o intentando omitir requerimientos, la labor del gobierno local ha ido orientada a la contención de este tipo de prácticas debido a tratarse de un asunto de seguridad tanto ecológica ambiental como civil.

Algunos de los desastres ocurridos tanto en Xalapa como otros municipios del país son consecuencia directa de haber otorgado permisos a fraccionadores y constructores para llevar a cabo desarrollos inmobiliarios saltándose requisitos y estudios de impacto importantes: “Hay zonas que en los Altas de Riesgos están decretadas como áreas de inundación que te indican la vulnerabilidad ante inundaciones, derrumbes y otros sistemas naturales. La gente que compra ahí pone en riesgo su patrimonio y su vida por culpa de quienes buscan acelerar los trámites”.⁵

El derrumbe de una porción de terreno elevado en el Fraccionamiento Lucas Martin durante el año 2021 es un ejemplo de ello, se trató una ampliación autorizada en terrenos colindantes no solo en una zona de alto riesgo, sino que también a una zona perteneciente al ANP del archipiélago de bosques y selvas. Aquí los vecinos tienen una fuerte participación y cultura de la denuncia respecto a riesgo ambiental y se habían quejado con anterioridad de estas nuevas construcciones.

Este es uno de los motivos de la administración que comprende del 2018 al 2021 para no atender solicitudes de fraccionamientos nuevos en la ciudad de Xalapa, sumado a que la Comisión Municipal de Agua y Saneamiento (CMAS) no aprueba los estudios de factibilidad de abastecimiento de agua, requisito necesario para que la Dirección de Desarrollo Urbano otorgue licencias para proyectos de este tipo.

⁵ Entrevista a América Carmona Olivares

Por consiguiente, la actividad de los actores económicos inmobiliarios fue muy limitada en este periodo de gobierno, otorgando éstos un papel minoritario en las redes de toma de decisiones en conjunto con la administración municipal y llevándolos a desempeñarse como un grupo de presión demandante de espacio para la industria inmobiliaria, donde a menudo sus representantes declararon su inconformidad con los procesos a través de los cuales el gobierno municipal otorga o no licencias de construcción, considerándolos trabas y burocracia innecesaria.

3.3 Acciones e intereses de las ONGs y organizaciones ambientales

Con la expansión urbana acelerada que experimentó la ciudad de Xalapa desde finales de los años ochenta del siglo pasado, vino consigo el interés de numerosos grupos de la sociedad civil de oponerse a proyectos de desarrollos inmobiliarios o que se dedicaron a llevar a cabo denuncias tanto formales como informales sobre ocupaciones ilegales del territorio o bien que causaban daños al complejo ecosistema de bosques y selvas característico de la región capital de Veracruz.

En la opinión de activistas como Guillermo Fernández Curiel, el capital inmobiliario en Xalapa encabezado por las familias Fernández y Chedraui han sido las responsables de gran parte del daño a los ecosistemas de la ciudad en su búsqueda de espacios para el desarrollo de fraccionamientos, plazas comerciales y otros proyectos de construcción.

La razón que exponen las organizaciones ambientales de introducirse en la agenda del gobierno es la importancia que tienen los ecosistemas de la ciudad respecto a lo que se denomina servicios ambientales, los cuales incluyen el suministro de agua natural en el sistema subterráneo de mantos freáticos y la importancia que tiene la vegetación para la regulación de la temperatura, equilibrio fácil de romper a medida que avanza la mancha urbana, tanto por actividad del capital inmobiliario como por la falta de control por parte de las autoridades,

En ese sentido, los actores de las organizaciones medioambientales tienen una presencia como vigilantes del desarrollo urbano en Xalapa tan antigua como la aparición de grandes proyectos de construcción y la oleada de demanda de vivienda en el extrarradio de la ciudad,

presencia que se ha visto potenciada por la presencia de instituciones como la Universidad Veracruzana y el Instituto de Ecología (INECOL), cuyos académicos y estudiantes han provisto de conocimientos específicos a proyectos de los distintos órganos de gobierno, servido como funcionarios o se han sumado a organizaciones externas para la defensa del medio ambiente y el paisaje.

El INECOL, que cuenta con una sede en la ciudad, formula un Plan de Ordenamiento Territorial para la Región Capital de Xalapa con la finalidad de proveer una distribución óptima de las actividades económicas y el crecimiento urbano, donde su director, el Dr. Martín R. Aluja Schuneman Hofer, ha mencionado que este ordenamiento pasa imperativamente por la identificación de zonas a protegerse y restaurarse en pro de la biodiversidad y servicios ambientales de los ecosistemas. Este instituto sostiene que el plan de ordenamiento no es un acto de imposición, sino que debe significar un acto de deliberación y consenso entre todos los sectores de la sociedad, donde la academia y el gobierno deben compartir recursos y esfuerzos para su implementación.

A pesar de que los planes de ordenamiento toman en cuenta legislación y reglamentos de otros órdenes de gobierno como el decreto de Área Natural Protegida del Archipiélago de Bosques y Selvas, las acciones de los actores medioambientales constantemente están marcados por la denuncia de la poca eficiencia que se tiene en cuanto a la acción pública para dar cumplimiento a estos ordenamientos, la Red de Custodios del Archipiélago constantemente presenta denuncias formales o ante los medios de comunicación locales en contra de invasiones en las inmediaciones del ANP, aunque varios de sus miembros coinciden en que el decreto realizado en 2015 tiene varios vacíos legales de lo cual deriva que diferentes actores sigan dándole otro uso al área natural.

Luisa Paré, Doctora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y miembro de La Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental, así como de la Red de Custodios del Archipiélago entre otras organizaciones sociales y ambientales señala que una de las deficiencias del decreto es que no se realizó con

una lógica de deliberación y que en consecuencia actores como los ejidatarios de zonas como el Castillo se amparan contra lo que consideran una imposición.⁶

Otras complicaciones en torno al decreto de ANP y otras áreas naturales protegidas son las que expone Guillermo Rodríguez Curiel, al señalar que aunque el decreto pone sobre el papel la existencia de un área protegida, la acción pública para la delimitación y administración de ésta es prácticamente inexistente: “Cabe destacar que es un decreto muy bien elaborado muy bien diseñado pero como siempre ha sido, en el escritorio ¿A qué me refiero? que para la elaboración de una área nacional protegida se debe conformar un Comité Técnico y consultar a todos los actores por sujetos que está en el rededor y dentro del área que pretendes proteger”.⁷

Es por esto que las acciones de los actores de las organizaciones medioambientales están en gran parte dirigidas a cubrir estas deficiencias que tienen los gobierno municipal y estatal, pero con la característica de mantener un vínculo de cooperación con las redes de actores políticos y de instituciones académicas, al grado de presentarse una red capaz de generar acuerdos y acciones no solo al corto sino a largo plazo.

Diversas organizaciones como La Red de Custodios en cooperación con el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), La Universidad Veracruzana y el INECOL propusieron en el año 2020 la “Agenda Ciudadana por al Agua en la Zona Metropolitana de Xalapa”, un documento abierto a la ciudadanía en general para su retroalimentación que muestra a detalle un plan de acción en torno a la conservación y ampliación de las áreas protegidas dedicadas a la captación de agua en la red de cuencas hidrológicas de la región capital.

Esta agenda es un intento de promover la coordinación no solo entre las autoridades municipales sino entre otros órdenes de gobierno y sus instituciones con alcance metropolitano, abarcando los municipios de Xalapa, Banderilla, Tlalnelhuayocan, Coatepec, Emiliano Zapata, Jilotepec, Rafael Lucio, Xico y Coacoatzintla, lo cual pasa por la creación de mecanismos específicos de coordinación entre el Ayuntamiento de Xalapa y Comités de cuencas y el impulso de procesos de planeación intermunicipal.

⁶ Entrevista con Luisa Paré

⁷ Entrevista a Guillermo Rodríguez Curiel

En este documento, las organizaciones medioambientales fomentan el pensamiento hacia la acción metropolitana, una dimensión espacial poco frecuente en el actuar de otro tipo de actores como las organizaciones sociales populares e incluso en muchos de los actores políticos y gubernamentales, por lo que señalan como un problema principal el déficit de información en lo referente a la gestión de los recursos medioambientales.

Debido a esto, la mayoría de las acciones por parte de estos actores están encaminadas a la concientización y divulgación de conocimiento relativo a los ecosistemas locales, que buscan tener impacto en la manera en cómo se ocupa el espacio, los peligros y consecuencias que representa para el desarrollo urbano desorganizado.

La asociación civil “Desarrollo sustentable del Río Sedeño”, integrada en gran parte por vecinos de la zona del Fraccionamiento Lucas Martín por su colindancia inmediata con el Río Sedeño y una franja importante de área natural protegida perteneciente al archipiélago, han realizado acciones relacionadas al cuidado de esta zona, como el saneamiento y limpieza de río y un sendero de alrededor de 5.5km longitudinal al río que en el año 2019 fue beneficiaria de una inversión de 2.5 millones de pesos emitida por el Fondo de Aportaciones de los municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun-DF) (H. Ayuntamiento de Xalapa, 2019)

Así mismo, esta asociación civil de carácter medioambiental ha advertido a las autoridades locales las consecuencias de seguir con la urbanización en esta área, a parte del impacto ecológico de la actividad humana principalmente por lo accidentado y características del terreno del terreno, preocupaciones que en el año 2021 se vieron materializadas con el deslave de una porción de terreno elevado en el fraccionamiento Lucas Martín donde se llevaba a cabo un proyecto inmobiliario:

“Esa parte nunca debió haberse intervenido y ahí está el resultado. El deslave muy fuerte, arrastró con toda la vegetación. Nosotros hace algunos años, con apoyo de la Universidad Veracruzana con quien tenemos convenio, hicimos un trabajo de conservación de fijación de taludes, con el Dr. Romero Bello y sembramos toda esa parte para reforzar su estabilidad. Toda esa vegetación se vino abajo”. Francisco Vásquez, de la Asociación Civil Desarrollo Sustentable Río Sedeño (Noticias RTV, 2021)

La presencia de organismos no gubernamentales de carácter medioambiental también ha generado acciones conjuntas con el gobierno municipal como es el caso del proyecto City Adapt del Fondo Mundial para el Medio ambiente de la ONU, que se llevó a cabo en otras ciudades de Latinoamérica y El Caribe como San Salvador y Kingston con la finalidad de impulsar políticas públicas de la mano de instituciones y la ciudadanía que fortalecieran la adaptación de los gobiernos frente al cambio climático.

El programa desarrolla acciones en varios ámbitos de la vida urbana de la ciudad de Xalapa en un esquema que denomina de gobernanza medioambiental, puesto que actúan en coordinación de instituciones de gobierno federales, estatales y municipales, así como con la iniciativa privada tanto de capital nacional como local y pequeños liderazgos a nivel colonia.

Sergio Angón, director del programa City Adapt de la ONU, quien se desempeñó como subdirector de en la dirección del Medio Ambiente del Ayuntamiento de Xalapa durante la administración de 2015 a 2018, se ha encargado del acercamiento a las autoridades para la implementación de programas de captación de agua pluvial en viviendas y escuelas así como el asesoramiento en el desarrollo urbano relativo a la vulnerabilidad de la ciudad ante eventos climatológicos extremos como tormentas tropicales, inundaciones y derrumbes.

En ese sentido, el grado de cooperación con el gobierno municipal ha sido elevado, puesto que el proyecto ha sido bien recibido por parte de las autoridades: “Las direcciones del Ayuntamiento de Xalapa empezaron a compartir información y se formó un grupo intersectorial que analizará la obra pública para 2020 con un enfoque de cambio climático y AbE. Esperamos que algunas de las infraestructuras a realizar el año próximo integren soluciones basadas en naturaleza”⁸

Para la implementación de acciones conjuntas a nivel municipal, el director del proyecto destaca que han sido de gran importancia la figura de centros de gestión comunitaria municipal como puntos nodales entre la planeación y la implementación de las políticas públicas impulsadas en conjunto con el gobierno:

⁸ Sergio Angón en un acto público de presentación del Análisis de Resultados de Estudios de Vulnerabilidad en Materia de Medio Ambiente

“El tema de la gestión política es súper importante en todos los niveles porque la planeación para el desarrollo de la ciudad y casi todo lo que sucede en ella tiene un contexto político. Entonces estos centros de gestión comunitaria tienen ese enfoque de concentrar ese conocimiento local y de liderazgos positivos o negativos, pero también de apoyar a la ciudadanía en esa interacción con el Palacio Municipal. Por eso es que nosotros encontramos en esos centros de gestión comunitaria los principales aliados ellos tienen muy bien la pintura de cómo y por qué suceden las cosas y eso para nosotros es fundamental”⁹

City Adapt también ha trabajado con organizaciones como la Red de Custodios en el intercambio de información y conocimientos de la complejidad en la que esta inmersa la ciudad de Xalapa y las implicaciones que tiene el desarrollo urbano para la ecología de la región. El grado de interacción que alcanzan estas organización y proyectos con otro tipo de actores y liderazgos nos permite hablar de una red de asuntos bien establecida por lo menos en el ámbito medioambiental, aunque no esté exenta de ser entorpecida por complejidades políticas externas como se verá más adelante.

3.4 Alcances y acciones del gobierno local en la generación de gobernanza

El papel de los gobiernos locales frente al escenario de complejidad política que implica el desarrollo urbano de una ciudad implica la tarea de generar condiciones de gobernabilidad, es decir, de mantener un equilibrio dinámico de los intereses y demandas sociales emergentes de los distintos actores y sectores de la sociedad civil. Esto, de acuerdo con el enfoque de la gobernanza es logrado a través de arreglos y articulación de los intereses y recursos donde el gobierno funge como el director de los esfuerzos para la implementación de políticas y acciones publicas resultado de la deliberación entre las partes involucradas.

Alcanzar este equilibrio no es una tarea fácil y varía en función de la realidad a la que se enfrentan los distintos gobiernos de diferentes ciudades o regiones. En ese sentido, los alcances que tendrán las acciones de los gobiernos están condicionadas no solo por los

⁹ Entrevista a Sergio Angón.

diferentes contextos geográficos sino también por los intereses de los actores, su economía, implicaciones intergubernamentales, marcos jurídicos, etc.

Podemos decir entonces que estos alcances corresponden a varios contextos, en el caso de la ciudad de Xalapa el contexto social corresponde al de la mayoría de ciudades de tamaño medio capitales de una entidad federativa donde los flujos migratorios del siglo pasado tuvieron por diversas razones como resultado, por una parte, periferias urbanas fuera de los alcances de los ordenamientos territoriales urbanos y por otra un desarrollo urbano caracterizado por la entrada del gran capital inmobiliario.

Es por esto por lo que las dinámicas de los actores sociales en torno a este escenario históricamente han estado marcadas por la búsqueda de espacios para vivienda como se expuso en el contexto de los actores sociales en el segundo capítulo, donde diversos movimientos sociales demandantes de vivienda se introdujeron a acciones de gestión del territorio.

El papel del gobierno municipal desde entonces ha ido cambiando conforme ha habido cambios en la esfera nacional. Grupos como Antorcha Campesina que con anterioridad se introducían en dinámicas de la reproducción del poder políticos en alianza con actores políticos y gubernamentales hoy en día tiene menor presencia en el país, como es el caso de Xalapa.

Anteriormente, estas organizaciones retroalimentaban el sistema clientelar al emitir apoyo político para el partido hegemónico del siglo XX, que continuó dominando en el Estado Veracruz en varios municipios y en el poder legislativo casi dos décadas posteriores a la alternancia política del año 2000 punto de inflexión de la categorización del Partido de la Revolución Institucional como partido hegemónico.

Las dinámicas de apoyo político por parte de los miembros de Antorcha Campesina a políticos aspirantes a un cargo de elección popular como la presencia municipal o diputaciones a cambio de apoyo en la adquisición y regularización de terrenos, principalmente en las periferias de Xalapa, actualmente están convertidas en acciones oposición a la administración municipal.

En ese sentido, las acciones del gobierno municipal se han tornado hacia la contención de las acciones de los actores de esta organización en específico respecto a prácticas como invasiones, otorgamiento de recursos públicos y/o gestión de obras públicas. Los intentos de invasiones fueron bloqueados y neutralizados en su totalidad a pesar de los actos de protesta recurrentes de Antorcha.

Sin embargo, eso ni significa la administración municipal haya hecho caso omiso de las demandas de esta organización en colonias donde mantienen presencia, sino que las gestiones de estas obras y la atención a tramites a asentamientos con estado irregular se llevó a cabo a través de los funcionarios de la Dirección de Desarrollo Urbano y la Dirección de Obras Públicas sin que existieran intermediarios.

Para Rafael Pérez Sánchez, Regidor Tercero del Cabildo de Xalapa, comisionado de Tránsito y Movilidad urbana, las principales acciones de protesta en contra de la administración municipal en materia de desarrollo urbano fueron impulsadas por motivaciones ideológicas de organizaciones habituadas a influir en la asignación de recursos y puestos para la toma de decisiones: “Cuando hay una administración que emana de un partido político diferente a los que siempre han estado gobernando, grupos que han estado en otras administraciones atendidos o desatendidos empiezan a protestar. Sobre todo, hay grupos que se prestan a protestar porque el Gobierno es diferente a su situación ideológica y eso se entiende, pero se les atiende. Esta administración tuvo fuertes manifestaciones, afortunadamente a través del diálogo se pudo consensuar.”¹⁰

El hecho de que el gobierno municipal tuviera la capacidad de trasgredir las prácticas clientelares de esta organización corresponde a la coyuntura política favorable al partido por el cual resultó electo, el Movimiento Regeneración Nacional. Este escenario dio margen de maniobra a las autoridades para contener el desarrollo urbano desregulado y llevó a otros actores sociales a ganar protagonismo, principalmente pequeñas organizaciones vecinales y ambientalistas.

Sin embargo, si bien la coyuntura política electoral ha favorecido al gobierno municipal en su margen de maniobra respecto al desarrollo urbano frente a determinados grupos, existen

¹⁰ Entrevista a Rafael Pérez Sánchez

diversas limitantes para la administración municipal en torno a los conflictos territoriales, especialmente cuando abarcan áreas naturales protegidas.

Activistas sociales y ambientales como Guillermo Rodríguez Curiel explica que las limitaciones legales para la acción municipal son uno de los principales problemas, haciendo alusión a la problemática que existe para que los ejidatarios de El Castillo cumplan con las normatividad de área natural protegida: “Los ejidatarios de El Castillo hacen lo que les pega la regalada gana con sus terrenos porque la Ley así se los permite a pesar de ser un área natural protegida, entonces venden y venden en la zona rural de Xalapa que es parte de este archipiélago”.¹¹

En otras palabras, el hecho de que el poder ejecutivo en los tres niveles de gobierno sea emanado del mismo partido no implica necesariamente mayor facilidad de la gobernación urbana, sino que las relaciones intergubernamentales, partidistas y marcos jurídicos se introducen en la complejidad total del escenario del poder urbano. Rodríguez Curiel añade que los alcances del gobierno municipal también están limitados por el modelo económico de especulación de la tierra, puesto que el ejemplo de El Castillo pone en evidencia como la reglamentación puede ser burlada u omisa en cooperación de funcionarios de diversas dependencias de gobierno.

Pese a esto, miembros del empresariado local de Xalapa y el resto del Estado de Veracruz han manifestado que el gobierno local se ha mostrado inflexible ante las iniciativas de inversión privada en materia de desarrollos inmobiliarios y otros proyectos de infraestructura. Carlos Abreu, quien fue Presidente de la delegación xalapeña de la Cámara Nacional de la Industria de la transformación (CANACINTRA) y actual presidente de la Asociación “Semillero Empresarial para el Desarrollo de México” señala como uno de los principales problemas para el gremio empresarial a la hora de generar acciones conjuntas con el gobierno municipal es la poca agilidad con la que se otorgan permisos de construcción y cambios del uso de suelo: “La gente que tiene capital de inversión se está llevando ese dinero a otras entidades federativas. Y están dejando de invertir aquí. En ese sentido, Veracruz Puerto

¹¹ Entrevista a Guillermo Rodríguez Curiel

trabaja en una forma muy distinta a Xalapa Ellos agilizan los permisos para que puedan empezar las obras, acá entra en muchos tecnicismos y detienen los temas de inversión”.¹²

Esta visión va en la misma dirección de las organizaciones sociales como Antorcha Campesina que señalan la falta de interés del gobierno municipal de integrarlos en la agenda pública, pero parece confirmar el papel que tuvo la administración respecto a la contención de la participación de otros actores en el desarrollo urbano.

Además, tanto actores del sector empresarial como social han señalado como una de las principales limitantes del gobierno municipal la falta de experiencia de sus funcionarios, lo cual podría explicarse por la poca trayectoria del Movimiento Regeneración Nacional encabezando gobiernos, siendo Xalapa uno de los primeros municipios en ser gobernados por este partido, al punto de que el subejercicio en obras públicas fue relativamente frecuente.

Sin embargo, el alcalde Hipólito Rodríguez Herrero y las autoridades municipales argumentaron que las obras públicas se llevaron a cabo con menos recursos de lo previsto, ejemplo de buen desempeño de las finanzas públicas, a lo que otros han llamado inexperiencia y falta de capacidad para destinar esos recursos eventualmente devueltos a la Federación a problemas relacionados a infraestructura urbana, abasto de agua y daños a áreas naturales protegidas, aspectos que interesan a actores de todos los sectores de la población.

Por una parte, los actores sociales y medioambientales lamentan que no exista asignación de recursos a las áreas naturales protegidas, así como la carencia de una estructura para su administración, cuidado y difusión de su importancia, Por otro, los actores del sector empresarial señalan que los recursos devueltos a la Federación hacen falta en aquellos lugares a realizar proyectos de inversión de capital inmobiliario.

A pesar de esto, la conexión de actores medioambientales con actores gubernamentales parece ser una de las redes que mayor alcance ha tenido respecto a acciones conjuntas e intercambio de recursos e información a largo plazo. El caso de la Red de Custodios del Archipiélago es un caso sobresaliente, no sin que sus miembros mencionen las limitantes que

¹² Entrevista a Carlos Abreu

tiene el gobierno municipal respecto al marco jurídico de las reservas ambientales o territoriales.

La cooperación con el programa City Adapt demuestra la capacidad y alcance que tiene el gobierno en la generación de gobernanza en materia socioambiental a largo plazo y con trascendencia partidista (a pesar de la alternancia política), puesto que los orígenes del programa tiene antecedentes desde 2013 con el Plan de Acción Climática Municipal (PACMUN) y la iniciativa del director del programa, Sergio Angón, entonces subdirector de Medio Ambiente durante la administración municipal de Américo Zúñiga Martínez (2014-2017)

Angón presenta como una oportunidad que la administración municipal se haya mostrado bastante receptiva al proyecto y a sus objetivos, en su propio artículo denominado “Ventanas de oportunidad para la adopción del enfoque de adaptación al cambio climático basado en ecosistemas (AbE) en la planeación urbana de Xalapa” demuestra mediante entrevistas a funcionarios y miembros de la sociedad civil que el 64% de las opiniones encuentran que el gobierno municipal de 2018-2021 es ecologista, sensible a la problemática ambiental y que en efecto ha impulsado acciones en materia de adaptación al cambio climático.

Los diferentes actores tomaron con alta expectativa el hecho de que el MORENA se colocara a la cabeza de los gobiernos federal, estatal y municipal en el sentido de que las relaciones intergubernamentales fluyeran a favor de la resolución de conflictos y de la unificación de los esfuerzos en la movilización de recursos en torno a problemas de índole territorial, sumado a que este mismo partido domina tanto el Congreso de la Unión como el Congreso del Estado de Veracruz.

Sin embargo, las implicaciones intergubernamentales de la gobernanza urbana no han estado exentas de incidentes entre los órdenes de gobierno como ya se exploró en el caso de la cancelación de la construcción del cuartel de la Guardia Nacional en el Parque La Loma donde el gobierno municipal a petición de organizaciones sociales y medioambientales tuvo que oponerse a una decisión tomada previamente por el gobierno Estatal a petición del gobierno Federal y finalmente buscar un nuevo espacio para la construcción del cuartel. Viéndolo desde otra perspectiva podría decirse que la cuestión partidista ayudó a que el incidente no trascendiera a un nivel de conflicto intergubernamental, pero si demuestra que

los canales de comunicación entre órdenes de gobierno no son del todo operativos en cuanto a la toma de decisiones.

Las implicaciones políticas al interior del partido en el poder en el municipio de Xalapa y el Estado de Veracruz también generan condiciones de adversidad a acciones previamente convenidas entre la administración municipal y otras redes de actores. Un caso sobresaliente en este aspecto es el proyecto de recuperación de un Área Natural Protegida denominada “Santuario de las Garzas” en la zona noroeste de la ciudad. Se trata de una zona de 15 hectáreas de extensión que el gobierno del Estado cedió al Ayuntamiento de Xalapa para su rescate e intervención, en gran parte debido a que en esta zona sufre de altos índices de deterioro ambiental e incidencia delictiva, siendo el escenario frecuente de feminicidios.

La restauración estaría a cargo de diversas organizaciones sociales y ambientales con financiamiento y planeación del programa City Adapt de la ONU y autorización y coordinación con el gobierno municipal y estatal y diversas dependencias donde se canceló dicho proyecto con la intención de que dicha restauración quedara a cargo del gobierno estatal y favorecer a una persona miembro de la Cámara de Diputados Federal que buscaba promoverse como aspirante a la presidencia municipal, quien realizó un recorrido por la zona y anunció la intervención del gobierno del estado, empezando por una jornada de limpieza.

En ese sentido, un proyecto de recuperación de un espacio público con acciones basadas en el método científico con alcances intergubernamentales, interinstitucionales y multisectorial fue afectado por intereses políticos en un año electoral, sin que la autoridad municipal pudiera hacer mucho por salvar los acuerdos preestablecidos. El gobierno del Estado de Veracruz terminó por negar la intervención de las organizaciones involucradas en el proyecto a través de Patrimonio del Estado, dejando el plan sin sustento jurídico.

Como es visible, la disputa por el territorio no siempre se mueve en la dimensión de los intereses económicos como la especulación de la tierra o sociales como la lucha por la búsqueda de vivienda, sino que los intereses políticos también se añaden a la complejidad de las dinámicas del poder urbano. Los intereses políticos de los actores gubernamentales estatales parecen limitar los alcances del gobierno municipal, a pesar de (o quizás sobre todo por) estar alineados con el mismo partido.

Si bien las dinámicas de reproducción del poder político mediante mecanismos clientelares se han visto considerablemente contenidas gracias que la coyuntura política nacional, parece ser que al interior del Ayuntamiento Municipal estas prácticas han querido ser replicadas por pequeños liderazgos, tal es el caso de la denuncia que puso el Ayuntamiento en contra de un regidor del Cabildo Municipal por presuntamente promover el cambio de uso de suelo en un predio denominado “La Palma” en el ejido El Castillo a personas a fines al edil, utilizando su cargo en la comisión de asentamientos humanos, fraccionamientos, licencias y regularización de la tierra para acelerar los trámites correspondientes.

La denuncia al regidor por parte del Ayuntamiento según las autoridades corresponde a un tema de ética política, sobre todo teniendo en cuenta que el edil acusado pertenece a MORENA, mismo partido del presidente municipal y de la entonces síndica Ivonne Cisneros Luján, principales promotores de la denuncia: “Aquí el tema es un predio conocido como La Palma, que se encuentra en la congregación El Castillo, donde el Regidor tendría intereses. En consecuencia, lo más saludable desde un punto de vista ético es separarlo del tema”¹³

Los dos ejemplos anteriores (el caso del Santuario de las Garzas y el conflicto de intereses en La Palma) ponen de manifiesto que el territorio es un recurso valioso en las dinámicas de reproducción del poder político más allá de la geografía electoral, incluso en pequeños casos y actores aislados frente a las prácticas clientelares masivas del siglo pasado. La acción de denuncia del Ayuntamiento a un regidor de su propio partido, pero la subordinación a intereses de actores de otros ordenes de gobierno igualmente del mismo partido nos da pistas sobre los alcances que tuvo la administración municipal de 2018-2021.

Desde el punto de vista de los funcionarios municipales, consideran las acciones durante la administración sí frenaron mucha de la ocupación irregular del territorio: “Independientemente que esté bajo su resguardo o bajo su responsabilidad jurídica, para hacer hacerlo más preciso, el gobierno municipal sí asumió esa convocatoria para frenar esta ocupación ilegal del suelo esta convocatoria para frenar la ocupación ilegal de suelo orientando siempre hacia las zonas de más aptas para el crecimiento para el asentamiento

¹³ Hipólito Rodríguez Herrero en comunicado 709 del H. Ayuntamiento de Xalapa

humano pero también frenando cuando fuera necesario para evitar la ocupación de áreas verdes de vialidades y del espacio público en general.”¹⁴

Conclusiones

Profundizando en las acciones específicas de los actores políticos, económicos y sociales en torno a la expansión urbana se pueden observar varios elementos que caracterizan la interacción en red de todos ellos respecto a sus intereses en el territorio. Lo primero es que claramente sus acciones no son hechos aislados, sino que se entrelazan, conjugan o se antagonizan de acuerdo con sus respectivas agendas y contextos en escenarios de conflicto y consenso, donde el gobierno municipal y la coyuntura política partidista si ha tenido un papel determinante.

Esto es visible a través de varios acontecimientos que fueron explorados en este capítulo, como la reproducción del poder político a través del clientelismo y la promesa de acceso a la vivienda gestionada por líderes sociales de diversas organizaciones, una dualidad de oferta y demanda que por mucho tiempo marcó la expansión urbana de la ciudad de Xalapa y muchas otras a lo largo y ancho del país.

Si bien la demanda de vivienda popular ya no se satisface mediante esta dualidad entre liderazgos y clientelismo político, las invasiones a pequeña escala y aparición de asentamientos irregulares en la periferia de la ciudad se añade actualmente a la complejidad de la expansión urbana donde por si sola, la región presenta características geográficas y ecológicas importantes para la sostenibilidad de la vida urbana, como es la recarga de los mantos freáticos, reservorio de fauna y flora y zonas de amortiguamiento térmico.

Sumado a lo anterior, la presión del mercado inmobiliario y de agentes especuladores de la tierra coloca al gobierno municipal al frente de un amplio espectro de problemas relacionados al desarrollo urbano: por una parte, los asentamientos irregulares populares establecidos en zonas de alto riesgo comúnmente son zonas donde prolifera la miseria urbana y otros problemas adyacentes como alta incidencia delictiva y vulnerabilidad ante sistemas naturales. Del otro lado, el tipo de ocupación del territorio correspondiente a desarrollos

¹⁴ Entrevista Juan Vergel Pacheco

inmobiliarios y fraccionamientos ha sido con frecuencia trasgresor de la legislación referente a áreas naturales protegidas y otras reservas, aprovechando los vacíos y deficiencias de la misma.

Esto también da pauta a que a las redes de actores en torno a la gobernanza urbana se introduzcan actores y organizaciones dedicadas a la defensa ambiental y preservación de los espacios ante los patrones de ocupación irregular, ilegal o dañina para la vida, grupos que cuenta con importante influencia en la toma de decisiones del gobierno municipal, al grado de que la administración 2018-2021 es considerada como “ambientalista” por varias personas, lo que habla de una red bien establecida respecto a asuntos del medio ambiente, integrada por funcionarios y miembros de la sociedad civil cercanos a la academia e instituciones como la Universidad Veracruzana y el INECOL.

De ello también deriva que en el municipio fuera capaz de instalarse y llevar a cabo operaciones el programa de la ONU para la adaptación del cambio climático, proyecto que requiere el entrelazamiento de actores, funcionarios y recursos provenientes de distintos sectores de la sociedad y los gobiernos locales, lo cual ya nos habla de la existencia de “infraestructura” previa en materia de movilización de recursos y actores con los conocimientos técnicos para la persecución de los objetivos de City Adapt, donde los liderazgos políticos desempeñan un papel importante.

La acción limitada de los grupos empresariales en la expansión urbana, el freno a las ocupaciones ilegales o invasiones y el impulso a proyectos de vivienda social parecen consolidar el papel del gobierno municipal de contención y control del desarrollo urbano pero al mismo tiempo los coloca en una situación de vulnerabilidad ante la opinión pública, especialmente ante los representantes de conglomerados empresariales interesados en el dinamismo económico que trae consigo la actividad de la industria inmobiliaria.

Aún así, las organizaciones defensoras del medio ambiente consideran que los esfuerzos y alcances del gobierno son muy limitados en la generación de acciones que limiten la sobreexplotación de recursos naturales y la depredación del territorio, sumado a que los intereses políticos pueden ser una gran limitante en la ejecución de proyectos intergubernamentales o interinstitucionales, sumado a la resistencia de algunos sectores a la

primacía de los ordenamientos restrictivos o de reservas ecológicas ante la posibilidad de generar ganancias económicas.

Por último, aunque el factor partidista en principio pueda tener la expectativa de fungir como un catalizador positivo en las redes de gobernanza que involucran actores o instituciones de diferentes órdenes de gobierno, esto no siempre funciona así y es incluso posible que órdenes como el gobierno Estatal tiendan a ver como prioritarios sus propios intereses y tratar extender sus alcances al orden de lo municipal, limitando los de éste último, sin que esto signifique que el gobierno municipal no pueda servir como plataforma de apoyo a otros grupos de actores para la defensa de sus propios intereses, como el caso expuesto del cuartel de la Guardia Nacional detenido por un conglomerado de organizaciones civiles y vecinales.

En suma, las acciones e intereses de los actores presentados en este capítulo muestran cómo el territorio, por ser un recurso vital y limitado, es escenario de conflictos de naturaleza política, donde las acciones del gobierno municipal generan tanto simpatías como resistencias en su intento de generar un equilibrio de las demandas sobre el territorio provenientes de distintos sectores de la población, al mismo tiempo que se le hace frente a problemas que trae consigo la propia expansión de la ciudad como la prestación limitada de servicios básicos, escasez de agua, pobreza y contaminación de todo tipo.

Conclusiones generales.

Las ciudades, puntos neurálgicos en el desempeño de las actividades económicas y centros políticos tomadores de decisiones, cobran cada vez mayor importancia debido a la tendencia de crecimiento que vienen experimentando desde mediados del siglo pasado. En conjunto con la coyuntura nacional de descentralización y alternancia política, el crecimiento de la población urbana trajo consigo la aparición de nuevas dinámicas a nivel político observables desde lo local y especialmente en las ciudades medias del país.

Para la ciencia política surge entonces la necesidad de entender cómo los gobiernos hacen frente a esta nueva complejidad política derivada del empoderamiento de otros sectores de la sociedad civil tan diversos como el contexto de pluralismo político puede llegar a proyectar y en un escenario reducción de los alcances de los gobiernos en cuestión de toma de decisiones y margen de maniobra ante escenarios cada vez más dinámicos.

El enfoque de la gobernanza ofrece un marco de análisis adecuado a esta situación, donde los gobiernos se encuentran frente a escenarios de poder y recursos dispersos (financieros y de información) entre una amplia multiplicidad de actores, por lo que su papel está en la generación de un equilibrio dinámico de los intereses de cada actor o grupo de actores y su propia agenda. Llevando lo anterior al escenario del proceso complejo que supone la expansión de una ciudad, hemos visto en el desarrollo de esta tesis que se trata de un proceso de conflicto y mediación política desde sus diferentes aristas, hablando entonces de la gobernanza urbana.

La diversidad de asuntos y actores involucrados (redes) demuestran no solo la naturaleza política del problema de la gobernanza urbana, sino que también deja de manifiesto la complejidad que supone para los gobiernos locales generar las condiciones que le permitan generar respuesta a las demandas sociales, teniendo en cuenta no solo el contexto político partidista sino también aspectos geográficos, económicos y ecológicos que suscitan en torno a un recurso estratégico: el territorio.

No sólo porque toda actividad humana y por lo tanto política se lleve a cabo en el territorio, sino también por la disputa que conlleva el control y explotación de los recursos que contiene

al interior o por su potencial económico en las dinámicas de especulación de la tierra en el desarrollo urbano, el territorio en la ciudad de Xalapa ha demostrado ser un recurso que aglutina intereses de todos los sectores de la sociedad, mismo que por sí solo presenta características de gran valor por los servicios ecológicos que provee a la región capital del Estado de Veracruz.

La parte intermedia de este estudio se ha dedicado a explorar y demostrar como estas características o contextos potencializan la complejidad de los problemas a los que se enfrentan los gobiernos locales actuales y como alrededor de esto se generan redes de actores sobre asuntos específicos, cuyos participantes tiene como común denominador el interés por el territorio y sus recursos aunque con destinos fines.

Las observaciones en el caso de Xalapa indican que la red de actores y asuntos establecida en torno al cuidado del medio ambiente y la preservación de los ecosistemas es con amplia ventaja la que más capacidad tiene de influir en las decisiones del gobierno municipal, esto debido a que sus miembros se han desempeñado como activistas desde el mundo académico, vecinal y de la administración pública en muchos casos como es el caso de la Red de Custodios del Archipiélago de Bosques y Selvas.

Lo anterior ha posibilitado la cooperación con organismos internacionales como la ONU en la operación del programa City Adapt usando y reforzando la red existente de asuntos medio ambientales, no sin que esto se vea exento de ser afectado por las implicaciones políticas partidistas que supone la interacción entre actores políticos y los intentos de reproducción de sus intereses, tal como fue explorado en el tercer capítulo.

Aunque el factor partidista, aparentemente favorable, de los tres niveles de gobierno alineados a la misma fuerza política, MORENA si puede significar un elemento beneficioso en los procesos políticos de gobernanza, como por ejemplo la producción de vivienda social en el municipio de Xalapa en terrenos que pertenecen al gobierno estatal a iniciativa de una dependencia federal, también puede darse el caso de que determinados actores de niveles de gobierno superiores traten de imponer decisiones sobre actores y proyectos de ordenes inferiores, por lo que se concluye que el factor partidista no es determinante en los procesos de gobernanza, aunque sí que amplía el margen de maniobra del gobierno local en algunos aspectos.

De acuerdo con las personas entrevistadas, el hecho de que el gobierno municipal y los funcionarios públicos generen condiciones de correcta gobernanza en torno a los asuntos públicos corresponde mayoritariamente a un asunto de voluntad política por parte de los tomadores de decisiones, tanto funcionarios como aquellos ciudadanos que por voluntad y cultura política se involucran en estos procesos, considerando que las instancias legales como el cabildo abierto y leyes de participación ciudadanas quedan en un segundo orden de importancia.

Pese a que el gobierno municipal dio mucha atención a los asuntos medio ambientales, no significa que los actores de estas redes consideren que se avanzó demasiado en los intereses que protegen y los actores de otros sectores como los económicos, empresariales e inmobiliarios vieron frenados sus avances casi en su totalidad, siendo esta la red con menos presencia en la toma de decisiones en torno al desarrollo urbano debido, precisamente, a la influencia de la red de actores medioambientales y otras instituciones encargadas de emitir estudios de impacto ambiental y de uso de recursos hídricos.

Aunque el factor partidista si fue un factor determinante a la hora de darle al gobierno municipal mayores alcances en la limitación de las acciones de otros actores sobre el territorio como el caso de grupos invasores, colonos y fraccionadores a fines a otros partidos como el PRI, existen limitaciones presupuestales, de recursos hídricos, territoriales y legales que dificultan que el papel de mediador y director de los asuntos públicos del municipio de Xalapa se lleve a cabo.

En ese sentido, la hipótesis planteada al principio de esta investigación respecto a que algunos problemas e intereses de los actores involucrados en la complejidad sociopolítica en torno al territorio y su ocupación generan condiciones que dificultan el establecimiento de canales de gobernanza en la toma de decisiones queda comprobada a través de la exploración del comportamiento de los actores y las acciones del gobierno local.

La ciudad de Xalapa ha hecho lo que ha podido con lo que ha tenido para tratar de dirigir el desarrollo urbano y mediar los conflictos en su territorio en ese proceso, apoyándose de la coyuntura política partidista nacional para limitar las acciones de otros grupos como Antorcha Campesina y pudiendo contener los desarrollos inmobiliarios apoyándose de las

redes de actores medioambientales y sociales quienes hacen una labor de divulgación de la importancia de la preservación de los ecosistemas locales.

Fuentes consultadas.

- Cárdenas, A. V. (2013). Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de la política urbana y gobernanza urbana. *Estudios Políticos*, 218-241.
- Cadena, C., Cruz, G., & Franco, S. (2012). *Agua potable y redes de política pública. Entre la captura y la exclusión. Caso de los comités independientes de agua potable en el municipio de Toluca.* (F. Porras, Ed.) México: Instituto de investigaciones José Ma. Luis Mora.
- Camou, A. (2013). *Gobernabilidad y democracia.* Mexico: Instituto Federal Electoral.
- Castells, M. (1996). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol 1.* México: Siglo XXI.
- Castillo Pérez, E. A. (2012). Elementos para la vinculación de las organizaciones de la sociedad civil: Hacia una gobernanza del agua en la zona Metropolitana de Xalapa. Veracruz. *Tesis de Maestría.* Tijuana, Baja California, México: EL Colegio de la Frontera Norte.
- Castro, L. C. (2021). Gobierno bierto municipal, la experiencia de Xalapa. *Enfoques Jurídicos*, 25-48.
- Catalá, P. (2005). Modos de gobernación de las sociedades globales. En A. C. Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 145-172). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CENVI. (08 de Septiembre de 2021). *Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos A. C.* Obtenido de El programa de vivienda para las areas periféricas de Xalapa, Ver.: http://www.cenvi.org.mx/dubai_ganadores1998.html
- Cerrillo, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Levi-Faur, D. (2012). *Oxford Handbook of governance.* Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- City Adapt. (07 de Septiembre de 2021). *City Adapt: Reconectando ciudades con la naturaleza.* Obtenido de <https://cityadapt.com/>
- City Adapt. (2021). *Soluciones basadas en Naturaleza para la gestión del agua.* Xalapa: ONU: Programa para el medio ambiente.
- López, M. V. (2011). *Gobernanza urbana y utilización de TIC. indicadores de la democracia local en México.* Granada, España: Union Iberoamericana de municipalistas.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza y gestión pública.* México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar-Miranda, A. (2015). Municipio y gobernanza. En A. Aguilar-Miranda, A. Inoue-Cervantes, & K. R. Ramírez-González, *Desarrollo Municipal, una visión contemporánea* (págs. 43-56). Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.

- Antorcha Campesina. (09 de Septiembre de 2021). *¿Cómo trabajan los activistas de Antorcha?* Obtenido de <http://www.antorchacampesina.org.mx/antorcha2.html>
- Arcudia Hernández, C. (2012). La descentralización municipal en México: Nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al artículo 115 de la Constitución. *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas.*, 235-251.
- Avis, W. (2016). *Urban Governance*. Birmingham: UK: GSDRC.
- Börzel, T. A. (2012). *¿Qué tiene de especial las policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea*. Madrid: Centro Robert Schuman. Obtenido de <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>
- Baskin, D. (1970). American Pluralism Theory, Practice and Ideology. *Chicago Journals*, 71-95.
- Benítez, G., Pérez Vazquez, A., Nava Tablada, M., Equihua, M., & Alvarez Palacios, J. L. (2012). Urban expansion and the environmental effects of informal settlements on the outskirts of Xalapa city, Veracruz, México. *Environment & Urbanization*, 149-166.
- Dávila, M. I. (2013). *Poder local en San Luis Potosí 1980-2009. Una aproximación a través del régimen urbano*. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis.
- Escamilla, V. H. (1996). Las políticas públicas desde la perspectiva de las redes sociales: un nuevo enfoque metodológico. *Política y cultura*, 37-60.
- EyS Municipales. (21 de Noviembre de 2019). *Revista Equipamiento y Servicios Municipales*. Obtenido de <https://www.eysmunicipales.es/actualidad/la-ciudad-mexicana-de-xalapa-se-adapta-al-cambio-climatico-de-la-mano-de-la-naturaleza>
- Flisfisch, Á. (1987). Gobernabilidad y consolidación democrática. *Revista Mexicana de Sociología*, 113-133.
- García, A. (18 de Abril de 2018). Piperos saquean río Pixquiac: LAVIDA. Xalapa, Veracruz, México.
- Gobierno del Estado de Veracruz. (2015). Gaceta Oficial. *Sumario Gaceta Oficial* (pág. 51). Xalapa: Gobierno del Estado de Veracruz.
- González, R. J. (2013). *Actores sociales y producción de gobernanza en la escena local mexicana: El caso de Amatlán de los Reyes, Veracruz, 2000-2013*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.
- Guerrero De León, A. A., R.W. , P. G., Martínez Rivera, L. M., Salcido Ruiz, S., Meza Rodríguez, D., & Bustos Santana, H. R. (2010). Gobernanza y participación social en la gestión del agua en la microcuenca El Cangrejo, en el municipio de Autlán de Navarro, Jalisco, México. *Economía, Sociedad y Territorio* , 541.567.
- H. Ayuntamiento de Xalapa. (9 de 7 de 2019). *Coordinación de Comunicación Social*. Obtenido de COMUNICADO 2560: https://ayuntamiento.xalapa.gob.mx/zh/web/coordinacion-de-comunicacion-social/comunicados/-/asset_publisher/roRD6p9QZQ9K/blog/en-xalapa-sociedad-sensible-al-cuidado-

ambiental/20143?_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INST
ANCE_ro

- Heifetz, R. A. (2000). *Liderazgo sin respuestas fáciles*. Barcelona: Paidós.
- Hensler, L., & Lobato Curiel, V. A. (2017). *El aprendizaje como elemento transformador en la construcción de procesos de gestión compartida y participativa del territorio: El caso de la Red de Custodios del Área Natural Protegida Archipiélago de Bosques y Selvas de Xalapa*. San Luis Potosí: Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad Veracruzana.
- Hensler, L., & Mercon, J. (2020). Áreas Naturales Protegidas como territorios en disputa: intereses, resistencias y acciones colectivas en la gestión compartida. *Sociedad y Ambiente*, 180-211.
- Hernández Quiñones, M. (2016). *Sociedad civil, gobierno y transformaciones urbanas*. Xalapa, Veracruz: Universidad Veracruzana.
- Hevia, F. J. (2015). Construcción de capacidades estatales y patrones de relación Gobierno-ciudadanos en México: un análisis del nivel subnacional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 107-134.
- IFAI. (2012). *Alianza para el Gobierno Abierto*. Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- INAFADED. (27 de 07 de 2021). *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México*. Obtenido de Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México:
<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM30veracruz/municipios/30087a.html#:~:text=Los%20primeros%20espa%C3%B1oles%20que%20llegaron,de%20costa%20veracruzana%20a%20Tenochtitlan.&text=Con%20ese%20fin%20se%20fund%C3%B3,encuentra%20construido%20el%20parq>
- INEGI. (24 de 07 de 2020). *INEGI*. Obtenido de
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_ver.pdf
- Jhonson, P. M. (14 de Mayo de 2021). *A Glossary of Political Economy Terms*. Obtenido de A Glossary of Political Economy Terms:
http://webhome.auburn.edu/~johnspm/gloss/pluralist_theory.phtml
- Klijn, E., & Koppenjan, J. (2012). Governances Network Theory. *Policy and Politics*, 187-206.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En A. C. Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 57-82). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Maisonneuve, J. (1968). *La dinámica de los grupos*. Buenos Aires: Proteo.
- Marsh, D., & Rhodes, R. (1992). *Policy networks in British government*. Oxford: Oxford University Press.
- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En A. C. Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos básicos* (págs. 83-98). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Murillo, E. (25 de Mayo de 2019). Plásticos ahogan a Xalapa; se generan diariamente 73 toneladas. Xalapa, Veracruz, México.
- Nájera Trujillo, J. R. (2020). El nuevo paradigma de la gobernanza pública en los municipios del Estado de Guanajuato: El gobierno abierto municipal. *Ciencia Jurídica*, 91-111.
- Natera Peral, A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista mexicana de sociología*, 755-791.
- Noticias RTV. (4 de Septiembre de 2021). Empresa constructora podría perder licencia para continuar proyecto inmobiliario en Lucas Martín. Xalapa, Veracruz, Mexico.
- ONU. (2018). *Índice Básico de las ciudades prosperas*. Veracruz: ONU Habitat.
- Peters, G. B. (1998). *Policy networks: myth, metaphor and reality*. Buckingham: Open University Press.
- Peters, G. B., & Pierre, J. (2000). *Why the concern whit governance now?* Mc Million Press.
- Phillips, K., & M., R. (1997). *Leaders and leadership. An Appraisal of Theory and Research*. Connecticut: Praeger.
- Pierre, J. (2000). Governance and Comparative Politics. *Debating Governance*, 36-53.
- Pierre, J. (2000). *Governance, Politics and the state*. Hampshire: Macmillan.
- Reyes, L. L. (2009). Redes de actores sociales y liderazgos políticos; hacia nuevas formas de relación entre gobierno y sociedad. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, 25-40.
- Rhodes, R. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 652-667.
- Rial, J. (1987). Gobernabilidad, partidos y refoma política en Uruguay. *Revista Mexicana de Sociología*, 11-33.
- Sabet, D. M. (2013). El problema de la gobernanza municipal: El reto de la reforma policial en los municipios de México. *Foro Internacional* 212, 253-280.
- Selee, A. (2010). *Democracy close to home? Decentralization and informal power in Mexico*. Pensilvania: Penn State University Press.
- Serrano, J. D. (2010). El acceso al agua y saneamiento: Problema de gobernanza local, Estudio de la Cuenca del Río Blanco, Veracruz. *Gestión y política pública*, 311-350.
- Shmitter, P. C. (1998). *¿Continúa el siglo del corporativismo?* Caracas: Nueva Sociedad.
- Sosa López, J. (2012). Gobiernos locales y desarrollo territorial en México. *Revista Frontera Norte*, 171-192.
- Toffler, A. (1980). *La tercera ola*. Bogotá: Plaza&Janes Editores.
- Vázquez Olguín, G., & Jiménez Sánchez, P. L. (2018). Gobernanza urbana y políticas de intervencion de espacios públicos en la Ciudad de México. En j. Zamora Gasca, A. Sánchez

Almanza, A. Venegas Herrera, & D. Amparo Tello, *PERSPECTIVAS TEÓRICAS, GLOBALIZACIÓN E INTERVENCIONES PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL* (págs. 299-316). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C.

Vázquez, A. (2013). Las políticas públicas urbanas como proceso plural. *Estudios Políticos*, 218-241.

Villanueva Olmedo, M. (2015). MODALIDADES RECIENTES EN LA EXPANSION URBANA EN UNA CIUDAD MEDIA: XALAPA, VERACRUZ, MÉXICO: 1980-2010. En C. Bellet, E. S. Melazzo, M. E. B. Sposito, & J. M. Llop, *Urbanización, producción y consumo en ciudades medias/intermedias* (págs. 471-492). Lérida : Edicions de la Universitat de Lleida.

Yhanf, K., & Morata, F. (2000). *Gestión Pública y redes de políticas públicas: La gobernación del medio ambiente en Cataluña*. Barcelona: Institut de Ciencies Politiques et Socials.

Yumate, C. (1 de Enero de 2015). *The Encyclopedia of Political Thought*. Obtenido de SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2830483>

Zavala, J. S. (2014). Transformaciones y rezagos de la gobernanza local en México. *El Colegio de San Luis Nueva Epoca*, 132-150.

Zavala, J. S. (2014). Transformaciones y rezagos de la gobernanza local en México. *Nueva época*, 132-150.

Zentella Gómez, J. C. (2004). Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metro´politanas de México: el caso de la Zona Metropolitana de Xalapa. *Estudios Demograficos y Urbanos* , 229-267.

Anexo:

Instrumentos de entrevistas.

1. Formato de Entrevista para grupos de actores sociales urbanos, medioambientales, ONGs y empresariales/inmobiliarios.

Tema: ALCANCES Y COMPLEJIDADES DE LA GOBERNANZA URBANA: CONFLICTOS POLITICOS EN EL TERRITORIO DE XALAPA, VERACRUZ. 2018-2021.

Entrevistador: Andrés Miguel Vergel López

Presentación

1. ¿A que movimiento social relacionado a la ciudad ha pertenecido o pertenece?
2. ¿Me puede hablar un poco de su conformación histórica?

Intereses

1. ¿Cuáles son sus intereses o agenda respecto a la política urbana?
2. ¿Cuál considera que es el principal problema en esta zona al que se ha enfrentado su organización en relación con los intereses de diferentes grupos, como el sector empresarial o el gobierno?
3. ¿Cuál considera que fue el avance en los objetivos de su organización en el periodo 2018-2020? ¿o considera que hubo un retroceso?
4. ¿Están interesados en realizar proyectos de cogestión con el gobierno local y otros grupos de actores? ¿De qué manera impulsa su organización estos intentos de impulsar acciones conjuntas?

Percepción de gobernanza y redes

1. ¿Cree que el gobierno local ha sido un buen mediador? ¿Por qué?
2. ¿Su organización ha sido tomado en cuenta para la toma de decisiones? ¿Cuáles? ¿Estas decisiones han generado efectos a largo plazo?

3. ¿Cuáles son las mayores dificultades a las que se enfrenta el gobierno y la ciudadanía a la hora de generar acciones conjuntas?
4. ¿Cuáles son los mecanismos por los cuales se acercan al gobierno para ser tomados en cuenta en la toma de decisiones? ¿Ha hecho uso de métodos formales como el cabildo abierto? ¿Protestan?
5. ¿Cree que son necesarias más vías legales que permitan una mejor toma de decisiones conjunta o sea más un tema de “voluntad política” por parte de los gobiernos?
6. ¿Considera que los alcances del gobierno municipal son los suficientes para la correcta gobernanza del territorio y de las ANPs?
7. ¿Considera que hay actores que dificultan este proceso intencionalmente? ¿Puede mencionar algunos y cuáles cree que sean sus razones?

2- Formato de Entrevista para grupo de Actores Gubernamentales

Tema: ALCANCES Y COMPLEJIDADES DE LA GOBERNANZA URBANA: CONFLICTOS POLITICOS EN EL TERRITORIO DE XALAPA, VERACRUZ. 2018-2021.

Entrevistador: Andrés Miguel Vergel López

Presentación

1. ¿Ha pertenecido a alguna organización relacionada a la ciudad o algún movimiento social?
2. ¿Qué afiliaciones partidistas ha tenido?
3. ¿Cuál es o fue su cargo en la administración pública durante 2018-2020?

Intereses

1. ¿Cuáles son sus intereses o agenda de su dirección o departamento respecto a la política urbana?
2. ¿Están interesados en realizar proyectos de cogestión con otros grupos de actores? ¿De qué manera impulsa el gobierno municipal estos intentos de impulsar acciones conjuntas y cuál es su papel específico?

3. ¿Cuál considera que es el principal problema en zonas protegidas y el territorio en general al que se ha la administración municipal en relación con los intereses de diferentes grupos, como el sector empresarial o las organizaciones ambientales?
4. ¿Cuál considera que fue el avance en los objetivos de la administración municipal en el periodo 2018-2020? ¿o considera que hubo un retroceso?

Resistencias

1. ¿Cómo ha sido el actuar de esta administración municipal respecto a la ANP y la ocupación de otros territorios? ¿A que se oponen? ¿Esto ha incluido oponerse a organizaciones de la sociedad civil? ¿A cuáles?
2. ¿Considera que hay actores que dificultan este proceso intencionalmente? ¿Puede mencionar algunos y cuáles cree que sean sus razones?

Percepción de gobernanza y redes

1. ¿Cree que el gobierno local ha sido un buen mediador? ¿Por qué?
2. ¿Cómo ha actuado la administración municipal frente a grupos de la sociedad civil que buscan ser tomado en cuenta para la toma de decisiones? ¿Cuál es el proceso para su integración?
3. ¿Puede mencionar un ejemplo de cooperación con grupos de la sociedad civil con efectos a largo plazo?
4. ¿Cuáles son los mecanismos por los cuales se acercan al gobierno para ser tomados en cuenta en la toma de decisiones? ¿Se generan más acuerdos mediante mecanismos formales o mediante los informales? ¿Qué alcances han tenido las políticas de gobierno abierto?
5. ¿Cuáles son las mayores dificultades a las que se enfrenta el gobierno y la ciudadanía a la hora de generar acciones conjuntas?
6. ¿Cree que son necesarias más vías legales que permitan una mejor toma de decisiones conjunta o sea más un tema de “voluntad política” por parte de los gobiernos?
7. ¿Cómo describiría el actuar del gobierno municipal respecto a administraciones anteriores en sus interacciones con grupos de la sociedad civil que tienen intereses en los territorios del archipiélago?

8. ¿Considera que los alcances del gobierno municipal son los suficientes para la correcta gobernanza de los territorios y de las ANPs?