



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad Iztapalapa

División de Ciencias Sociales y Humanidades



POSGRADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

Institucionalismo y gobernanza en los procesos de toma de decisiones en organizaciones gubernamentales locales. Estudio de caso: Área de Desarrollo Urbano de Toluca

Tesis que para obtener el grado de
Doctor en Estudios Organizacionales

Presenta:

Luis Ernesto Vázquez Arellano

Director de Tesis:

Dr. Germán Vargas Larios

Ciudad de México, 22 de Julio de 2016



Dedicatoria

A mi madre, **ASUNCIÓN ARELLANO ESTRADA**, por su confianza depositada en mi para iniciar y concluir un ciclo de vida de superación profesional, quien desde el camino en mi andar en la educación, promovió y fortaleció mi ímpetu de lograr alcanzar mis sueños. Sin ella, no hubiera podido llegar hasta donde estoy. A mis **hermanas y hermanos**, quienes con su apoyo moral han propiciado mi formación en diversos sentidos.

Especialmente, al Dr. **JOHN FARRAND ROGERS**, que desde que le conocí ha influido en mi superación profesional y en lo personal. No cabe duda que sus enseñanzas y consejos me han conducido hasta la conclusión de este ciclo maestría-doctorado.

Agradecimientos

Mis más profundos agradecimientos, y de todo corazón, a los profesores del Posgrado en Estudios Organizacionales, quienes compartieron su conocimiento que hizo eco en mi ser. Sus sabias enseñanzas siguen retumbando en lo que ahora soy.

A Ale, Ross y Juan Carlos, quienes desde el principio y con el afán de apoyar a la gran cantidad de alumnos que ha formado el posgrado, han sido pilar en los momentos fáciles y difíciles, facilitando y comprendiendo siempre las necesidades de la comunidad. Mis más sinceros agradecimientos. No sin dejar de lado a aquellos que conforman el aparato administrativo del posgrado.

A mis compañeros de maestría y doctorado, que en todo momento nos apoyamos para salir adelante, trabajando siempre por el grupo aún en trabajos bajo presión (siempre), no cabe duda que siempre tejimos una gran amistad.

A mi director de tesis, el Dr. Germán Vargas Larios, siempre con las palabras y aportes precisos que hicieron posible este trabajo. De quien agradezco sus aportes y su paciencia en todo momento.

Al Dr. John Farrand Rogers, quien en todo momento disipo las dudas con respecto al proyecto de investigación, aportando y emitiendo opiniones que reestructuraban cada vez el trabajo. Aun a la distancia, siempre mostrando su disponibilidad.

Y a todas aquellas personas que no cabrían en este espacio de mencionar, por quienes apoyaron y aguantaron los años de estancia en la Ciudad de México, como los ánimos brindados para no desistir en este proyecto de vida que hoy concluye. Gracias a todos.

Al *CONACYT*, que sin el apoyo otorgado a los alumnos del posgrado no habríamos terminado un proyecto más de vida y en nuestra formación académica.

A la organización *IMPLAN* y Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas de Toluca (2013-2016), quienes facilitaron el acceso a la información, en especial agradecimiento al Director y coordinadores, por su tiempo en las entrevistas y disponibilidad a participar en la investigación.

Contenido

Introducción	8
Capítulo 1. Problemática y justificación	15
1.1. Problema de investigación, pregunta de investigación y objetivos	15
1.2. Justificación	22
Capítulo 2. Las organizaciones gubernamentales locales	26
2.1. Las Organizaciones Gubernamentales. Una forma de organización	26
2.2. El Municipio como organización	29
2.2.1 Importancia de la territorialidad para la organización gubernamental local	35
Capítulo 3. Marco de análisis de las decisiones	47
3.1. Conceptualización de las decisiones	47
3.2. Proceso y tipos de decisión	50
3.3. Organizaciones, decisiones y ambigüedad	54
Capítulo 4. Marco de análisis: Institucionalismo y Gobernanza	62
4.1. Generalidades del Institucionalismo	62
4.2. Perspectivas del institucionalismo	66
4.3. La centralidad de los actores e institucionalismo	69
4.4. Gobernanza. Concepto, características y componentes	71

4.4.1 Características de la gobernanza	77
4.5. Enfoques o tipos de gobernanza	79
4.6. Orígenes de la gobernanza	82
4.7. Gobernanza y Estado	86
4.8. Comprensión de la gobernanza a partir de la perspectiva organizacional	87
4.9. Gobernanza en red	90
4.9.1. La cuestión Interorganizacional	95
4.10. Actores y decisiones	102
Capítulo 5. Marco Metodológico. Diseño de estudio	107
5.1. Metodología	107
5.2. Metodología cualitativa	108
5.3. Estrategia metodológica: El Estudio de Caso	111
5.3.1. Epistemología del caso de estudio	113
5.4. Diseño de la investigación	116
5.5. Técnicas y fuentes de información	120
5.6. Fuentes de información	131
5.7. Validez, confiabilidad y credibilidad	138
Capítulo 6. Caso de estudio. Organización gubernamental local y Decisiones.	
La política urbana municipal	145
6.1. Entorno de las organizaciones gubernamentales locales en materia urbana	146

6.1.1. La cuestión urbana en México	147
6.1.1.1 Problemática urbana nacional	147
6.1.1.2. Políticas urbanas nacionales	151
6.1.2. Implicaciones del Sistema Nacional de Planeación Democrática	155
6.1.3. Ámbito Regional. Aspectos metropolitanos	158
6.1.3.1. Problemática urbana de la RMVT	160
6.1.3.2. Funcionalidad de la región	162
6.2. La dinámica urbana de la organización gubernamental municipal	165
6.2.1. Información de la organización gubernamental local	165
6.2.2. Organización territorial municipal	167
6.2.3. Características urbanas del municipio	169
6.2.4. Importancia de la organización gubernamental local en la dinámica metropolitana	171
6.2.5. Dinámica urbana municipal	174
6.3. La organización municipal encargada del desarrollo urbano	178
6.3.1. Organización de la administración pública municipal	178
6.4. El Instituto Municipal de Planeación. Organización y funcionalidad	181
6.4.1. Una primera visión de la conducción de la Política Urbana Municipal	181
6.4.2. Antecedentes del IMPLAN	183
6.5. Reestructuración administrativa en la conducción de la política	187

6.6. Arreglos institucionales en la organización	196
6.6.1. Arreglos Institucionales a la actividad urbana	197
6.6.2. Arreglos institucionales que regulan el comportamiento del actor	204
6.6.3. La relación estructura-agente	210
6.7. Identificación de la constelación de actores y formación de la red	220
6.8. Identificación y análisis del proceso de decisión	225
6.9. La gobernanza y la organización	227
6.10. El IMPLAN al día de hoy	238
Conclusiones	240
Fuentes consultadas	245

Introducción

El contexto socioeconómico y el fenómeno de la globalización¹, ha permeado y reconfigurado la relación entre Estado y sociedad civil en México; además de una transformación organizacional, la manera en que enfrenta la diversidad de problemas; de tal forma que las decisiones que se toman, es decir de disponer del rumbo que tomará el país a través de las políticas públicas (decisiones de acción² o no acción), se han transformado e impactado a la dinámica social, donde hay una competencia entre el sector gubernamental y la sociedad civil³ con respecto a las decisiones.

En este sentido, nuestro interés recae en el análisis y estudio de la forma o el proceso en que se toman decisiones para convertirse en acciones en concreto, decisiones que se ubican en una gran variedad de temas, asuntos o problemas – tales como los económicos, ambientales, políticos, urbanos, de salud, de infraestructura, de comunicaciones, de transporte, de cultura, de pobreza, entre muchos otros- percibidos por diferentes actores u organizaciones (de gobierno y de la sociedad); en nuestro caso, lo reviramos hacia la cuestión urbana o política urbana dentro de un ámbito local (municipal). Es, esencialmente, la toma de decisiones en las organizaciones gubernamentales locales el foco de nuestra atención. Si bien las decisiones o diseño de políticas públicas se dan en los diferentes ámbitos de gobierno, creemos que lo local no

¹ Si lo vemos desde el punto de vista neoliberal; según Guarneros (2011) se trata de un proyecto global hegemónico que pretende asegurar que las estructuras y las relaciones económicas, políticas y sociales estén alineadas con intereses de carácter transnacional.

² Meny Thoening hace alusión a que “las autoridades públicas actúan... en los ámbitos más variados, desde la seguridad pública hasta la cultura, desde la fiscalidad hasta la procreación” (1992: 1)

³ En el sentido de Meny Thoening que señala con la cuestión de quién decide: ¿Estado? ¿Sociedad civil? ¿Sector Privado?

es ajeno a llevar a cabo estos procesos, aunque en menor medida, pues muchas veces se ve a éste sólo como fuente de información y no como participe en decisiones de orden estatal o federal.

Así, nos interesa debido a que consideramos que las decisiones y los procesos que éstas implican, se encuentran inmersas en dinámicas propias de organizaciones gubernamentales como lo son las mismas estructuras de gobierno, los procesos burocráticos que cada organización establece, el contexto en que cada una se desenvuelve y genera, además de sus inevitables relaciones con los otros sectores, económico y social. Es pertinente señalar que, tradicionalmente, las decisiones han sido abordadas, principalmente, bajo el enfoque del top-down, y más recientemente bajo el análisis del tipo botton up, dándole mayor importancia a actores no gubernamentales y su apropiación de dichas decisiones/políticas públicas. El primer enfoque centrado más en la cima del gobierno (estatista), viendo a la sociedad de forma pasiva, por lo cual las decisiones o el diseño de políticas públicas⁴ siempre recaían en actores directivos/funcionarios y políticos de las estructuras del gobierno. Esta visión ha sido manifestada y defendida por los estadistas en cuanto a la omnipresencia del Estado. Por el otro lado, se privilegia a la implementación de la política pública/decisión, con el fin de conocer las fallas de las políticas descendentes, además reconocer la forma en que se apropian los actores de dichas políticas siendo sólo beneficiarios o bien aprovechándolas para sus propios intereses.

⁴ Ha habido un debate en torno a la consideración del término políticas públicas, pues se argumenta que incluso las empresas tienen un fin público, es decir, para y dentro de la sociedad, por lo que algunos optan por el término de políticas gubernamentales, propias de este sector para diferenciarlas de las demás organizaciones. (Véase IAPÉM, 2015).

Las decisiones dentro de las organizaciones gubernamentales se conducen, entonces, por dinámicas de la organización misma en los diferentes ámbitos de gobierno y definidas en gran medida por el contexto social, político y económico que prevalecen en el tiempo y espacio determinado. De ahí que la perspectiva organizacional retome importancia en este trabajo, pues viéndolas como organizaciones en un marco de acción en el que éstas establecen sus formas organizativas⁵ y procesos internos para responder a problemáticas provenientes de la sociedad o que estas mismas organizaciones identifican, caben dentro de lo que se denomina lo organizacional.

Las decisiones son siempre intenciones y conforme van circulando en torno al proceso decisorio, van retomando forma hasta convertirse en acciones específicas. La cuestión aquí, precisamente, es cómo se lleva a cabo este proceso en las instancias de gobierno y cómo intervienen los diversos actores de estas organizaciones gubernamentales. Estas organizaciones/instituciones abordan una multiplicidad de actores, cuyas relaciones son múltiples y heterogéneas. Dichas decisiones bajo una relación entre estructura y actor/agente, donde ambos se influyen; en el debate de esta influencia es en el que las decisiones se mueven, visualizando la libertad de los actores en las decisiones.

La emergencia de la participación de la sociedad en los asuntos que el gobierno creía exclusivos⁶ y el cambio de visión del gobierno en el que, en diversas leyes, ha manifestado que la participación social en sus diversas modalidades sea involucrada, han

⁵ Lo consideramos en el sentido de que hay una organización que implica interacciones, interrelaciones, problemáticas en torno al ejercicio del poder tanto interno como externo, que el individuo dentro de la organización también se desarrolla y se encuentra en una dinámica organizacional compleja tanto en sus aspectos propios del ser humano como en la interacción con otros dentro de los límites sociales, normativos y culturales de la organización.

⁶ Como las ONG's

propiciado la reconsideración del diseño de políticas públicas en sus diferentes fases. Esto ha implicado, hasta cierto punto, que ciertas políticas vayan adquiriendo una visión enfocada hacia los diversos contextos y no tan genérica⁷, puesto que su diseño ha tratado de involucrar a otros sectores no gubernamentales y de definir diversas acciones que atacan problemas en concreto.

Por lo tanto, nos interesa cómo los actores se organizan y cómo con otros van formando una red de interacciones e interrelaciones, donde lo más importante es conocer los motivos y causas de éstas para la toma de decisiones en materia urbana. Esto significa identificar cómo institucionalmente se han organizado para responder a problemáticas en la sociedad, cómo esta organización posibilita internamente un ambiente que permita decisiones más de corte horizontal, y de la misma manera el fomento de la participación de otros actores en estas decisiones. En otras palabras identificar cómo se van construyendo las políticas públicas/decisiones que involucren a diversos actores tanto de la organización como de la sociedad civil.

De esta manera, el enfoque del institucionalismo basado en los actores, trae a colación la temática institucional, en la cual no sólo las estructuras influyen a los actores, sino que también éstos a la estructura. Interacciones e interrelaciones tanto en su formalidad como en lo informal. Con el institucionalismo, podemos explicar las dinámicas a corto y largo plazo de la acción pública a partir de su origen, de la cristalización de normas y reglas, de sus desarrollos y de sus adaptaciones a presiones tanto internas como externas

⁷ Esto se puede observar, en particular, en la política urbana actual, manifestada en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018

(Lascoumes y Galés, 2014: 97). Es importante considerar también que las instituciones también posibilitan y dan forma a “las estrategias políticas, orientan la preferencia de los actores y tienen influencia en los resultados de las políticas públicas” (Ibíd.). Entonces, nuestro objetivo radica en conocer la forma organizacional interna y cómo se crean las interrelaciones con otras organizaciones/actores para la toma de decisiones.

Esta nueva relación y con base en las interrelaciones entre los actores, el enfoque de gobernanza, específicamente en red, nos permite comprender a la organización gubernamental, de tal forma que encontremos las estructuras que posibilitan la red en torno a la política de nuestro interés, la urbana: definiendo actores principalmente y la forma en que se facilita o restringe su participación. Para ello lo que buscamos por verificar en cuanto a la gobernanza, es la existencia de coordinación, de horizontalidad, de los lazos de confianza, las relaciones con los sectores social-privado y el manejo del conflicto, lo anterior en virtud de operar la gobernanza en dicha organización con respecto a la política urbana.

Así, de acuerdo a lo anteriormente expuesto, las preguntas que guiarán esta investigación a las cuales pretendemos dar respuesta son: ¿Cómo se dan los procesos decisorios en las organizaciones gubernamentales locales dentro de las estructuras institucionales? ¿Cómo son las interrelaciones tanto formales como informales entre los diferentes actores que se involucran en los procesos de decisión en las organizaciones gubernamentales?

Para alcanzar este objetivo, metodológicamente⁸, consideramos pertinente el método cualitativo, el cual se basa esencialmente en recabar información desde los actores involucrados en las políticas urbanas. Es pertinente, pues ellos son quienes se desarrollan dentro de la organización y conocen, con sus limitantes, los fenómenos en ésta; son quienes interactúan e interrelación con los “otros” actores, ya sean internos o externos. Para ello, nuestra estrategia de investigación se basa en el estudio de caso, aplicando la *entrevista semiestructurada*, la *observación no participante o directa* y *revisión documental*.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, este trabajo se estructura de seis capítulos. El primero aborda la problemática y justificación de esta investigación, la cual está entorno a las decisiones en las organizaciones gubernamentales. En el segundo capítulo se aborda la cuestión organizacional, haciendo hincapié en las organizaciones gubernamentales locales como forma de organización y de gobierno, aunado al territorio que implica la administración de éste, conllevando a una política urbana. En el tercero definimos nuestro marco de análisis entorno a las decisiones, admitiendo la racionalidad y ambigüedad de éstas dentro de las organizaciones. Así, abordadas las decisiones retomamos en el cuarto capítulo el marco de análisis desde la teoría institucional y el enfoque de la gobernanza en las organizaciones gubernamentales locales, dando pauta para la comprensión de la organización local que se encarga del desarrollo urbano y por ende en la toma de decisiones/políticas de corte urbano. En el quinto capítulo se da cuenta del diseño de estudio, es decir, la cuestión metodológica que proporciona

⁸ La cuestión metodológica tendrá un apartado específico, pero la mencionamos para dar un panorama del cómo abordaremos nuestro problema empíricamente para contrastarlo teóricamente.

información sobre la organización de nuestro interés. En este sentido, en el sexto capítulo abordamos el caso de estudio, cuya esencia es la de contrastar nuestro marco de análisis con la realidad de la organización. Finalmente nos centramos en las conclusiones de esta investigación para conocer si se dio respuesta a las preguntas planteadas, nuestras limitantes y el conocimiento entorno a las decisiones en las organizaciones gubernamentales locales en materia urbana.

Capítulo 1. Problemática y justificación

En el presente capítulo daremos cuenta de nuestro planteamiento del problema y la justificación, que desde nuestro punto de vista, hace pertinente este trabajo.

1.1. Problema de investigación, pregunta de investigación y objetivo

Uno de los temas que han estado en constante debate es el relacionado a la cuestión urbana. Se señala, por ejemplo, que más de la mitad de la población mundial vivía en áreas urbanas en 2008⁹ y que para 2030, ascendería al 60%; por lo que el crecimiento de las ciudades es acelerado, pues según cifras del Banco Mundial (2016), más del 90% del crecimiento poblacional en países en desarrollo tiene lugar en las ciudades, aumentando, aproximadamente, 180,000 personas por día a la población urbana. Aunado a lo anterior, se indica que 1/3 (un tercio) de la población de países en desarrollo que vive en ciudades, vive en tugurios/barrios miseria. Se estiman casi mil millones de pobres en el mundo, de los cuales más de 750 millones viven en condiciones deplorables en las áreas urbanas. Estos datos indican diversas problemáticas urbanas y rurales que enfrentan los gobiernos de cada país con sus propias particularidades; entre ellas la pobreza urbana, los asentamientos irregulares, el descontrol del crecimiento urbano, la escases del agua para abastecer a la población, el sector inmobiliario y bienes raíces, el cambio de uso de suelo y el crecimiento inducido por grupos o líderes que aprovechan las condiciones para hacerse llegar de simpatizantes en el juego político; peor aun

⁹ Dato indicado por el Banco Mundial. <http://www.bancomundial.org/temas/cities/datos.htm>

cuando se señala que sólo el 37%¹⁰ del crecimiento de las urbes lo hace de forma planificada, significando el desorden urbano de las ciudades.

En el caso particular de México, las cifras¹¹, según el INEGI (2016), señalan que el 78% de la población vive en localidades urbanas y para el Estado de México es del 87%, lo cual indica la tendencia del Estado hacia la urbanización, rebasando las cifras nacionales. Asimismo, según el CONEVAL (2016), indica que para el año 2012 había un total de 53.3 millones de habitantes en pobreza y de estos el 68.6% vivía en espacios urbanos¹². Situación que tiene diversas aristas, desde las alimentarias, el acceso a los servicios hasta el acceso a los beneficios de las políticas públicas.

Tomar decisiones en materia urbana, y considerando la tendencia hacia la urbanización, tiene implicaciones dentro de los procesos económicos, sociales, territoriales y políticos. Para afrontar la problemática urbana, los gobiernos lo hacen a través de la política urbana, creando estructuras organizacionales en todo el sistema administrativo tanto federal, estatal como municipal; además de generar las normas y leyes que consideran “pertinentes” para el ejercicio de esta función social. En este sentido, una serie de actores tanto del sector público, del privado y del social, emergen en diversas formas y sentidos, cada uno con sus propios intereses y particularidades a lo largo y ancho del territorio, los cuales llegan a involucrarse en mayor o menor grado en las decisiones que se toman en los gobiernos municipales. La diversidad en México hace posible una heterogeneidad

¹⁰ El país http://elpais.com/elpais/2016/04/05/planeta_futuro/1459845186_422414.html

¹¹ INEGI.

<http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/distribucion.aspx?tema=me&e=15>, datos del 2010

¹² <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-urbana-en-M%C3%A9xico-.aspx>

considerable de estructuras en los estados que lo componen, pues si bien existen leyes generales, cada estado crea sus propias formas de organización. Entonces, los procesos de toma de decisiones se manifiestan de forma heterogénea, ya sea en lo local, lo regional, en el orden estatal y federal; en palabras de Brenner y Rosales (2015) en un sentido de multiescalaridad. Al crear instituciones, los actores tienden a ubicarse dentro de sistemas más o menos bien definidos de reglas, procesos y formas de comportamiento en lo general; sin embargo, siempre existe un margen de libertad para definir sus propios propósitos y preferencias; y luego entonces tomar decisiones colectivas o individuales. Es precisamente en este debate entre estructura y agente en que los estudiosos han presentado dos postulados importantes: el individualismo y colectivismo metodológicos, donde el primero pone mayor énfasis en la presencia del individuo y el segundo en lo social-colectivo (o estructura).

Dentro de las decisiones en las organizaciones gubernamentales, la presencia del Estado puede ser de dos formas; una que se relaciona a la omnipresencia de éste en la conducción del país en todas las esferas, sectores y niveles de actuación y la otra, donde hace posible la pertinencia de otros actores en la toma de decisiones. Esto es similar a la visión top-down y la bottom-up, ambas estudiadas desde diversas disciplinas, como la ciencia política, la sociología, entre otras. Para nuestro caso, es importantes destacar que ambos tienen ventajas analíticas, pues abordar a la política pública desde abajo permite comprender cómo la apropian los diversos actores que la integran (de la sociedad civil) con respecto a la política pública (ya sea en el diseño o en el impacto de ésta –usualmente este último se ha dado con mayor frecuencia a través de la evaluación de la política pública) y desde arriba nos permite comprender la forma en que los actores deciden

desde las élites las política públicas; aunque lo primordial sería abordar ambos enfoques que mutuamente se complementan. Sin embargo, el alcance de la investigación nos conduce a abordarlo desde la visión o percepción de quienes diseñan la política urbana, considerando también la forma en cómo éstos involucran a diversos actores de la sociedad civil y cómo puede ser restringida/facilitada desde dentro de la organización gubernamental (una restricción en la toma de decisiones es, por ejemplo, la presupuestaria). En este sentido, bajo la mirada del institucionalismo, las aportaciones de Hodson (2009) sobre la problemática y relación entre el individualismo y colectivismo metodológicos con respecto a la estructura, hacen posible que consideremos, como lo veremos más adelante con Zubriggen, un sentido más de relación e influencia mutua, que darle mayor relevancia a uno del otro.

Las decisiones entonces reflejan una amplia complejidad y heterogeneidad debido a los diversos actores que se van involucrando en las diversas fases del proceso, considerando sus propias preferencias y contradicciones. Sin embargo, siendo estas el punto central de esta investigación, nos interesamos más en las decisiones que se llevan a cabo en el ámbito local, es decir en el municipio. Una de las razones es que en este ámbito es donde se tiene mayor contacto con los ciudadanos y en general con la problemática urbana. Sin embargo estas decisiones se ven acotadas a estructuras de los órdenes superiores que llegan a contraponer intereses o a funcionar bajo una visión unívoca proveniente desde ámbitos de gobierno superiores.

Conocer la dinámica de estas decisiones conlleva a inmiscuirnos en los aspectos teórico-conceptuales de las decisiones. De esta forma, los actores y la organización o institución

en que se desenvuelven son un amplio bagaje de investigación que permitiría comprender cómo estos actores toman decisiones y éstas se transforman en acción en concreto, aún más, dentro de un entramado de organizaciones externas a la organización a la que integran. De aquí partimos nuestro marco de análisis, pues comprender las relaciones entre el conjunto de actores que participan en una determinada política pública, en este caso la urbana y cómo es que estos actores se ven influidos, restringidos o con libertades para tomar decisiones o participar en la toma de decisiones dentro de estructuras en diversas escalas; nos otorga una visión más o menos integral de la política. Este marco de análisis es propuesto por Scharf (1997; en Zurbriggen, 2006) en donde los actores también tienen cierta capacidad de influir a las instituciones; es decir que gozan de cierta autonomía relativa en la estructura y llegan a tener esta capacidad de influencia. A este enfoque de análisis se le denomina de acuerdo a Zurbriggen (2006) como el institucionalismo centrado en los actores, el cuál abordamos en esta investigación.

El marco de análisis básico que aborda Zurbriggen (institucionalismo centrado en los actores) nos remite a comprender a la organización y conocer las interrelaciones entre actores de diversas organizaciones dentro de un marco institucional; podemos hablar entonces de relaciones interorganizacionales (tema que aborda Hall) que de modo alguno nos conduce a abordar a la *gobernanza* en red, esto en el sentido de cómo se involucran los actores en las decisiones; cuya esencia es comprender la forma en que se estructura el sector en cuestión; es decir, la estructura de la red y la relación de ésta con los actores que la componen; relaciones e interacciones que se manifiestan en una arena de poder.

Este marco de análisis se aleja de los estudios muy deterministas, pues no se basa únicamente en comprender al actor como punto central y como eje de toda estructura institucional; tampoco se basa en la centralidad de la estructura (institución) como determinista en la acción e interacción del actor, más bien analiza integralmente la relación entre ambos; lo que para esta investigación resulta pertinente, pues al tratar de comprender la toma de decisiones dentro de esta relación, nos remite a pensar en los márgenes de libertad de los actores con respecto a la estructura, la influencia de los actores hacia la construcción social de la estructura; más aún, si estos actores dentro de los procesos de toma de decisiones se ven influidos por superestructuras. Actores que dentro de la toma de decisiones tienen sus propias capacidades, habilidades, conocimiento y racionalidades. A partir del marco de análisis para las políticas públicas de Scharf es que buscamos verificar en nuestro caso de estudio si efectivamente se da la interacción entre estructura y agente; por el otro lado con respecto a la gobernanza, para operacionarla, retomamos las dimensiones¹³ siguientes: coordinación, horizontalidad, lazos de confianza, relaciones con los sectores social-privado y el manejo del conflicto, dichas dimensiones abordadas en un solo caso de estudio.

Con el abordaje de este marco de análisis no se pretende llegar a generalidades teóricas, más bien en conocer la dinámica contextual/específica de la toma de decisiones en la organización local. Por lo tanto, consideramos sumamente importante el contexto, pues la cuestión urbana no tiene una acotación concreta en la que los decisores no puedan traspasar análisis transversales, ni mucho menos dejar de lado estructuras de niveles superiores que pueden o no condicionar su actuación y capacidad de decisión. Con ello

¹³ Véase Torres (2015)

se evita caer en un individualismo o estructuralismo, pues la comprensión de su relación puede hacerse evidente. En ese sentido es pertinente el constructivismo moderado¹⁴ que proponen Lascoumes y Galés (2014) el cual señala que en esta reconfiguración de la relación Estado y sociedad civil, entre autoridades y las múltiples formas de movilización de actores sociales; se debe considerar la plasticidad de las interpretaciones de los problema sociales y de la relación con las instituciones, considerando contrapuntos en los marcos cognitivos y normativos que orientan frecuentemente los significados atribuibles y las acciones posibles.

En este sentido, de acuerdo a las diversas formas de análisis de las instituciones que los estudios organizacionales proponen, no estamos alejados de sus presupuestos; por lo contrario, estamos analizando al actor y la organización en un marco institucional.

En el marco de nuestro cuestionamiento, creemos que nuestro objetivo a seguir es:

“Dar cuenta de la naturaleza y alcances de los procesos de toma de decisiones en materia urbana en organizaciones gubernamentales locales (áreas de desarrollo urbano) que se concretan en acciones específicas y su acercamiento o distanciamientos con el enfoque y tendencias actuales de la Gobernanza en red, así como identificar los procesos y estructuras organizacionales que influyen en éstas bajo el enfoque del institucionalismo centrado en los actores”.

¹⁴ Castellaro (2011) refiere a éste que los constructivistas con este enfoque piensan que la realidad existe, pero que no podemos conocerla de manera cabal.

1.2. Justificación

Ahora bien, la **justificación teórica** de este trabajo, recae en que la multidisciplinariedad que caracteriza a los Estudios Organizacionales es pertinente para la comprensión de la realidad dinámica y compleja de las organizaciones gubernamentales, y en particular de la encargada del Desarrollo Urbano. Podemos señalar que el análisis de las organizaciones encargadas del desarrollo urbano tanto en una visión teórica como práctica, está abordada por disciplinas que pueden confrontarse en sus marcos de análisis. Esta organización, en lo particular, se puede apreciar desde diferentes disciplinas: la administración pública, la ciencia política, la sociología, la economía y la corriente urbano-ecológica. De esta manera, podemos, a través de los estudios organizacionales, hacer una integración que permita aproximarnos a la comprensión de la naturaleza de las organizaciones públicas. Con los marcos teórico-explicativos que los estudios organizacionales abarcan, podemos entonces crear puentes entre las disciplinas y entre los dos niveles de análisis: macro y micro, en el entendido que la organización pública municipal se incrusta en un sistema gubernamental cruzado, es decir, relaciones intergubernamentales tanto horizontales como verticales.

Por otro lado, es pertinente este estudio toda vez que las organizaciones públicas escasamente han sido abordadas desde una visión organizacional, debido a que por un lado las organizaciones gubernamentales cierran sus puertas al análisis de éstas y por el otro a que usualmente los estudios organizacionales se han enfocado más al análisis del sector empresarial, incluso con referencia al marco de análisis de la gobernanza. Creemos que si bien no es un tema nuevo, su abordaje no es tampoco añejo y mucho

menos desde la visión organizacional. Trataremos de procurar aportar aspectos teórico-metodológicos que atraigan el interés en otros por abordar esta visión.

Por otro lado, una **justificación social** puede expresarse de la siguiente manera. Si bien no se trata de que esta investigación sea la “panacea” que resulte en soluciones prácticas generalizadas en la sociedad como efecto de decisiones que en las organizaciones gubernamentales día a día se llevan a cabo, se considera relevante toda vez que mediante la inclusión de los postulados de gobernanza, podríamos dilucidar el interés y dinámica de los actores gubernamentales con respecto al interés social y, de manera general, de los actores no gubernamentales. En este sentido, la gobernanza como un enfoque relativamente reciente, es un tema que puede ser cuestionado desde la perspectiva organizacional en tanto su aplicabilidad desde las decisiones gubernamentales.

De esta forma, las transformaciones sociales, económicas y políticas han propiciado cambios significativos en el funcionamiento del Estado, pasando de un estado de bienestar a uno liberal, lo que implicó también cambios en la relación Estado-sociedad. Si antes se conducía a la sociedad a través de la participación directa y la provisión de los recursos por parte del estado, al dejar a la voluntad del mercado las acciones no sólo del sector económico, sino también de la sociedad, ésta busco organizarse para “llenar” esos vacíos que el Estado paulatinamente iba dejando. El Estado entonces sin perder su poder y control, cedió espacios a actores sociales (como las ONG’s) y económicos con la finalidad de que éstos condujeran acciones que antes hacía. Esto es por ejemplo la “privatización” de la banca. De igual manera, la sociedad transformó su actuar de estar a expensas de lo que el Estado les otorgaba, hacia su organización para satisfacer

necesidades, como por ejemplo el abastecimiento de agua potable, que en algunos casos se organizan y administran este servicio. Asimismo, la tecnología le ha permitido ser más dinámica, el ejemplo claro es el de las redes sociales, medios a través de los cuales, virtualmente, se llegan a organizar y emiten sus opiniones en favor o en contra de la acción estatal.

El Estado, por su parte, de ser el conductor único, cedió espacios a la sociedad para que ésta pudiera involucrarse en la toma de decisiones. La forma de gobierno entonces implica la adquisición de características contextuales en las que opera. De esta forma, en el momento en que la sociedad se vuelve más dinámica debido a los procesos socioeconómicos, políticos y tecnológicos, la forma de gobierno también cambia. En este sentido, una visión de la gobernanza, que tiene presencia desde los ochenta (sobre todo en términos de la “buena gobernanza”, orquestada, principalmente por el Banco Mundial y la OCDE¹⁵), como forma de gobierno se interesó más en los vínculos y relaciones entre el Estado y la sociedad. Así, la sociedad pone en la mesa sus propios intereses al igual que los del Estado y del sector privado, con la finalidad de llegar a consensos o acuerdos mutuos, esta participación ha promovido una forma de gobierno que con el uso de los recursos disponibles (hoy por ejemplo las redes sociales) al igual que los otros actores hacen uso de ellos, crean relaciones para concretar acciones (claro es que no en todos los casos se ha dado con la misma intensidad), haciéndolos partícipes en la toma de decisiones, distribuyendo de alguna manera el poder.

¹⁵ Rosales y Brener (2015)

Este enfoque nos permite analizar la génesis, estructura, funcionamiento y consecuencias (Rosales y Brenner, 2015: 7) de una forma de gobierno implicando una visión diferente sobre la sociedad, en el que se vuelve una extensión para tomar los asuntos públicos en aras de solucionar problemáticas, de igual manera el sector privado se ve como otra forma de participación en los problemas. Sin embargo, el Estado no pierde el poder y el control total¹⁶. Las relaciones sociales o la acción social están ahora dentro de dinámicas en las que la tecnología es una de las principales facilitadoras tanto en lo individual como en lo colectivo o en la forma de organización.

Así, es de relevancia social el conocer si existen las condiciones para que en las organizaciones públicas pudiera fomentarse la gobernanza, toda vez que se ha abogado por involucrar a los sectores no gubernamentales en las decisiones de gobierno; lo anterior bajo la bandera de la “democracia”. Pero se hace aún más pertinente al conducir esta investigación hacia la particularidad de las organizaciones encargadas del desarrollo urbano, siendo nuestro interés particular la política urbana. Asimismo, cabe señalar que para el caso que pretendemos abordar (La dirección de administración urbana y obras públicas) tiene la peculiaridad de regirse, según las leyes municipales, bajo la visión de la gobernanza, lo que hace posible la búsqueda de ésta premisa en esta organización. Esta contribución puede ser en el reconocimiento de los actores y de la organización en cuanto a sus capacidades y debilidades en respuesta a los problemas de la sociedad y en su organización interna.

¹⁶ Véase Hibou (2013) quien en sus estudio enfatiza que diversas funciones del Estado han pasado a manos de la privatización, y que más que un problema, resulta ser una forma en la que se entretujan acciones para la solución de problemáticas, siendo una forma de gobierno diferente en la que no pierde el control total, pero sí se apoya del sector privado, incluso de empresas transnacionales.

Capítulo 2: Las organizaciones gubernamentales locales

Ya lo señalaba Etzioni, inevitablemente estas inmersos o en contacto con organizaciones, desde que nacemos hasta que morimos. No es la excepción la relación con aquellas de carácter gubernamental y los asuntos públicos que de éstas se ocupan. Desde la elección de representantes (en el caso de este tipo de sistema de representación) hasta la muerte (ante el registro civil). Por ello, aproximarnos a considerarlas como organizaciones es un primer paso que debemos entender. Para ello, en este capítulo abordamos en primera instancia algunos postulados que consideran a las organizaciones gubernamentales como una forma de organización en particular y especificidad, además de considerar al “municipio” o gobierno municipal como organización; para que, teniendo en cuenta su carácter local, la cuestión territorial trasciende en tanto las acciones se desarrollan sobre éste, aun teniendo en cuenta la visión reciente de la multiescalaridad que simbólicamente trasciende sus límites.

2.1. Las Organizaciones Gubernamentales. Una forma de organización

Como de las diferentes formas de organización nos interesan las gubernamentales, nos centraremos en éstas, las cuales principalmente han sido analizadas desde la óptica de la administración pública, la política y la sociología. Desde sus inicios con los trabajos sobre la burocracia de Max Weber, el estudio de las organizaciones es una actividad que ha cautivado a las más diversas profesiones. (...) las organizaciones han sido analizadas por medio de distintas disciplinas y con puntos de vista diferentes y contrapuestos. La administración pública, por ejemplo, busca las características organizacionales que

faciliten el control sobre los recursos públicos, que den mayor agilidad y efectividad a las estructuras burocráticas a fin de que respondan a las demandas ciudadanas o mejoren la coordinación entre los distintos niveles de gobierno (Vergara, 1994).

Estas organizaciones han sido usualmente encasilladas en una visión de eficiencia y eficacia; cumpliendo, además, funciones sociales donde la sociedad casi siempre se ve como un sector pasivo. Y es precisamente en este sentido en que la organización gubernamental y los procesos de toma de decisiones que suceden dentro de sus estructuras, se manifiestan de forma casi unidireccional, es decir decisiones tomadas desde el gobierno y legitimadas por la sociedad.

La concepción que dan Arellano y Cabrero (2000: 11) sobre las organizaciones gubernamentales nos permite reconocerlas como "...espacios creados en la dinámica de estructuras heterogéneas. Esto implica que las estructuras de acción no son rígidas y lineales sino que se desarrollan a través de esquemas interpretativos y de acciones estratégicas contingentes de un sinnúmero de actores al amparo de reglas, recursos y formas organizativas". Asimismo, señalan que el gobierno también es un conjunto de organizaciones dentro de un espacio institucionalizado. El conjunto de leyes, normas, costumbres, espacios creados desde el régimen y el sistema político, son elementos constitutivos primarios de cualquiera organización gubernamental. Éstas son, en algún sentido, la vanguardia de la certidumbre de la acción gubernamental para la sociedad. Así, las organizaciones gubernamentales son duales, se deben a una doble lógica: nacen predeterminadas, en sus fines y en los mecanismos generales de acción y obtención de resultados. A la vez continúan siendo organizaciones por sí misma, con su vida interna,

su cultura, su contexto, es decir que se diferencian y organizan de acuerdo al contexto social, cultural, económico y político particular. Esto se refleja en la variedad de formas de organización de los estados y municipios o dependencias de gobierno, creando, desapareciendo o cambiando estructuras organizacionales de acuerdo a la visión que según el actor político (principalmente), considera necesarias según su visión y contexto.

Nacen por mandato externo predeterminado, sus resultados son esperados sin considerar necesariamente condiciones específicas de existencia de cada organización, los vaivenes políticos y económicos afectan de manera institucionalizada sobre estas organizaciones. En otras palabras son creaciones específicas, reguladas externamente, amarradas formalmente (Ibíd.,: 13). Como hemos señalado anteriormente, suponemos que en México se concibe un Estado unilateral y omnipresente, con estructuras organizacionales piramidales, verticales, diversas jerarquías, rigidez en roles y funciones y una formalización exagerada. Sin embargo, se han hecho intentos por pasar de esta forma a una donde haya nuevas formas de relación y comunicación con la sociedad, así como de inducir más o menos la participación de ésta en los procesos decisorios. Así, de acuerdo a Hibou (2013) la configuración o reconfiguración de las organizaciones gubernamentales se encuentran dentro de lo que denomina como una forma de gobierno, que, efectivamente, obedece a un contexto específico que puede ser continuo o discontinuo. Lo que para nosotros, podemos inferir como una forma de organización en un contexto dado y con criterios organizativos que responden a éste y que a la vez, influye en él. La heterogeneidad de los gobiernos estatales y municipales en México indican las diversas formas de organización de acuerdo a las capacidades internas y al contexto en

el que se ubican. En el siguiente apartado, precisamente abordamos al municipio para aproximarlo como una forma de organización

2.2. El Municipio como organización

Una de las organizaciones que surgió como forma de “organización representativa” de la sociedad local es la referida a la denominada municipal¹⁷, que como señala Morelli (2007) su surgimiento se debió a cuestiones territoriales, a una fragmentación de las monarquías y como forma de *representación local*, que en un principio los móviles de creación eran de carácter urbano dejando de lado aquellas localidades rurales. Posteriormente se incorporaron.

Uno de los problemas en esta forma de organización, consistía, precisamente, en el control de éstos por las autoridades estatales, además de la imposibilidad espacial de controlar a los ciudadanos de estas demarcaciones, por lo que el municipio adquirió mayor autonomía. Por lo tanto, este distanciamiento nos indica la relación directa entre un gobierno local y los ciudadanos civiles. La poca estructuración de diversos asuntos públicos como la propia justicia, propició que los municipios reclamaran esta función, es decir, por la necesidad de administrar la justicia (Morelli, 2007)

¹⁷ La palabra Municipio proviene del latín Manus que se refiere a las tareas u obligaciones, y de Capere que significa hacerse cargo de algo; la suma de ambos vocablos da lugar al término municipium, que aludía a las ciudades en donde los ciudadanos tomaban las cargas patrimoniales y personales y atendían los servicios locales. Pues bien, es en Roma en donde nace el Municipio así entendido, en virtud de que extendía su dominio territorial y su imperio. En: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008a/356/BREVE%20RESENA%20HISTORICA%20ACERCA%20DEL%20MUNICIPIO.htm>

En estos planteamientos iniciales, el municipio no fue considerado como una ciudadanía verdaderamente *individualista* ni cortaron los lazos de las tradiciones, sino que fueron siempre flexibles, en el sentido que dejaron arreglar muchos aspectos a las comunidades locales. La defensa de los recursos y de la identidad en América fue trascendental, sobre todo por los ciudadanos de orígenes indígenas¹⁸. Sin embargo, el municipio fue causa de la división comunal de la tierra y del debilitamiento de la estructura comunitaria, transformando, ciertamente, al indígena en ciudadano. Sin embargo, la influencia indígena trascendió esta primera pretensión, lo que aprovecharon para reconfirmar su autonomía y poder sobre el territorio. Este breve contexto histórico, nos remite a reconocer los siguientes puntos:

- La creación de la organización municipal tenía como objetivo la representación local
- Una de las bases esenciales radica en que los ciudadanos puedan tomar partido en las decisiones que les son comunes

Sin embargo, ha habido un aspecto que ha sido inherente al municipio a lo largo de su historia, éste es el carácter político-administrativo (Gamas, s/f y Ochoa s/f), sobre todo dotado por la centralización bajo un sistema federado; además de verse como unidad social, local de vecindad. Precisamente, se vio como el instrumento idóneo de una estructura política con la finalidad de controlar no sólo las cuestiones de decisiones electorales, sino también para el control de la sociedad civil.

¹⁸ Se abolieron las repúblicas y los cabildos de indios, siendo el municipio el sustituto, quien representaba todos los segmentos de la sociedad. (Morelli, 2007)

Sobre esta base, en la actualidad se considera al municipio como la organización base de las organizaciones gubernamentales. Tal y como lo señala la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), al indicar que “siendo el municipio la primer y más cercana esfera pública con los ciudadanos, por lo tanto la institución natural que conoce y debe atender la realidad de su entorno, (...) convencidos que el desarrollo del país se conseguirá única y exclusivamente en la medida en que se fortalezcan (con recursos, capacitación, potestades, respeto al federalismo e impulso a la consecución de autonomía) los gobierno locales, ya que son el espacio geográfico idóneo para diagnosticar, evaluar, proponer y ejecutar políticas públicas enfocadas a resolver los problemas sociales y por ende impulsar el desarrollo del país. (Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), Plan de Trabajo 2014-2015). Dicha concepción del municipio bajo una mirada idealista y funcionalista, sin comprender que en éste se manifiestan diversos fenómenos sociales internos y externos que facilitan o dificultan su funcionamiento.

De igual manera, Hernández y Osegueda (2009: 6), afirma lo anterior al considerar que “El municipio es sin duda el lugar donde la relación entre pueblo y gobierno es cotidiana y permanente; es donde los reclamos sociales por atender las demandas y necesidades se hacen realidad; es donde el o la representante popular o autoridad local vive más nítida e intensamente la responsabilidad de atender de manera eficaz los reclamos sociales, ya que de no ser así padece directamente la irritación y el descontento social por la ausencia de respuestas. Esta confirmación de la importancia del municipio, incluso de reconocer, precisamente, las problemáticas no sólo en cuanto su “autonomía limitada” sino también por las relaciones con la sociedad civil.

Y precisamente, alejado un tanto cuanto del funcionalismo, se reconoce la pluralidad de actores. En este sentido, Hernández y Osegueda (2009) postulan que éstos son arenas de conflictos ya que la distribución del poder es injusta. La importancia de la relación entre la ciudadanía y las comunidades con el municipio, donde las primeras tienen que hacer uso de toda su imaginación, creatividad y capacidad política para abrir espacios, convencer, o en su caso, obligar a los gobiernos a que incorporen la decisión de la gente en la política municipal de Gobierno Municipal, en México genera tensiones constantes.

Si bien hay reconocimiento considerable por la importancia de la organización municipal, no podemos dejar de lado que muchos de esos argumentos son discursos y anhelos. Por ejemplo, cuando señalan Hernández y Osegueda (2009: 7) que “... requerimos gobernantes locales, que además de buenos administradores, sean buenos políticos; es decir, que cuenten con la capacidad de conciliación y negociación en condiciones de respeto, reconocimiento y tolerancia de los diversos actores y actoras sociales, que encuentren mecanismos y formas de desarrollo y democratización, aún con pocos recursos económicos. El buen gobierno es aquel que tanto atiende las demandas de bienes y servicios como el que abre espacios de expresión y acción ciudadana”.

Reconocemos pues, que esta organización gubernamental de carácter local, está considerada como dentro del tercer nivel de gobierno, pensando que se trata de un nivel sin importancia. En este sentido, Hernández y Osegueda (2009) mencionan que éste (o éstos –ya que son varios municipios en toda la República Mexicana) no se trata de un simple nivel, sino de un ámbito de gobierno más, tan importante como el de un Estado de la república o como la federación misma. Este ámbito, el municipal, cubre prácticamente todo el país, al igual que los demás ámbitos. Incluso en el Distrito Federal,

las delegaciones son *municipios* que aún no han sido reconocidos legalmente igual que los denominados municipios autónomos de los zapatistas. El municipio es la base, el elemento constitutivo, tanto de la federación a través de los Estados, como de los Estados mismos, y no el nivel más bajo y sin importancia. Alguien podría decir que nunca serán similares, ni jamás se podrá comparar el poder de un presidente de la república al de un ayuntamiento.

Asimismo, basándose en el argumento zapatista sobre la importancia del municipio, históricamente se manifiesta en el siguiente texto:

“La libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que no hay nada más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por si mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que más convenga a los intereses y necesidades de la localidad”. Estas palabras escritas por el General Emiliano Zapata tienen ahora un significado muy especial (Hernández y Osegueda, 2009: 65).

En esta condición ideal, el municipio, más que los poderes federales o estatales, es el lugar donde todos viven y se conocen más cercanamente, donde los problemas se perciben más y el ayuntamiento es el espacio de gobierno más cercano a la población; el gobernador y el presidente de la república son figuras lejanas y esporádicas, no así el agente(a) municipal, el regidor(a) o el presidente(a) municipal. A la postre, las limitantes son evidentes, como el paternalismo, como la supremacía, incluso, jurídico-legal-administrativa de los otros dos ámbitos de gobierno en México: el estatal y el federal. Adicionalmente, la búsqueda de la democracia aparece en diferentes argumentos, por ello, apelan a adicionarle lo democrático a diferentes conceptos, como lo es la consideración de un ayuntamiento democrático, como en el caso de Hernández y

Osegueda (2009: 70) al señalar que el ayuntamiento democrático "... debe tener políticas permanentes de comunicación, de identidad cultural y de promoción de las organizaciones autónomas de la sociedad civil".

Así, como organización base de la organización gubernamental, nos parece pertinente indicar a qué se le debe el carácter organizacional. Dentro de la variedad de formas de organización, el zoo organizacional se amplía considerablemente (Perrow, en Contreras y De la Rosa, 2007). Al considerar al municipio como una organización, no podemos dejar de lado su definición. En este sentido, una de las más elaboradas y que Contreras y De la Rosa (2007: 28) utilizan es la de Hall:

"...es una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membresías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad"

Esta definición permite identificar algunas características de la organización municipal (o local). Éstas, de acuerdo a Contreras y De la Rosa (2007) son: *una colectividad, frontera relativamente identificable, un orden normativo, con niveles de autoridad, un sistema de comunicación, la colectividad existe de manera continua, ubicada en un ambiente y en un conjunto de actividades, se relaciona con un sistema de metas, persigue resultados organizacionales e individuales y sociales (o de la sociedad)*. Esta definición como lo señalan los autores al ser convencional y formal, deja de lado otros aspectos sustanciales como los aspectos dinámicos, difusos, de contradicciones y grados de ambigüedad, entre

otros. Por decirlo de otra manera, diferentes cortes de la realidad que la organización gubernamental municipal pueden ser abordados desde las disciplinas variadas, ya sean tangenciales, inter-disciplinariamente o multidisciplinariamente. Esta definición nos permite entender las características principales de una organización, en este caso de la que conduce la política urbana, la cual se integra en una colectividad de actores, tiene normas específicas, se crean, modifican y definen canales de comunicación y persigue resultados de índole social (en materia urbana), pero también como organización. Identificarlos nos remite pues a entender a la organización.

Actualmente, la organización Municipal ha *evolucionado* como entidad descentralizada que desde el punto de vista administrativo se ocupa de la prestación de servicios públicos, y desde el punto de vista político, agrupa y organiza a las familias en un determinado territorio, resolviendo las necesidades colectivas, funciones ambas del ayuntamiento, el cual, bajo un determinado régimen jurídico, se ocupa de ello. Descentralización que, al parecer, no ha sido del todo definida en México, pues la etiquetación de recursos económicos, que las entidades adquieran funciones del municipio (en el caso del Estado de México, la función del cobro catastral), entre otros, no es indicativo de una autonomía municipal y una descentralización efectiva. La administración de su territorio, se manifiesta incluso en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otras funciones. Y si consideramos la parte urbana, el territorio y su regulación entra en juego en sus funciones, de lo cual hablaremos a continuación.

2.2.1. Importancia de la territorialidad para la organización gubernamental local

Una de las cuestiones que viene a retomar importancia al considerar al municipio como organización es la referida a la territorialidad. Sin embargo, tocar este tema no es tan fácil de abordar, en tanto que tiene diversas formas de concebirlo.

Para comprender al territorio¹⁹, es importante precisar lo que éste significa. De acuerdo a la Real Academia Española, tiene diversas definiciones tales como: la porción o superficie perteneciente a una nación, región, provincia, etc.; un campo o esfera de acción; circuito o término que comprende una jurisdicción, un cometido oficial u otra función análoga y; terreno o lugar concreto, como una cueva, un árbol o un hormiguero, donde vive un determinado animal, o un grupo de animales relacionados por vínculos de familia, y que es defendido frente a la invasión de otros congéneres.

En estas definiciones podemos inferir algunas características a la organización de nuestro interés. La cuestión de la porción o superficie física y aérea que conforma la delimitación de un municipio en el primer caso, y en éste se lleva a cabo un campo de acción por parte de la autoridad municipal y de los actores que en él viven, que tiene jurisdicción dicha autoridad. En cuanto a los “animales” que viven en el lugar, no sólo infiere el recurso animal, sino también el ser humano mismo, pues crea vínculos familiares que tienen identidad con respecto al espacio que ocupan. Esta primera aproximación, desde lo social, nos indica esta complejidad de concebir al territorio, pues no sólo es una cuestión de espacio físico y de delimitación en automático, sino que en la práctica se evidencian otros factores, como por ejemplo en cuanto al territorio físico las pugnas o zonas de litigio.

¹⁹ Del latín territorium (Diccionario de la RAE <http://lema.rae.es/drae/?val=territorio> consultado el 15 de junio de 2015)

De esta manera, dando mayor énfasis al mismo concepto, se han planteado definiciones desde diversos enfoques. Generalmente es conocido como un área (incluyendo tierras, aguas y espacio aéreo), siempre con la posesión de una persona, organización, institución, Estado o un país (Geiger, 1996). De manera general, se ha manifestado desde un enfoque geográfico (físico –sinónimo de superficie terrestre y que se relaciona también con el ordenamiento territorial²⁰), ecológico (entendido como medio natural, dando pie a hablar de la relación territorio y sociedad), espacialmente (como conjunto de lugares interconectados por redes y flujos horizontales), paisajísticamente (entendido como paisaje natural o cultural, de construcciones, aprovechamientos y usos que una sociedad hace sobre el suelo), sociológico (sistema socioecológico que reúne la sociedad y el medio en que ésta habita, atendiendo las relaciones verticales –entre sociedad y medio físico- como sus características –organización económica, política, demográfica, espacio construido, etc.- y horizontales –relaciones entre los diversos subterritorios que la conforman), político (referente a la conformación de un Estado), del derecho constitucional (ámbito espacial de validez del orden jurídico, que no necesariamente obedece al espacio físico), comunitario y de poder local (referido a la producción comunal-social sujeto de las definiciones locales) y la vivienda local, producido de acuerdo al sentido –significado- que las personas le dan al lugar habitado. Todas las versiones sobre el territorio desde las perspectivas diversas abordan una parte de éste, pero todas convergen en un espacio físico definido por dinámicas socioeconómicas. Incluso, va más allá, tal y como lo señala, por ejemplo la multiescalaridad de Brenner y Rosales (2015) en

²⁰ Entendida como disciplina técnica que comúnmente suele conceptualizarse como sinónimo de suelo y que el ordenar significa regular los distintos aprovechamientos y usos que le dan al suelo diferentes agentes. En https://es.wikipedia.org/wiki/Territorio#cite_ref-1).

cuya esencia es lo tras-territorial, es decir en dinámicas que muchas veces van más allá del territorio meramente local, habiendo fenómenos de carácter regional (en el cual cabe lo intermunicipal, interurbano), *estatal* (referido más al territorio de un estado –ejemplo *Estado de México*), Nacional e Internacional. Dinámicas socioeconómicas en las que intervienen, interactúan e interrelacionan diversos actores e instituciones.

Entrando en la cuestión del enfoque organizacional, tenemos que según Hall (1983) las organizaciones dentro del aspecto del medio ambiente, no sólo implican los factores externos prevalecientes en el lugar que se ubican, sino también el espacio físico tanto edificado como en el jurídico-administrativo. En este sentido la organización municipal no sólo se comprende en la dinámica ambiental interna y su espacio físico en el que llevan a cabo sus actividades (los palacios municipales, en este caso, u oficinas) sino también su campo de acción en el sentido de administrar su “territorio”, comprendiendo las dinámicas que en él se desarrollan y que le competen a éste.

En este sentido, esta relación entre territorio y organización, nos enseña la importancia de considerarla en dos sentidos, como el espacio mismo, propio de ésta, y el lugar en que se desenvuelve y como campo de acción, es decir su influencia, la cual puede ser, si fuera una organización empresarial, su mercado. Para el caso del municipio, lo consideramos en su carácter de jurisprudencia en tanto sus competencias se reducen en este espacio geográfico. Sin embargo, como veremos más adelante, no se limita sólo a ello, sino que hay acciones que trascienden o requieren de actores incluso del ámbito internacional.

En este orden de ideas, hemos señalado algunas conceptualizaciones sobre el territorio, y considerando al municipio como organización, también se manifiesta la importancia territorial como parte importante de su formación, considerando lo urbano y lo rural,

habiendo un intermedio como los municipios denominados semiurbanos o los metropolitanos o como forma integrada a una megalópolis. Dentro de lo concerniente al municipio como concepto y lo que es una organización, ambos contemplan lo territorial²¹ como parte sustancial en tanto medio ambiente, es decir, como parte del medio ambiente externo de una organización. Sin embargo, la lógica del municipio se manifiesta a partir de que las autoridades (ayuntamientos) son quienes administran el territorio y crean las condiciones necesarias para procurar orden y desarrollo en éste. También les concierne la creación de políticas públicas o su implementación (si es que vienen de niveles gubernamentales superiores) con la finalidad de resolver problemáticas que se le presenten o como forma de orientarlo.

De esta manera, la importancia de lo territorial en tanto que la dinámica urbana y rural son una forma de desafío para quienes asumen la responsabilidad de ordenar, regular, reglamentar y aprovechar los recursos, nos permite introducirnos a abordar una política especial, siendo la urbana. Si entendemos que el territorio está sujeto a las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales de los seres humanos que le habitan, y que existe una delimitación física más o menos bien definida (debido a que hay municipios que presentan litigios), entonces podemos comprender que la administración de los recursos naturales para su aprovechamiento, regulación, control y definición de normas o leyes locales son de gran utilidad, tal como lo hacen los ordenamientos territoriales que definen usos y aprovechamientos del suelo tanto en lo urbano como lo rural. En nuestro

²¹ Mejía (2001) lo considera como el espacio municipal en el que se desarrollan procesos sociales, surgen procesos de solidaridad y de conflicto, hay mezclas de negociación y de violencia, donde se limitan actividades, se reglamenta pero no se legisla, se asumen responsabilidades y no siempre son atendidas, hay limitación de recursos y se exigen vinculaciones con otros órdenes de gobierno sin el carácter de sumisión.

caso, nuestro interés está en la organización, sin embargo y por la particularidad de la política urbana, el territorio pasa a ser un ente en el cual recaen diversas actividades que desde la organización se llevan a cabo, incluso, por ejemplo actividades de control y vigilancia del crecimiento urbano o como manifestación que provoca acciones con otras organizaciones debido a las proximidades no sólo físicas, sino también socioeconómicos, incluso de competencia/dependencia.

Sin embargo, la exasperada urbanización ha modificado la visión del territorio local, y como señala Mejía (2001) se ha limitado ésta en lo rural, sobre todo por la existencia de bienes de tipo social que en gran medida son competencia de leyes y normas de carácter federal, esto se lleva a cabo usualmente en ejidos y bienes comunales, incluso, señala, a veces tiene mayor primacía estas autoridades ejidales o comunales²² que las municipales (electas en este orden de gobierno). Para el caso del Estado de México, tiene mayor injerencia el municipio (autoridad municipal).

Como nuestro interés específico es la política urbana (toma de decisiones), el área o dependencia local que se ocupa de ella funge como la “administradora” del territorio en sus diferentes formas: ecológica, medio ambiental, de usos de suelo, de la dinámica económica y social. Dentro del territorio, precisamente la cuestión de bienes de carácter social, son pocas veces regulados, permitiendo la especulación, invasión de tierras y el surgimiento de asentamientos irregulares (Mejía, 2001). Así, el territorio está en constante dinamismo socioterritorial. Por ello, la política urbana, que si bien muchas veces se sujeta a los órdenes superiores de gobierno, es en lo local donde se manifiestan los procesos urbanos y rurales objetivamente.

²² Por ejemplo el caso de Ixtlán de Juárez, en Oaxaca, cuya esencia administrativa recae, principalmente en las autoridades comunales.

Comprendiendo que nuestro objeto de estudio es lo local y que esta organización se ubica dentro de un contexto dinámico, es pertinente abordar al territorio (no como nuestro objeto de estudio, sino como un elemento más dentro de relaciones intermunicipales, puesto que se modifican las características y problemáticas entre los municipios y la misma forma de organización administrativa para la regulación, control y forma de operar la política urbana. Así, creemos que la unidad encargada tiene su propia organización interna (capacidad administrativa y edificada) que ocupa recursos diversos: económicos, profesionales y como receptor (inputs) de demandas o asuntos por parte de otros actores (civiles y económicos, incluso gubernamentales superiores). A la vez, en su carácter social, su campo de acción se limita al territorio que administra, esencialmente; sin embargo, por ser un municipio urbano y dentro de una metrópolis (conurbación), sus referencias van más allá, puesto que hay acciones de carácter intermunicipal e intergubernamental (con los otros órdenes de gobierno –estatal y federal).

De este modo, podemos considerar a las organizaciones gubernamentales locales de diversas formas según su grado de urbanización (no muy bien establecido, pero con ciertos criterios urbanísticos).

Primero, podemos considerarlos rurales, cuyas características principales se manifiestan en las actividades primarias desarrolladas en el territorio por una gran parte de la población.

Segundo, municipios u organizaciones semiurbanos, caracterizándose por desarrollar actividades primarias y secundarias en el territorio municipal.

Tercero, los urbanizados, cuyas actividades esenciales desarrolladas en el territorio son de tipo secundario y terciario, y en el que una gran parte de la población radica en uno o más asentamientos consolidados.

Podemos señalar que estos son los tres tipos esenciales en los que se pueden categorizar a las organizaciones gubernamentales locales; sin embargo, con el acelerado crecimiento urbano y el fenómeno globalizador, se han ampliado las formas de considerar a los municipios. En este caso, a los denominados metropolitanos, cuyas características esenciales obedecen a ser o formar parte de una metrópolis, ciudad o asentamiento humano conformado por fenómenos de conurbación entre varios municipios, desarrollándose actividades o eventos de tipo internacional y prevaleciendo actividades secundarias y terciarias (industriales). Por lo tanto, su organización y campo de acción de cada uno de ellos no se limita sólo a la administración de su territorio, sino a políticas y acciones intergubernamentales o regionales.

Finalmente, otra denominación es la referida a la megalópolis²³, siendo organizaciones gubernamentales con un alto grado de urbanización, dinámicamente globalizadas y tecnificadas. Su dinámica urbana adquiere complejidades no sólo en el control urbano, sino también en los procesos sociales y productivos, de movilidad y de conflicto (movimientos sociales).

En este sentido, el estudio de Bassols (2006) sobre la zona metropolitana de la Ciudad de Monterrey es un claro ejemplo de municipios metropolitanos, señalando una heterogeneidad clara de ellos en su estudio. La utilización de la teoría del régimen urbano²⁴ les permitió señalar, comparativamente, que a pesar de conformar una metrópoli, hay evidencias de diferenciación no sólo en su dinámica urbanizadora, sino también en desigualdad de condiciones dentro de ésta. A pesar de ello, la dinámica

²³ Se ha considerado dentro de este rango a la Ciudad de México o zona metropolitana de la ciudad de México, y hasta cierto grado la Ciudad de Monterrey (conurbada) y la de Guadalajara.

²⁴ Se le atribuye el origen de la Teoría del Régimen Urbano para el estudio de la política urbana a Dahl en 1961 (Bassols, 2006).

intergubernamental obedece a interdependencias entre las mismas organizaciones gubernamentales y, también, con los sectores social y privado, buscando acciones de coordinación y cooperación entre los actores. Esta teoría pone énfasis en la distribución del poder entre los diversos actores.

Teóricamente, se han analizado a estas organizaciones gubernamentales dentro del dinamismo social, económico, político, cultural y urbano, cuyas relaciones son estrechamente interdependientes. La población, señala Iracheta (2009) se asienta en grandes aglomeraciones urbanas, haciendo complejos el mismo gobierno, la oferta de empleo, la prestación de los servicios públicos y la vida en comunidad. Las políticas públicas emergieron, sobre todo, por la elaboración de estudios, planes y programas desde el gobierno, estando el territorio-metropolitano sujeto a ellas.

Con la reducción de la presencia del Estado, menciona Iracheta (2009) impactó al territorio sobremanera, dejando al modelo neoliberal (libre mercado) ahondar en acciones que modificaron las formas de regulación y control del crecimiento urbano. La creciente metropolización²⁵ implicó dificultades a gobiernos municipales, estatales y federal de abordar en su agenda este fenómeno; así como en la definición de las formas de coordinación intergubernamentales. Un fenómeno que a nivel metrópolis dentro del territorio nacional ha sido el de la competitividad urbana²⁶, en donde se procura la creación de las condiciones necesarias para arropar inversiones nacionales y extranjeras y eventos internacionales, entre otros; pero implicando la pauperización de los recursos

²⁵ Incluso, se habla de procesos de hiperurbanización (Iracheta, 2009).

²⁶ Se puede apreciar el carácter competitivo en la creación del índice de competitividad urbana, en este caso el del año 2014 que publica el Instituto Mexicano para la competitividad, siendo la metrópoli del Valle de México la de mayor grado de competitividad (IMCO, 2014).

naturales y un acelerado y desordenado crecimiento urbano que no necesariamente se manifiesta en todos los municipios que conforman la metrópoli.

Además, no sólo se da la competitividad al interior del país, sino que se compite con otras metrópolis de otros países, hablese de China, Estados Unidos, países de la Unión Europea, entre otros. Si bien esta competencia involucra acciones intergubernamentales, también debemos de considerar una competencia entre los mismos territorios municipales, procurando condiciones que le permitan competir en la dinámica económica y en “aprovechar” el suelo a través de la asignación de usos específicos atractivos a los inversionistas, fenómeno mejor conocido como “desigualdad socioespacial”; incluso, en las cuestiones ambientales y sustentables. Otra cuestión que Iracheta (2009) señala es la referida a la cadena o forma de producción, cuya esencia radica en las condiciones generadas a partir de la competitividad; es decir, que hay metrópolis donde se asientan matrices de empresas internacionales definidas por las condiciones de competitividad de primer mundo, pero otras metrópolis sólo involucran actividades de manufactura o ensamble, definidas, principalmente, por contar con mano de obra barata. Lo anterior, impactando directamente a los territorios involucrados.

Lo anterior es considerado debido a que nuestro objeto de estudio (la organización gubernamental de nuestro interés) se centra en una dinámica metropolitana, implicando que la administración del territorio ya no está definida exclusivamente por las autoridades o actores gubernamentales municipales (autonomía absoluta para administrar su territorio, podríamos decir); sino que la competitividad intra-metropolitana, la inmersión en el fenómeno global, el modelo neoliberal, y las relaciones, consensos o acuerdos intergubernamentales, conforman una complejidad mucho mayor para administrar, ordenar, regular y controlar, urbanísticamente, las actividades dentro del territorio. Por lo

tanto, hablamos de un territorio que subjetivamente trasciende sus fronteras, aunado a políticas nacionales de corte global y a la incidencia de la empresa internacional.

Incluso, empresas de corte inmobiliario, no sólo ofertan vivienda, sino también crean la infraestructura para éstas. Y en cierto modo, son éstas quienes han propiciado aceleradamente el crecimiento urbano a través de los conjuntos habitacionales y, en muchos casos, a través de los años quedan como “elefantes blancos”. Estas características no son ajenas a problemáticas de la ciudad, rebasando los límites territoriales municipales, también hay grandes problemas de desigualdad, donde la pobreza urbana es una de ellas. La exclusión de grandes masas ha sido una constante. Lo anterior lo podemos comprender con el análisis de la ciudad transnacional de Besserer y Nieto (2015), quienes comparan los modos de vida, la gubernamentalidad y desposesión de actores urbanos. Ellos han estudiado la contradicción²⁷ o complementariedad de lo global y lo local, incluso, como recientemente se ha conceptualizado, lo glocal. Esas interrelaciones entre las grandes ciudades articulan fenómenos de gran envergadura e impacto para los actores urbanos metropolitanos y el territorio.

Como podemos observar, la importancia territorial no debe ser menospreciada, pues sin duda, en este fenómeno globalizador, pareciera que las delimitaciones territoriales tanto objetiva como subjetivamente, han sido rebasadas, involucrándose en procesos económicos, políticos, sociales, ambientales, culturales y espaciales de mayor complejidad. Las decisiones ya no dependen única y exclusivamente a la administración

²⁷ No sólo se puede apreciar contradicciones entre lo global y lo local; ha habido estudios que evidencian otros fenómenos duales, como por ejemplo Rodríguez y Carbone (2008) que señalan lo dual de la política urbana y la ambiental; el de Lozada (2008) que analiza acciones sustentables contra aquellas antisustentables, entre otros.

municipal, sino que se enfrenta a procesos de consenso, de ajustes de intereses y de cooperación. Si bien la centralidad del poder gubernamental parece seguir siendo jerárquica, hay otros centros de poder, como el económico y hasta cierto grado por la emergencia de las ONG´s, que han surgido. Sin embargo, como las actividades sociales, económicas, culturales y políticas se desarrollan en el territorio, de ahí que es necesario abordarlo. Las decisiones, entonces adquieren otra visión dentro de las organizaciones gubernamentales, particularizándose de acuerdo a la contextualidad y capacidad de la administración.

3. Marco de análisis de las decisiones

Como hemos señalado, las organizaciones gubernamentales locales se conducen por diversas formas de organización para tomar decisiones, lo cual depende en gran medida de las propias capacidades internas, de la configuración urbano-territorial, de la visión de los actores, del comportamiento e interrelación con los actores no gubernamentales, entre otros. Dichas decisiones requieren ser analizadas, para ello la definición de un marco de análisis nos permitiría comprender este fenómeno social, el de las decisiones. Para ello, en los siguientes apartados abordamos las decisiones iniciando, con una parte en la que se conciben como racionalistas y lineales, como un proceso poco flexible y sin considerar factores de ambigüedad, para posteriormente considerarlas bajo criterios ambiguos, de incertidumbre, lo anterior con la finalidad de poder hacer inferencias sobre las decisiones en contextos dinámicos y hasta confusos, donde diversos actores no actúan linealmente.

3.1. Conceptualización de las decisiones

Es importante primero comprender el concepto de toma de decisiones o de decidir. De esta manera, se entiende por toma de decisiones al “proceso mediante el cual se realiza una elección entre las opciones o formas para resolver diferentes situaciones de la vida en diferentes contextos: laboral, familiar, sentimental, empresarial, utilizando metodologías cuantitativas que brinda la gerencia o la administración. [...] Consiste, en elegir una opción entre las disponibles, a efecto de resolver un problema actual o potencial, aun cuando no se evidencie un conflicto latente. [...] A nivel individual se

caracteriza por el hecho de que una persona haga uso de su razonamiento y pensamiento para elegir una solución a un problema que se le presente en la vida...” (Páez, 2013²⁸; Umanzor et. al. 2011). En la toma de decisiones importa la elección de un camino a seguir, por lo que en un estado anterior deben evaluarse alternativas de acción. Por decidir, según Schackle, es como un corte entre el pasado y el futuro (Ibíd.). Por otro lado Simon (1960) señala a la toma de decisiones como el proceso mediante el cual se lleva a cabo una selección entre cursos alternativos de acción, y que se basa en diversos criterios con el fin de alcanzar uno o más objetivos. Años más tarde Simon (1988: 10) define como el “proceso mediante el cual se hace una selección de entre una variedad de alternativas sobre una situación o asunto, llegando a una decisión sobre una de ellas”.

Dichas definiciones al parecer son coincidentes, y sugieren que las decisiones se toman en tiempo y espacio, pensando siempre en el futuro, con la finalidad de resolver problemáticas o asuntos. Asimismo, sugieren una variedad de alternativas, de entre las cuales hay que elegir una de ellas. Sin embargo, dicho futuro o escenario es el que mayores problemas pudiera generar, toda vez que la decisión se encamina hacia allá, ya sean con resultados positivos o negativos, según se puede apreciar posteriormente, por lo que la incertidumbre se trata de evitar.

Nuestro interés, con base en las definiciones sobre decisiones anteriores, está dentro de las decisiones públicas. Estas decisiones complejas según (Cardozo, 2011: 3) “constituyen el resultado de un proceso reflexivo y consciente, basado en información,

²⁸ Páez , (2013)“Metodología para una Toma de Decisiones Efectiva, en <http://www.elmayorportaldegerencia.com/Publicaciones/%5BPD%5D%20Publicaciones%20-%20Metodologia%20para%20una%20toma%20de%20decisiones%20efectiva.pdf>, consultado el día 25 de diciembre de 2013

que se inicia con una situación de insatisfacción (problema) y búsqueda de soluciones, mediante el análisis de por lo menos dos alternativas de estrategias futuras, mutuamente excluyentes...” estas decisiones, adicionalmente, se ven inmersas en un contexto socioeconómico-territorial que alberga múltiples actores que en algún momento pueden estar presentes unos u otros en el proceso.

De esta manera, de acuerdo a Lascoumes y Galés (2014) inferimos dos formas para el análisis de la toma de decisiones o de decidir. Por un lado aquellas decisiones que provienen desde abajo (bottom up) y por el otro desde arriba (top down). La primera basada en la sociología de las organizaciones busca comprender los desfases entre los programas públicos y su implementación (Ibíd.: 21), analiza más los intercambios, mecanismo de coordinación y a los actores en situación; es decir analiza las interacciones entre la multiplicidad y heterogeneidad de actores. Ahonda en lo colectivo dentro de las organizaciones y la presencia de redes. Por el otro lado, en la segunda trata más sobre “...el papel preeminente al Estado, a los gobernantes, a las élites en la organización y la conducción de la sociedad” (Ibídem). Se señalan decisiones centrales y sus efectos, aludiendo en gran medida a un “voluntarismo” político.

En este mismo orden de ideas, la implementación de las decisiones públicas aluden al enfoque del bottom up, cuya esencia es la comprensión de forma ascendente entre la acción pública (nosotros vamos más en el sentido de la decisión pública) y los obstáculos de ésta. Lascoumes y Galés (2014) lo entienden como la apropiación de los programas, políticas [decisiones] y no solamente como hayan sido diseñadas o creadas. Esta forma de concebir a las “decisiones” desde abajo, condujo a evidenciar las dificultades y fallas

de la centralidad de las decisiones (top down), objetivándolas en la ineffectividad, ineficacia e ineficiencia de los actores en este ámbito, cuestionando ampliamente la racionalidad en las decisiones (determinadas principalmente por datos duros, costos/beneficios, uso de la planeación). Bajo este enfoque se comprendió la ambigüedad de las decisiones (traducidas en política públicas específicas ya sea en programas, proyectos sociales o leyes), la incertidumbre, intereses contrapuestos, repartición de competencias mal realizada, entre otras. En las organizaciones se evidencio la existencia de consensos y de juegos de poder entre los diversos actores tanto interna como externamente.

Por el otro lado, si bien se evidenciaron las fallas sobre las decisiones desde la cima, es decir jerárquicamente, los análisis no desaparecieron en este enfoque. En éste, se dio privilegio al análisis de las élites, el derecho, el interés general, las representaciones globales, intereses de líderes políticos y funcionarios. Desde la cima se privilegia el problema a abordar, la expertise de los funcionarios como actores de conocimiento amplio y criterios racionales de decisión. En otras palabras Lascoumes y Galés (2014: 71) concluyen en que en este análisis del top down en análisis de las políticas públicas [decisiones] parte desde: las administraciones, las élites políticas y tecnocráticas, de los aparatos de dominación, buscando en gran parte una forma de legitimación a través de los medios “necesarios” , incluyendo la propia política pública, entre otras estrategias.

3.2. Proceso y tipos de decisión

Hemos visto dos enfoques para analizar las decisiones o políticas públicas. Sin embargo, y sin ahondar demasiado en un enfoque racionalista y funcional, creemos pertinente

abordar al proceso de decisión, en cuya visión se miran horizontes de linealidad del proceso. Lo anterior, sólo para entender cómo se ha comprendido tradicionalmente a las decisiones.

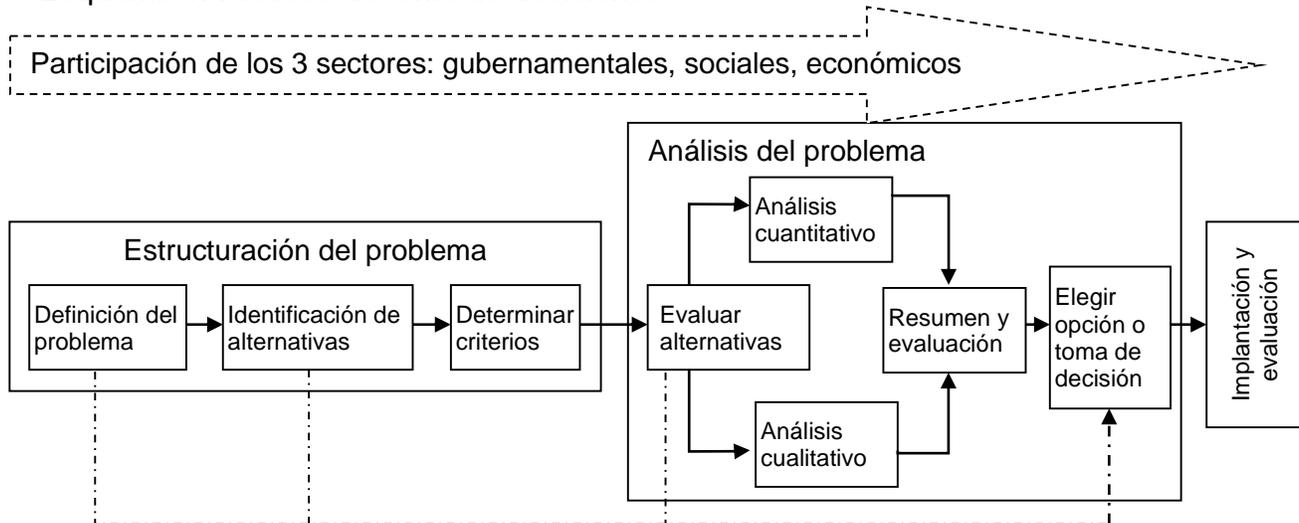
Así, de acuerdo a Cardozo (2011), el proceso puede ser entendido como una secuencia en tiempo y espacio de forma ordenada, de actividades o fenómenos que están relacionados entre sí, considerando diversos elementos. Estos elementos son (Cardozo, 2011:2-4):

1. Hechos o fenómenos que plantean la existencia de un problema o, al menos, de una situación que podría mejorarse.
2. Información generada mediante el procesamiento y el análisis de datos acerca del problema, su proyección y la necesidad de actuar.
3. Conocimiento previo relacionado con la situación presente.
4. Decisión propiamente dicha, basada en la información que permite definir alternativas de conducta, evaluarlas y elegir una con base en un criterio.
5. Acción, instrumentación de la decisión para hacerla efectiva
6. Control de la ejecución en función de la decisión tomada, y
7. Evaluación de sus resultados mediante el análisis de las acciones realizadas (productos, servicios, etc.) y su impacto en el problema original

Según el autor, bajo una visión racionalista y pragmática el proceso de decisión en sí, concluye hasta el punto cuatro, los siguientes se consideran posteriores, es decir, ya en actuaciones específicas. Por lo tanto, también las primeras etapas pueden quedar en “intenciones”, pero también se puede decidir no actuar.

De manera esquemática, el proceso de toma de decisiones se ha concebido tradicionalmente de la siguiente manera:

Esquema 1. Proceso de toma de decisiones



Fuente²⁹: Con base en los esquemas de Toskano (2005).

Este esquema, lineal, como se puede observar, proporciona la idea general de cómo se ha concebido al proceso de toma de decisiones, pero que no necesariamente se manifiesta en la realidad de esta forma, sobre todo en ambientes de incertidumbre y ambigüedad. Representa las fases/etapas en el proceso de toma de decisiones sobre la base de varias alternativas, en caso de que hubiera una sola, se elimina en el análisis del problema. Sin embargo, según Cardozo (2011) señala que normalmente un problema no se resuelve con una decisión sino que hay un encadenamiento de éstas a través de procesos secuenciales de múltiples y diversas decisiones.

²⁹ La flecha que señala la participación de los actores es propuesta nuestra, teniendo en cuenta el principio de gobernanza sobre la activa participación. Además, como se ha señalado en otros momentos, no es ni todos en un mismo momento y espacio, sino que depende del problema y el grado de participación en las fases, recordemos que tiempo y espacio son esenciales en el proceso.

Una vez reconociendo las fases/etapas del proceso de decisión, señalamos que ha habido una importante literatura sobre las formas o tipos de decisiones, que no necesariamente tienen como base al proceso antes señalado, que van desde aquellas simples y con poca reflexión hasta las complejas que requieren análisis profundos (Cardozo, 2011). Ambas se dan, incluso, en la misma organización, espacio y tiempo, es decir no son excluyentes, necesariamente.

Así, tenemos por ejemplo, las decisiones rutinarias o automáticas que se caracterizan por su cotidianeidad y generalmente no requieren de profundos análisis de reflexión.

Las de reflexión y análisis refieren a la información como primordial, así como la identificación y definición del problema a resolver y de las alternativas posibles. En éstas los criterios de decisión son esenciales. Según Cardozo (2011: 5) “se trata de las situaciones novedosas de decisión (...), a menudo colectivas, propias de los procesos organizacionales en que se concretan las políticas públicas y sus mecanismos de gestión”.

Otro tipo de decisiones son las estratégicas, las gerenciales, las tácticas o de pilotaje y las operativas. A manera de resumen, podemos caracterizarlas en la siguiente tabla:

Tabla 1: Tipos de decisiones

Tipo de decisión	Definición
Estratégica	Adoptadas por decisores situados en el ápice. Son de gran trascendencia, ya que definen objetivos y fines generales que afectan a la totalidad de la organización y perfilan los planes a largo plazo

Gerenciales	Tomadas por la gerencia general de la institución, orientadas al mejoramiento de los resultados.
Tácticas o de pilotaje	Tomadas por directivos intermedios, para eficientar los recursos disponibles y alcanzar los objetivos planteados en el nivel estratégico.
Operativas	Relacionadas a las actividades corrientes (igual a las rutinarias).

Fuente: Elaboración propia con base en Páez (2013) y (Cardozo (20111)

Hemos señalado que hay decisiones que requieren mayor análisis, sobre todo en ambientes inestables. De esta manera, esas decisiones se vuelven complejas al no contar con “toda” la información ni conocer “todas” las alternativas. Así, en el siguiente apartado se abordan esta parte de las decisiones, en ambientes de incertidumbre.

3.3. Organizaciones, decisiones y ambigüedad

Ya hemos visto lo relacionado a las decisiones en cuanto a su concepto y la forma en que se manifiestan en las organizaciones, pasando por aquellas de corte más racional; asimismo hemos tocado de alguna forma la parte de la incertidumbre. Retomando la cuestión de la relación entre organización y decisión, podemos señalar que en las organizaciones las decisiones conllevan a procesos en los cuales uno o varios actores, con sus capacidades particulares sortean contradicciones, llegan a consensos o negocian, tanto en aquellas personales como organizacionales. Estas decisiones se manifiestan a través de las interrelaciones e interacción entre los actores, lo cual puede ser intra-organizacional o inter-organizacional; es decir, dentro de la organización. Por lo tanto en términos de racionalidad suponemos que dentro de estas negociaciones y consensos entre los actores pueden manifestarse múltiples-racionalidades, y de acuerdo

a Lascoumes y Galés (2014) estas diversas racionalidades (señalan a las racionalidad teleológica –centrada en objetivo; utilitaria –centrada en el interés; axiológica – en los valores; tradicional –ritualista y centrada en la continuidad y; cognitiva –intelectual, centrada en el conocimiento) están en competencia.

En las organizaciones, las decisiones no siempre son trascendentales, tal y como lo señala Hall (1996: 168), “las decisiones vienen en todos los tipos y tamaños. Algunas son en realidad pequeñas y triviales, otras son enormes y de gran trascendencia”, como se observa, el carácter valorativo³⁰ tiene una connotación relacionada con los efectos³¹ de las decisiones; por ello, es que se plantea entonces en términos de decisiones estratégicas. Acosta (1975) aporta un aspecto que ya Hall ha señalado, la evaluación como aspecto fundamental para tomar decisiones, referido más a la emisión de juicios de valor sobre la situación, lo cual permitiría concretar o por lo menos acercarse más a la decisión que se pretendería tomar.

En las organizaciones los procesos de decisión tienen características bien delimitadas, si lo vemos desde un punto de vista funcional, hablamos de lo rutinario, en las cuales las decisiones ya forman parte de sus actividades diarias con ciertas diferencias, pero por el otro, decisiones que implican aspectos de valor y de mayor reflexión. Algunas otras, requieren de análisis más detallados que pueden implicar el involucramiento de otros actores o simplemente se valora los posibles efectos o impactos. Simon (1945 y 1982),

³⁰ González y Ayala (2008) precisamente enfatizan este carácter, que retomando al mismo Simon mencionan dos elementos de la toma de decisiones: de hecho (proposiciones fácticas) y de valor (éticas)

³¹ Expresa Hall (1996) un esquema que puntualiza un proceso de decisión de alto riesgo y otro de bajo riesgo, pero ello complica el asunto, toda vez que también cabe la pregunta, ¿y quién le da este valor, cómo sabe que es alto o bajo y qué proceso lo determinó?

por ejemplo, diferenciaba entre las decisiones programadas y las decisiones no programadas; (Ramírez et. al., 2011: 24), siendo las “no programadas” otra forma de expresar las decisiones con mayor incertidumbre.

Simon (1988: 4) también nos sustenta el hecho de que las decisiones no siempre siguen el mismo proceso o se procesan de la misma forma, aun cuando existan normas que más o menos lo establecen, en este sentido menciona que “en las organizaciones muy pequeñas, la influencia de todos los supervisores sobre los empleados operativos puede ser directa, pero en las unidades de cierto volumen se interponen, entre los supervisores de la escala superior y los empleados operativos, varios niveles más altos y que transmiten, elaboran y modifican esas influencias antes que lleguen a los empleados operativos”. Por lo tanto, observamos aquí dos aspectos interesantes que se formulan al interior de la organización, el de información y comunicación. En las organizaciones gubernamentales, Laswell (1951, en Lascoumes y Galés, 2014) a través de su policy analysis introduce la importancia de las decisión, pero bajo la tutela de las políticas públicas en acción. Estos análisis se debieron en gran parte a la sociología de las organizaciones, cuya presencia esencial se dio en Estados Unidos y posteriormente pasó a Europa en los 50's; visión centrada principalmente en el cambio en las organizaciones.

Aunado a lo entendido anteriormente, la idea de considerar a la toma de decisiones dentro de un mundo *confuso, de incertidumbre y ambiguo*, es otra visión de analizarlas. También las decisiones han sido cuestionadas debido a su insistencia habitual en la coherencia o lo racional (March: 1994, 1), por así decirlo, es sumamente importante para comprender otra dimensión de análisis de la toma de decisiones. Bajo esta mirada,

Zahariadis (2003) diferencia entre la ambigüedad y la incertidumbre; donde la primera se refiere más al “estado en que se tienen diversas formas de concebir una misma circunstancia o fenómeno” (Fieldman, 1989: 5, en Zahariadis, 2003: 3). Dichas formas pueden ser irreconocibles, crean vaguedad, confusión y tensión, habiendo una ambivalencia. Por el otro lado, la incertidumbre se refiere a la incapacidad de predecir correctamente un evento (Zahariadis, 2003: 3). Incertidumbre, según el autor, refiere más a la ignorancia e imprecisión.

De esta manera, la toma de decisiones se ubica bajo la lógica de tres acepciones interrelacionadas: la **realidad**, la **causalidad** y la **intencionalidad**, dichas decisiones se incorporan a la visión racional, es decir a resultados esperados (March, 1994: 1-2). La realidad que no es más que el mundo objetivo, la causalidad que lo relaciona con la historia y la realidad bajo cadenas de causa efecto y la intencionalidad donde las decisiones son instrumentos de la finalidad y el yo (quien decide). Dicha ambigüedad de acuerdo a March (1994, 3) se especifica en que:

“Las observaciones son familiares. Muchas cosas suceden al mismo tiempo: las prácticas, las formas y las tecnologías están cambiando y se entienden poco; las preferencias, las identidades, las reglas y las percepciones son indeterminadas y cambian; los problemas, las soluciones, las oportunidades, las ideas, las situaciones, la gente y los resultados, están mezclados entre sí de manera que vuelven su interpretación incierta y sus conexiones confusas; las decisiones tomadas en un lugar y en un momento determinados parecen estar poco relacionadas con las decisiones tomadas en otros momentos y

lugares; las soluciones sólo parecen tener una conexión modesta con los problemas; las políticas no se ponen en práctica; los tomadores de decisiones vacilan dentro y fuera del campo de las decisiones y parecen decir una cosa mientras hacen otra.”

En este sentido, en la frase anterior, y en términos de los actores, supondríamos, por ejemplo, que las reglas del juego en que los diversos actores están predeterminados pudieran ser interpretadas de distintas formas por cada uno de éstos. Así como sucede en la interpretación de las normas en derecho tanto por los jueces, abogados defensores y litigantes.

Las teorías de la ambigüedad tienen en Weick (1976) y March (1994) como sus máximos exponentes dentro de la visión organizacional. De manera general, Weick (1976) analiza los sistemas flojamente acoplados, teniendo como objeto de análisis a las organizaciones educativas donde las partes a menudo se vinculan de forma endeble o con poca frecuencia e interdependencia mínima, pero que sirve de base para el funcionamiento en algunas organizaciones. Por su parte March (1994) arguye que la toma de decisiones se vuelve compleja cuando las consecuencias y las preferencias son inciertas, y que hay una realidad externa al yo y una acerca del yo. Con las anarquías organizadas se contempla al sistema flojamente acoplado (abordado por Weick) y el modelo del cesto de basura. Este modelo otorga gran relevancia al factor tiempo, donde la llegada de problemas a resolver y por lo tanto tomar decisiones, llegan de forma simultánea y a veces no tan clara; requiriendo del gasto de “energías” por parte de los decisores. Por lo que señala que se puede dar mayor atención a un problema o asunto y dejar de lado

otros, donde la prioridad depende del decisor y de otros actores que pudieran estar involucrados en las soluciones.

Como se puede observar, esta otra mirada en la toma de decisiones, deja la visión de eficiencia y eficacia. Zahariadis (2003), por ejemplo, hace un análisis de elección en políticas públicas con base en la ambigüedad en las democracias modernas en el gobierno británico.

Por otro lado, la teoría de la decisión aplicada a las políticas públicas tiene por objeto explicar si hay correspondencias, correlaciones, cuando no relaciones de causa efecto, entre las actividades que abarca, las características contextuales que identifica y el contenido de las orientaciones hacia la acción que el proceso produce (Meny y Thoening, 1992). Las dificultades de ejecución se acrecientan cuando: la fuente de la política y el nivel de autoridad donde se ha concebido el contenido, se encuentran alejados de los ejecutores; la política que se va a ejecutar le falta *claridad y precisión* en la formulación de los programas concretos destinados a alcanzar los objetivos deseados; la política desencadena reacciones hostiles en la opinión pública o veleidades de captación en intereses particulares, frente a los cuales los ejecutores se encuentran desarmados; a los ejecutores no se les ofrecen estímulos positivos para el éxito. Podemos suponer que hay una falta de coordinación y comunicación.

Otro aspecto que debemos tomar en cuenta es que no siempre se involucran ni todos los actores ni en la misma intensidad, creemos que mucho depende sobre los intereses que cada uno tenga. Es decir, que un proyecto o programa emanado por decisiones desde el gobierno no afecta ni beneficia a una totalidad, sino que se focaliza en un espacio y

problema determinado. No obstante, habrá decisiones que sí afectan al todo, como pudiera ser el caso de las elecciones, aunque este es otro asunto, toda vez que es más político y que sólo se efectúan en un tiempo determinado.

Finalmente, otra forma de analizar a las decisiones, de acuerdo a Saavedra (2006): “...puede (n) estudiarse el **mecanismo en sí** (la racionalidad, el conocimiento previo que supone la elección, el análisis de las situaciones); **las relaciones con los otros en lo concerniente a la decisión** (conflictos de intereses, luchas por el poder); las capacidades para procesar informaciones dispersas y transformarlas en una decisión; el mecanismo de transformación en datos aceptados y motivadores para otros; y el **componente no-racional del proceso** (la intuición, los valores y las creencias del 'decisor'). Como se puede apreciar, cuestiones racionales y no-racionales o como lo señalamos desde nuestra postura, multi-racional. Según Saavedra (2006), la toma racional de decisiones consiste en la elección de medios que posibiliten la consecución de fines específicos, los cuales están determinados por los deseos y creencias individuales. Lo que muestra que ambos niveles (racionales y no) son sujetos de análisis, de los cuales consideramos en un estado de complementariedad, más que de independencia. El estudio de las decisiones/políticas públicas es amplio, y como señala Lascoumes y Galés (2014) las decisiones nunca mueren; significando que pueden transformarse, reconfigurarse o adaptarse al contexto dinámico.

Hemos visto que las decisiones analizadas bajo diversas miradas contienen sus propias formas de abordarlas, según los actores, las organizaciones, las estructuras, el nivel de análisis, previo, durante y después, el proceso de la decisión, etc. Pero hemos de señalar

que dichos análisis, lejos de ser duales, pueden ser complementarios para la comprensión de la decisión. Para ello existen otros enfoques que abordan a las decisiones/políticas públicas de forma más o menos integrada, como la reciente revelación del institucionalismo centrado en los actores o la gobernanza, en las organizaciones gubernamentales; de lo cual daremos cuenta en el siguiente capítulo.

4. Marco de análisis: Institucionalismo y gobernanza

Hasta ahora el tema de las decisiones ha sido abordado en sus facetas de racionalidad y de ambigüedad en las organizaciones. Para poder analizar a éstas, creemos hacerlo a través del institucionalismo, que nos permite comprender la relación estructura e individuo-colectivismo, y por otro lado, con las organizaciones gubernamentales, abordamos a la gobernanza, principalmente aquella en red; ambos enfoques relacionados entre sí; no sin antes dar cuenta algunas generalidades y debates recientes en ambos: institucionalismo y gobernanza.

4.1 Generalidades del Institucionalismo

La recuperación del análisis institucional en lo político y económico ha retomado importancia en los últimos años (Romero, 1999); lo que ha implicado la argumentación de un marco institucional y su relación o contrapeso con los actores (Zurbriggen, 2006). Dicha perspectiva surge en los 70's para el análisis de las instituciones. Para ello, se entiende a instituciones como “sistemas de reglas sociales establecidas e incrustadas que estructuran las interacciones sociales” (Hodson, 2009: 104) “; para Brunsson (2009: 135) las instituciones sociales son “un conjunto de creencias relacionadas con una visión del mundo, y se les entiende como reglas que influyen en el *comportamiento* y forma de actuar”. Lascoumes y Galés (2013); le dan mayor énfasis a las reglas del juego en donde los actores se pueden posicionar y coordinar de forma “previsible”. Dubet (2002) alude a la reciprocidad y no a una forma asimétrica de estas anticipaciones o previsiones, además de considerarlos como marcos cognitivos y morales desarrollados en el pensamiento individual [y colectivo]. El paradigma institucionalista ha modificado su perspectiva, de tal

modo que actualmente se habla de un viejo institucionalismo y del nuevo institucionalismo; que a nuestro parecer ambos son vigentes, e incluso complementarios.

De esta manera, la diferenciación que reconocen Powell y DiMaggio (1999) entre el viejo y nuevo institucionalismo, esencialmente es: con respecto al conflicto de intereses en el viejo es central y en el nuevo periférico; de intereses priorizados y por el otro hacia imperativos de legitimidad; el primero bajo una estructura informal y en el otro hacia el rol simbólico de la estructura formal; en el primero la organización dentro de la comunidad local y en el segundo sobre el campo de actividad o sector; por un lado bajo principios cooptativos y en el otro constitutivos.

Asimismo, el locus de la organización se encuentra en la organización en el primero y en el segundo en el campo o sector; en el primero la dinámica organizacional va hacia el cambio en el segundo a la persistencia; como bases de críticas al utilitarismo en el primero se basa en la teoría de agregación de intereses y en el segundo en la teoría de la acción; de las formas básicas de cognición el primero se basa en valores normas y actitudes y el segundo en calificaciones, rutinas, guiones y esquemas; las bases cognitivas del orden son de compromiso en el primero y de hábitos (acción práctica) en el segundo; en el primero con objetivos desplazados y el otro ambiguos y; finalmente, en el primero se considera una agenda con relevancia política, mientras que en el otro disciplinaria.

Por el otro lado, y basándonos en las concepciones de la Rosa (2002: 30-35), el nuevo institucionalismo se divide en tres:

El Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), basado en los argumentos de Williamson y North y sobre la base de la racionalidad limitada, arguyen sobre el oportunismo, la incertidumbre y los costos de transacción. El NIE se centra en las reglas y sistemas de gobierno que se desarrollan para regular los intercambios económicos enfocándose principalmente en el nivel de la firma/estructura. Con respecto a la racionalidad limitada y el oportunismo, implican que los contratos sean imperfectos, y que en el transcurso del tiempo, alguno de los contratantes explote a su favor contingencias imprevistas, por lo que los costos de transacción aumentan. North, en su caso, cimienta su argumento en la historia y la economía, señalando que las reglas del juego en una sociedad limitan las acciones. En todo caso, el punto general es que “las instituciones determinan el desempeño de la economía”.

El Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS), tiene como representantes a DiMaggio, Jepperson, Meyer, Powell, Rowan y Zucker. Una noción esencial del NIS es que las reglas institucionales afectan las estructuras organizacionales y el desempeño y se van conformando mediante la adopción de mitos racionalizados con el fin de legitimar (interna y externamente) a la organización, haciéndola ver más eficiente. Hay una relación con la burocracia (burocratización-en el término weberiano) ya que mientras más predomine ésta, mayores mitos racionalizados hay. En términos de campos organizacionales, se basan sobre los criterios de *mimetismo*, coercitividad y normativo, con la finalidad de que otras organizaciones se involucren en éste ya sea de una u otra forma, como las que producen el fenómeno o las que se incorporan a éste. En este mismo contexto, Zucker se mueve dentro del plano micro, es decir dentro de la organización pero dentro de un contexto sociocultural. Aquí los actores se transmiten socialmente las prácticas y se

institucionalizan, dando significado a un hecho como real. Por el otro lado, Jepperson señala que la institución es un proceso a seguir, que es construida, pero también construye, al mismo tiempo que regula.

Finalmente, con respecto al Nuevo Institucionalismo Político (NIP), éste tiene su argumento en March y Olsen. Su nivel de análisis se da dentro del ámbito organizacional. Se inclina más hacia el conductismo y en la toma de decisiones, de alguna manera, relacionado con la escuela del comportamiento. Se preocupa más por la regulación, pero no de la organización sino de la conducta humana definida por las reglas. La rutinización se vuelve imperante en esta, además de que las reglas deben hacer sentido al individuo, haciendo uso de la interpretación y construcción del significado. Se da mayor énfasis a la lógica de la pertinencia que a la de la consecuencia.

En el estudio del institucionalismo también hay diversos niveles de análisis, los cuales pueden ser: ambiente, organización/ambiente y organización. Asimismo, se pueden estudiar, entre otros: las *reglas*, valores, prácticas, roles y rutinas como componentes esenciales de la institución; ambientes y *marcos institucionales* como determinantes de la estructura y acción organizacional; la organización como una institución en sí misma; procesos de institucionalización (habitación, objetivación, sedimentación); campo organizacional, *isomorfismo institucional* y mecanismos de *cambio isomórficos* (mimético, coercitivo, normativo); mitos racionalizados; lógica de lo apropiado frente a la lógica de la consecuencia; instituciones agregativas e integrativas; la institución como el conjunto de reglas regulativas, normativas y cognitivas; y costos de transacción, oportunismo, principal-agente.

Dentro del institucionalismo, la relación estructura-actor ha sido de debate entre la influencia del uno sobre el otro. Algunos estudiosos se definen por la primacía de la estructura y otros por la del actor. Estos debates los veremos en el siguiente apartado. Por ahora sólo diferenciamos lo que en los estudios organizacionales comúnmente se indica sobre el nuevo y viejo institucionalismo.

4.2. Perspectivas del institucionalismo: individualismo y colectivismo

Una argumentación en torno al análisis de las instituciones sugiera dos perspectivas: la del individualismo metodológico y el colectivismo metodológico. Hodson (2009) aborda estas dos miradas de tal forma que no sólo presenta la argumentación de cada una, sino que también la problemática que enfrentan. De esta manera, con respecto al individualismo metodológico, señala la postura del análisis de las estructuras sociales, las instituciones y otros fenómenos colectivos debe ser explicado desde el individuo. El problema que encuentra Hodson es el dilema si los fenómenos sociales deben explicarse en términos de individuos o de la relación entre individuos. Para el primero, esgrime su inoperancia al señalar que las acciones “individuales” requieren del reconocimiento del otro, requiriendo de un marco de referencia que le dé sentido al mundo. Incluso, “el conocimiento es un proceso social tanto como individual. La elección individual es imposible sin... instituciones e interacciones” (Hodson, 2009: 108). Y por lo tanto, las explicaciones parten de la relación de estructuras e individuos (no sólo de individuo –en singular). Lo cual tiene varias implicaciones.

Estas implicaciones dan lugar al colectivismo metodológico. Éste supone explicaciones en términos de las estructuras, culturas o instituciones (Hodson, 2009: 110); sin embargo,

deja de lado la “acción individual”, alejándolo de un mínimo de libertad y de las propiedades o especificidades de éste. Esta postura colectiva es criticada, pues sugiere al individuo como una “marioneta” de toda fuerza social.

En general, señala Hodson (2009) el primero funde lo social en lo individual y el segundo al individuo en la sociedad. En ambos las preferencias y propósitos son, por una parte en lo individual se pierden de vista mecanismo de influencia social; y por el otro, colectivamente, no se reconoce la capacidad del individuo en que sus preferencias puedan cambiar o cambiarlas.

Ha habido otras posturas. De acuerdo a Zurbriggen (2006) hay dos perspectivas principales, las que parten de supuestos *racionalistas* en las cuales se enfatiza y primacía al individuo o agente; y las *culturalistas* cuya esencia radica en la estructura como condicionante, la cual no puede ser controlada por el individuo. En este sentido una de las preocupaciones sobre estas premisas es la referida por Zurbriggen (2006) al cuestionarse hasta qué punto las instituciones influyen, condicionan, restringen, determinan o estructuran las estrategias del individuo.

Sin embargo, las perspectivas racionalistas y culturalistas se pueden superar, pues ha habido enfoques que se esfuerzan en integrarlas o por lo menos como complementarias.

De acuerdo a Zurbringgen (2006) la perspectiva racionalista centra sus análisis en el agente y señalan a las instituciones como restricciones o producto de sus actuaciones, lo anterior en virtud de lograr satisfacer sus intereses. Se basan más en las reglas formales (con la finalidad de distinguirlas de las tradiciones y costumbres) creadas y

definidas por los actores. Esto les permite lograr mecanismos que les permiten regular las conductas, las situaciones que se requieren para el funcionamiento, la permisión o prohibición de algunas conductas y para el manejo de conflictos.

En otras palabras, se trata de reconocer al individuo como un ser político, capaz de identificar sus estrategias en un juego “político”. En este grupo racionalista se encuentran, por ejemplo aquellos que han estudiado la elección racional, donde uno de los objetivos primordiales es la de maximizar la función utilitaria. En términos generales, “las instituciones son producto de la acción humana” (Zurbreggen, 2011: 69) y tratan de reducir la incertidumbre.

Por el otro lado, los institucionalistas culturales, en palabras de Zurbriggen (2006), se mueven dentro de dos enfoques: histórico y cultural. En el sentido histórico, “las instituciones configuran las estrategias y los objetivos de los actores, median en sus relaciones de cooperación y conflicto y condicionan decisivamente los resultados del juego político” (Ibíd.: 70). Las instituciones en gran medida determinan las estrategias y fines de las acciones y la modelación de las preferencias de los actores conformadas en el desarrollo de las instituciones. De igual manera, las reglas de juego se dan en el entramado institucional. El contexto político, social e histórico es fundamental en el entendimiento de las instituciones, pues son producto de este, por lo que la satisfacción no recae en la maximización sino en las normas y valores. Los individuos obedecen a normas con la finalidad de disminuir la incertidumbre y lograr la simplificación en la toma de decisiones. La interpretación de la realidad se da a partir no sólo de las reglas formales sino también de las informales (símbolos, ritos, costumbres, etc.), van aprendiendo y al

socializarse, se institucionalizan. Aquí, las instituciones otorgan estructuras completas de significados con la finalidad de interpretar las acciones de los actores en los diversos contextos (Zurbruggen, 2006). Las preferencias, como se ha señalado, son producto de interacciones sociales o de las instituciones, bajo la lógica más cultural que una racional-instrumental. Un aspecto importante en la perspectiva culturalista es que la estructura existe, independientemente de los individuos que la habitan.

4.3. La centralidad de los actores e institucionalismo

En la búsqueda por integrar la perspectiva racionalista y culturalista, es decir, la relación entre la estructura e individuo, Zurbruggen (2006) ha propuesto un análisis en el que la centralidad del actor dentro del institucionalismo permita llevar a cabo este propósito. Con el apoyo esquemático que propone Scharpf (1997, en Zurbruggen, 2006) hace posible el análisis entre el actor y la estructura. Entre la propuesta retoma importancia la *policy networks* (redes de políticas públicas), relacionada íntimamente con la *gobernanza* de Myntz y Scharpf.

En esta perspectiva analítica se señala que “cada sector de actividad pública conforma una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e influyen en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas” (Zurbreggen, 2006: 72). Destaca las formas en que actúan los actores y la incidencia de las instituciones en esta actuación y en las propias preferencias y capacidades de los actores. De acuerdo a Scharpf (1997, en Zurbreggen, 2006) los actores tienen también un amplio margen de elección entre sus tácticas y estrategias.

De esta manera, Zurbreggen (2006) retoma el modelo básico de Scharpf (1997) para explicar la interacción de los actores y las instituciones. Primero, es importante destacar lo que señala Scharpf, pues indica que el individuo está constituido institucionalmente, puesto que hay reglas preexistentes a él. Estas reglas aseguran su actuación definiendo, entre otras cosas, criterios de membresía, recursos disponibles, esfera de actividades legítimas y principios rectores. Institucionalmente se facilitan las elecciones posibles y los resultados de éstas. Además son fuente de información con respecto a la actuación de otros actores en determinada arena política.

Por el otro lado, con respecto a las capacidades, se refiere a los recursos de acción que habilitan al actor sobre los resultados; entre otros están los recursos físicos, tecnológicos, de información privilegiada, red de contactos estratégicos. La orientación de las acciones de los actores también está caracterizada en éstos, poniéndose de manifiesto ante el surgimiento de una problemática que se tiene que resolver, lo cual hace posible que se activen cuestiones sobre la transformación o no de tal temática, sus causalidades, la valoración de los cursos de acción posibles y los resultados probables.

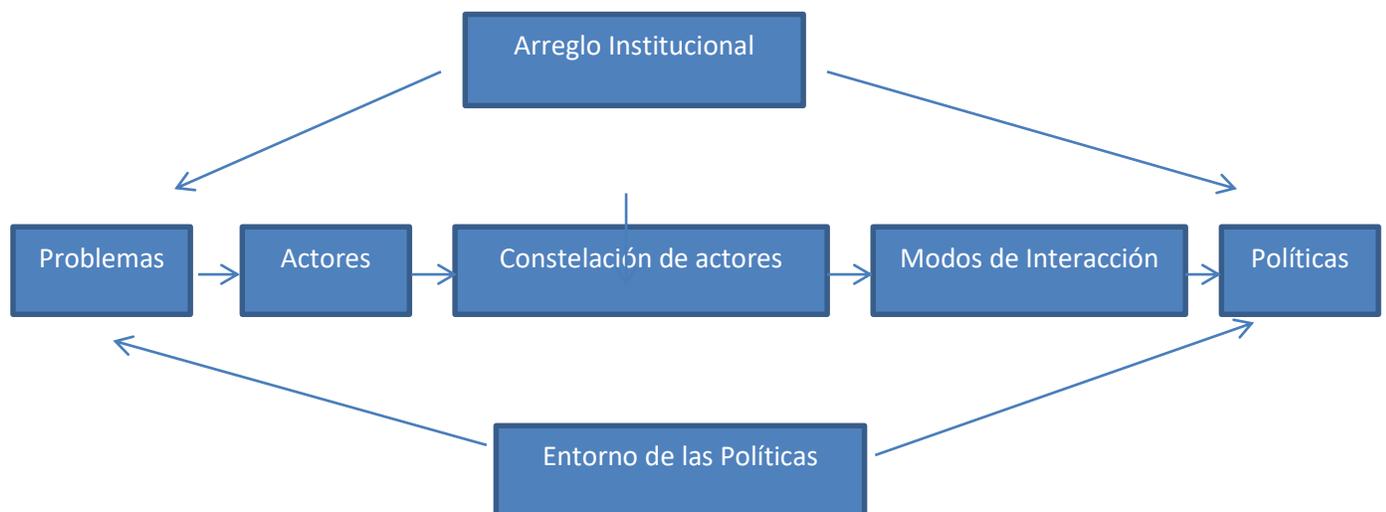
Al actor se le agrega un elemento, que nos parece muy pertinente, la *constelación de actores*. Según el modelo básico de Scharpf, se refiere no sólo al conjunto de actores participantes en la política pública, sino también a sus posibles estrategias de acción y a los resultados por las acciones de los actores.

Otro elemento, aunado a los dos anteriores (actores y constelación de actores) se adiciona el *modo de interacción*, el cual se refiere a “las formas en que unos actores se conducen con respecto a los otros” (Zurbreggen, 2006: 76) dentro del contexto

institucional, con este elemento se aclara la dimensión institucional. Señala que modos de interacción son, por ejemplo, la acción unilateral, el acuerdo negociado, el voto mayoritario o la dirección jerárquica, entre otros. Dicho modo de interacción está “regulado” por un sistema de pautas institucionales, influido por un sistema más amplio. Este sistema se clasifica en: Scharpf (1997, en Zubreggen, 2006) escenarios anárquicos con mínimas instituciones, b) *redes*, regímenes, *sistemas de decisión conjunta*, c) asociaciones, comités, asambleas y d) organizaciones jerárquicas, Estado; los anteriores con gran influencia en la toma de decisiones.

Estos elementos se pueden visualizar en el esquema que presenta Zurbreggen (2006) y que retoma de Charpf:

Esquema 3: Análisis básico del institucionalismo basado en la centralidad del actor



Fuente: Scharpf, 1997 (en Zurbreggen, 2006: 75)

4.4. Gobernanza. Concepto, características y componentes

Diferentes disciplinas³² han abordado analíticamente a las organizaciones públicas, tales como ciencia política, la economía, la administración, la sociología y los estudios organizacionales, las cuales han aportado importantes argumentos desde diferentes enfoques³³, como la Nueva Gestión Pública, el Institucionalismo, la Elección Pública, entre otras, es de nuestro interés abordar a una relativamente nueva corriente: la Gobernanza. Lo anterior en virtud de considerar que nuestro sistema político mexicano se incrusta dentro del modelo denominado “democrático”, significando que si la democracia busca involucrar a los diferentes actores sociales y económicos en las decisiones de gobierno, la gobernanza postula sus principios sobre la base de tres lógicas de los actores: sociales-económicos y gubernamentales; en otras palabras el involucramiento de los actores no gubernamentales. Interesándonos más en las interrelaciones entre los actores, organizaciones o instituciones.

La emergencia de la gobernanza supone la crisis del modelo benefactor/bienestar, aunado a la presencia del neoliberalismo. De esta manera, la importancia de conocer el término gobernanza resulta idónea, toda vez que nos proporcionará los principios generales que deseamos conocer de ésta.

Desde la concepción semiológica podemos empezar a reconocer de qué se trata, sobre todo al español, debido a que de alguna manera pude dársele diferentes “apelativos” a la palabra original en inglés. De esta manera, la traducción de governance, etimológicamente, es el acto de conducir un bote (Porras, 2011: 71). Algunos otros

³² Véase Castelazo (1979). Señala a la economía, la ciencia política, la administración y la sociología.

³³ Véase González (2012), Carrillo (2011), Culebro (2008), Roth (2010) y Cabrero y Nava (2000).

términos que se le atribuyen son el de gobernanza, gobernación y gobernabilidad (Ibíd.). Sin embargo, parece que ha habido cierto consenso con la aceptación del término Gobernanza, por lo que en este texto su uso es y será en este sentido³⁴. En este caso, es importante definir aquellos conceptos para estar en condiciones de clarificar nuestra postura. Al respecto, gobernabilidad es entendida como “... la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se le plantean en un tiempo determinado” (Prats, 1998: 21); no depende sólo de la capacidad de los Gobiernos y de los gobernantes, sino también de los valores, las actitudes y los modelos mentales prevalentes en la sociedad civil. Socialmente, la disposición o indisposición de la sociedad de aceptar, obedecer o reconocer que un gobernante o grupo de gobernantes posean el derecho de dirigir y mandar, a exigir obediencia” (Aguilar, 2010).

Otro concepto con el cual existe una relación con la gobernanza y que requiere ser esclarecido a la luz de sus características se refiere a la(s) política(s) pública(s). Algunos autores han señalado que las políticas públicas apoyan a la consecución de la gobernanza (Mendoza, 2011), otros observan una íntima relación entre política pública y gobernanza (Guy, 2011: 69), donde no sólo debe examinarse a los sistemas administrativos desde “el ángulo de la gestión de los programas y la toma decisiones en materia de políticas dentro del mismo gobierno, sino también desde la interacción con los actores del sector privado y con los clientes de dichos programas”. De alguna manera se observa una diferencia, toda vez que en términos de políticas, pareciera aludir a la

³⁴ Su uso se generalizó a partir de 1989, con el reporte del Banco Mundial sobre “El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable”, aunque se había usado ya en política pública, administración pública y derecho político (Aguilar, 2010: 31)

cuestión interna y la gobernanza incluye a ésta más otros actores externos. Esto a la luz de lo señalado por Guy. También, Meny y Thoening (1992: 45) las definen como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”, adicionalmente, dicha actividad hecha hace frente a un problema o en un sector relevante de su competencia. Así, estas definiciones si bien no señalan a los actores externos de forma explícita, se puede intuir que sí, ya que suponemos que cuando habla de “actores individuales y colectivos” sugiere esta afirmación. Pero como se puede apreciar, el gobierno es quien “orienta” y no tanto “involucra”. En este sentido la gobernanza está más dentro de un aspecto de inclusión participativa.

De esta manera, podemos señalar que la gobernabilidad es parte de la gobernanza. En términos simples, la política pública es un curso de acción, y, señala Roth (2010: 23) es el “Estado en acción... o la Gobernanza en acción”, denotando entonces una relación causal, donde la gobernanza se vale de la política pública, o viceversa, políticas públicas hechas con la visión de la gobernanza.

La gobernanza, de manera general, hace alusión a la capacidad que tiene una sociedad para resolver sus conflictos y problemas, canalizar y atender sus demandas sociales en función de unas determinadas instituciones. Para Pinto (2012: 44)... es una combinación de todo tipo de actividades y estructuras de gobierno que buscan responder a las demandas cambiantes de la sociedad. Adicionalmente, el proceso de gobernar parece ser entonces aquí un aspecto que empieza a ser oído para comprender el actuar del “gobierno” (Aguilar, 2010). La Real Académica Española (2013) señala que gobernanza es el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo

económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

En otros términos, se señala como el “conjunto de actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir a la sociedad, que implica la acción de gobierno pero no se reduce sólo a ella sino que incluye además la acción de actores económicos y sociales” (Aguilar, 2010: 28). Por lo tanto, la cuestión de capacidades no sólo debería ser en la parte del gobierno, sino también en la social y los actores económicos, de tal forma que pudiera darse una forma “horizontal” y no tanto vertical; a la par con diferentes mecanismos de “verdadera” descentralización que permitan en los diferentes ámbitos conducirse de manera más abierta, que fortalezca y no debilite (Vargas, 2008); lo mismo puede pensarse en la cuestión interna, ya que usualmente se ha conducido sobre la lógica de verticalidad tanto en los diferentes ámbitos (federal, estatal, municipal) como en su organización administrativa propia (director, subdirector, jefe de departamento, etc.). Este tipo de organización parecía no sólo resolver el problema de la legitimidad sino que daba paso a interrelaciones “acabadas” entre los diferentes actores. Como se señala en el concepto en el PNDU³⁵ al mencionarlo como el conjunto de *mecanismos, procesos, relaciones e instituciones* mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen

³⁵ El Plan de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Cuaderno del PNUD, *Reconceptualising Governance, 1997*)

sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias. La gobernanza ha sido tipificada, como gobernanza multinivel³⁶, gobernanza red³⁷ y gobernanza urbana³⁸.

Cuadro 1: Tres nociones sobre la gobernanza

Mayor preeminencia del estado	De ajustes mutuos	Gobernar sin “gobierno”
<p>Todos los actores, se entiende, tienen la misma capacidad de participar en las decisiones, de tal forma que se dé un equilibrio entre las fuerzas de los diferentes actores económicos, políticos y sociales. Pero el “gobierno” aún tiene facultades principales de decisión, pues la movilización de recursos depende en gran medida de él.</p>	<p>Se considera como el proceso que permite a los gobiernos y a las sociedades interactuar y ajustar intereses mutuos.</p> <p>Es una idea más horizontal.</p> <p>Hay una interacción más fuerte entre política y sociedad.</p> <p>Apuesta por delegar funciones (que tradicionalmente han sido del Estado) a la sociedad y promueve asociaciones público-privados</p>	<p>Hay un “hueco” en los Estados y gobiernos.</p> <p>Hay una negociación entre los estados y las economías.</p> <p>Se destaca la influencia del sector social sobre la política y la administración.</p> <p>Se ve al gobierno debilitado e incapaz de dirigir como lo hacía en el pasado (controlar y regular la organización de la sociedad ya es un argumento fuera de moda).</p>

Fuente: elaboración propia

Hay un concepto que nos parece pertinente retomar en este trabajo, el referido a la gobernanza urbana, la cual trata de analizar “*cómo las políticas urbanas se colocan en la*

³⁶ Véase Pinto (2012), para el caso de Aguilar (2010), bien puede encajar el término en metagobernanza. Pinto señala más la relación entre la nación y el mundo (globalización), incluyendo las relaciones con las grandes empresas del sector privado y organismos multinacionales. Analiza el caso de la Unión Europea.

³⁷ Véase Aguilar (2010) y Pinto (2012)

³⁸ Véase Pinto (2012)

articulación entre las dinámicas económicas situadas en una escala internacional, un sistema institucional nacional y una estructura del poder local que integra a diferentes grupos sociales” que comportan un cambio en las políticas urbanas pues las entidades locales deben abordar, además de las clásicas competencias en los servicios locales, el urbanismo, la vivienda social, cuestiones como el desarrollo económico o el medio ambiente, etc., y que han adquirido una relevancia hasta ahora no muy conocida. (Pinto, 2012: 46). Por lo tanto, dicho término debe aún ser más analizado para comprenderlo en términos de la gobernanza en lo general y lo urbanismo en lo particular. La importancia de este concepto es debido a que la organización pública que se pretende analizar está dentro de la temática urbana. Es decir, las áreas de desarrollo urbano municipal.

4.4.1. Características principales de la gobernanza

Existen diversas características sobre la gobernanza, pero creemos que las más importantes son (Aguilar, 2010: 37-38):

- Es un proceso social de definición del sentido de dirección de la sociedad y de construcción de capacidad de dirección de una sociedad.
- Un proceso de dirección estructurado, institucional y técnicamente, lo que implica un razonamiento ético-político y uno técnico-gerencial;
- Incluye dos planos de decisión que resultan de las interlocuciones, ajustes y acuerdos entre gobierno y los actores económicos y sociales. Las decisiones incluyen información y conocimiento expertos.
- Se gestan acciones de cooperación para solucionar los problemas de un colectivo.

- La estructura (intencional y técnica) es producto de la participación de sociedad y gobierno, pero el peso e influencia que cada uno tiene es relativo tanto en su definición como en su realización.
- En general, la gobernanza subraya la dirección de la sociedad, de las actividades para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía), de las formas de organizarse y del modo como se distribuyen los costos y beneficios como resultado de la deliberación conjunta, interacción, interdependencia, coproducción, corresponsabilidad, cogobierno y asociación entre gobierno, sociedad y sector privado.
- Hay interdependencias entre los actores u organizaciones (o sectores) públicos o gubernamentales, sociales y económicos o privados), tanto formal como informal.

Nos parece importante, de alguna manera, la disgregación de componentes que se le atribuyen a la gobernanza; aclaramos que éstos no se remiten a un solo autor, consideramos que apostar por reconocer aquellas relaciones de los principios de ésta con otras disciplinas o puntos de vista es más nutritivo, dándonos la idea de un marco de referencia que pudiéramos contrastar con lo que definiremos en nuestro caso particular. Una de las características de la gobernanza también es la hibridez, la cual considera la combinación de sistemas administrativos con mecanismos de mercado y organizaciones no lucrativas Bevir (2011), la cuestión de la multiescalaridad que trasciende jurisdicciones, por lo que se trata de una multijurisdicción. La *pluralidad* de actores es sin duda un punto clave dentro de los postulados de la gobernanza, sobre todo cuando se da el reconocimiento de éstos en procesos de decisión. Particularmente, Aguilar (2010: 44-53) divide en dos los componentes principales de la gobernanza: institucionales

y técnicos; en los primeros indica a los poderes públicos, quienes establecen reglas del juego en las interrelaciones (aunque creemos que es exclusivo de ellos, sobre todo en términos de consenso y negociación); un sistema de justicia y seguridad; el mercado; la sociedad civil y un sistema de instituciones públicas internacionales (como la ONU, BID, entre otros). En los técnicos señala al sistema de ciencia y tecnología (expertos, estadistas, entre otros); la política pública (más que nada en su carácter técnico, es decir, el análisis de datos, el diseño de ésta, en general); la combinación o cooperación de recursos financieros entre diversos sectores no gubernamentales y gubernamentales para la solución de un asunto o problema; la administración pública en cuanto a su estructura y organización con constante comunicación con la sociedad civil y una distribución del poder (Bassols (2011) señala a éste en un sentido positivo y en uno negativo y le atribuye al gubernamental como el que a “final de cuentas” es el que “decide”).

4.5. Enfoques o tipos de gobernanza

Concebido el concepto de gobernanza como el involucramiento de diversos sectores en los procesos de gobierno/decisión, junto con sus principales características y componentes, a pesar de lo polisémico del concepto y de la variedad de perspectivas en el rubro, podemos enlistar una serie de formas o tipos de gobernanza, cuyas características las proponen como perspectivas de análisis o enfoques de análisis. De esta manera en el siguiente cuadro se señalan las principales formas de gobernanza y sus características que la hacen diferente y particular dentro de la gama de definiciones y corrientes:

Cuadro 2: formas o tipos de gobernanza y sus características esenciales

Tipo de gobernanza	Principales características
Global	<ul style="list-style-type: none"> • Gestiona la interdependencia entre países. • Promueve normas y criterios sociales comunes bajo la provisión mínima de los servicios sociales a los ciudadanos del mundo. • Reducir las desigualdades internacionales. • Es universal e inclusiva y refleja los intereses, necesidades y objetivos de la comunidad internacional. • Se habla de instituciones globales. • Hay tres criterios importantes en la gobernanza global: el desarrollo económico y sostenible, el ambiental y el social.
Multinivel	<ul style="list-style-type: none"> • Traslación de capacidades de gobierno a organizaciones internacionales o supranacionales. • Son relaciones intergubernamentales de nivel único. • Dispersión de la autoridad. • Integra procesos entre los distintos niveles institucionales, de tal manera que haya un beneficio para todos los actores involucrados. • Presuponen la ausencia de una jerarquía clara entre actores e instituciones. Las instituciones facilitan las relaciones, el intercambio e interacciones. • Se conduce por un orden negociado, más que por uno legal. • Procesos de intercambio negociado entre instituciones transnacionales, nacionales, regionales y locales y entre lo público-privado. • Son modos de gobernanza descentrados
Democrática	<ul style="list-style-type: none"> • Es un nuevo arte de gobernar los territorios, cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, teniendo como medio la gestión relacional o de redes y como fin el desarrollo humano. • Acciones del gobierno encaminadas al bien común.
Territorial³⁹	<ul style="list-style-type: none"> • Son relaciones entre escalones de la burocracia, jerárquicamente organizados y en donde las organizaciones en los diversos niveles también existe horizontalidad. • Recientemente, se manifiesta una descentralización y participación social en la toma de decisiones. • Relaciones intergubernamentales. • Espacialmente, se habla de los siguientes niveles: global, nacional, regional, metropolitano y local.

³⁹ Enfoque señalado por planificadores territoriales

	<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones sectoriales, entre territorios contiguos y entre los actores o agentes. • Relaciones entre los diferentes niveles político-administrativos, principalmente entre lo local-regional.
Gobernanza urbana⁴⁰ o local	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene aportes desde la sociología, geografía, economía, ciencia política y urbanismo, entre otros. • Aluden su origen a la importancia creciente de las ciudades. • Trata de analizar cómo las políticas urbanas se articulan en dinámicas económicas internacionales, un sistema institucional nacional y una estructura del poder en el ámbito local (se aprecia una jerarquía desde lo “internacional”). • Se señala el concepto gobernanza urbana integrada, que se relaciona a las grandes metrópolis (Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis). • Es un enfoque de gestión.
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Refiere, esencialmente, a la limitación del uso tradicional de los recursos naturales, justificada por la “necesidad” del cuidado del medio ambiente. • Alude, sobre todo, a la política ambiental y los actores involucrados. • Refiere a mecanismos y plataformas de negociación que permite la toma de decisiones, dentro de un ambiente más o menos estable con cierto grado de conflictividad. • Alude también a la cuestión del uso del suelo y el territorio.
En red⁴¹	<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones más estrechas entre autoridades públicas y asociaciones y ciudadanos. • Reconoce los numerosos actores que inciden en las políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia con base en Pinto (2012), Rosas et. al. (2012), Brenner (2011) y Ocampo (2015)

Brenner (2011), incluso, alude a la gobernanza ambiental. Esencialmente se refiere al uso de los recursos y su repercusión en el medio ambiente. Un equilibrio entre el uso de los recursos y los actores de producción. Por lo tanto la participación de los actores gubernamentales y no gubernamentales (formales e informales) apoyarían en conjunto a

⁴⁰ Este término de gobernanza es definido por Pinto (2012: 46)

⁴¹ Se menciona lo esencial, ya que más adelante se tratará con mayor detalle esta forma de gobernanza, pues es un nuestro interés en este trabajo.

la conservación del medio ambiente mediante las formas organizativas y mecanismos de coordinación y solución pertinentes.

En el cuadro anterior se han descrito algunas características que consideramos las principales de las diferentes formas de gobernanza.

4.6. Orígenes de la gobernanza

Pero a todo ello, no debemos olvidar el origen de la gobernanza, pues bajo este proceso se ha definido como una nueva forma de gobernar y de organizarse. El Estado no es ajeno a problemas tanto en su funcionamiento como en la presión que sus gobernados pueden ejercer. Dichos problemas, suscitados históricamente, han sido testigos de las transformaciones de éste, sobre todo, por los acontecimientos y factores suscitados en su momento. Uno de esos problemas ha sido considerado el cuestionamiento hacia el Estado Keynesiano o benefactor o de desarrollo o intervencionista o paternalista (Guirola, 2012; Pinto, 2012), dicho cuestionamiento se sustenta sobre la base de una crisis, según Aguilar (2010) tuvo lugar en diversas causas, pero principalmente fueron la duda de los ciudadanos, el descontento y la desilusión respecto a la legitimidad de los gobernantes (la eficacia directiva de los gobiernos) ante las crisis fiscales y económicas, la inseguridad, pobreza, corrupción, baja calidad de servicios públicos. Falló la democracia ideal de gobierno⁴². Ante dichos fallos, arguye que la búsqueda de legitimidad ya no es esencial sino su función social, su capacidad, en otras palabras su función social en

⁴² “Es un gobierno legalmente elegido, controlado por los otros poderes públicos y los otros órdenes de gobierno, sometido al escrutinio ciudadano, obediente de las leyes, respetuoso de las libertades políticas y civiles, abierto a la participación ciudadana, transparente, rendidor de cuentas.” (Aguilar, 2010: 7). Prats (1998: 21) la señala como un atributo de las sociedades, no del gobierno y es ella quien enfrenta sus desafíos y oportunidades.

cuanto a su externalidad, pero en su base interna su preocupación no es legitimarse sino el proceso de gobierno (el cómo lo hace)⁴³. En el proceso de gobernar. El gobierno ya no sería un controlador jerárquico y centralista sino daría presencia a los sectores sociales y, principalmente, económicos. De esta manera se estaría gestando un modelo que permitiera ser integracionista y plural. En el cual (actualmente más en un estado neoliberal⁴⁴), donde las “fuerzas del mercado” entraban en juego, cambia la percepción de su relación con la sociedad y el sector privado. Esto implicó no sólo una reforma del Estado sino que también condujo a la generación de lineamientos generales normativos que permitieran dicha transición.

Así, en la actualidad la relación Estado-Sociedad se encuentra, hasta cierto punto en una en la que los programas atienden diversas necesidades (vivienda, empleo, educación, etc.). Por otro lado, la fuerza del mercado y el fenómeno de la “globalización” parecen tener un control considerado, aunque, pudiera cuestionarse, toda vez que la regulación que el Estado ejerce no es tan débil como pareciera, puesto que “tiene” cierto poder o mucho para emitir sus decisiones. Ortiz (2011) enfatiza la pérdida de la soberanía de los Estados y el impulso de la depredación de la naturaleza y de los individuos; dándose de alguna forma, tensiones entre intereses tanto provenientes de la lógica racional económica y la sociedad local. Pero encontrar dicha realidad establecería múltiples

⁴³ Como gobernación, gobernanza, gobernabilidad: como componentes esenciales las instituciones públicas, las finanzas públicas, políticas públicas, administración pública y prácticas políticas –relación poderes públicos y ciudadanos (Aguilar, 2010: 8)

⁴⁴ Desde un punto de vista crítico, Guarneros (2011) señala que el proyecto neoliberal es global hegemónico con la finalidad de asegurar las estructuras y relaciones económicas, políticas y sociales sean alineadas a los intereses del capitalismo internacional. Asimismo, señala que el neoliberalismo se ha analizado desde la gobernanza como una forma evolutiva. Señala por ejemplo en su implementación, en las nuevas formas de organización, la reconfiguración de las relaciones intergubernamentales y supranacionales, entre otras. (véase cuadro 1, pág. 181).

situaciones en las que se encuentra una mixtura; y es que la constante lucha entre lo social y lo económico tanto en términos teóricos como en la práctica, ha establecido un Estado que le ha apostado más al segundo, dejando de lado una de sus principales funciones, lo social. Esto es esencial para comprender y llegar al objeto de estudio, ya que es en lo “local” donde hay una mayor relación con la sociedad. Lo anterior en virtud, de que el contacto entre funcionarios y los actores sociales y ciudadanos, se establece primero con su gobierno inmediato, el municipal, ya sea como ejecutor de políticas estatales o federales o como receptor principal de los problemas.

De lo anterior resumimos que esencialmente la crisis del gobierno se manifestó en los aspectos fiscales, legales, administrativas y de autoridad, lo que exigía poner atención en sus capacidades propias y de la sociedad. Y la transformación de su estructura jerárquica-burocrática⁴⁵. Reafirma Prats (2005) a la globalización⁴⁶ como un factor que dio cabida a la gobernanza. En el caso de América Latina y, principalmente en cuestión administrativa, subraya algunos aspectos importantes previos a la “globalización”: que las reformas⁴⁷ enfrentaron: la profunda desigualdad, dualización, polarización de las sociedades; un Estado clientelar, con naturaleza patrimonial de las administraciones públicas, su fuerte corporativismo y la alta legalidad y formalismo asfixiante. De este modo, varios factores influyeron en la búsqueda de una visión que explicará dicho fenómeno, pero también sirviera al nuevo contexto. Así, una vez que se ha comprendido

⁴⁵ Descentralización, cancelación de organismos y programas innecesarios y dar mayor valor a la eficiencia económica de tipo empresarial.

⁴⁶ Causada, sobre todo por estar más dentro del ámbito económico y sus intereses. Además, sugiere que tienen mayor “provecho” los países desarrollados que aquellos en vías de. Además que en cuestiones nacionales, parece no haber una autonomía tan marcada, así como a la autonomía territorial y qué decir de la económica. El Estado ya no es indivisible, sino compartido “internacionalmente”.

⁴⁷ Hasta los 90’s todavía prevalecía fielmente la racionalidad burocrática.

el papel del Estado y su crisis, entonces la gobernanza entra en juego como una nueva forma de gobernar.

Sin embargo, como una nueva forma de gobierno, la gobernanza no significa un corte en un tiempo y espacio determinado, pues incluso se puede hablar de la coexistencia de diversas formas de gobierno, incluyendo la burocrática. Retomamos pues, el cuadro sobre los modelos de gestión pública incluyendo la gobernanza como la más “reciente”.

Cuadro 3: Modelos históricos de gestión pública

Pre-burocrático	Burocrático	Gerencial	Gobernanza
Patrimonialista	Sistema de botín	plusvalía	Interés público
Estamental	Clases sociales	Consumidores	Ciudadanos
Ciudad-Estado	Estado nación	Mercado local-global	Estado - bienestar
Cerrado	Corporativo	Contractual	Concertación
Despótico tributario	Autoritario represivo	Democracia representativa	Participación integral
Súbditos	Gobernados	Clientes	Públicos
Subsistencia	Producción	Productividad	Sustentabilidad
Monarquía	Presidencialista	Empresarial	Parlamentario
Conquistador	Colonizador	Globalizador	Cooperación
Teológico-Militar	Élite política	Servicios información e	Bien común
Antigüedad	Época moderna	Actual	Emergente

Fuente: Rosique (2009, en Rosas et. al. 2012: 124)

4.7. Gobernanza y Estado

En principio, nos parece pertinente abordar al Estado, toda vez que se considera a éste como “organización de organizaciones⁴⁸” donde su complejidad y comprensión está en diferentes planos –Aguilar (2000: 53) considera “que el Estado, como institución de instituciones, representa el órgano político-jurídico que regirá los destinos de la humanidad y su evolución, desde cualquier punto de vista de las diversas escuelas de pensamiento... y es en este sentido que se presenta como uno de los entes centrales (los actores que lo conforman) que, supuestamente, rige y regula el orden en las sociedad organizada”. Sin embargo, no se plantea en términos estáticos, sino en dinámicos, y es en este sentido, incluso en contradicciones que “...el Estado moderno, precisamente es el que nace como una conjugación de fuerzas encaminadas a dar orden y contenido a lo diverso y plural de la sociedad” (Aguilar, 2000: 52). Se reconoce que el Estado es la institución de instituciones (Aguilar, 2010) el cual organiza⁴⁹ y se organiza. Sosa (2000) concibe al Estado como una compleja red de actores y organizaciones, afectadas por múltiples intereses y centros de poder, donde las decisiones dependen de la interacción entre intereses y dichos centros.

Aunque no es tema central en este trabajo, la forma de Estado “organizado” repercute en las cuestiones locales y en las decisiones, por ello reconocer su compleja integración y

⁴⁸ Sosa (2000) señala que “las administraciones públicas han dejado de ser definidas y entendidas como un cuerpo monolítico y endógeno, dominado por una perspectiva de Estado, para ser consideradas como una compleja *red* de actores y organizaciones afectadas por múltiples intereses y centros de poder, y cuyas decisiones no dependen ya de esquemas preconcebidos, sino de la interacción con dichos intereses y centros de poder”

⁴⁹ En este sentido Heller (1977) menciona la organización a través de un plan y administrativamente en sus órganos, pero que debe haber una conexión recíproca.

la forma en que se va “imponiendo” a lo local, retoma importancia, toda vez que las decisiones llegan a visualizarse más en este plano.

Hablando de capacidades del gobierno, puede ser en dos sentidos, tanto como ente regulador y como un ente que “responde” o “satisface” necesidades que la sociedad demanda. Sin embargo, no se trata de ver a las organizaciones públicas como sujetos con “vida” propia ni tampoco como inanimado, sino más bien como un entramado de organizaciones e individuos que se desarrollan y realizan diferentes actividades relacionadas con la administración pública, quienes son “humanos” con intereses propios y que se han construido dentro de éste y sus interacciones externas con otros actores. Si bien el gobierno usualmente tiene el “poder” de decisión en la forma de gobierno y en la consideración de la sociedad civil en su involucramiento; sin embargo, ambos tienen injerencia en la forma de gobierno y conducción del destino de la sociedad.

4.8. Comprensión de la gobernanza a partir de la perspectiva organizacional

Las aportaciones que podemos identificar de la gobernanza en la comprensión de las organizaciones pueden ser de diferente índole. Si entendemos que las organizaciones son espacios con cierto grado de complejidad y ambigüedad, además restringida a marcos institucionales de carácter interno y externo, cruzados con lógicas propias del ser humano (Hernández y De la Rosa: 2007), lo que justamente nos remite a sólo aproximarnos a su estudio.

Hacemos hincapié en que las organizaciones no son entes aislados que permanezcan funcionando sin tener el contacto con otras organizaciones y que, incluso, éstas puedan

ejercer cierta influencia tanto en sus actividades sustantivas, estratégicas y emergentes, como en sus individuos en los diferentes niveles. Esto nos remite, directamente a la perspectiva organizacional vista de dos formas. Por un lado desde una teoría de la contingencia, donde la tecnología y el medio ambiente influyen en ésta. Por el otro lado, vista desde las relaciones interorganizacionales, que prácticamente son abordadas en los principios de la gobernanza en forma de redes. Lo inter organizacional, en términos de la perspectiva organizacional, se complementa con lo intraorganizacional o ambiente interno.

Por otro lado, nos ayuda a comprender las decisiones, principalmente sobre la base de la eficiencia y eficacia, pero también en la participación de agentes exógenos y endógenos de la organización, proporcionándonos bases para una visión horizontal. Dichas decisiones en un marco de consenso, negociación haciendo uso, en muchos casos, del análisis de expertos.

Como la interorganización y las decisiones en gobernanza requieren de las interacciones, nos ayuda a comprender a las organizaciones desde la opinión, conocimiento y estructuras de los actores internos y externos, y por lo tanto la construcción social de la gobernanza. Aunque en nuestro caso, lo abordamos sólo desde aquellos internos, desde los actores de la organización.

La fluidez de la información en las organizaciones es necesaria para el buen funcionamiento de éstas. Esta información vista de varias formas, tanto como una comunicación y manejo de la información que puede ser ejercida por la cúpula, es decir de forma vertical, o bien como un sistema de comunicación más horizontal.

Podemos analizar a las organizaciones en general desde el poder, en y alrededor de éstas. Por lo tanto podríamos comprender sus principales características, la distribución de éste y la identificación de la estructuración de los espacios de poder. Por estar la gobernanza más dentro de la eficiencia y eficacia, una probable contribución de la escuela del poder sería analizarla con una mirada desde lo simbólico, lo discursivo y el uso de las fuentes de poder. Pero además, permite comprender la cuestión política, que en términos de poder, surge como una forma de negociación, de solventar conflictos o del consenso entre los actores al interior de las organizaciones. Asimismo, con la gobernanza se puede comprender que si hay consensos y negociaciones, habrá intereses particulares, grupales u organizacionales, por lo que un análisis sobre dichos objetivos que pudieran ser ambiguos o contradictorios o complementarios, a final de cuentas los procesos de consenso sería lo interesante.

Podríamos enumerar otros aspectos, pero de forma general, que con la teoría de la gobernanza podemos comprender una dinámica organizacional entre los diferentes aspectos ya mencionados. Pero no descartamos la idea que, por ejemplo, la estrategia pueda ser observada en las interacciones inter-organizacionales. Otra forma en que la gobernanza nos pudiera apoyar es, por ejemplo, en el *organizing* en otras formas de organización o fenómenos, como el caso de procesos de migración y emigración. Mendoza (2011), realiza un análisis de gobernanza⁵⁰ y gobernabilidad en diferentes países, principalmente sobre procesos de inclusión y exclusión, como ejemplo.

⁵⁰ Desde un punto de vista crítico, Mendoza hace notar que la gobernanza no incorpora conceptos de espacio y territorialidad y su relación, por ejemplo, con los asuntos de ciudadanía. (Bassols, 2011: 29)

4.9. Gobernanza en red

Una vez que hemos comprendido el modelo básico del institucionalismo centrado en los actores y que la gobernanza, a pesar de las diferentes versiones conceptuales de ésta en la literatura, nos puede proporcionar elementos en los cuales podemos encontrar la constelación de actores a través de la gobernanza en red para la toma de decisiones, es prudente abordar, precisamente, esta parte dentro del texto, pues esta gobernanza tiene sus particularidades.

De esta manera, comprender el significado de red nos induce al término, así se dice que de forma genérica⁵¹, "red" hace referencia a un conjunto de entidades (objetos, personas, etc.) conectadas entre sí. Por lo tanto, una red permite que circulen elementos materiales o inmateriales entre estas entidades, según reglas bien definidas". Adicionalmente, se dice que proviene del latín *rete*, y refiere a una "estructura" con patrones característicos⁵².

Aludiendo a las entidades y sus interconexiones, la red se configura en un contexto, además, podemos señalar que las "reglas" no siempre están "bien" definidas, pues muchas veces existen ambigüedades. Ahora bien, si se trata de comprender el proceso de toma de decisiones a través de la constelación de actores y las interacciones entre éstos, la gobernanza en red nos proporciona a través de las denominadas relaciones inter-organizacionales un marco de análisis, esto siempre considerando que en la definición de política pública, la reconfiguración del estado-gobierno ha pasado de estar dentro del denominado estado de bienestar a uno donde el involucramiento del sector no

⁵¹ <http://es.ccm.net/contents/252-el-concepto-de-red>

⁵² <http://definicion.de/red/>

gubernamental (privado y social) empieza a tener cierto protagonismo, o como lo denomina Porras (2012: 9) "... como un nuevo modelo de relaciones entre el gobierno y la sociedad...". En su forma genérica, señala que sólo se puede alcanzar si los sectores (gubernamental, social y privado) comparten recursos y convergen entre sí instituciones y actores. Así, las políticas públicas tienen encaje eficiente en la solución de problemáticas en tanto se usen los recursos (heterogéneos) que se encuentran a lo largo y ancho de la sociedad.

Para que ello suceda, una de las formas ya señaladas es la gobernanza en red o por red, que en el caso de Rodhes⁵³ (en Porras, 2012: 15), y ya en términos sociales, señala a la red como "un conjunto relativamente estable de relaciones (de naturaleza no jerárquica e interdependientes) que vincula diversos actores en torno a un determinado servicio o problema público". Se puede observar que esta definición de red ya incorpora de manera más acercada al concepto de gobernanza.

Las características esenciales de esta red, según Rodhes (en Porras, 2012) son:

- Son interorganizacionales, pues convergen diversos actores, recursos, instituciones y racionalidades por lo menos de dos actores.
- Poseen cierto grado de autonomía.

⁵³ Zabaleta (2012) argumenta que el concepto de gobernanza de este autor es de corte anglosajón y señala que el gobierno entra en una arena donde se negocia, habiendo interdependencia fuera de la estructura del gobierno. El intercambio de recursos entre los diversos actores es necesario.

Aunado a lo anteriormente señalado por Rodhes, Kickert, Klijn y Koppenjan⁵⁴ mencionan que la *gestión* de la gobernanza en redes implica que los gobiernos utilicen diversos instrumentos, directos e indirectos en dicha gestión, basado, esencialmente en que éstas redes son interorganizacionales, vinculadas en los diversos procesos o etapas de la política pública (diseño, implementación y evaluación).

La aportación de Porras (2012) sobre el enfoque de la gobernanza en red es también de considerar, pues basado en el ámbito local (siendo el ámbito que nos interesa) sugiere que esta gobernanza en red es una aproximación en el entendimiento o comprensión del funcionamiento de los gobiernos locales de México, siempre y cuando:

- No sea opuesta al gobierno.
- Sea entendida en un sistema sociopolítico, que al momento de darse la red o las relaciones institucionales de manera interorganizacional, sea diferente al gobierno tradicional, de tal forma que se observe lo fragmentado, borroso y auto-organizado de dicho gobierno, (según Méndez (2012), lo borroso se refiere a los límites entre y dentro del sector público y el privado no son claros).
- Que el *contexto* sea reconocido con un grado de determinación en la formación de la red.

Los tres puntos anteriores sin demeritar cierta centralidad o la pérdida de esta por parte del gobierno local.

⁵⁴ Zabaleta (2012) indica que dichos autores están dentro del enfoque holandés (escandinavo), cuya esencia es la gestión de redes y que lo más importante en este es reconocer las dinámicas y mecanismos de coordinación construidos al interior de las redes.

En términos de la gobernanza en red, se puede descomponer en dos grandes planos, el primero relacionado a la eficiencia del gobierno y que implica más aspectos científicos-técnicos, y por el otro lado con la participación social, definida más en el plano de lo político-democrático (Martínez, 2012). Además, se plasma la idea de que la sociedad civil está formada por una compleja y muchas veces contradictoria amplitud de actores, actores heterogéneos en los diversos contextos (social, político, económico, cultural), lo que hace posible una variedad de intereses que implican diversas interpretaciones.

Asimismo, la comprensión del contexto en el sentido político, económico, social y geográfico sugieren el reconocimiento de condiciones particulares del uso de redes en lo referente a las políticas públicas (Cadena et. al., 2012).

Podemos asegurar entonces, que el individualismo en la gobernanza en red o la red de políticas pública no tiene cabida, pues se rige, sobre todo, por el juego de diversos actores, en otras palabras, señalan Cruz y Cadena (2012) como un sistema social, complejos de organizaciones interconectadas que hacen uso e intercambio de recursos de acuerdo a sus propias capacidades e involucramiento en la red, donde las relaciones entre sí son más o menos estables.

Estas autoras y Sánchez (2012: 348-349) detectan entre la gama de la literatura sobre la red de políticas públicas o la gobernanza en red, diversas características de ésta, las cuales son (ibíd.: 252-253):

- Diversidad de actores y metas
- Gestión de la interacción entre los actores

- Definición de compromisos y su promoción
- Gestión de distribución de recursos
- Distribución de los objetivos entre los actores
- Cerrazón o exclusión deliberada de actores
- Distribución de la información en la red
- Interdependencia
- Complementariedad
- Cooperación
- Intensidad de interacción
- Distribución del poder entre los diversos actores
- Compromiso político y liderazgo
- Contexto sociopolítico

Dichas redes consideradas en un dinamismo complejo y continuo, habiendo consensos y conflictos en los que ésta puede facilitar su desaparición.

La aportación de Santos (2012) sugiere que la gobernanza en lo local, dentro del aspecto interorganizacional, las estructuras organizadas interactúan de tres formas. La primera refiere la relación estado-sociedad en constante participación sobre asuntos públicos; la segunda entre la relación gubernamental con el mercado o sector privado y; la tercera se refiere a la relación entre los órdenes de gobierno.

De esta manera, de acuerdo a lo expresado en los párrafos anteriores respecto a la gobernanza, las dimensiones de las que queremos dar evidencia en la organización de

nuestro interés son: las de coordinación, horizontalidad, lazos de confianza, relación con el sector privado-social y manejo del conflicto; con ello, veremos la forma en que éstas tienen presencia.

4.9.1 La cuestión interorganizacional

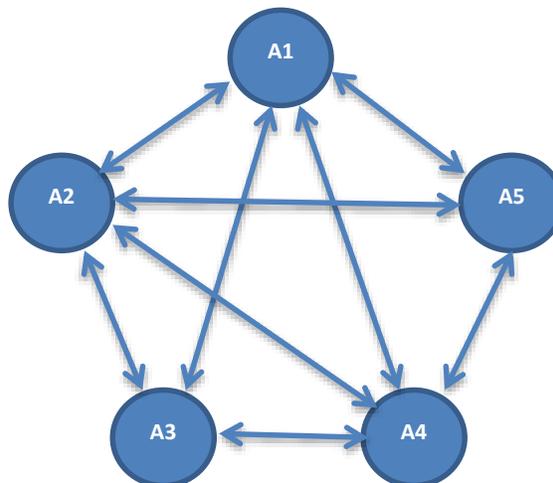
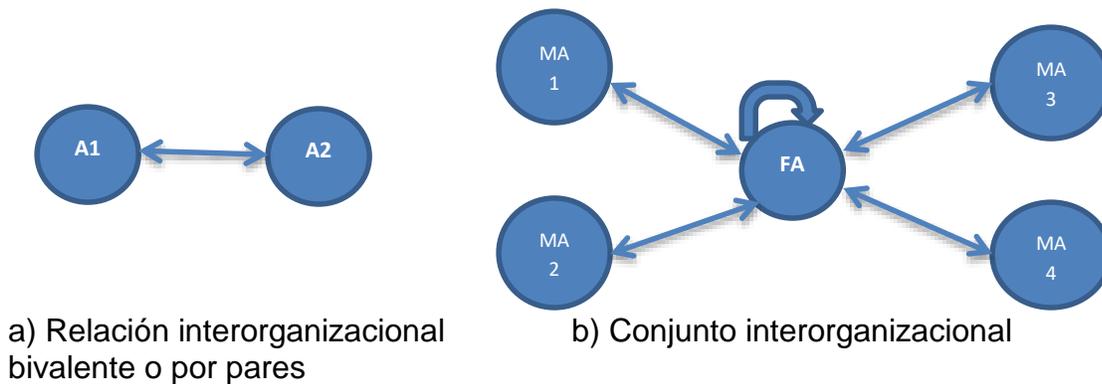
Como hemos visto, las relaciones interorganizacionales tienen lugar en la constelación de actores en el enfoque que nos sirve como marco de análisis en las organizaciones públicas locales, además de que dentro de la forma de gobierno organizada en torno a una gobernanza en red, también es considerada, pues en el primero sugiere identificar los actores y sus interacciones, y en el segundo es parte importante de la gobernanza en red, cuya función se asume en las relaciones interorganizacionales con una diversidad de actores que se involucran de una u otra manera o bien con cierto grado de estabilidad, interdependientes e intercambio de recursos. Esto nos lleva a abordar de manera específica a este factor.

Este factor alude como parte del contexto externo, cuyos principios se basan dentro del enfoque de la contingencia, en el cual se señalaba a éste como determinante en las estructuras de las organizaciones (una visión que especificaba un impacto interno en la organización), siendo a finales de los 50's sus orígenes con los trabajos de Woodward (1958) y posteriormente Pugh en los 70's; otros estudios que podemos señalar son el de Lawrence y Lorsh con su libro *Organization and Environment* en 1967, o el de Aldrich en 1979 con el libro *Organizations and Environments*, entre otros (en Hall, 1983). Posteriormente, se consideraría al contexto externo un factor más que no necesariamente impacta a las estructuras internas, sino que las organizaciones también

llegan a impactarle y que no escapan a las relaciones con otras organizaciones en las diversas formas e intensidades.

“Todas las organizaciones tienen relaciones con otras. Algunas (...) son relativamente triviales al tiempo que otras son de gran importancia para las partes involucradas”, frase que Hall (1983: 234) señala en su capítulo sobre las relaciones interorganizacionales. Sin duda, retumba en gran medida en que las organizaciones no son sistemas cerrados, pues con cierto grado de relación, siempre hay “contacto” en sus formas diversas con otras organizaciones. Hall (1983) señala 3 formas básicas de relaciones interorganizacionales, las cuales las esquematiza:

Figura 1: Formas de relaciones interorganizacionales



c) Red interorganizacional

Fuente: Van de Ven y Ferri (en Hall, 1983: 236)

La primera se refiere a una relación entre dos organizaciones; la segunda se caracteriza por contar con una agencia central y sus relaciones bivalentes con otras organizaciones y; la tercera se señala como la de mayor “inclusividad” cuyas relaciones se basan en vínculos específicos que son comunes entre las organizaciones.

Hall (1983) presenta un marco de análisis de las relaciones interorganizacionales, poniendo énfasis en que es más interesante conocer estas interrelaciones que el grupo de organizaciones participantes, aunque, desde nuestro particular punto de vista, conocerlas también proporciona información para el análisis, pues esa constelación de actores permite comprender por qué se manifiestan las relaciones entre la organización y aquellas que llegan a involucrarse en algún punto.

Propone seis características principales para la comprensión de las relaciones interorganizacionales, a saber:

1. Características generales del medio ambiente (que parezcan ser importantes).
2. Factores situacionales específicos que afecten las relaciones
3. Las bases de las relaciones
4. Los flujos de recursos en las relaciones
5. Las transacciones reales
6. Y los resultados o productos de las relaciones

Cada una de estas características tiene sus propias particularidades de análisis, de lo cual damos cuenta en la siguiente tabla:

Tabla 2. Marco de análisis principal en las relaciones interorganizacionales

Característica principal	Sub-característica	Definición
Características generales del medio ambiente	Condiciones legales	Identifica los mandatos legales como una base importante para la interacción.
	Culturales	Condiciones existentes en una comunidad que podrían o no respaldar las relaciones interorganizacionales.
	Políticas	Señala el aspecto político dentro de una arena de tensiones y consensos.
	La turbulencia	Factor importante que se refiere a la creciente interconexión causal entre los elementos en el medio ambiente, lo cual significa que hay una mayor interconexión entre las organizaciones que conforman el sistema. A mayor turbulencia, mayor tasa de relaciones interorganizacionales.
	Complejidad del medio ambiente	Implica que las organizaciones en ocasiones creen relaciones entre ellas para brincar barreras complejas.
	Concentración-dispersión	Señala que la concentración de agencias de trabajo permite mayor interacción entre las organizaciones.
Factores situacionales	Conciencia	Se reconoce que las organizaciones operan en campos de otras organizaciones, reconociendo su interdependencia. También se da por lazos interpersonales, surgiendo las relaciones interorganizacionales.
	Consenso-desacuerdo territorial	Inicialmente, se puede hablar de la dimensión espacial. Por el otro lado, el acuerdo entre las diferencias territoriales y llegar a acuerdos en casos de conflictos, o sólo por el hecho de crear acciones conjuntas. Además, la ideología juega un papel central, pues cada organización

		tiene una percepción diferente sobre los asuntos o problemas, lo que entre en estado de conflicto/consenso.
	Proximidad geográfica	Se refiere a la distribución de las organizaciones en el territorio, esencialmente a la distancia espacial que existe entre las organizaciones, lo cual facilita o inhibe las interacciones. La proximidad promueve la familiaridad de los territorios. Alude también al espacio en el que diversas organizaciones tienen sus “oficinas” y por lo tanto pueden interactuar mejor.
	Dependencia localizada	Se refiere a la dependencia de recursos dentro de un área local.
	Tamaño	Se refiere al tamaño del conjunto actual o potencial o de la red de organizaciones.
Bases de interacción	Bases Ad hoc	Existe cuando hay muy poca ordenación o ninguna en las relaciones interorganizacionales. Son menos importantes pues son de momento. Si se repite, entonces se desarrollan otras bases de relación.
	De intercambio	Se refiere a cualquier actividad que voluntariamente las organizaciones desarrollan, con el fin de lograr objetivo o metas. Cada organización busca maximizar sus ventajas en el intercambio de recursos (simbólicos o materiales). Puede llegar a ser algo menos que un factor cuando las interacciones entre las organizaciones se formalicen.
	Acuerdos formalizados	Se refiere al grado en el cual las partes involucradas le imparten aprobación oficial a la interdependencia entre las organizaciones. Usualmente es escrita, ya sea legal o contractualmente garantizada. Se basa en interacciones frecuentes e importantes entre las organizaciones. En muchos casos las interacciones son algo ordenado o mandado desde afuera de las partes que están involucradas. Obligatoriedad. Se refiere a la medida en que las relaciones están gobernadas por leyes o

			regulaciones. Este factor puede colocar a una organización en una posición contradictoria o de conflicto. Sin embargo, no garantizan a que tengan lugar.
Flujo de recursos	Interdependencia de recursos		Las organizaciones dependen una de las otras u otras por los recursos que poseen. Se requiere de conocer la estructura interorganizacional.
	Intensidad		Se refiere al nivel requerido en la inversión de recursos de las organizaciones en las interrelaciones. El flujo de información también determina la intensidad. Intensidad es diferente a frecuencia en las interacciones. En una situación sin crisis se hacen menos intensas.
	Programas conjuntos		Es un tipo particular de flujo de recursos, habiendo un compromiso y colaboración substancial con respecto a ellos. Tienen un propósito bien definido.
	Interconexiones entre las juntas directivas		Se trata de miembros de las organizaciones en juntas directivas, incluso que dos o más coincidan en otras de niveles superiores. Supone que estos vínculos dan acceso a recursos y pueden influir sobre las decisiones. Las organizaciones públicas se embarcan en el medio a través de juntas de directores, comités de asesores y similares.
Formas de transacción	Formalización de la transacción		Se dan a través de acuerdos previos a las interacciones, la formalidad también está presente.
	Estandarización de la transacción		Se identifican dos aspectos de las interacciones. Lo primero está en el grado de estandarización de los recursos que se intercambian (tiende a la homogeneización de recursos). Lo segundo refiere a la estandarización de los procesos o procedimientos utilizados en las interacciones.
	Importancia		Las relaciones inteorganizacionales varían en su importancia para las diversas organizaciones involucradas. La importancia de la interacción es predictor de la frecuencia,

	ya sea en una interrelación bivalente o en una red.
Frecuencia	Es un componente de las transacciones entre las organizaciones y la intensidad dentro del flujo de recursos interorganizacional. Significa altos grados de coordinación y conflicto.
Reciprocidad	Se refiere a la simetría de las transacciones entre las organizaciones. Fluyen los recursos entre las organizaciones de forma equilibrada o no. Cuando hay dependencia mutua, las organizaciones tratan de mantener relaciones recíprocas.
Poder	Es el que ha recibido mayor atención. Es una situación similar entre lo interorganizacional como en lo intraorganizacional. Existe el enfoque desde los recursos (expertos, legal, coercitivo, económico, etc.), que dan poder, la dependencia también es otra forma de análisis del poder. En las redes suele darse el poder por centralidad.
Cooperación	Proceso en el que las organizaciones persiguen sus propios objetivos y retienen, en consecuencia, su autonomía, al tiempo que buscan acciones hacia un resultado en común. Es una forma de interacción voluntaria con acuerdos en igual circunstancia. Supone una inversión de recursos pequeña, aunque depende de la magnitud del asunto y cómo les afecta a las organizaciones.
Conflicto	El conflicto organizacional trata sobre el proceso en el que una parte bloquea o trata de bloquear las actividades de otra u otras. Algunos conflictos son regulados y otros están fuera de una base regulatoria. Se señala que el conflicto y la solución son benéficos en lo interorganizacional. Construye y destruye a la vez y se basa, muchas veces, en el poder que cada organización posee.
Solución del conflicto	Se dice que la mayoría de los conflictos tienen solución. Hay cuatro técnicas en la solución de conflictos: pueden ignorarse o evitarse, pueden suavizarse dándole menos importancia a las diferencias y fijarse más en el interés común,

		pueden analizarse abiertamente y negociar colectivamente o, se someten a análisis de un poder jerárquico más arriba o de algún externo. Permite restringir o ampliar los límites interorganizacionales.
	Coordinación	Supone un proceso concertado de acciones o de toma de decisiones en la que participan dos o más organizaciones con algún tipo de ajuste deliberado entre ellas. Tienen una meta colectiva. La elaboración de planes, presupuestos en conjunto es un tipo de coordinación.
Resultados	-	Es simple cuando se mira desde el punto de vista de los espectadores (aunque no estamos muy de acuerdo con esta postura, pues se hace compleja ante la mirada de actores espectadores heterogéneos). La complejidad, como hemos señalado, radica en las diversas miradas y mentes que evalúan las acciones. El problema de los resultados es de poder político, de dependencia de recursos y de selección moral.

Fuente: elaboración propia con base en Hall (1983: 242-259)

4.10. Actores y decisiones

Debido a que en los actores son en quienes encontraremos aquellos principios de gobernanza en los procesos de decisión dentro del marco de las organizaciones públicas, nos conduce a abordarlo en este trabajo. Por lo que suponemos que el actor decisor usualmente está enfrentando problemas, tanto de índole interna (administrativos, conflictos, funcionamiento) como externa (es decir, en la solución de problemas sociales y económicos). Pero la comprensión de la realidad es fragmentada, por lo que sus saberes (del actor) pueden ser una fuente de información, así como las tecnologías de la información, la propia percepción de éste sobre los asuntos que observa.

En términos organizacionales, el individuo es el agente que da vida a las organizaciones y que en términos de una diferenciación entre éste en lo público y privado, señala Montaña (2005: 468) que se diferencia entre las organizaciones privadas y públicas, ya que según él, en lo respectivo a la esfera de intereses, para las primeras, se restringe a pequeños grupos con intereses particulares, mientras que las segundas presuponen el aseguramiento del interés colectivo. Sin embargo, esta distinción no es suficiente en la realidad. Los miembros de las organizaciones públicas persiguen también objetivos particulares y construyen estrategias específicas que no siempre están alineadas con la visión de la organización sino con sus propios intereses (Crozier, 1963, citado en Montaña: 2005). Adicionalmente, sugiere que es la primera base de la legitimidad organizacional y le facilita, por ende, su inscripción en la sociedad, otorgándole, al mismo tiempo, una especie de códigos y valores. Pero debemos tomar en cuenta el hecho de que las organizaciones consisten en individuos con sueños y esperanzas, envidias, intereses y temores, como lo señala Mintzberg (1998: 298). Esto nos introduce a las organizaciones públicas como aquellas en las cuales se circunscribe el ser humano y en la cual adquiere, por ella los valores culturales que imponen una identidad.

En este mismo tenor, Harmon y Mayer indican que los administradores públicos trabajan en un contexto organizacional o complejo orgánico, en el que se toman decisiones que afectan la vida de los particulares, y para las que se emplean recursos públicos, sus decisiones se realizan con base a las leyes y normas públicas, y se justifican en la necesidad de que resuelvan los problemas que pueden surgir en la sociedad, además señalan que “la actividad gubernativa se ocupa casi exclusivamente en la mediación entre una parte de la sociedad y otra” (Harmon y Mayer, 1999, en Grimaldo, 2006),

Otro acercamiento sobre los actores tiene que ver con su comportamiento y sus propios saberes. Así, Denhardt et. Al. (2009: 1) menciona que es de suma importancia saber cómo el “comportamiento y habilidades influyen en el comportamiento de otros... y como los servidores públicos interactúan con otros en sus organización y con el público, así el cómo ven ellos su trabajo y la importancia de nuestras comunidad”. Adicionalmente, dichos actores contribuyen al cumplimiento de los objetivos y metas de la organización, individuales e incluso, objetivos de terceros (de la sociedad y del sector económico).

Arguye que “sus responsabilidades no son por sí solas, incluyen la “complicidad” de otros como los oficialmente electos, líderes de negocios, ciudadanos, *líderes mundiales* y muchos otros. Desde los servidores públicos en niveles más altos hasta el que directamente está detrás del mostrador atendiendo, son responsables del interés público” (Ibíd.). Se les atribuye diferentes capacidades como... “manejo del conflicto, manejo del personal, creatividad, comunicación e información”. (Ibíd.). Podemos señalar aquí, que los actores en las organizaciones se involucran en la búsqueda de objetivos de diferentes maneras ya sea en la consecución de objetivos personales, grupales u organizacionales; cuestión que puede o no complicar los procesos decisorios. Puede haber contradicciones, incluso, entre los diversos objetivos que pueden perseguir. Aunque hay dos posturas que resaltamos, primero que a la organización pública le interesa el cumplimiento de los objetivos organizacionales y segundo, que los actores pueden estar o no buscando dichos objetivos, por lo que podría entorpecerlos.

De manera específica, el comportamiento de los *ejecutivos* en las organizaciones públicas no ha estado ajeno a análisis en organizaciones empresariales. Barnard (1983)

estudia las “funciones” de los ejecutivos, principalmente en términos administrativos y organizacionales en cuanto a su comportamiento. Como la mayoría converge, los propósitos y objetivos organizacionales son fundamentales, así como un sistema de comunicación y el aseguramiento de los servicios de cada miembro. Sus principales aportaciones están firmemente sobre la cooperación de la actividad humana y, sin faltar a la premisa fundamental, sobre la lógica de la eficiencia y eficacia (más en términos motivacionales).

En este sentido, en términos de Barnard, los incentivos promueven la acción hacia los objetivos organizacionales, por lo tanto se habla de un enfoque funcionalista. Alicientes percibidos por los miembros sobre los “alicientes” reales que la organización efectúa. De lo que rescatamos aquí, aunque en la gobernanza no identificamos esta característica, es lo relacionado a las particularidades de los actores, principalmente los gubernamentales. Podríamos decir que incluso un actor con liderazgo y convicción puede estar más acorde en el terreno de juego de los procesos de decisión, más no un autoritario, empoderado. Asimismo, la búsqueda de un continuum por parte de los actores gubernamentales es referida en Farrand (1987: 11), quien señala que usualmente están interconectados y reforzando sus actividades, consecuentemente, estas actividades se plasman más estrechas relacionalmente. Adicionalmente, cuando retoma la teoría del intercambio social, en términos de organizaciones públicas, dice “el intercambio social conlleva obligaciones no específicas, y mientras hay una expectativa general de retorno en el futuro, su naturaleza no es definitivamente estipulada con anticipación” (Farrand, 1987: 13). En condiciones recíprocas de intercambio se crean conexiones entre los dos, cuando no hay reciprocidad, la diferencia la marca el uso o ejercicio del poder. En

colectividades, la legitimación del poder se lleva a cabo por medio de una aprobación social.

Las decisiones, desde Simon, han estado impregnadas por el debate de la racionalidad, ya sea instrumental, funcionalista, económica o administrativa. Por ello, la racionalidad limitada que Simon propuso, no es más que limitantes para los decisores, toda vez que no se conocen ni todas las causales ni todas las consecuencias, tampoco cuentan con toda la información y el conocimiento. Mouzelis (1975: 133 y Meny y Thoening, 1992) señala que el ser humano tienen esa capacidad limitada por tres factores principales, el primero referido a las capacidades, hábitos y reflejos, más o menos inconscientes (es evidente más en el nivel operativo), el segundo se refiere a las motivaciones, valores y fidelidades de los individuos y, el tercero con respecto a la cantidad de conocimiento o de información básica disponible.

Estos aspectos que si bien aportan ideas para comprender al actor y su desenvolvimiento en su “espacio” de trabajo, la idea de gobernanza está más relacionada con la comprensión de la relación sociedad-gobierno-sector privado y lo que cada uno hace y repercute entre sí. Sin embargo, la decisión última, con el uso del poder, la harán los actores gubernamentales. Por otro lado, Pinto (2012) aborda a ciertos actores decisores como aquellos que pudieran fomentar los principios de Gobernanza dentro de un sistema democrático (diríamos en cualquier sistema político) éstos son los líderes, quienes haciendo uso de su carisma o de su poder, incluso a través de la persuasión puedan incrementar la posibilidad de una gobernanza.

5. Marco Metodológico. Diseño de estudio

Una vez definido el problema a abordar, el marco de análisis, nuestros objetivos y la pregunta a responder, es necesario conocer la manera en cómo se operativiza con la finalidad de conocer en el campo el fenómeno en cuestión. De esta manera la definición del marco metodológico nos conduce a definir las herramientas que nos permitan recoger datos por medio de los cuales podamos conocer el fenómeno de las decisiones con base a nuestro marco de análisis.

5.1. Metodología

La investigación social es compleja en tanto que hay diversas epistemologías mediante las cuales se puede abordar a los individuos en sociedad *y en cualquier forma de organización*. Para el caso de este trabajo la naturaleza de los actores en las organizaciones gubernamentales y sus interacciones por relaciones interorganizacionales y su propia construcción individual, es pertinente en tanto que dentro de los Estudios Organizacionales el estudio de individuo en y alrededor de las organizaciones tiene significancia.

La dicotomía entre métodos cualitativos y cuantitativos ha sido históricamente importante en las ciencias sociales. Si bien se abordaba como una contradicción entre ambos, en la actualidad se han manifestado y orientado a investigaciones mixtas o bien encaminarse casi en su totalidad a uno u otro. En otras palabras, Hernández et. al. (2010), lo denominan como enfoque cuantitativo y cualitativo.

Para este trabajo, reconociendo que se trata de abordar el problema sobre los procesos decisivos en las organizaciones gubernamentales, el conocer la realidad de ese

fenómeno (ontología) y la manera en que se llega a conocer (epistemológicamente) son fundamentales en la investigación presente. Aunado a la definición del acceso a su conocimiento, lo cual representa la metodología por medio de la cual se llega a conocer esa realidad. Aunque es importante el conocimiento de manera integral, acorde a los preceptos de los Estudios Organizacionales, es de destacar que no siempre se conoce el “todo”, pues hay diversos fenómenos que requieren de otras metodologías y epistemologías; por lo que aquí sólo nos acotamos al fenómeno de nuestro interés, el cual pretendemos aproximarnos lo más posible a conocer esa realidad de la organización en cuestión.

De esta manera, el paradigma interpretativo es el que nos apoya para conocer esa realidad organizacional, aunado a los preceptos teórico conceptuales que permiten definir esa realidad, de comprenderla y entender el cómo se manifiesta en la organización. Para ello el caso de estudio será la estrategia metodológica a usar, aclarando que no se trata de generalizar el conocimiento que se obtenga de la comprensión del fenómeno de las decisiones en la organización gubernamental, sino más bien en conocer la particularidad de ésta. Así, en el siguiente capítulo se aborda la cuestión de la metodología cualitativa, la cual será utilizada primordialmente en este trabajo.

5.2. Metodología cualitativa

El método o enfoque cualitativo, es una herramienta que cuyas características, según Hernández et. al. (2010) son:

- Explora los fenómenos en profundidad
- Se conduce básicamente en ambientes naturales

- Los significados se extraen de los datos
- No se fundamenta, principalmente, en la estadística

Este grupo de autores señalan ciertas diferencias entre la metodología o enfoque cuantitativo y cualitativo. En este caso retomamos de su tabla, sólo algunos:

Tabla 3: Diferencias entre los enfoques cuantitativo y cualitativo

Definiciones (dimensiones)	E. Cuantitativo	E. Cualitativo
Marcos generales de referencia básicos	Positivismo, neopositivismo y post-positivismo	Fenomenología, constructivismo, naturalismo, interpretativismo
Punto de partida	Hay una realidad que conocer. Esto se puede hacer a través de la mente.	Hay una realidad que descubrir, construir e interpretar. La realidad es la mente
Realidad a estudiar	Existe una realidad objetiva única. El mundo es concebido como externo al investigador.	Existen varias realidades subjetivas construidas en la investigación, las cuales varían en su forma y contenido en los individuos, grupos y culturas. El investigador parte de que el mundo social es relativo y sólo puede ser entendido a partir de los actores estudiados.
objetividad	Busca ser objetivo	Admite subjetividad
Metas de la investigación	Describir, explicar y predecir los fenómenos (causalidad). Generar y probar teorías.	Describir, comprender e interpretar los fenómenos a través de las percepciones y significados producidos por las experiencias de los participantes.
Interacción física y psicológica entre el investigador y el fenómeno	Distanciada, separada; lejana, neutral y sin involucramiento.	Próxima, suele haber contacto; cercana, empática y con involucramiento.
Uso de la teoría	La teoría se utiliza para ajustar sus postulados al mundo empírico.	La teoría es un marco de referencia.

Generación en la teoría	La teoría es generada a partir de comparar la investigación previa con resultados del estudio.	La teoría se construye a partir de los datos empíricos obtenidos y analizados.
Papel de la revisión de la literatura	Es crucial para la investigación.	Provee dirección a la investigación, pero lo que marca el rumbo son los eventos durante el estudio que se obtiene de los participantes.
Diseño de la investigación	Estructurado, predeterminado (precede a la recolección de datos.	Abierto, flexible, construido durante el trabajo de campo o realización del estudio.
Población muestra	Generaliza los datos de una muestra a una población.	Regularmente no se pretende generalizar datos de una muestra a una población.
Composición de la muestra	Se involucra a muchos sujetos para generalizar los resultados del estudio. Son casos que estadísticamente son representativos.	Se involucra a unos cuantos sujetos sin pretender generalizar los resultados. Casos individuales, representativos no desde un punto de vista estadístico.
Tipo de datos	Confiables y duros (hard)	Profundos y enriquecedores (soft)
Recolección de datos	Se basa en instrumentos estandarizados. Es uniforme para todos los casos.	Orientada a proveer de un mayor entendimiento de significados y experiencias de las personas. Los datos se van refinando conforme avanza la investigación.
Finalidad del análisis de los datos	Describir las variables y explicar sus cambios y movimientos.	Comprender a las personas y sus contextos.
Características del análisis de los datos	Sistemático, basado en variables, impersonal, posterior a la recolección de datos.	Fundamentado en la inducción analítica. Uso moderado de la estadística (básica). Basado en las manifestaciones de las personas. Análisis simultáneo a la recolección de datos.
Forma de los datos para analizar	Representados en forma de números que son analizados estadísticamente.	Datos en forma de textos, fotos, audio-videos, documentos y objetos.

Principales criterios de evaluación en la recolección y análisis de datos	Objetividad, rigor, confiabilidad y validez.	Credibilidad, confirmación, valoración y transparencia.
Presentación de resultados	Tablas, diagramas y modelos estadísticos.	Variedad de formatos: narraciones, fragmentos de textos, videos, audios, fotografías, y mapas; diagramas, matrices, modelos conceptuales.
Reporte de resultados	Utilizan un tono objetivo, impersonal y no emotivo.	Utilizan un tono personal y emotivo.

Fuente: Hernández et. al. (2010)

Como puede observarse, la subjetividad, el interpretativismo, constructivismo y la fenomenología son inherentes a la metodología cualitativa; asimismo, la posición personal del investigador suele influir en la investigación, sino de manera directa, hay cierto sesgo, lo cual se trata de evitar. Asimismo, la profundidad en los datos, esa riqueza interpretativa, la contextualización del medio ambiente o entorno, el detalle y las experiencias únicas son proporcionadas por este enfoque (Hernández et. al., 2010).

5.3. Estrategia metodológica: El Estudio de Caso

En este sentido, de acuerdo al concepto del estudio de caso como método, podemos decir que se refiere a la recolección y selección de información acerca de la biografía, personalidad, intenciones y valores que pueden ser de cualquier persona, institución, programa, responsabilidad, población u organización. La validez y carácter probativo depende de su realidad, de su autenticidad y no de su frecuencia o de su representatividad con respecto a un promedio estadístico (Soto, 2013). Lo importante del caso de estudio es el “*análisis de una situación auténtica en su complejidad real*” (Soto, 2013), de alguna manera refiere la comprensión de las relaciones de función entre hechos

y acontecimiento unos de otros. Se entiende que se busca la configuración del caso a analizar. Sin embargo, nos parece más acorde la siguiente definición:

“El estudio de caso suele considerarse como instancia de un fenómeno, como una parte de un amplio grupo de instancias paralelas (...) un dato que describe cualquier fase o el proceso de la vida entera de una entidad en sus diversas interrelaciones dentro de su escenario cultural –ya sea que esa unidad sea una persona, una familia, un grupo social, una institución social, una comunidad o nación-. Cuando la unidad de estudio es una comunidad, sus instituciones sociales y sus miembros se convierten en las situaciones del caso o factores del mismo, porque se está estudiando la significación o el efecto de cada uno dependiendo de sus relaciones con los otros factores dentro de la unidad total” (Young en Arzaluz 05:133, citado en Díaz et al., 2011 y Yacuzzi, 2013)

La particularidad de los estudios de caso es que se centran en los niveles micro o local sin, necesariamente, mantenerse aislado a la totalidad. Se parte de una concepción humanista y de enfoques sociocríticos donde se reconoce la complejidad (Soto, 2013). Asimismo Soto (2013) refiere cuatro tipos de abordar al estudio de caso: de una forma particularista (se centran en una situación, evento, programa o fenómeno en particular), descriptiva (es básicamente una descripción rica y densa del fenómeno objeto de estudio), heurística (dan lugar al descubrimiento de nuevos significados) e inductiva (se descubren nuevas relaciones y conceptos). En nuestro caso, nos centramos en un proceso, que es la toma de decisiones, por lo que a pesar de ser particular, conlleva

múltiples relaciones. Asimismo, es de reconocer que en el caso de la pregunta clave que implican abordar los estudios de caso como método se basan en: el cómo o porqué⁵⁵.

Para abordar el estudio de caso como método, señala Díaz et al. (2011) que el investigador se somete a: un protocolo de investigación, contextualización del problema y describir la unidad de análisis y determinar el método de análisis, organizar los datos obtenidos y representarlos de manera que se observen claramente los elementos y relaciones entre ellos (conjuntando lo cualitativo con lo cuantitativo) y la unidad de análisis, es decir una sincronía.

5.3.1. Epistemología del Estudio de Caso

Como fundamento del estudio de caso, desde la epistemología, nos guiamos en la propuesta de Díaz et. al. (2011) quien señala la categoría explicación-comprensión. Donde la primera alude al criterio de verdad desde la correspondencia de los hechos con el pensamiento y la lógica explicativa causa-efecto. La segunda (comprensiva) tiene una modalidad *interpretativa* a partir de la explicación analógica de la realidad. Sin embargo, éstas pueden ser usadas de forma mixta, es decir ambas. Por lo que creemos conveniente esto último.

El trabajo de investigación se enriquece cuando se fomenta el diálogo entre la epistemología y las acciones de campo, para conocer mejor las limitaciones de sus enfoques y, en particular, los posibles sesgos de sus supuestos, desarrollos y conclusiones.

⁵⁵ Yin (2009) y Yacuzzi (2013), éstas bases permiten la aplicación del método de estudio de caso, toda vez que implican interpretaciones, conexiones de causa-efecto, de comprensión-explicación.

Con respecto al criterio relacionado a las ciencias, nos apoyamos en la dicotomía relacionada con aquellas denominadas nomotéticas⁵⁶ e ideográficas⁵⁷. Las primeras indican una relación directa con la naturaleza mientras que las segundas con la historia y la cultura en las que el caso único (acontecimiento) prevalece sin leyes repetibles y constatables.

En el siguiente cuadro se puede apreciar, con mayor claridad sus contrastes:

Tabla 4. Clasificación de la ciencias con base en Weber (Díaz et. al., 2011)

Ciencias:	Nomotéticas	Ideográficas
	Elaboración o búsqueda de leyes	Análisis particulares
	Utilización de métodos , tanto de experimentación estricta como en sentido amplio	Uso de unidades de análisis particulares.
	Tendencia a dirigir las investigaciones sobre pocas variables a la vez	Constante mezcla de métodos cuantitativos con cualitativos

Fuente: Díaz et. al, 2011⁵⁸

⁵⁶ Se definen como “aquellas disciplinas que intentan llegar a establecer leyes en el sentido, algunas veces de relaciones cuantitativas relativamente constantes y expresables en forma de funciones matemáticas, pero también en el sentido de hechos generales o de relaciones ordinales de análisis estructurales, etc., traduciéndose por medio del lenguaje ordinario o de un lenguaje más o menos formalizado” (Hughes 87: 27, citado en Díaz et. al., 2011)

⁵⁷ En este caso se dice que “el estudio de caso se ha convertido en una técnica de investigación (ideográfica) que es muy celebre en la investigación científica, como testifica su aumento en campos tan diversos como la antropología, la educación, el derecho, el trabajo social, la medicina, la psicología y la psiquiatría, por nombrar sólo unos pocos” (Díaz et. al., 2011)

⁵⁸ No hay referencia de paginado

Como hemos señalado, de acuerdo a esta clasificación, este trabajo se circunscribe dentro de las ciencias ideográficas, donde se puede hacer uso tanto del método cualitativo como del cuantitativo (tal vez en éste enfocado más a lo estadístico). Sin embargo, recordemos que los casos de estudio proponen la generalización e inferencia hacia la teoría y no hacia otros casos (Yacuzzi, 2013: 3-4), por lo que el diálogo entre teoría y aplicación del método en el campo es constante.

Con respecto a los tipos de casos de estudio, hay una gran variedad de clasificaciones sobre las cuales se puede hacer una elección en concreto, dependiendo de lo que el investigador está buscando. Por ejemplo Soto (2013) señala los siguientes tipos de estudio de caso:

Descriptivos: Informe detallado de un fenómeno objeto de estudio, sin fundamentación teórica (es previa a formulación de hipótesis y comprobación de teoría)

Interpretativos: descripciones ricas y densas (literalmente del incidente o entidad a investigar, interpretar significados-normas, costumbres, valores, actitudes, opiniones- a partir del desarrollo de categorías conceptuales). La abstracción y conceptualización van desde la sugerencia de relaciones entre variables hasta la construcción de una teoría.

Evaluativos: implican descripción, explicación y juicio (sopesa la información para emitir un juicio). Explica vínculos causales. Descubre el contexto en donde se ha intervenido. Explora situaciones en donde la intervención no ha alcanzado resultados claros.

Una última tipología es la que señala Vega (2012): estudios de caso-problemas, estudio de caso-evaluativos y estudio de caso-ilustrativos. Los primeros se enfocan sobre el abordaje de problemas y la toma de decisiones y su solución. Los segundos van más allá

de solo solucionar (como única solución) éstos implican evaluar efectos positivos y negativos de diferentes cursos de acción, ya sean de forma implícita o explícita. Lo terceros, implican confrontar a personas a problemáticas reales en contextos complejos.

En nuestro caso, creemos que en la primera clasificación nos estaríamos moviendo entre los *interpretativos* y los *evaluativos*. En los primeros porque la interpretación sobre los actores nos dará pistas para conocer nuestro fenómeno, y los segundos porque como haremos análisis de la información disponible del objeto de estudio, nos permitirá, de alguna manera, emitir juicios y explicarlos.

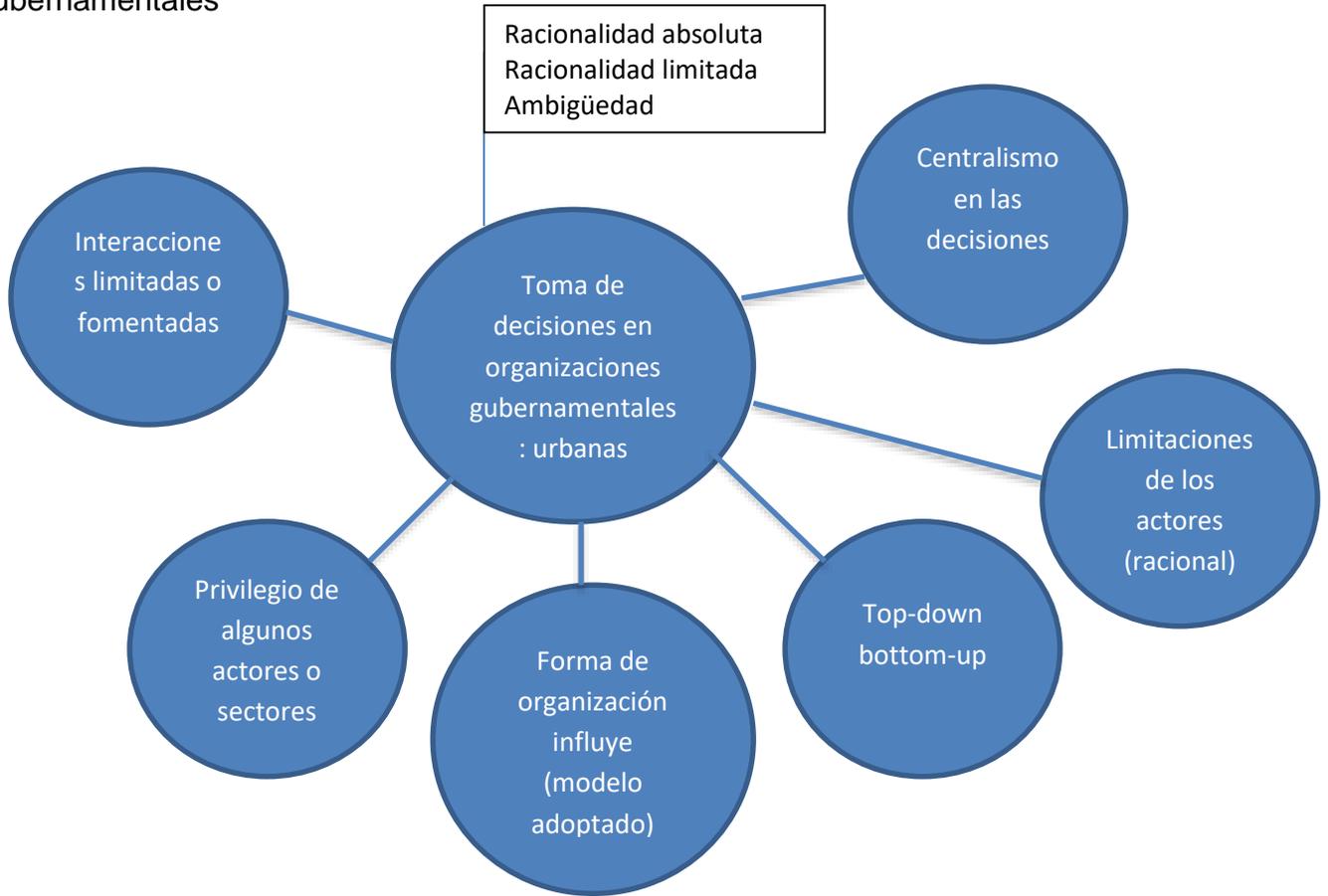
Pero, para estar en condiciones de aplicar el caso de estudio se requiere de una familiarización, antes de la obtención de los datos, para finalmente analizarlos. Algunas herramientas que señala Soto (2013) son: el uso de diarios de investigación, ficheros de entrevistas (grabaciones y transcripciones), fichero de evidencias documentales, entrevistas abiertas, observación participante y no participante y análisis de evidencias documentales, entre otros. Por ello para la recolección de datos, es importante definir a través de diversas técnicas.

5.4. Diseño de la investigación

Para el diseño de la investigación debemos de tomar en cuenta la manera práctica y concreta de responder a la o las preguntas planteadas. Esto es, definir el plan o estrategia concebida para obtener la información (Hernández et. al., 2010), con base en la problemática planteada y el marco de análisis o referencial teórico-conceptual.

De esta manera, de acuerdo a nuestro planteamiento del problema, podemos asumirlo en el siguiente esquema:

Esquema 4. Factores alrededor de la toma de decisiones en organizaciones gubernamentales



Fuente: elaboración propia con base en Hernández et. al. (2010)

Entonces, tenemos que nuestro fenómeno de interés es el relacionado a la toma de decisiones, siendo la organización gubernamental local la que nos interesa. Acotando más, nos referimos al área o dependencia que se encarga de la temática urbana y que diseña la política urbana local. Esto considerando lo que señala Hernández et. al. (2010) sobre los planteamientos cualitativos, cuyas características son:

- Abiertos
- Expansivos, que paulatinamente se van enfocando en conceptos relevantes
- No direccionados en su inicio

- Fundamentados en la experiencia e intuición
- Se aplica a un menor número de casos
- El entendimiento del fenómeno se plantea en todas sus dimensiones: internas, externas, pasadas y presentes
- Se orienta a aprender de la experiencia y puntos de vista de los individuos, los procesos y generar teoría en la perspectiva de los participantes.

En consecuencia, y de acuerdo a lo anterior, podemos decir que nuestro diseño se basa en lo siguiente:

- Nuestro *sujeto* de estudio: organización gubernamental local
- El *objeto* de estudio es la toma de decisiones (política pública)
- Se utiliza el *enfoque* cualitativo
- Por la naturaleza del fenómeno, el *paradigma* interpretivo es fundamental para conocer esta realidad; así como la revisión y análisis documental (normas, internet, información de archivos de la organización).
- La *estrategia metodológica* sugiere el estudio de caso, toda vez que no se pretende abordar más de dos y mucho menos llegar a generalizaciones, sino más bien, dar cuenta de la particularidad del fenómeno en la organización.
- La perspectiva analítica se ubica en la de los estudios organizacionales
- Se concibe al proceso de construcción moderada de toma de decisiones como la unidad en la que se enfocará el análisis, cuyos elementos se ligan a un contexto de la organización, del fenómeno y la forma en cómo se estructura la organización para facilitar o limitar la toma de decisiones.

Sobre las dimensiones que se plantearon para operar la gobernanza, tenemos el siguiente cuadro de análisis:

Tabla 5: Dimensiones de análisis para la gobernanza urbana

Dimensión	Descripción	Indicadores
Coordinación	Se refiere a convenios (formales e onformales) ya sean interinstitucionales, instancias académicas, sector social o económico	Convenios diversos con diversos actores
Horizontalidad	Se refiere, sobretodo, al involucramiento de los diversos actores en reuniones, asambleas, el acceso sin restricción de acualquier actor a la información y la asistencia de los actores a dichas asambleas sin tomar en cuenta quien convoque	Convenios entre pares o similares, con involucramiento de diversos sectores. Reuniones o asambleas entre actores. Acceso y compartición de información entre actores interinstitucionalmente, con el social y privado. Rendición de cuentas sobre temas urbanos
Lazos de confianza	Se manifiesta de dos manera, una al interior de la organización y la otra con los actores externos. Se refiere la comunicación y acceso a la inromación	Confianza para proporcionar información, de comunicarse en lo formal e informal y de sugerencias por diversos actores.
Relación con el sector social - privado	Se refiere a mecanismos operados para incentivar/facilitar a los sectores su participación	Mecanismos que facilitan la participación del sector social y privado en las decisiones o solución de problemas
Manejo del conflicto	Se entiende como la forma en que se enfrentan los conflictos por parte de los actores tanto de la misma organización como de aquellos social y/o privado	Consensos ante emergencias o contingencias en problemáticas urbanas

Fuente: Elaboración propia con base en Torres (2015)

Es importante aclarar que con dichos indicadores no utilizados una forma de medición cuantitativa, sólo definiremos si existen o no en la organización y, de forma explicativa/cualitativa, subrayamos la forma en que se lleva a cabo dentro de la

organización. Aclaremos que dicha información es a través de los actores de la organización, es decir, la percepción de éstos.

5.5 Técnicas y fuentes de información

Ahora bien, si abordamos el estudio de caso, éste se enfoca en diversas formas de recolección de datos y de definición de las fuentes de información. Dichas fuentes tienen como propósito la comprensión de una realidad, en nuestro caso, la especificidad del fenómeno de toma de decisiones en y alrededor de la organización gubernamental local, a través de sus actores.

Para ello, recabar datos o información se vuelve primordial para la investigación, de tal manera que se debe definir las herramientas o métodos que sustentarán la percepción e interpretación de estos. En este sentido Hernández (2010) menciona los *datos cualitativos*, cuya esencia es describir de forma detallada las situaciones, eventos, personas, interacciones, conductas observadas y sus manifestaciones. Estos datos son recogidos de diversas maneras.

Entre estas formas, se consideran las *anotaciones de campo o notas de campo*: que implican llevar registros o elaborar anotaciones durante los eventos o sucesos vinculados con el planteamiento, o bien hacerlos posterior a su percepción sin que pase más de un día. Las anotaciones pueden ser (Hernández, 2010):

Anotaciones de la observación directa: descripciones de lo que estamos viendo, escuchando, olfateando y palpando del contexto y de los casos o participantes observados. Regularmente van en orden cronológico. El proceso puede darse de la siguiente manera: responder qué, quién, cómo, cuándo y dónde.

Anotaciones interpretativas: Comentarios sobre los hechos, es decir, nuestras interpretaciones de lo que estamos percibiendo (sobre cuestiones de significados, emociones, reacciones, interacciones de los participantes).

Anotaciones temáticas: ideas, hipótesis, preguntas de investigación, especulaciones vinculadas con la teoría, conclusiones preliminares y descubrimientos que, a juicio, van arrojando las observaciones.

Anotaciones personales: del aprendizaje, los sentimientos, las sensaciones del propio observador.

Anotaciones de la reactividad de los participantes: cambios inducidos por el investigador; problemas en el campo y situaciones inesperadas.

Se puede observar que dichas formas de anotaciones pueden ser mixtas, pues pudiera arrojar más datos o información que el investigador percibe. Esta herramienta es útil para este trabajo, pues el estar en la organización de manera presencial, los actores se presentan en su forma natural con todo y sus interacciones, reacciones, personalidad, etc.

Otra forma de recolección de datos es a través de *la Bitácora o diario de campo* (Hernández, 2010); diario personal que incluye descripciones del ambiente o contexto (iniciales y posteriores); mapas del contexto en general y de lugares específicos; diagramas, cuadros y esquemas (secuencia de hechos, vinculación entre conceptos del planteamiento, redes de personas, organigramas, etc.); listados de objetos o artefactos recogidos dentro del contexto, igualmente fotografías y videos tomados; y, aspectos del

desarrollo del estudio, que considera el cómo vamos hasta ahora, que nos hace falta y qué debemos hacer.

Esta última forma de recolección sugiere actividades que controlan el proceso de investigación, principalmente la última parte; sin embargo, de acuerdo a nuestro planteamiento, no es la principal forma en que se recaban los datos.

Asimismo, la inmersión en el contexto, ambiente o campo, es sin duda esencial para la investigación, la cual implica algunas veces vivir en éste o ser parte de él, lo que significa una presencia continua en la organización o con los actores. Aunque es importante esta forma de recolección de datos, la accesibilidad puede ser restringida. En nuestro caso lo hacemos sólo a través de la percepción del investigador en momentos en los cuales se asiste a la organización. Como hemos visto, las anotaciones son fundamentales para llevar registros de acontecimientos que pueden ser trascendentales para la investigación. Sin embargo, no es la única forma. Otras técnicas que facilitan la indagación de datos son las entrevistas, la revisión de documentos, las discusiones en grupo, la evaluación de experiencias personales, el registro de historias de vida y la interacción e introspección con grupos o comunidades.

Otro instrumento que nos permitirá recolectar datos importantes es la *observación directa* más no la *participante*. De esta manera Yin (2009: 109) señala que como el estudio de caso toma lugar en la configuración natural de “el caso”, es una oportunidad para la observación directa. Asumiendo que el fenómeno de interés no se remite únicamente a lo histórico, algunos comportamientos relevantes y condiciones del medio ambiente son disponibles de observar. Son recursos de evidencia en un caso de estudio. El investigador

se puede involucrar en reuniones, actividades en las aceras o trabajo de la empresa – *organización*, éstas de una manera formal. Por otro lado, desde una *informalidad*, éste puede observar cuando realice visitas de campo, cuando haga entrevistas, coleccionar, de alguna forma, diferentes observaciones en el caso.

La evidencia observacional es usualmente útil para proveer información adicional acerca del tópico que está siendo estudiado. Las observaciones de un vecindario o de una unidad organizacional incluyen nuevas dimensiones para entender el contexto el fenómeno. También puede llevarse a cabo mediante el uso de la fotografía como evidencia, obvio con el permiso respectivo (Yin, 2009: 110).

Este tipo de observación es la que nos permitirá identificar cierto contexto en que los actores se desenvuelven. En este sentido no es la única observación que se pretende hacer, sólo ejemplificamos para entender su utilidad en el trabajo de campo.

Hasta este momento, las técnicas de gran utilidad para esta investigación son las anotaciones de la observación directa no participante y las anotaciones interpretativas. Asimismo, abordamos la entrevista y el análisis documental como parte esencial de esta investigación. Para el caso de las entrevistas, de acuerdo a Hernández (2010) se dividen en estructuradas, semiestructuradas o no estructuradas o abiertas.

De esta manera, un primer instrumento que pretende utilizarse es la entrevista. Brewerton y Millward (2001) nos dan referencias importantes sobre ésta. Mencionan que la entrevista es una herramienta extremadamente flexible de investigación que se puede utilizar en cualquier etapa del proceso de investigación. Durante las fases iniciales para

identificar áreas de exploración más detalladas y/o generar hipótesis; como parte de las pruebas piloto; como mecanismo principal de recolección de datos; y como verificación para referenciar a los miembros originales de una muestra para asegurar que las interpretaciones hechas de los datos sean representativos y exactos. No es incompatible con el uso de otros métodos, como la observación, por ejemplo.

Una de las deficiencias o sesgos de la entrevista es la dificultad de alcanzar resultados seguros y validados; sin embargo, para contrarrestar esto se hace mediante la cuantificación y objetivación.

Brewerton y Millward (2001: 69-70) identifican cuatro tipos de entrevistas:

Entrevistas estructuradas: Involucra un juego de preguntas prescritas o específicas, las cuales hace el investigador en un orden fijo, y en el cual generalmente se requiere que el entrevistado responda seleccionando una o más opciones fijas. Asegura la rápida codificación y análisis, fácil cuantificación de datos y consecuente comparación de respuestas y garantizar la cobertura del área de interés de la investigación (Brewerton y Millward, 2001; Hernández et. al, 2010).

Las principales ventajas de ésta es que si el entrevistado está confundido, el entrevistador está presente para aclaraciones. Como desventaja, es que se limita al entrevistado y no permite explorar en otras áreas de interés.

Entrevistas no estructuradas (abiertas⁵⁹): en ésta, el entrevistador tiene carta abierta para dirigir a todos o a un número dado de tópicos que pueden ser de interés al investigador.

⁵⁹ Hernández et al. (2010) las denominan como abiertas, concibiéndolas bajo un esquema de flexibilidad para manejar la entrevista.

Las preguntas y su orden no son fijos y pueden cambiar durante el proceso de la entrevista. La profundidad de exploración en las entrevistas no estructuradas bien puede ser del mismo nivel que en las entrevistas estructuradas, ya que ambos dependen del conocimiento y habilidades del investigador; se podría decir que se conducen por una guía general

Entrevistas semi-estructuradas⁶⁰: en ésta se incorpora elementos de ambos, respuestas de elección fija y la facilidad de explorar y probar en mayor profundidad ciertas áreas de interés; sin embargo se basan en una guía de asuntos o preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre temas deseados (no todas las preguntas están determinadas). De igual manera incorpora las desventajas como la tentación de invertir demasiado tiempo en temas poco trascendentes, el perder el control sobre el entrevistado y la reducción de confiabilidad al usar aproximaciones no estandarizadas al entrevistar a cada persona. Y;

Entrevistas etnográficas: que se refiere al cúmulo de entrevistas no estructuradas pero en el contexto del área objetivo de investigación y que se extienden más allá de las restricciones de una entrevista no estructurada que impone las percepciones y preconcepciones del investigador, el cual actúa más como un facilitador, sugiriendo direcciones para su discusión más que controlarlas, y todo el tiempo mantiene un sentido de libertad e informalidad para el informante. Si el entrevistador es suficientemente competente, las entrevistas etnográficas pueden ser dirigidas a través de un amplio rango de sujetos interesados (tomar notas no es recomendable con esta aproximación) y los

⁶⁰ Véase también Hernández et. al. (2010)

datos recabados pueden ser analizados vía el contenido del análisis del discurso siguiendo la transcripción.

De éstas, la que nos precisa mayor información de acuerdo a nuestra búsqueda de ésta, es la semiestructurada, ya que si bien es importante contar con unas preguntas guía, también lo es que haya cierta libertad de poder explorar más sobre otras conexiones o relaciones con otros temas. Es obvio pensar sobre sus limitantes, toda vez que pudiera ser que se explaya el entrevistado y entre en otras áreas en las que no deseamos acudir. Por ello, Brewerton y Millward (2001) sugieren algunas directrices en este instrumento:

- ser objetivo,
- establecer empatía (con límites),
- mantener el control,
- evitar sesgos tanto como sea posible,
- que el entrevistado se sienta a gusto,
- preparar y probar el piloto de fondo como sea posible,
- obtener tanta información de fondo como sea posible,
- un diseño consistente de ésta,
- obtener el máximo de respuestas en cada pregunta, entre otros.

Por otro lado también sugiere lo que no se debería de hacer en la conducción de una entrevista, como lo son:

- no estar preparado
- ser un entrevistador hablador que se vuelve protagonista, opina,

- no estar atento,
- sesgar las preguntas
- preguntas limitantes,
- un lenguaje complejo (dependiendo con quien se esté entrevistando, pero de preferencia lo más sencillo posible),
- ser tímido y,
- ser estilo “gobernador” que piensa que tiene las críticas más sanas, en otras palabras, la razón.

Sabemos que la entrevista como instrumento de recolección de datos, como todo instrumento, tiene sus pros y sus contras. Así, según Brewerton y Millward (2001: 73), podemos identificar ello en la siguiente tabla:

Tabla 5. Ventajas y desventajas de la entrevista como instrumento de recopilación de datos o información.

Ventajas	Desventajas
<p>Riqueza de datos Se preserva el significado original de los participantes</p>	<p>Costo Se requieren entrevistadores entrenados, la logística consume tiempo, etc.</p>
<p>Flexibilidad Las entrevistas pueden ser utilizadas en cualquier etapa del proceso de investigación.</p>	<p>Consume tiempo Debido al volumen de datos en el análisis y la duración del tiempo necesario para introducir, establecer una buena relación y probarlos</p>
<p>Disponibilidad del entrevistador Para aclarar dudas sobre las preguntas o buscar alternativas más adecuadas.</p>	<p>Accesibilidad Algunas muestras (especialmente las que están geográficamente dispares o aisladas) pueden ser más accesibles a través de otros métodos.</p>

<p>Asegura la cooperación El método más eficaz para garantizar la cooperación de gran parte de la población.</p>	<p>Abierta al sesgo Tanto del entrevistador como del entrevistado</p>
<p>Empatía y construcción de confianza Importante para dirigir tópicos complejos o sensibles.</p>	<p>Baja fiabilidad Poco confiables debido a los sesgos, principalmente cuando se desean hacer comparaciones entre conjuntos de datos.</p>

Fuente: Brewerton y Millward (2001: 73)

Las fuentes de información para esta investigación que facilitan la recolección de información son, esencialmente a través de los actores mediante la observación directa, la entrevista semiestructurada⁶¹ y la revisión documental tanto digital como impresa. De esta manera podemos definir nuestro esquema metodológico, el cual se presenta a continuación.

Esquema 5: Metodología para el estudio de caso:

⁶¹ Al respecto, es de considerar que en las entrevistas se pretende, con la aprobación de los actores, sean grabadas mediante una grabadora de voz para después realizar la transcripción respectiva.



Fuente: elaboración propia con base en Hernández (2010) y Yin (2009)

En nuestra metodología, es importante considerar las ventajas y desventajas que Yin (2009: 102), nos proporciona en tanto instrumentos de recolección de datos:

Tabla 6. Seis formas de evidencia: fortalezas y debilidades

Recurso de evidencia	Fortalezas	Debilidades
Documentación	<ul style="list-style-type: none"> • Estable, puede ser revisada repetidamente. • Discreta, no creada como un resultado de un caso de estudio. • Exacta, contiene nombre exactos, referencias, detalles y eventos. • Cobertura amplia, largos lapsos de tiempo, muchos eventos y muchas configuraciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperabilidad, puede ser difícil de encontrar. • Selectividad sesgada, si la colección es incompleta. • Sesgo de información, refleja el sesgo del autor. • Acceso, podría ser deliberadamente retenida.

Archivos de grabaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Las mismas que las de la documentación. • Precisa y usualmente cuantitativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Las mismas que la de la documental. • La accesibilidad tiene razones de privacidad
Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigida, se enfoca directamente sobre temas de casos de estudio específicos. • Perspicaz, prevé explicaciones e inferencias causales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sesgo debido a la pobre articulación de las preguntas • Sesgo de respuestas • Imprecisiones debido a los recuerdos • Reflexividad, entrevistado da lo que el entrevistador quiere escuchar.
Observación directa	<ul style="list-style-type: none"> • Realidad, cubre eventos en tiempo real • Contextual, cubre el contexto del caso 	<ul style="list-style-type: none"> • Consume tiempo • Selectividad, cubre una amplia dificultad sin un equipo de observadores • Reflexividad, los eventos pueden proceder de diferentes formas al momento de ser observados • Costo, necesita horas hombre de los observadores
Observación participante	<ul style="list-style-type: none"> • Las mismas que la observación directa • Perspicaz dentro del comportamiento interpersonal y motivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las mismas que la observación directa. • Sesgo debido a eventos de manipulación observadas por los participantes
Artefactos físicos	<ul style="list-style-type: none"> • Perspicaz dentro de características culturales. • Perspicaz dentro de técnicas de operación 	<ul style="list-style-type: none"> • Selectividad • Disponibilidad

Fuente: Yin, (2009: 102)

Esto sin duda debe de tomarse en cuenta en la recabación de datos, pues nos presenta las limitantes de la aplicación de estos instrumentos, considerando también que depende en gran medida del tipo de investigación que se esté abordando y el tipo de caso aplicado.

En resumen nuestro diseño metodológico consiste en:

- Anotaciones de la observación directa o no participante. Visitas a la organización.
- Anotaciones de la observación interpretativa. Con visitas a la organización.
- Entrevista semi-estructurada. A las autoridades directivas y mandos medios.
- Análisis documental impresa y digital. Documentos de la organización y sobre la organización.
- Otras formas: webs en internet. Portales oficiales de la organización y de otros que aborden a la organización.

5.6. Fuentes de información

Una vez definidas las técnicas a utilizar, es importante conocer a los actores fuente de información sobre el fenómeno en estudio. Al respecto, como lo denominan Hernández et. al. (2010), se deben elegir las unidades de análisis y la muestra que permitirá recabar información. Al respecto ellos sugieren que para una muestra en estudios cualitativos, se deben de considerar lo siguiente:

Tabla 7: Tamaños de muestra comunes en estudios cualitativos

Tipo de estudio	Tamaño mínimo de muestra sugerido
Etnográfico, teoría fundamentada, entrevistas, observaciones	30 a 50 casos
Historia de vida familiar	Toda la familia, cada miembro es un caso
Biografía	El sujeto de estudio (si vive) y el mayor número de personas vinculadas a él, incluyendo críticos
Estudio de casos a profundidad	6 a 10 casos

Estudio de caso	Uno o varios casos
Grupos de enfoque	7 a 10 casos por grupo, 4 grupos por cierto tipo de población

Fuente: Hernández et. al (2010: 395)

En el caso particular de esta investigación se determina viable el referido al estudio de caso, considerando que el tamaño de la muestra también se sujeta al tipo de estudio que se hace, la problemática que se aborda y las consideraciones del mismo investigador. Se consideran las muestras no probabilísticas o dirigidas como las que usan con mayor frecuencia los investigadores cualitativos. Consecuentemente, definir el tipo de muestra, de acuerdo a los autores, pueden ser:

De participantes voluntarios: frecuentes en ciencias sociales y médicas. Individuos que voluntariamente desean participar o acceden a participar en el estudio, también se puede llevar a cabo por invitación a la entrevista abierta.

De expertos. Se abordan individuos expertos en el tema, son frecuentes en estudios cualitativos y exploratorios.

De casos-tipo. Se utiliza en estudios cuantitativos exploratorios y en investigaciones de tipo cualitativo, donde el objetivo es la riqueza, profundidad y calidad de la información, no la cantidad ni la estandarización. También se lleva a cabo en estudios con perspectiva fenomenológica.

Por cuotas. Se utiliza mucho en estudios de opinión y de marketing. Como encuestas de opinión en centros comerciales.

Orientadas a la investigación cualitativa. Son otro tipo de muestras no probabilísticas, las cuales son:

- a) Muestras diversas o de máxima variación. Utilizadas cuando se busca mostrar distintas perspectivas y representar la complejidad del fenómeno estudiado.
- b) Muestras homogéneas. En éstas las unidades a seleccionar poseen un mismo perfil o características, o bien, comparten rasgos similares. Su propósito es centrarse en el tema a investigar o resaltar situaciones, procesos o episodios en un grupo social.
- c) Muestras en cadena o por red (bola de nieve). Identifican participantes clave y se agregan a la muestra, se pregunta si conocen a otras personas que puedan proporcionar datos más amplios, y entonces se incluyen.
- d) Muestras de casos extremos. Útiles cuando nos interesa evaluar características, situaciones o fenómenos especiales, alejados de la “normalidad”. Por ejemplo etnias, terroristas, grupos delictivos, etc.
- e) Muestras por oportunidad. Casos que de manera fortuita se presentan ante el investigador, justo cuando éste los necesita. O individuos que se reúnen ajenos a la investigación, y de acuerdo al investigador, pueden ser informantes y se aprovecha, entonces, la oportunidad.
- f) Muestras teóricas o conceptuales. Cuando el investigador necesita entender un concepto o teoría, puede mostrar casos que le ayuden a tal comprensión.
- g) Muestras confirmativas. La finalidad es adicionar nuevos casos cuando en los ya analizados se suscita alguna controversia o surge información que apunta en diferentes direcciones.

- h) Muestras de casos sumamente importantes para el problema analizado. Casos del ambiente que no podemos dejar fuera, como por ejemplo el Director o Presidente en una empresa en un estudio de una pandilla, los líderes son clave.
- i) Muestras por conveniencia. Son casos disponibles a los cuales tenemos acceso. Como por ejemplo cuando no se permite el acceso a entrevistar a subdirectores, entonces se puede hacer a través de subdirectores de otras empresas para conocer, por ejemplo el clima laboral.

Como bien se señala, el uso de las diferentes técnicas de muestreo no son exclusivas, sino que puede haber muestreos mixtos. Las muestras dirigidas se llevan a cabo para un determinado diseño de la investigación y los resultados se aplican a la muestra en sí o a muestras similares en tiempo y lugar. *No son generalizables a una población no se interesa en su extrapolación.*

Para el caso que nos compete, la muestra que nos proporciona mayor información son las muestras dirigidas. Esencialmente aquellas de expertos y las orientadas a la investigación cualitativa, de las cuales nos interesa la de muestras de casos sumamente importantes para el problema analizado. Esto significa que informantes clave pueden dar información de gran virtud para comprender el problema o realidad de la toma de decisiones, esto es, que son de relevancia los actores en mandos medios y altos, puesto que perciben la forma en cómo se llevan a cabo los procesos de decisión, siendo los principales partícipes y fomentadores o limitadores de la participación dentro de la organización, y en este caso/, de la participación externa. Para ello, en la parte analítica del caso de estudio, tomaremos en cuenta a los informantes mediante las siguientes claves:

T1 y T2 para los titulares, A1, A2, A3 y A4 para los mandos medios

Por lo tanto nuestra muestra se puede plasmar en el siguiente esquema:

Esquema 6: Definición de la muestra en el caso de estudio



Fuente: Elaboración propia con base en Hernández et. al. (2010)

De acuerdo a nuestro esquema general metodológico, otras unidades de información o fuentes de información son aquellas provenientes de documentos, registros, u otras formas. Es decir, análisis documental y otras fuentes como el internet. Ya hemos abordado lo de las anotaciones que subvienen de la observación directa. Ahora retomamos la parte del análisis documental, ya que nos ayudan a comprender el fenómeno central de estudio. En este caso a comprender la toma de decisiones o, centralmente la política urbana. Estas fuentes de información ayudan a comprender no sólo el ambiente o contexto actual de la organización, sino también como se ha desarrollado históricamente. En este sentido hay diversos documentos, registros, materiales o artefactos con datos cualitativos, los cuales pueden ser (Hernández et. al., 2010):

- Individuales, son personales y se dividen en:

1- Documentos escritos personales: se dividen en a) documentos o registros preparados por razones oficiales, como certificados de nacimiento o de matrimonio, licencias de manejo, cédulas profesionales, escrituras, etc.; b) documentos preparados por razones personales, a veces íntimas, tales como diarios, cartas, notas, etc., y c) documentos preparados por razones profesionales, tales como reportes, libros, artículos, periodísticos, emails, etc., todos de difusión pública.

2- Materiales audiovisuales. Son imágenes y cintas de audio o video generadas por un individuo con un propósito definido. La difusión puede ser personal o hasta masiva.

3- Artefactos individuales. Artículos creados o utilizados con ciertos fines, tales como herramientas, juguetes, computadoras, etc., y;

3- Archivos personales. Colecciones o registros privados de un individuo.

- Grupales. Conformados por un colectivo y se dividen en:

1- Documentos grupales. Generados con cierta finalidad oficial por un grupo de personas, profesional, ideológica u otros motivos.

2- Materiales audiovisuales grupales. Imágenes, incluso grafitis, cintas de audio o video, páginas web, etc., producidas por un grupo con objetivos oficiales, profesionales u otras razones.

3- Artefactos y construcciones grupales o comunitarias. Creados por un grupo para propósitos determinados, como ejemplo una tumba egipcia, un castillo, esculturas, oficinas, etc.

Para la obtención la información documental, se pueden señalar tres formas (Hernández et. al., 2010):

- a) Solicitar a los participantes de un estudio que proporcionen muestras de tales elementos., por ejemplo en cultura organizacional, solicitar videos de reuniones de trabajo. Los que ofrecen la muestra explican el motivo por el que eligieron esa muestra.
- b) Solicitar a los participantes que los elaboren a propósito del estudio.
- c) Obtener los elementos sin solicitarlos directamente a los participantes (datos no obstrusivos).

De lo anteriormente expuesto, las fuentes de información que podrán arrojar datos importantes sobre la toma de decisiones en la organización gubernamental local son: documentos de tipo grupal, en este caso se considera de esta manera debido a que la mayor parte de los documentos en las organizaciones gubernamentales, son elaborados bajo criterios de la organización, sin especificar la individualidad de quien lo haya hecho. Además, no sólo se basa en documentos, escritos oficiales y públicos internos, sino también hacemos uso de la tecnología a través de la investigación de notas periodísticas, datos públicos de oficio⁶², y otros portales como el de la propia organización, que facilite el acceso a información relevante. Por lo tanto, la información se solicita de dos maneras: solicitar documentos oficiales de la organización y obtenerlos sin la necesidad de solicitarlos a los participantes.

⁶² De acuerdo a la Ley de Transparencia tanto Estatal y Municipal, que se encuentra en el portal de Ipomex

Como señala Yin (2009), la información a través de documentos suele dar datos que a veces los informantes no acceden. Puede tomar varias formas y podría ser objeto de una recolección de datos explícitos de un plan, por ejemplo (Yin, 2009: 101-103). En este sentido, los planes de desarrollo urbano, las normas y leyes (que de alguna manera las hemos abordado en cuanto al funcionamiento de la organización en la parte de lo urbano), así como minutas de reuniones, reportes, documentos administrativos hasta periódicos locales y grabaciones. De todas estas formas documentales se puede recabar información o evidencias interesantes, que pueden ser “capturadas” para su comprensión y aportación al caso de estudio.

5.7. Validez, confiabilidad y credibilidad de los datos

Un aspecto transcendental en toda investigación es el referido a la confiabilidad, credibilidad y validez de los datos, pues a través de estas formas de “rigurosidad⁶³” se crea confianza de los resultados, del marco teórico y conceptual, aunado a la importancia de los instrumentos de recolección de datos o información. De esta manera, Hernández et. al. (2010) sugieren cuatro formas que permiten “evaluar” esa rigurosidad de la investigación.

Estos son:

- Dependencia
- Credibilidad
- Transferencia

⁶³ Hernández et. al. (20129) sugieren llamarle “rigor” en vez de confiabilidad, credibilidad y validez.

- Confirmación

La *dependencia* la consideran como una especie de “confiabilidad cualitativa” o consistencia lógica; y se refiere más que nada al grado en que diversos investigadores que recolecten datos similares y efectúen los mismos análisis. En otras palabras, comparar el estudio con los de otros investigadores en circunstancias similares, y la existencia de resultados equivalentes. Para ello, los datos deben ser revisados por otros investigadores y llegar ambos a resultados equivalente. Por ello, la necesidad de grabar los datos (de entrevistas, etc.). Al respecto a dos tipos de dependencia:

- 1) Interna, que se refiere al grado en el que diversos investigadores -2 al menos, generen temas similares con los mismos datos.
- 2) Externa, referida al grado en que diversos investigadores generan temas similares en el mismo ambiente y periodo, recabando cada quien sus datos.

En ambos casos el grado no se expresa en un coeficiente, sino más bien de una verificación de la sistematización en la recolección y el análisis cualitativos. Algunas desventajas de la dependencia son: los sesgos del investigador, la disposición de una sola fuente de datos y la inexperiencia del investigador para codificar. Por ello, Hernández et. al. (2010), sugieren varias recomendaciones:

- Evitar que nuestras creencias y opiniones afecten la coherencia y sistematización de las interpretaciones de los datos
- No establecer conclusiones antes de que los datos sean analizados
- Considerar todos los datos

Por el otro lado, para alcanzar esa dependencia sugieren:

- Proporcionar detalles específicos sobre la perspectiva teórica del investigador y el diseño utilizado.
- Explicar con claridad los criterios de selección de los participantes y las herramientas con las que se recogen los datos.
- Ofrece descripciones de los papeles que desempeñaron los investigadores en el campo y los métodos de análisis empleados
- Especificar el contexto de la recolección y su incorporación en el análisis
- Documentar lo que se hizo para minimizar la influencia de los propios conceptos y sesgos
- Probar que la recolección se hizo con cuidado y coherencia, como ejemplo que a los participantes se les preguntó lo mínimo indispensable sobre el problema

La *credibilidad* está referida al conocimiento sobre si el investigador captó el significado completo y profundo de las experiencias de los participantes, sobre todo las que tienen que ver con el planteamiento del problema. Tiene que ver en la capacidad para comunicar el lenguaje, pensamientos, emociones y puntos de vista de los participantes, es decir retratar los puntos de vista de estos. Por lo tanto es importante considerar lo que se establece en la siguiente tabla.

Tabla 8. Amenazas, recomendaciones y formas de alcanzar la credibilidad

Amenazas	Recomendaciones	Se logra mediante...
<ul style="list-style-type: none"> • Reactividad (distorsiones que pueda ocasionar la presencia de los investigadores en el campo o ambiente) 	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar que nuestras creencias y opiniones afecten la claridad de las interpretaciones de los datos al momento de enriquecerlas 	<ul style="list-style-type: none"> • Corroboración estructural: es un proceso que varias partes de los datos se soportan conceptualmente entre sí (mutuamente). Implica reunir datos para

<ul style="list-style-type: none"> • Tendencias y sesgos de los participantes⁶⁴: al ambiente o acontecimientos del pasado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Considerar importantes todos los datos, sobre todo con aquellos en contra de las creencias propias • Privilegiar a todos los participantes por igual • Estar consciente de que influimos a los participantes y como ellos nos afectan • Buscar evidencia positiva y negativa por igual 	<p>establecer conexiones o vínculos que eventualmente conforman un todo, con base en las evidencias que lo conforman</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adecuación referencial: el estudio lo posee cuando proporciona cierta habilidad para visualizar características que se refieren a los datos y que no hemos notado por nosotros mismos
--	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en Hernández et. al. (2010)

Además de considerar lo anterior, también es pertinente considerar las medidas siguientes:

- Establecer estancias prolongadas en el campo
- Llevar a cabo muestreo dirigido o intencional
- Realizar la triangulación: triangulación de teorías o disciplinas, es decir analizar los datos mediante diversas visiones teóricas: triangulación de métodos (yendo hacia uno mixto); triangulación de investigadores y; triangulación de datos, es decir, entre diferentes fuentes e instrumentos de recolección de datos, así como distintos datos.
- Introducir auditoria externa, es decir, que otro colega analice el diseño de la información y los datos obtenidos.
- Comparar contra la teoría
- Efectuar chequeo con los participantes.

⁶⁴ Esto es que los participantes no reporten hechos ocurridos, olviden detalles, magnifiquen su participación en un hecho; sino más bien lo que piensan y sienten en el presente

- Utilizar la lógica para probar nuestras nociones mediante expresiones del tipo “si..., luego...”.
- Usar descripciones detalladas, profundas y completas, pero nítidas y sencillas; dándole una perspectiva más realista.
- Demostrar que cada caso fue construido para su análisis

En nuestro caso, triangulación entre los datos obtenidos entre los niveles directivos y mandos medios; así como con las otras fuentes de información, documentos y notas periodísticas.

La transferencia o aplicabilidad de resultados, se refiere más que nada a su aplicabilidad en otros contextos y no a su generalización; también se le denomina “traslado”. Es complicado que los resultados se puedan transferir a otro contexto, pero en ciertos casos, nos puede dar pautas sobre la idea general del problema estudiado. La transferencia no la hace el investigador, sino el usuario o el lector del estudio, cuestionándose, por ejemplo, ¿esto puede aplicarse a mi contexto? A lo más, el investigador intenta mostrar su perspectiva sobre dónde y cómo encajan sus resultados en el campo del conocimiento de un problema estudiado. El investigador debe describir claramente y con precisión el ambiente, los participantes, materiales, momentos del estudio, etc. Para ayudar a la transferencia, es necesario que la muestra sea diversa, es decir incorporar varios casos.

Finalmente la confirmación o confirmabilidad, se refiere a la demostración de la minimización de los sesgos y tendencias del investigador. Esto implica rastrear los datos en su fuente y la explicación de la *lógica* utilizada para interpretarlos.

Como podemos observar, hay una interrelación entre las diferentes etapas para el logro de la conclusión de la investigación. Como lo hemos dicho, la ida y vuelta entre la teoría, la metodología y nuestra pregunta de investigación permitirán llegar a reflexiones e ideas lo más clara posibles.

Capítulo 6. Caso de Estudio. Organización Gubernamental Local y Decisiones. La política urbana municipal

Para dar respuesta a las preguntas que nos hemos planteado al inicio, las cuales son ¿Cómo se dan los procesos decisorios en las organizaciones gubernamentales locales dentro de las estructuras institucionales? ¿Cómo son las interrelaciones tanto formales como informales entre los diferentes actores que se involucran en los procesos de decisión en las organizaciones gubernamentales? La información que hemos indagado sobre la organización y en torno a ésta nos proporciona elementos mediante los cuales comprenderemos el proceso decisorio en torno a la temática urbana y la forma en que la pluralidad de actores, institucionalmente, van incorporándose a éste; considerando la forma en que son restringidos por la institución y como ellos, también llegan a influir en ella.

Así, nuestro análisis de la organización se centra en torno a los preceptos teóricos abordados, principalmente desde el marco de análisis del institucionalismo centrado en los actores, donde la constelación de actores y los modos de interacción son fundamentales, incluyendo los arreglos institucionales de la organización; asimismo, que dicha organización la consideramos como una forma de gobierno que organizadamente responde a un problema en particular, el urbano. Entonces la relación entre la estructura y los actores sobresale en este marco. Además, como hablamos de una organización pública o gubernamental, un enfoque que nos conduce a conocer cómo se dan los procesos de toma de decisiones en la política urbana, es el de la gobernanza, cuya esencia es la de comprender cómo los actores social y privado se involucran en los

asuntos públicos junto al actor gubernamental. En este sentido, la gobernanza en red nos permite comprender este aspecto, pues manifiesta la forma en que se dan las relaciones interorganizacionales de la organización gubernamental de diversas maneras: con otras organizaciones del sector privado y social y en su forma intergubernamental en sus diversos ámbitos; lo anterior en un ambiente sociopolítico. De esta manera procedemos a analizar a la organización desde este modelo, iniciando con enfocarla dentro del contexto urbano en sus diversos niveles.

6.1 Entorno de las organizaciones gubernamentales locales en materia urbana

Conocer cómo se posicionan las organizaciones gubernamentales locales en su entorno territorial, en su relación con otros órdenes de gobierno y cómo éstos generan un sistema que alinea en gran parte la actividad urbana y la forma en que los actores deban de adecuarse a este sistema de reglas y políticas generales, en lo que se denomina como sistema de planeación democrática, sobre todo en la cuestión urbana. Lo anterior nos otorga la idea sobre la dinámica general, la problemática que enfrente y las condiciones que hacen posible la acción pública, pues a pesar de contar con cierta autonomía, hay condiciones socioeconómicas que le permiten ubicarse, municipalmente, en un rango u otro dentro del sistema de planeación, en cuyo caso debe de alinear diversas acciones locales a los preceptos generales. La política urbana se estructura a partir de un Sistema Urbano nacional, con el Sistema de Planeación Democrática en el ámbito nacional, el Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano, en el ámbito del Estado de México (de aquí, se derivan los planes regionales y municipales en la entidad).

6.1.1. La cuestión urbana en México

Uno de los programas del gobierno federal que implica acciones generales en materia urbana es el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)*, el cual fue publicado en el Diario Oficial el 30 de abril de 2014; en éste participaron diversas dependencias de la administración pública federal, entre las cuales se encuentran BANOBRAS, CENAPRED, CONACYT, CONAGUA, CONAVI, CORETT, INAES, SECTUR, SECRETARÍA DE ECONOMÍA, SEDESOL, SEMARNAT, entre otras. Alude en sus considerandos lo que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 señala en la cuestión urbana, que se debe de transitar a un “modelo” de desarrollo urbano con características de sustentabilidad e “inteligente” (no sabemos en sí a qué se refiera con inteligente), lo cual procurará un ordenamiento territorial responsable y el mejoramiento de los espacios públicos, lo anterior bajo la tutela de una *coordinación interinstitucional* de los tres órdenes de gobierno, garantizando su concurrencia y *corresponsabilidad*. La SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) la institución encargada de estas acciones. Se observa entonces, una visión en la que el protagonismo de la Administración Pública Federal se intensifica, siendo el timonel de las acciones en materia urbana.

El modelo va encaminado hacia generar las Ciudades productivas y compactas, en las que los ciudadanos pueden aprovechar al máximo las ventajas de la urbanización y se genere un crecimiento compatible con la sustentabilidad ambiental y social.

6.1.1.1 Problemática urbana nacional

Los problemas urbanos en el país son diversos y heterogéneos, lo cual depende en gran medida de diversos aspectos físicos y socioeconómicos de cada espacio urbano

ocupado. Así, con la reciente publicación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, se han detectado los principales problemas, así como la definición de políticas, estrategias y acciones generales que se operarían en el territorio nacional.

De esta manera, en el PNDU (Programa Nacional de Desarrollo Urbano) se señala que las tendencias indican que el proceso de urbanización continuará, aunque a menor velocidad que en las décadas anteriores, de manera que entre 2010 y 2030, la población urbana en México pasará de 71.6% a 83.2%. A nivel nacional, 11% de las viviendas en localidades urbanas se ubican cerca o sobre el cauce de un río; 2.3 % se encuentra sobre rellenos sanitarios, cuevas o minas y 9% sobre barrancas.

Se señala además, que hubo una configuración de los asentamientos humanos y rurales del país. Las ciudades son las que padecen más la reconfiguración, pues no estaban preparadas para asimilar, por ejemplo el proceso migratorio, al no visualizar la oferta de suelo apto, provocando asentamientos irregulares. Aunado a lo anterior, se dio un otorgamiento masivo de financiamiento a la vivienda nueva, sin considerar el impacto territorial, urbano y ambiental. Esto fue aprovechado por la industria de la vivienda (desarrolladores). Por lo tanto, se dio un proceso de metropolización acelerado en pocas décadas. Al respecto, se puede observar la población de las principales zonas metropolitanas del país.

Tabla 9: Densidad de población en 9 zonas metropolitanas

Zona Metropolitana	Población	Superficie (Km ²)	Densidad (hab/km ²) ^a
Valle de México	20,116,842	7,866.1	2,557.4
Monterrey	4,106,054	2,727.5	604.4

Guadalajara	4,434,878	2,727.5	1,626.0
Puebla-Tlaxcala	2,728,790	2,392.4	1,140.6
Toluca	1,936,126	1,077.5	1,796.9
Chihuahua	1,332,131	3,547.5	375.5
Mérida	973,046	1,528.9	636.4
Oaxaca	607,963	602.7	1,008.7
Pachuca	512,196	1,196.5	428.1

Fuente: CONAPO (2012). Delimitación de las Zonas metropolitanas de México. 2010

Nota: /a Cálculos Propios: **Información extraída del Programa Nacional de Desarrollo Urbano**

Por otro lado, el modelo de ciudad extendida, poco densa y periférica genera altos costos tanto para la ciudadanía como para el país en su conjunto. La provisión de servicios básicos por parte del gobierno se vuelve más costosa (2.7 mayor en asentamientos no planeados), problema aunado a la debilidad financiera de las recaudaciones locales y a la dispersión de las localidades. En materia de transporte, se señala que 15% de los hogares en zonas urbanas, reporta que gasta aproximadamente entre 51 y 200 pesos diarios para trasladarse de su casa al trabajo.

En lo general, el PNDU, indica que las ciudades mexicanas enfrentan retos importantes en temas como pobreza urbana, la ruptura del tejido comunitario y familiar, la segregación, violencia y delincuencia. El 40% de los hogares ubicados en ciudades mexicanas perciben mayor grado de inseguridad en la ciudad en la que habita (2012). Adicionalmente, la población urbana tiene una percepción generalizada de que no existe la posibilidad de acceder a actividades culturales y recreativas debido a que no hay lugares cercanos donde puedan realizar dichas actividades. A este respecto, 42% de las personas que habitan en zonas urbanas considera que en su colonia no existen lugares

para tomar cursos (danza, talleres, etc.) y 54.9% considera que no hay cines, teatros y museos.

La expansión de las ciudades sobrepasó los límites geopolíticos, generando necesidades de coordinación para el desarrollo de las ciudades. Entre 2000 y 2010 el número de zonas metropolitanas aumentó de 55 a 59 y su población creció 23.8%, al pasar de 51.5 a 63.8 millones. Para 2020 y 2030 se proyecta que la población que habita en zonas metropolitanas llegue a 72.4 y 78 millones, respectivamente. Actualmente existen 59 zonas metropolitanas que abarcan 367 municipios. El principal reto que enfrentan las ciudades y metrópolis en los próximos años es hacer frente al aumento y concentración de la población urbana, que pasará de 80.4 millones en 2010 a 103.3 en 2030.

Con respecto a la normatividad indica que la carencia de un marco legal adecuado para la gestión de las zonas conurbadas y metrópolis ha provocado acciones desarticuladas e incluso contradictorias en temas como: planeación urbana; dotación de equipamiento, homologación de normativa administrativa, hacendaria y de inversión; movilidad, y prevención y atención de riesgos. Asimismo, la escasa coordinación entre gobiernos municipales en combinación con el plazo tan corto de gestión con el que cuentan, la falta de capacitación y continuidad de sus cuadros administrativos, así como la carencia de herramientas técnicas de planeación, incentiva la politización de la toma de decisiones y promueve la existencia de proyectos sin visión de largo plazo ni planificación del territorio y de las ciudades.

La desarticulación del desarrollo urbano y la dinámica económica, y social de la población que habita en las ciudades ha generado que esta última desarrolle hábitos de consumo, movilidad, vivienda y esparcimiento no sustentables.

En los últimos años, el suelo en las ciudades ha perdido su función social y se ha mercantilizado en extremo. Se incorpora suelo al desarrollo urbano por la vía informal. Se estima que existen en el país 5 millones de lotes habitacionales en esta condición, y que a nivel nacional se fracciona un promedio de 90 mil lotes al año involucrando aproximadamente a 360 mil habitantes

En materia de recaudación fiscal, los municipios mexicanos recaudan vía el impuesto predial lo equivale a 0.1% del PIB, en tanto que en los países de la OCDE se recauda en promedio 10 veces más (1% del PIB), y Estados Unidos 30 veces más (3% del PIB).

La problemática en la movilidad urbana es que, 39% de la población en localidades urbanas señala como algunos de los principales problemas con el transporte público la falta de unidades o que pasan poco (15%), la tardanza del servicio para pasar (14%), delincuencia, inseguridad o robos (8%), y unidades en mal estado o sucias (8%).

En cuanto a zonas de riesgo, se señal que hoy día 87.7 millones de habitantes en el país residen en zonas de riesgo por distintos tipos de fenómenos, de los cuales cerca del 70% habitan en zonas urbanas, el 9.5% en zonas semiurbanas y el resto (20.5%) en zonas rurales. Las familias de escasos recursos son las más afectadas.

6.1.1.2 Políticas urbanas nacionales

Se estructuran en torno a seis objetivos, de los cuales sólo señalamos las más importantes para cada uno:

- Objetivo 1. Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes.

a) Impulsar una reforma urbana que propicie la adecuación, actualización, congruencia y coherencia del marco jurídico e institucional.

b) Gestionar la homologación de la normatividad sobre desarrollo urbano entre los gobiernos locales, promoviendo la inclusión de criterios de sustentabilidad

c) Mejorar los instrumentos en materia de planeación y gestión urbana para fomentar *ciudades compactas*.

d) Hacer de las áreas conurbadas y las zonas metropolitanas unidades territoriales funcionales que estructuren el sistema urbano

- Objetivo 2. Consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental.

a) Fomentar procesos de participación comunitaria que tengan incidencia en la planeación e implementación de estrategias de mejoramiento urbano.

b) Concertar la aplicación de recursos públicos, privados y de banca de desarrollo, en proyectos que impulsen la sustentabilidad económica de las ciudades y barrios

c) Identificar y promover las ventajas competitivas de cada ciudad, para coadyuvar a su crecimiento económico local.

- Objetivo 3. Diseñar e implementar instrumentos normativos, fiscales, administrativos y de control para la gestión del suelo.

a) Aumentar y diversificar las fuentes de financiamiento, tanto públicas como privadas, que participen en los procesos de urbanización.

b) Aplicar en coordinación con gobiernos locales instrumentos de financiamiento que permitan recuperar plusvalías a favor de la ciudad

- Objetivo 4. Impulsar una política de movilidad sustentable que garantice la calidad, disponibilidad, conectividad y accesibilidad de los viajes urbanos.

a) Consolidar el marco institucional y normativo nacional que facilite la implementación de la política de movilidad urbana sustentable.

b) Incentivar, a nivel local y metropolitano, la creación de organismos especializados en movilidad urbana sustentable.

c) Impulsar la adopción del modelo del Desarrollo Orientado al Transporte como modelo urbano para la planeación de las ciudades mexicanas.

d) Impulsar con los institutos municipales de planeación proyectos de movilidad sustentable.

e) Incentivar alianzas público-privadas para la ejecución y mantenimiento de proyectos de movilidad sustentable.

f) Priorizar al peatón en las políticas de movilidad urbana

g) Generar información e indicadores útiles para la toma de decisiones en materia de movilidad a nivel gubernamental, social y privado.

h) Incentivar la participación social y del sector académico en el diseño de las políticas públicas para la movilidad urbana sustentable.

- Objetivo 5. Evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo y disminuir la vulnerabilidad de la población urbana ante desastres naturales.

a) Garantizar la estricta observancia de los atlas de riesgo en los instrumentos de planeación territorial, ordenamiento ecológico y desarrollo urbano.

b) Fortalecer el marco normativo y de cooperación en materia de prevención y mitigación de riesgos.

Incluir en el marco normativo vigente la obligatoriedad de incorporar a los instrumentos municipales de planeación los atlas de riesgo.

- Objetivo 6. Consolidar la Política Nacional de Desarrollo Regional a partir de las vocaciones y potencialidades económicas locales.

a) Crear y fortalecer instrumentos de financiamiento para el desarrollo regional.

b) Fomentar esquemas de participación-público privadas en proyectos orientados a la innovación y al beneficio social y ambiental de cada región.

c) Contribuir al establecimiento de un nuevo marco institucional y jurídico para el desarrollo regional.

d) Promover que los institutos locales de planeación y los observatorios urbanos participen en la gestión del desarrollo regional.

e) Establecer mecanismos de gestión y coordinación entre autoridades locales y federales para impulsar las potencialidades y vocaciones regionales

En la elaboración de dicho programa y de acuerdo a lo mencionado en éste, se fomentó la participación ciudadana a través de la consulta del programa, llevándose a cabo “foros temáticos de consulta ciudadana”, los cuales fueron en total 8, donde se buscó la asesoría y participación de todos los actores y sectores de la población, desde organizaciones civiles hasta autoridades locales, pasando por miembros de la academia y el sector privado.

Los foros organizados fueron los siguientes:

- 1) Hacia un nuevo marco jurídico e institucional para el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la vivienda.
- 2) Seguimiento y evaluación de la política de desarrollo urbano y vivienda”.
- 3) Sustentabilidad
- 4) Consolidación urbana y rehabilitación habitacional
- 5) Movilidad urbana: un desarrollo urbano para movernos mejor.
- 6) Esquemas de financiamiento para el desarrollo urbano y la vivienda
- 7) El nuevo rol de los gobiernos locales en la política nacional de desarrollo urbano y vivienda.
- 8) Gestión del suelo.

Además de foros estatales, denominados “FOROS ESTATALES DE CONSULTA CIUDADANA”, los cuales se desarrollaron en cada entidad federativa. En este proceso se sometió a consulta de la población en general el documento base para la Elaboración del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, recogiendo propuestas ciudadanas a partir de su análisis.

6.1.2. Implicaciones del Sistema Nacional de Planeación Democrática

En la tabla que se presente a continuación se pretende conocer cómo la actividad urbana va delimitando acciones a los actores en los órdenes inferiores. Esto a partir del Sistema Nacional de Planeación Democrática, cuya esencia es la de generar en coordinación con los Estados y Municipios las políticas, estrategias y acciones para el desarrollo del país⁶⁵. De esta manera, con la definición de estas políticas, la cuestión urbana no es ajena a

⁶⁵ Véase la Ley de Planeación

estos preceptos normativos. Así, señalamos la alineación de que desde arriba se van gestando para ser consideradas por los planes estatales, regionales, sectoriales y municipales. Sin embargo, en este caso sólo veremos hasta el nivel regional, pues la cuestión municipal requiere de un análisis más preciso; por lo que esta tabla también nos ayudará para conocer desde arriba la forma en que tiene implicaciones en el ámbito local.

Cuadro 4: Problemática, políticas y participación urbanas

	Nacional	Estatal	Regional	Implicaciones
Problemática	<ul style="list-style-type: none"> • Poca capacidad de las ciudades en la recepción de población desde lo rural-semiurbano • Asentamientos irregulares • Concentración de la población en pocas ciudades • Ciudad extendida u horizontal • Precariedad de servicios básicos en diversas zonas • Ineficiencia en la recaudación de impuestos • Inseguridad • Dispersión • Asentamientos en zonas de riesgo 	<ul style="list-style-type: none"> • Entidad más poblada del país • Crecimiento urbano acelerado • Incapacidad de respuesta oportuna • Alta concentración de población en 2 ZM • Desequilibrio regional • Invasión de áreas naturales con valor ambiental • Sobreexplotación de acuíferos • Asentamientos irregulares • Infraestructura vial insuficiente • Parque de viviendas para mejoramiento • Expulsión de mano de obra calificada • Alta informalidad en la economía • Procesos migratorios a la entidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemáticas ambientales en los mantos acuíferos • Sobreexplotación de acuíferos • Inexistencia de un sistema hidráulico y sanitario • Tendencia a la conurbación con el valle Cuautitlán- Texcoco • Crecimiento desordenado y horizontal • Dispersión de las comunidades • Tráfico-saturación de vialidades • Subutilización del sistema de transporte • Asentamientos en zonas de riesgo • Cuarta zona más contaminada 	<p>Si bien existen problemáticas generales establecidas en el ámbito nacional, cada vez van adquiriendo su especificidad. Por lo que las políticas deben ser más de orientación. A la escasez del recurso hídrico, es, por ejemplo, de mayor preocupación en el ámbito regional que en el nacional.</p>
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Control de expansión de las manchas urbanas y buscar la consolidación de las ciudades • Fomento de ciudades compactas 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación metropolitana (visión de megalópolis) • Esquemas alternativos de participación con el 	<ul style="list-style-type: none"> • De ordenamiento territorial orientados a la actividad económica en relación con el desarrollo urbano 	<p>Por otro lado, a pesar de los desfases de elaboración y publicación de los diversos planes y programas, hay</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar un modelo de desarrollo urbano, que garantice sustentabilidad social, económica y ambiental • Promover las ventajas competitivas para el desarrollo local • Coordinación con órdenes de gobierno locales • Acciones para la movilidad urbana • Consolidar la política de desarrollo regional 	<ul style="list-style-type: none"> • sector privado y social (financiero) • Incorporar áreas urbanizables previstas en los PMDU • Vigilancia del suelo desde los sectores social y privado • Concesiones, fideicomisos regionales para la gestión de recursos y creación de reservas territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> • Política de consolidación al desarrollo industrial y de servicios regionales • Corredor especializado Toluca-Metepec: en comercio y servicios de alcance regional • Corredores de comercio, abasto y servicios • Impulso a las actividades turísticas • Consolidación de centros de población 	<p>ciertas coincidencias; una de ellas es la búsqueda de un modelo de ciudad compacta.</p> <p>La especificidad de la política regional no quita de la mira que se busque la alineación de ésta con los otros órdenes. De hecho, es parte de la elaboración de los planes y programas.</p>
Participación social	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta del programa de forma directa • 8 foros temáticos • Foros estatales • Participación de actores: ONG's, autoridades locales, miembros de academia y sector privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta a través de Foros regionales 	<p>No hay datos al respecto. Sólo se menciona que la consulta se llevó en tiempo y forma entre el 22 de enero y 22 de febrero de 2003</p>	<p>Las formas de participación de la sociedad civil obedecen más a un solo instrumento, el de los Foros. No se encuentra cómo se dio la difusión de los planes.</p>

Fuente: elaboración propia con base en Programa Nacional de Desarrollo 2014; Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2008 y el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca 2005.

Las fechas de elaboración de los planes que aún siguen vigentes, como se puede observar, tienen desfases tanto en la información como en ciertos cambios de visión de la política urbana. Por un lado se busca una consolidación sin señalar la forma, pero el modelo actual, según el PNDU es el de un modelo compacto. Sin embargo, en cada plan, como parte del contenido y análisis en éstos, se lleva a cabo un proceso de congruencia (alineación) con los objetivos y políticas con los planes y programas “superiores”.

De lo anteriormente señalado la congruencia⁶⁶ con los otros niveles de planeación, como ejemplo el del Plan Regional, lo vincularon a los proyectos, políticas y acciones de los siguientes planes y programas, ordenados jerárquicamente:

- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006
- Programa Sectorial de Vivienda 2001- 2006
- Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005
- Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2003

6.1.3. El ámbito regional. Aspectos Metropolitanos

La organización de nuestro interés se encuentra en el Estado de México, Estado que se ubica en la parte centro del país, tal y como se hace notar en el plano 1; el cual colinda al norte con los estados de Querétaro e Hidalgo; al sur con Guerrero, Morelos y Distrito Federal; al oriente, con los estados de Puebla y Tlaxcala; y, al poniente con Michoacán y Guerrero. Geopolíticamente, el Estado de México está dividido en 125 municipios, siendo Toluca la sede de la Capital de la entidad.

Tienen una superficie de 22,499.95 Km² el territorio del Estado de México representa el 1.1% del total nacional. Se localiza entre los paralelos 18° 21' y 20° 17' de latitud norte y los meridianos 98° 35' y 100° 36' de longitud oeste.

Mapa 1. Ubicación del Estado de México

⁶⁶ De hecho un requisito para la aprobación de los planes, según el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México y su Reglamento, es el tener el Dictamen de Congruencia en forma positiva.



Fuente: INAFED

Del Estado de México⁶⁷ nos interesa la dinámica de la cuestión regional, sobretudo la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, pues es en ésta donde se encuentra la organización de nuestro interés. En lo general la Región del Valle de Toluca se conforma de 22 municipios metropolitanos, lo cual se ha manifestado a través de un proceso de urbanización-metropolización, consolidándose una Zona Conurbada alrededor del municipio de Toluca. La dinámica de la región y la forma en que el municipio de Toluca se involucra lo veremos más adelante.

⁶⁷ Para el ámbito estatal se estima para el 2020 una población de 16.2 millones de mexiquenses

6.1.3.1. Problemática Urbana de la RMVT⁶⁸

Existen diversos problemas urbanos en el que los municipios se involucran dentro de la región. Entre otros, que el crecimiento de las áreas urbanas, la falta y saturación de la infraestructura, la descarga de aguas residuales y la falta de sistemas adecuados de tratamiento, han motivado que los desechos de aguas residuales; sean vertidos al río *Lerma provocando una alta contaminación*. Asimismo, en la parte sur de la región existen importantes escurrimientos naturales que pueden ser susceptibles de aprovechamiento, estos escurrimientos, provenientes del Nevado de Toluca, son contaminados al mezclarse con el drenaje urbano; causando inundaciones en época de lluvia en la Ciudad de Toluca, y desaprovechándose un gran potencial de recurso hidráulico para la población de la región, ya que se carece de infraestructura suficiente para la captación y almacenamiento de estos escurrimientos. Y en general, una sobreexplotación de los acuíferos, principalmente a través de pozos; lo que ha traído como consecuencia el deterioro de la zona agrícola en cuando a la baja productividad.

Otro grave problema es la inexistencia de un sistema hidráulico y sanitario metropolitano, lo que provoca que la prestación de estos servicios se de fragmentadamente. Adicionalmente, se registran tendencias de crecimiento desordenado en toda la Región del Valle de Toluca, lo que ha generado subutilización de infraestructura y servicios, sobre todo en la parte norte de la región, en general en la Región del Valle de Toluca se observa una marcada tendencia de crecimiento horizontal, lo que provoca el poco aprovechamiento de la infraestructura existente.

⁶⁸ La información referida a la región metropolitana y la zona metropolitana está contenida en el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca

En la zona norte de Toluca, entre las vialidades radiales a Atlacomulco, Naucalpan y el Paseo Tollocan, existen poblados como: San Pablo Autopán, San Cristóbal Huichochitlán, San Mateo Oztacatipan entre otros, con una gran dispersión en la ocupación del suelo. Pese a la existencia de importantes vías radiales de acceso a la zona centro de la región, existe una desarticulación vial en la Zona Metropolitana Conurbada del Valle de Toluca provocando la saturación de las vialidades primarias, inseguridad, contaminación del medio ambiente, así como la falta de ligas entre vialidades regionales y primarias y una doble función de ambas, además de la invasión de derechos de vía.

Hay una alta concentración de rutas urbanas y suburbanas que confluyen al centro de la Ciudad de Toluca, debido principalmente a la concentración de los equipamientos de tipo regional en la Ciudad de Toluca. A pesar de que el crecimiento urbano se tiene estimado, no existen reservas territoriales constituidas que garanticen el acceso al suelo a los grupos de menores ingresos.

En materia de suelo urbano el crecimiento de la Zona Metropolitana Conurbada del Valle de Toluca ha sido fundamentalmente expansivo, es decir en sentido horizontal, provocando altos costos de infraestructura adicional, subutilización de la existente, ocupación de suelos no aptos de propiedad ejidal al surponiente provocando además incremento en el costo de la tierra. Debido a la autorización de diversos conjuntos habitacionales y a la mala calidad de éstos, muchas viviendas quedan en abandono. Como se verá más adelante, estos problemas de carácter regional y metropolitanos, propician diversas acciones que los actores perciben como adecuadas.

6.1.3.2. Funcionalidad de la región

Funcionalmente hablando, la Región del Valle de Toluca tiene una ubicación estratégica en el centro del país, lo que le permite aprovechar su relación con la megalópolis que se forma alrededor de la Zona Metropolitana del Valle de México, articulando su desarrollo al Corredor Golfo - Pacífico y al denominado eje del Tratado del Libre Comercio con América del Norte y, en consecuencia, le permite aumentar su competitividad respecto a las otras zonas metropolitanas de la región Centro del País, los Proyectos Estratégicos del Estado tienden a consolidar esta articulación.

La Región del Valle de Toluca está integrada por 22 municipios de carácter metropolitano que son: *Toluca*, *Metepec*, *Lerma*, *San Mateo Atenco*, *Ocoyoacac*, *Xonacatlán*, *Zinacantepec*, *Almoloya de Juárez*, *Temoaya*, *Tenango del Valle*, *Santiago Tianguistenco*, *Jalatlaco*, *Almoloya del Rió*, *Santa Cruz Atizapán*, *Capulhuac*, *Calimaya*, *Chapultepec*, *Mexicaltzingo*, *Otzolotepec*, *Santa María Rayón*, *San Antonio la Isla* y *Texcalyacac*. Los 22 municipios tienen una superficie de 2,669Km² en su totalidad, correspondiendo 1,820 Km² a los municipios conurbados en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca y 849 a la periferia Metropolitana.

En la Región del Valle de Toluca, se ha presentado el fenómeno de conurbación, al formarse una continuidad física y demográfica en territorio de 9 municipios, continuidad que se conoce como Zona Metropolitana Conurbada del Valle de Toluca conformada por los municipios de: *Toluca*, *Metepec*, *Lerma*, *San Mateo Atenco*, *Ocoyoacac*, *Otzolotepec*, *Xonacatlán*, *Zinacantepec* y *Almoloya de Juárez*.

La industrialización del país en los años sesenta y setenta, marcó la transformación de Toluca de ciudad media, con función administrativa estatal, a convertirse en el centro de

una metrópoli de influencia regional y nacional. Se estima que la población de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca para el año 2020 será de 1 millón 858 mil habitantes. Las densidades de la Región del Valle de Toluca se cuadruplicaron entre los años 1960 y 2000, al incrementarse de 164 a 649 habs. /km²., y en los 9 municipios de la Zona Metropolitana Conurbada del Valle de Toluca de 179 a 770 habs. /km².

Asimismo, dentro del sistema de ciudades, la ciudad de **Toluca** tiene la mayor preeminencia. Ejerce influencia sobre toda la región; el casco urbano de la capital concentra los servicios más diversificados y especializados, solo Metepec le rivaliza ya en comercio equipamiento en especial de salud y educación, comercio y recreación, vivienda y servicios de diversos niveles de calidad. Así mismo, la zona industrial de Toluca es la más grande de la región, la más diversificada y la que genera más empleo. Cuenta con la mayor accesibilidad, la mayor oferta de empleo, equipamiento y servicios públicos a toda la población de la región e incluso a la del poniente del Estado. Incluye inclusive equipamiento de alcance regional como el Aeropuerto Internacional y una central de abastos entre otras. Su categoría la identifica como el centro regional metropolitano, complementando sus funciones con Metepec.

En su proximidad, el municipio de **Metepec** es el segundo en orden de importancia, el cual se ha constituido en un subcentro metropolitano en proceso de consolidación para su área de influencia directa y para la parte sur de la región, formando con Toluca, el centro regional metropolitano. Tiene influencia sobre Calimaya, Chapultepec, Mexicaltzingo, Rayón, San Antonio la Isla y Tenango y la conurbación Santiago Tianguistenco-Capulhuac-Xalatlaco, cubriendo una población cercana al 50 % del total de la región. En la cobertura de algunos servicios inclusive superada a la capital del

Estado. Sustentado su posición estratégica respecto de la Ciudad de México, la zona oriente de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca y el sureste del Estado. En inversiones públicas y privadas recientes, experimenta un proceso de modernización del espacio metropolitano en la prestación de servicios comerciales y de salud. Los equipamientos en los que se basa el proceso, se localizan sobre el corredor Toluca-Metepec y en la cabecera municipal. Su accesibilidad está determinada por el corredor Toluca–Metepec y las carreteras Toluca-Tenango y Mexicaltzingo-Tianguistenco. En los esquemas siguientes se presentan el sistema de ciudades actual y el propuesto en el Plan Regional.

Cuadro 5. Sistema actual de ciudades

Centro Metropolitano	Regional	Subcentros Metropolitanos Subregionales	Subcentros Metropolitanos Conurbados	Urbanos	Centros de Población Metropolitanos en su Área de Influencia
Toluca		Metepec Lerma Tenango del Valle Zinacantepec Almoloya de Juárez Temoaya	Santiago Tianguistenco – Capulhuac –Xalatlaco - Atizapán Xonacatlán Otzolotepec		Calimaya Chapultepec Mexicaltzingo Rayón San Antonio la Isla Almoloya del Río - Texcalyacac Ocoyoacac San Mateo Atenco

Fuente: Plan Regional de Desarrollo Urbano

Cuadro 6: Sistema de ciudades propuesto

Centro Metropolitano	Regional	Subcentros Metropolitanos	Subcentros Regionales Metropolitanos	Centro de Población (Periferia Metropolitana)
		Almoloya de Juárez		

Toluca*	San Miguel Zinacantepec San Pablo Autopan Metepec		Calimaya Chapultepec Mexicaltzingo Rayón San Antonio la Isla
	San Mateo Atenco Lerma Ocoyoacac Villa Cuauhtémoc Xonacatlán	Tenango del Valle Temoaya* Almoloya de Juárez* Zona Conurbada Santiago Tianguistenco – Capulhuac- Xalatlaco- Atizapán	Texcalyacac Almoloya del Rio

*Centros de Servicios Concentrados

Fuente: Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca

6.2. La dinámica urbana de la organización gubernamental municipal

Hemos visto en los párrafos anteriores la forma en como las políticas urbanas en los diversos órdenes de gobierno se van entrelazando y, conforme van bajando al nivel local, la especificidad de acciones se concreta. Asimismo, que estas orientaciones generales tienen implicaciones en la organización gubernamental local; sobretodo, y por las características de la organización de nuestro interés, se integran dentro de un plan regional urbano con características metropolitanas. Por ello, abordamos a la organización gubernamental local en los siguientes apartados resaltando sus características y sometiéndola a un análisis dentro de lo regional.

6.2.1. Información de la organización gubernamental local

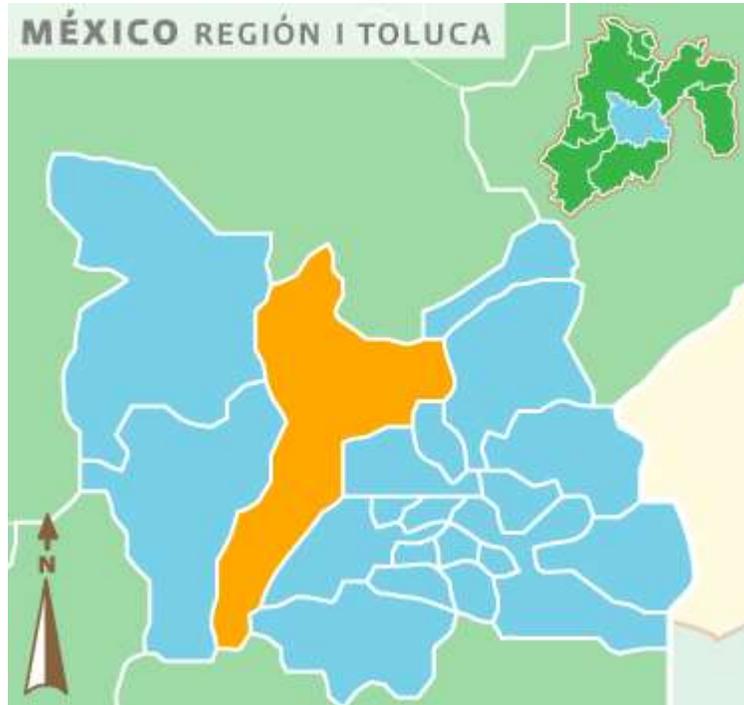
Toluca significa "En donde está el dios Tolo", "Cerro del dios Tolo" o "Lugar del dios Tolo". El Municipio de Toluca se encuentra localizado en la porción centro-poniente del Estado de México; la Ciudad de Toluca de Lerdo es la cabecera municipal y capital del Estado. Se ubica en las coordenadas geográficas extremas, en el paralelo 19° 04' y 19°

28' de latitud norte, así como en el meridiano 99° 31' y el 99° 47' de longitud oeste del meridiano de Greenwich. La altura promedio es de 2,660 metros sobre el nivel medio del mar.

Los municipios colindantes son al norte Temoaya y Otzolotepec; al noroeste con Almoloya de Juárez; al sur con Villa Guerrero, Coatepec Harinas, Calimaya y Tenango del Valle; al sureste con Metepec; al este con Lerma y San Mateo Atenco y al oeste con Zinacantepec. Es la capital del Estado de México y se encuentra a 72 kilómetros distancia de la capital del país.

La superficie municipal es de 452.37 kilómetros cuadrados, que corresponden al 1.87 % del territorio estatal

Mapa 2: Localización de la organización municipal



Fuente: INAFED⁶⁹

6.2.2. Organización territorial municipal

El Municipio de Toluca cuenta con una superficie de 42,952.14 hectáreas y se encuentra distribuida administrativamente en 47 delegaciones y 288 Unidades Básicas Territoriales. Cabe señalar que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) señala, en el Censo General de Población y Vivienda del 2010, que el Municipio tiene cien localidades. Ya en la actualización del Plan Municipal de Desarrollo Urbano⁷⁰, se reestructura la territorialidad a partir de la aplicación de criterios poblacionales, de identidad local, de continuidades geográficas y condicionantes urbanísticas y territoriales.

Para conocer la dinámica urbana del municipio, que implica comprender aspectos socioeconómicos de éste, así como sus principales problemas, se analiza el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, el cual se constituye como el instrumento técnico–jurídico que en materia de planeación urbana determinará los lineamientos para el adecuado ordenamiento urbano del territorio aplicables al ámbito municipal, y promoverá la coordinación de esfuerzos federales, estatales y municipales que garanticen un desarrollo sustentable, homogéneo y armónico con los medios urbano, social y natural.

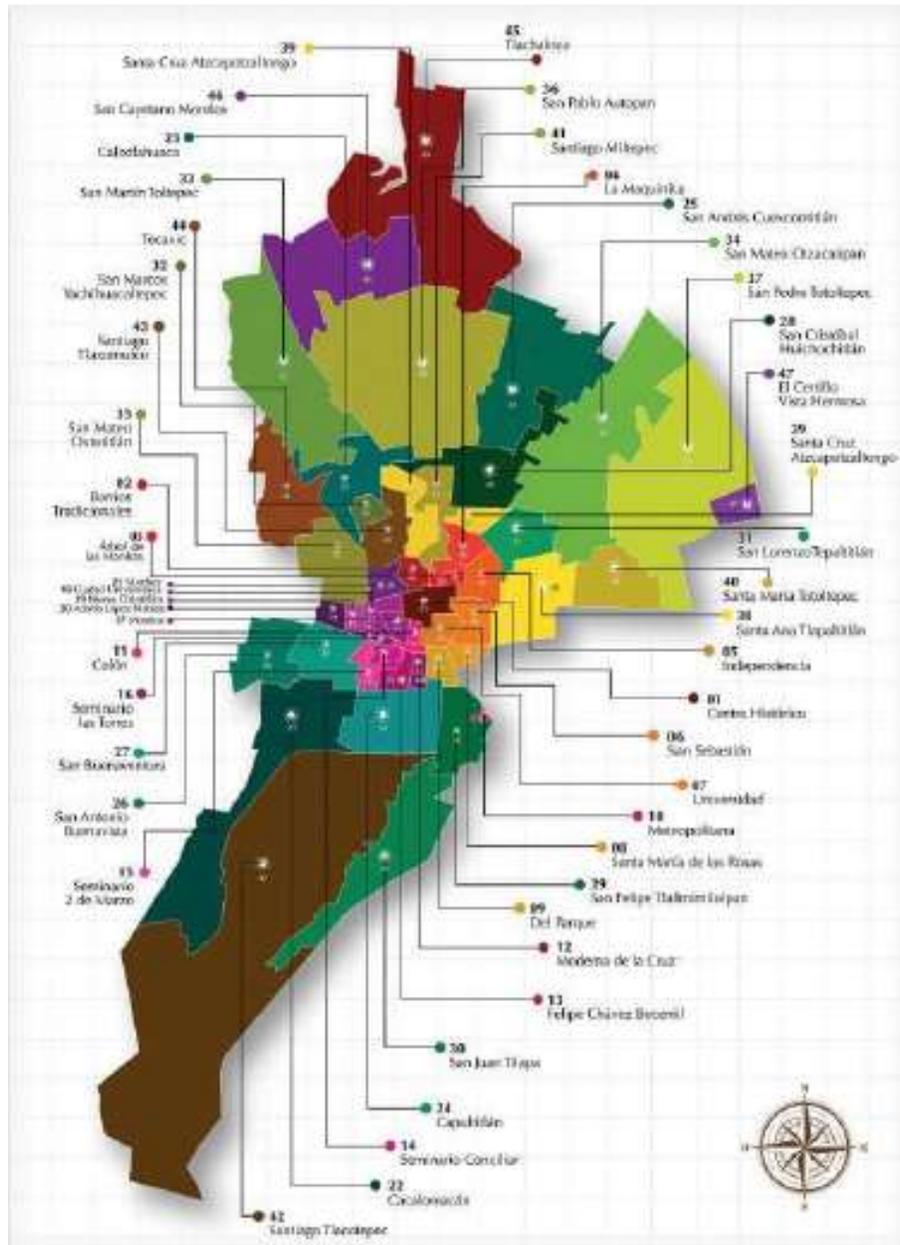
En este sentido, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca busca la ordenación y regulación del suelo, así como la asignación de una normatividad acorde con las características propias del proceso de urbanización de las 85 circunscripciones territoriales, aglutinadas en las 47 Delegaciones, 38 Subdelegaciones y 280 Unidades

⁶⁹ <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15106a.html>

⁷⁰ Como antecedentes de dicho plan, su aprobación inicial fue en el 28 de octubre de 2003, teniendo posteriormente dos fe de erratas: la primera el 29 de abril de 2004 y el 04 de octubre de 2005. La modificación o actualización más reciente fue el 12 de agosto de 2014.

Territoriales Básicas en que se divide el Municipio. Lo anterior se puede observar en el siguiente plano

Mapa 3. Organización territorial del municipio de Toluca



Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca

6.2.3. Características urbanas⁷¹ del municipio

Como la organización que se encarga del desarrollo urbano debe considerar el contexto de éste, abordamos información relacionada a lo urbano, pues sobre esta base es que los actores toman decisiones, tanto en información de carácter cuantitativa como cualitativa.

Así, según el Censo 2010 la población total en el Municipio era de 819,561 habitantes, de los cuales el **92.5% (758,730 habitantes) residen en áreas urbanas**, el resto de la población reside en asentamientos humanos dispersos de carácter rural.

La tasa de crecimiento media anual (TCMA) sufre una intensa disminución en la última década, cuando pasó del 3.17% al 2.08%. La estructura poblacional municipal se compone de 424,725 mujeres, las cuales representan el 51.8% del total de la población, mientras que el total de hombres es de 394,836 y representan el 48.2% de la población total.

En las últimas dos décadas la población infantil ha reducido su participación, mientras que la población adulta y de la tercera edad ha aumentado, lo cual manifiesta un cambio cultural y de estilo de vida de la población al nacer menos habitantes por familia. El actual bono demográfico debe ser aprovechado fomentando la creación de empleos para la población en edad de trabajar

En materia de medio ambiente y la razón árbol/habitante, se calcula que se tienen menos de nueve metros cuadrados de arbolamiento por habitante.

En cuestión de riesgos urbanos, las causas más frecuentes de inundaciones en el Municipio, son la saturación e insuficiencia del sistema de drenaje causada en parte por

⁷¹ La información urbana del municipio está contenida en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca modificado en su totalidad en 2014

la presencia de basura y material sólido en vialidades, en ríos y canales a cielo abierto y en sitios públicos, la superación de su capacidad del servicio como consecuencia de escurrimientos del cerro y la localización de asentamientos humanos en zonas inundables carentes de drenes y cárcamos de bombeo, por lo que será necesario establecer las estrategias y acciones que requiera cada caso.

Las actividades relacionadas con el sector primario han venido a la baja, o bien permanecen prácticamente estables. Este hecho se debe principalmente a que dichas actividades no se encuentran especializadas, no se les ha implementado algún proceso que les añada valor agregado, o bien un encadenamiento productivo. Con respecto al sector secundario, a pesar de presentar una concentración significativa de población ocupada en este sector, Toluca presenta una tendencia descendente derivada del proceso de tercerización de la economía. El Municipio de Toluca se destaca a nivel estatal por los 10 parques industriales con que cuenta. Estos representan el 10.41% de los 96 que se encuentran instalados en el Estado de México. Dentro del sector terciario, Actualmente el Municipio de Toluca, junto con el de Metepec, concentran la actividad comercial de la región y Zona Metropolitana del Valle de Toluca. En el caso de Toluca, destaca en ventas tanto al mayoreo como al menudeo de abarrotes y perecederos. Esto se debe en gran parte a la capacidad que tiene su Central de Abastos, aún y cuando no funciona al 100%, misma que tiene cobertura regional y de carácter metropolitano. Al mes de septiembre del año 2012, se contaba con un registro de 22,581 establecimientos comerciales. Se tienen registrados 7 mercados municipales con un total de 3,358 locales comerciales.

Por otra parte, el comercio informal y el comercio semifijo en espacios no adecuados, se ha incrementado de manera importante debido a diversos factores sociales y

económicos, entre los principales se encuentran: la falta de mecanismos adecuados para su regulación y la falta de proyectos eficientes para su reordenamiento, reubicación y establecimiento en espacios confinados. Toluca cuenta con un registro total de 16,918 comerciantes en los tianguis, 2,033 comerciantes en puestos semifijos y 3,242 permisos para la venta de artículos de temporada y de fiestas patronales,

La Población Económicamente Activa en el Municipio de Toluca es de poco más del 41% de la población, y de estos el 95.2% se encuentran en situación de empleo constante. 4 de cada 10 empleados son mujeres, lo que equilibra la situación de género en cuanto a materia laboral. El desempleo en el Municipio es de 4.2%, siendo menor al estatal que es de 6.5% para el 2012.

El Municipio ha reducido el nivel de pobreza de su población al pasar del 39% en el 2000 al 27% para el 2010. Toluca presenta niveles bajos de población que no sabe leer ni escribir 6.2 para el año 2000 y para el año 2010 tan sólo el 4% del total de la población, lo que indica un descenso en sus niveles de analfabetismo. El mayor nivel de analfabetismo se observa en las localidades rurales y dispersas.

6.2.4. Importancia de la organización gubernamental local en la dinámica metropolitana

La Zona Metropolitana del Valle de Toluca se localiza en la región centro del país; en las 3 últimas décadas se ha generado el fenómeno de metropolización, derivado del crecimiento poblacional tanto natural como social, lo que ha propiciado nuevos escenarios, ya que el proceso de urbanización se ha incrementado de manera considerable y particularmente de la expansión física, lo que implica el incremento en la ocupación territorial con usos de suelo urbano, que se entremezclan con usos

agropecuarios y zonas de valor ambiental, presentando una continuidad física de diversos municipios, llamada conurbación, cuyas cabeceras y poblados han llegado a formar un continuo urbano.

El Municipio de Toluca cuya población ha crecido intensamente a través de las últimas seis décadas, aporta la mayor proporción de la población metropolitana. El desarrollo de las cabeceras municipales produce un esquema policéntrico. Dicho proceso de metropolización se aprecia en el siguiente esquema:

Esquema 8: Proceso de urbanización de la Región Metropolitana del Valle de Toluca



Fuente: Elaboración propia con base en información del PMDU

En la década de los ochenta, Toluca inicia su consolidación como metrópoli económicamente semidiversificada, desarrollando un amplio sector secundario. El crecimiento de los sectores secundario y terciario se expandió a los municipios de la

periferia conformando la ZMVT (Zona Metropolitana del Valle de Toluca⁷²), y desde entonces el Municipio de Toluca ha fungido como el principal núcleo concentrador de población, de actividades económicas y de servicios⁷³.

La actividad industrial en esta zona ocupa el 40% de la fuerza laboral en actividades con una productividad superior al promedio nacional, por lo que el Municipio de Toluca debe mantener y aprovechar la condición de este sector económico, que de forma complementaria con los equipamientos y servicios municipales de cobertura regional generan sinergias que favorecen el desarrollo regional.

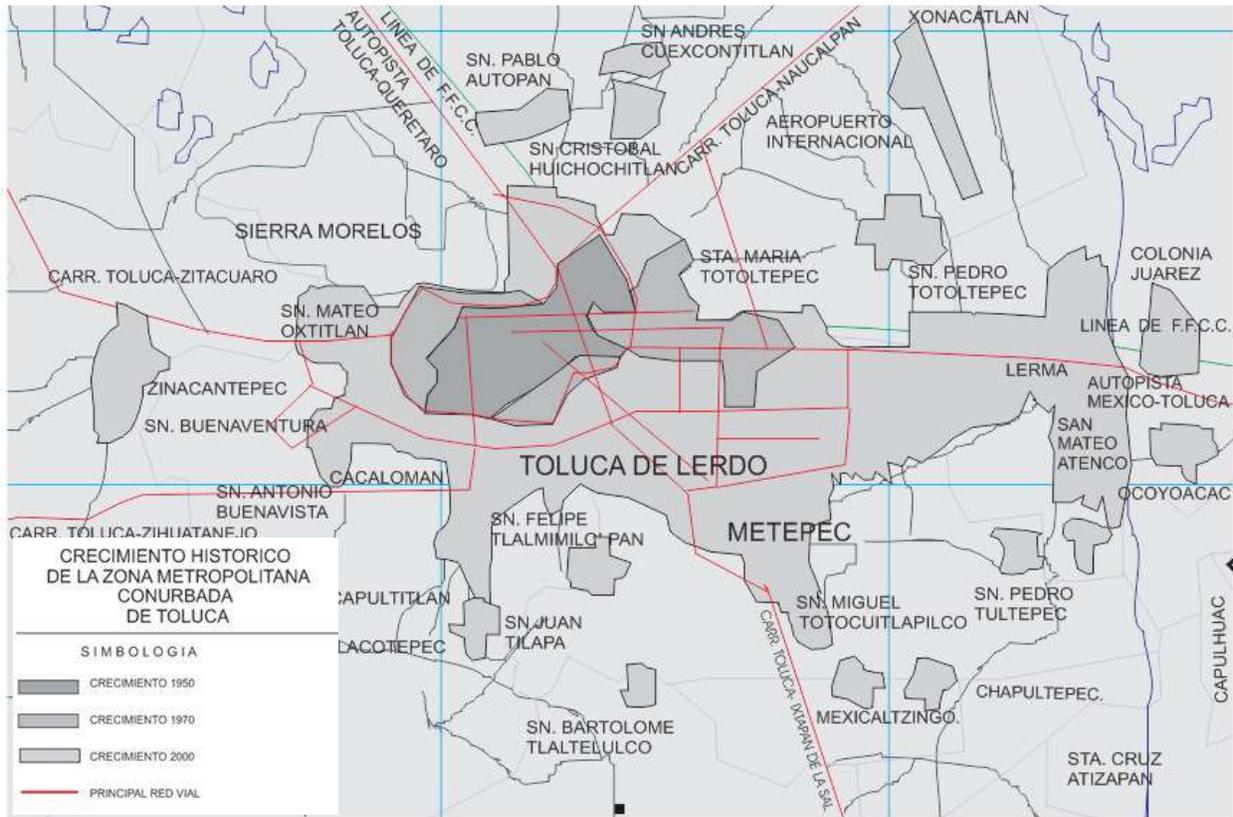
En cuanto a la localización de equipamientos, estos han tendido a la formación de corredores con actividades especializadas de abasto (Av. López Portillo), de industria y servicios (Paseo Tollocan), de comercio y servicios (pino Suarez) y de servicios (Boulevard Adolfo López Mateos). En consolidación se encuentran los corredores Toluca-Palmillas (industrial) y Vialidad Solidaridad-Las Torres (servicios). También se han localizado concentraciones puntuales de servicios o equipamientos en el centro y en algunos sitios de la periferia de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT), tales como el Outlet de Lerma / El Aeropuerto Internacional / Los Centros Penitenciarios / El Centro Cultural Mexiquense / El Distrito Artesanal de Metepec / El eje Comercial de la vía Metepec, entre otros, los cuales se complementan con los que se ubican en el municipio de Toluca.

En el siguiente plano se puede apreciar el crecimiento urbano histórico hasta el año 2000 (no hemos encontrado planos más recientes).

⁷² Declaratoria publicada en Gaceta de Gobierno del Estado de México el 19 de noviembre de 2009

⁷³ Su población es de más del 40% del total de la ZMVT y su PIB es mayor a la suma del resto de los municipios de ésta. Como región es la segunda a nivel estatal y quinta a nivel nacional.

Mapa 4. Crecimiento histórico de la ZMVT



Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca 2014

6.2.5. Dinámica urbana municipal

El proceso de urbanización en Toluca ha sido el resultado de un intenso crecimiento urbano, disperso, con falta de servicios, sobre todo en zonas ejidales que no han sido consideradas para la urbanización. Este proceso de crecimiento de asentamientos humanos irregulares, ha generado la ocupación de 1,074.02 hectáreas, implicando un total de 14,169 viviendas. El Municipio de Toluca cuenta con un total de 317 desarrollos autorizados.

Los asentamientos irregulares se presentan principalmente al norte de la ciudad generando dispersión, una traza urbana desarticulada, falta de equipamiento, servicios, deterioro ambiental, riesgos por inundaciones y pérdida del patrimonio arqueológico. La tenencia de la tierra en el Municipio de Toluca se encuentra conformada por los siguientes tipos: privada, pública (federal, estatal y municipal) y social (ejidal y comunal). La gran mayoría de la propiedad privada se localiza en la cabecera municipal, donde predominan los usos habitacional, comercial y de servicios. Al centro del Municipio también se localizan importantes sitios de propiedad pública, ejemplo de ello es el Parque Estatal Sierra Morelos, que pertenece al Sistema Estatal de Áreas Naturales Protegidas del Estado de México.

La mayor parte de los núcleos ejidales presentan un proceso de ocupación irregular y disperso, caracterizado por la autoconstrucción de viviendas en sitios carentes de infraestructura, por lo que se complica y encarece la dotación de los principales servicios básicos (agua potable, drenaje, energía eléctrica y alumbrado público)

Por otro lado, con respecto a la importancia cultural, el Centro Histórico de Toluca cuenta con gran vitalidad y variedad de actividades comerciales y de servicios, es un referente tanto para turistas como para la población local, sin embargo presenta diversos problemas como; la expulsión de población por los altos costos de las viviendas y las rentas, la sustitución paulatina de viviendas por la instalación de comercios y servicios, la concentración de rutas de transporte (autobuses y taxis) que complican el tránsito, falta de homogeneidad en la imagen urbana, contaminación visual en algunos puntos, deterioro de fachadas, etc.

La conectividad en el Municipio se ha consolidado como una de tipo regional y metropolitano al ser Toluca un centro urbano y de comercios, además de la *capital del*

Estado, al circular por el Municipio vehículos que no lo tienen como origen o destino. Cuenta con un Parque Estatal Sierra Morelos y recientemente declarado con una Área de Protección de Flora y Fauna Nevado de Toluca.

Las concentraciones vehiculares más significativas se ubican en la cabecera municipal, en la Colonia Centro y los flujos vehiculares que se obstruyen con en mayor medida son hacia la Vía Morelos, de tal manera que las vialidades internas se encuentran trabajando en altos niveles de servicio, lo que origina lentos desplazamientos dentro de la Cabecera municipal de Toluca. Dentro del sistema vial del Municipio de Toluca, una de las carencias es la falta de conectividad aunada a la mala conservación de las vialidades (falta de pavimentación, bacheo, encarpetado) de la zona norte con la zona sur, debido en gran medida a la topografía, lo que origina que existan pocas vialidades que interconecten estas grandes zonas. De la misma forma en la zona norte se requieren vialidades que atraviesen la zona de forma transversal, así mismo en la zona sur hacen falta vialidades regionales que conecten con los municipios de la zona metropolitana.

Un rasgo importante en la dinámica urbana es que se cuenta con las instalaciones de la Universidad Autónoma del Estado de México en sus diversas licenciaturas y estudios de postgrado; así también, el nivel se complementa con escuelas y planteles privados, que por su antigüedad y prestigio académico sobresalen: la Universidad Isidro Fabela, Universidad del Valle de Toluca, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, y el Instituto Cultural PAIDEIA, Universidad Siglo XXI y la Universidad del Valle de Toluca. Así también como escuelas de nivel superior se encuentran las normales, las cuales se ubican en la cabecera municipal, ellas son las Escuelas Normales No. 1, 2 y 3 de Toluca, la Escuela Normal Superior del Estado, la Escuela Normal de Educación Física (ENEF) y el Instituto de Capacitación Magisterial.

También concentra buena parte de los servicios regionales de salud, entre otras instituciones, resaltan el IMSS, Cruz Roja Mexicana, Servicios Médicos Estatales, Servicios Médicos Privados, DIF estatal y municipal, ISEMYM, ISSTE. La cobertura de salud es buena, el problema es la falta de personal médico, sobre todo en los centros de salud ubicados en las distintas delegaciones del Municipio

En general, Toluca por ser capital del Estado de México cuenta con casi todos los equipamientos administrativos de nivel regional, estatal y federal, ya que se han instalado en ella oficinas del ámbito federal, estatal y municipal en materia hacendaria, electoral, de educación y de administración de justicia. En este sentido el Centro Histórico de Toluca es el núcleo principal de atracción dentro del área urbana, se caracteriza por la presencia de instituciones de gobierno, actividades comerciales, financieras, sociales y culturales de primera importancia o altamente especializadas.

La Delegación Centro Histórico y las delegaciones inmediatas son las que más han sufrido cambios en su imagen urbana, especialmente por la construcción de elementos nuevos como viviendas, comercios e industrias que presentan materiales industrializados y diseños arquitectónicos modernos que contrastan con elementos tradicionales de la imagen urbana (viviendas, templos, jardines, kioscos y plazas cívicas) que pueden ser conservados. Por otra parte, una cantidad considerable de fachadas se encuentran deterioradas y presentan mezcla de estilos (modernos y tradicionales), además de contaminación visual ocasionada por cables y anuncios comerciales.

Si bien Toluca guarda el lugar central tanto por ser la capital de Estado como uno de los primeros centros urbanos, es prescindible señalar que su crecimiento actual poblacional se ve mermado por el crecimiento de la periferia, al igual como ha sucedido con la Ciudad de México (Bazán, 2001), la cual tiende a crecer y ampliarse de diferentes maneras en la

periferia. La tendencia general de la ciudad de Toluca y como política federal, se busca la redensificación vertical a partir del modelo de ciudad compacta⁷⁴.

6.3. La organización municipal encargada del desarrollo urbano

Una vez entendida la política urbana nacional hasta la regional y la dinámica urbana del municipio en cuestión, es importante conocer la forma en que organizadamente y estructuralmente la organización municipal, en particular la que se encarga de la toma de decisiones en materia urbana, toma protagonismo en la toma de decisiones y en la generación de políticas urbanas municipales. Para ello, posicionamos a la organización dentro del esquema general municipal, es decir en la administración pública municipal, para posteriormente entrar en la particularidad de la organización de nuestro interés, de tal manera que logremos identificar la organización interna de la organización, los arreglos institucionales, la formación de la red y sus modos de interacción, el proceso decisorio y la manera en que se identifica la gobernanza en materia urbana.

6.3.1. Organización de la administración pública municipal

La base de la organización municipal está en el Manual General de la Administración Pública Municipal de Toluca 2013-2015; el cual tiene como objetivo central el de precisar el objetivo y las funciones que deben atender las dependencias y órganos desconcentrados que la integran.

Así, el organigrama que resulta de la administración pública municipal se presenta en la figura 2. Al analizar dicho organigrama en forma vertical, observamos la presencia tres divisiones; por un lado, en la cúspide la presidencia municipal; en el siguiente rango es

⁷⁴ Señalamiento definido por la titular de la SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano). En <http://www.gob.mx/sedatu/prensa/redensificacion-vertical-de-las-ciudades-para-detonar-el-desarrollo-propone-la-sedatu>

el denominado Staff, para continuar el nivel denominado sector central y finalizar con los órganos desconcentrados. Podemos señalar que hay 4 ramificaciones en el nivel de staff, dependientes directos de Presidencia Municipal; y en este mismo nivel, se desprenden el siguiente nivel que incluye 12 secretarías municipales, para concluir en 7 órganos desconcentrados que dependen de diferentes secretarías. Es notorio observar que dicho Manual no incluye la participación directa de los integrantes de cabildo, suponemos que se debe a que éstos se encuentran regidos por el Bando Municipal y las leyes Estatales y Federales.

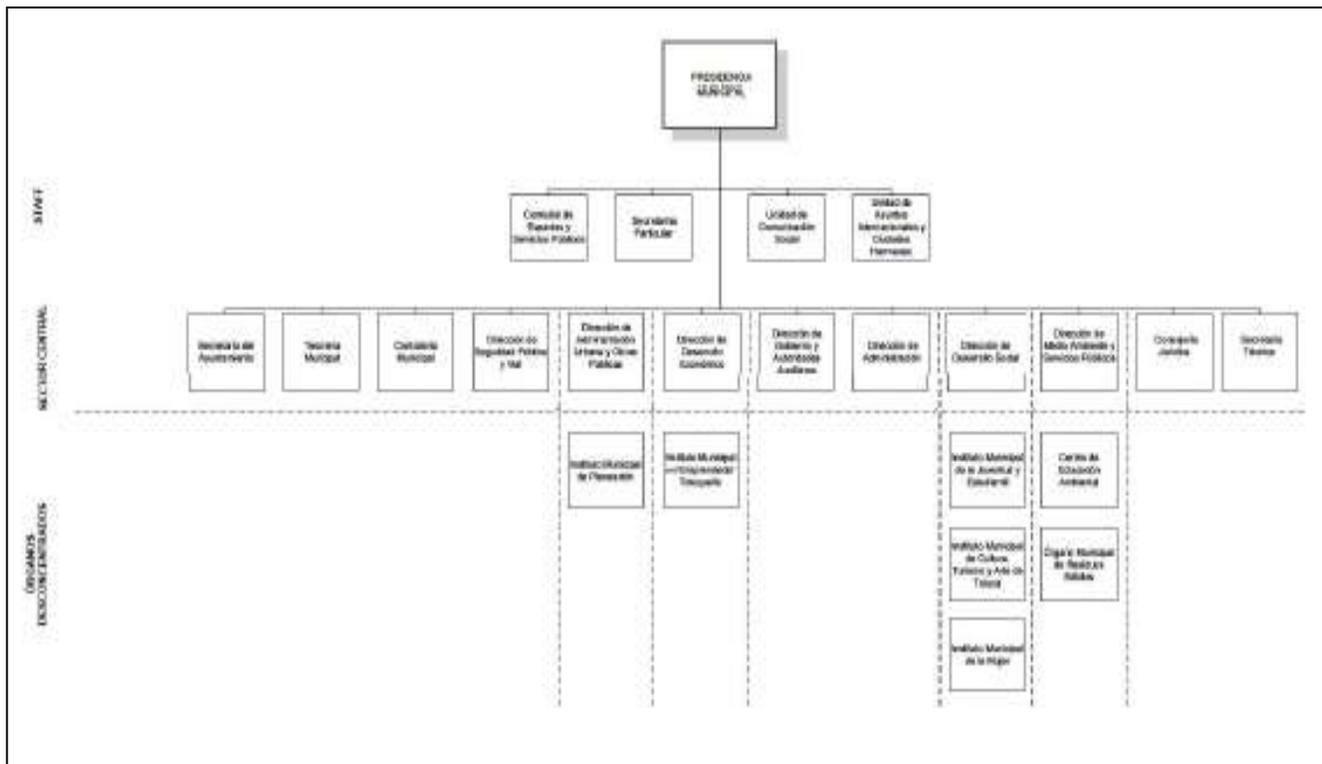
Se desprende que la Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas del Ayuntamiento, es la dependencia a la que se le atribuye el instrumentar el PMDU a través de la regularización del suelo y expedición de licencias; así como desarrollar, proponer y ejecutar el Programa Anual de Obra Pública Municipal a efecto de que se incremente la infraestructura urbana, las vialidades municipales y efectuar el mantenimiento de las mismas. Así como coordinarse con el IMPLAM para proponer y dirigir los proyectos derivados del programa anual de obra pública.

En este sentido, el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) es un **órgano desconcentrado** de la administración pública municipal, cuyas funciones esenciales son: Planear, proyectar, diseñar y coordinar , orientar, asesorar, emitir la normatividad y elaborar los planes , programas, proyectos conceptuales y acciones , así como evaluar y coordinar con la Presidencia Municipal la iniciativas que contribuyan al diseño de **políticas públicas** para el **ordenamiento del territorio** de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano de los centros de población del municipio, la *movilidad* y accesibilidad

universal con base en el fomento de la participación ciudadana y con una visión de largo plazo, metropolitana y de sustentabilidad, que al mismo tiempo se constituyan como directrices de las unidades administrativas que de manera directa o indirecta tengan alguna responsabilidad en la mejora del ordenamiento urbano sustentable del municipio y el bienestar social.

Estas dos áreas son las que conducen, entonces, la política urbana y quienes toman decisiones en torno a esta materia. De esta manera, se aprecia en la siguiente figura orgánica la forma jerárquica en que ambas áreas tienen lugar en la administración pública municipal.

Figura 2. Organigrama de la Administración Pública Municipal de Toluca



Fuente: Organigrama de la administración pública de Toluca 2015

6.4. El Instituto Municipal de Planeación. Organización y funciones

Como se ha apreciado, el IMPLAN es la unidad en materia urbana que tiene a su cargo la toma de decisiones sobre esta temática, de tal manera que la política urbana contraste con los objetivos de los instrumentos de planeación urbana; tales como el Plan de Desarrollo Urbano Municipal, y, en su caso, de aterrizar aquellos programas y proyectos derivados de éste.

6.4.1. Una primera visión de la conducción de la política urbana municipal

Es importante señalar que previo al acercamiento a la organización municipal (Ayuntamiento de Toluca), la visión que se sostenía sobre la conducción de la política urbana en el ámbito local era que la Dirección General de la Administración Urbana y Obras Públicas tenía a su cargo no sólo la ejecución de la obra pública y sus demás facultades (como el Programa Anual de Obra Pública, de emitir licencias en materia urbana, entre otras), sino también la de tomar decisiones en materia urbana y generar las políticas o acciones urbanas para el municipio. Esta idea se sostenía por el hecho de que ningún municipio mexiquense tenía alguna otra forma organizada en el que se fragmentara la conducción de esta política.

Con esta visión, se recurrió a establecer comunicación con la Dirección ya señalada y se descubrió que la política urbana municipal respondía a una forma de organización municipal diferente. En este caso, la formulación recaía en el IMPLAN y la ejecución en la Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas. Se aprecia que ya no es una dirección general, esto sucede al momento que se crea el IMPLAN. Adicionalmente, las funciones de control, vigilancia e inspección también se trasladaron a otra área, la de

Gobernación. Por lo que se descubrió que únicamente la Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas era ejecutora.

En un estrato de la entrevista a T2, nos da conocer el cómo se dieron los hechos con la conducción de la política urbana, se hicieron ajustes a la Dirección general de Administración Urbana y Obras Públicas, pues señala:

“... lo que era la dirección general desapareció, anteriormente estaba el director general, había dos directores, uno que era el de obras públicas y el otro el de desarrollo urbano y operación urbana... al director general lo convirtieron a Director y debajo de él dependen cuatro subdirecciones...”

Entonces, se procedió a modificar a nuestro sujeto de estudio, toda vez que lo que nos interesaba era el proceso de toma de decisiones en materia urbana, es decir, de la política urbana. Asimismo, señala algunas relaciones que cambiaron con la creación del IMPLAN:

“...nosotros estamos empatados con el Instituto Municipal de Planeación, durante la presente administración se creó el Instituto, que es también la dependencia que se encarga de estar vigilando, regulando todo lo que se refiere a un crecimiento ordenado... nosotros sometemos a consideración las modificaciones al IMPLAN, ellos dan su opinión referente de cómo afectan las políticas que se tienen, o sea cuál es la directriz que debemos seguir y ellos analizan la factibilidad o la no factibilidad de otorgar el cambio de uso de suelo (*por ejemplo*), las modificaciones, a que haya lugar, entonces, vamos..., interactuamos con el Instituto Municipal de Planeación...”

Es así que nuestra investigación inicial dio un giro trascendental, pues si nuestro interés radica en conocer cómo se dan los procesos de toma de decisiones, estos procesos recaían en el IMPLAN, por lo que se viró hacia este Instituto.

6.4.2. Antecedentes del IMPLAN

La creación del IMPLAN tienen varias connotaciones. De acuerdo a lo señalado por T1, fue iniciativa de la presidenta en turno, pues menciona que:

“...cuando la Presidenta Municipal... ya era Presidenta Electa me pide que desarrollemos un proyecto de IMPLAN o de algo que se le parezca, pues porque le podríamos llamar de cualquier otra manera y ella como que se resistía un poquito, pues [se preguntaba] cómo es que el Estado de México que ha sido pionero en muchas cosas, cómo es que no hay un IMPLAN si ha dado buenos resultados, entonces fuimos a Aguascalientes a una reunión ahí conoció lo que hacía un IMPLAN y para qué servía...”

Su creación inicio a partir de un “collage”, según lo señalado por T1. Esto es porque se analizaron varios IMPLANes en el país, sobre todo los más exitosos, para luego entonces crear, de acuerdo a las condiciones del municipio, el IMPLAN “adecuado”. Lo anterior se vislumbra con lo señalado por T1:

“...me dijo (*la presidenta*) quiero un IMPLAN para Toluca, y entonces comenzamos a explorar además de los que yo conocía, pues obviamente los más antiguos y exitosos: Aguascalientes, León, San Luis Potosí, Puebla que aunque tiene un corto tiempo periodo de vida se estructuró en grande, se le metió mucho dinero, se invirtió en armar una estructura importante...”

Esto nos lo confirma A2, pero precisa aún más, que el esfuerzo inicial fue mucho antes de iniciada la administración, pues participó en dicho análisis:

“... entonces presentamos esa propuesta [del IMPLAN] desde antes que esta administración empezara a funcionar y se revisó con el equipo que trabajaba con ella antes de que fuera presidenta, lo expusimos varias veces, se discutió, se

analizó, se formó todo un equipo de análisis de hasta donde era posible y cual podía ser el alcance de la operación. “

Es claro que la visión del líder impacta también en la estructuración administrativa. Según una nota del periódico El Sol de Toluca, de diciembre de 2012⁷⁵, advierte las intenciones de la presidenta electa de crear el Instituto Municipal de Planeación. Sin embargo, según T1, fue en el periodo de “transición” donde se tomaron diversas decisiones de “alto impacto”.

“... yo tuve la suerte, te comentaba vengo de la iniciativa privada, sin embargo, siempre ha habido el interés de cambiar cosas, y que por algunas circunstancias yo conocí a la candidata cuando era secretaria de turismo... me invita a su registro de campaña y a su mini grupo de oferta política y compromisos de campaña y entonces nosotros trabajábamos separados de todo el proceso de campaña, más bien planteando ideas y algunos compromisos que se pudieran cumplir y que realmente impactaran en esto y obviamente ahí empiezas a ver que la administración municipal es obesa, es ineficiente ese desorden o incongruencia que yo te comentaba y en las reuniones una vez siendo electa ya salían muchas cosas.”

Estos antecedentes del Implan se formalizan posteriormente con su creación oficial. Si bien no contamos con la gaceta municipal donde se oficializa para precisar también la fecha de creación, se reconoce como una acción de impacto en el Primer Informe de Gobierno⁷⁶, donde señala lo siguiente:

“Por su importancia y carácter innovador, dentro de la administración pública municipal, cabe destacar la creación del Instituto Municipal de Planeación – IMPLAN –, como un órgano público desconcentrado de carácter municipal en su primera etapa, con autonomía técnica y operativa, para constituirse como

⁷⁵ Ver nota en <http://www.oem.com.mx/elsoldetoluca/notas/n2807416.htm>

⁷⁶ Véase la Gaceta Municipal Especial de fecha 03 de diciembre de 2013

instancia técnico - normativa y participativa de la planeación del desarrollo urbano y rural sustentable, así como del ordenamiento territorial, como ejes de un desarrollo socioeconómico integral y armónico del municipio de Toluca, a corto, mediano y largos plazos y con una visión metropolitana y regional. Ha sido el primero de esta naturaleza en el Estado de México, con la observación que figuras similares existen en más de 40 municipios de otras entidades federativas.”

De esta manera y de acuerdo a la teoría institucionalista donde se vislumbran los campos organizacionales o el medio ambiente externo de las organizaciones, podemos considerar al IMPLAN dentro de una lógica de *mimetización*, es decir, que dicho “collage” implicó retomar las “experiencias exitosas” según lo disponible en las organizaciones de este tipo (IMPLAN Aguascalientes, Puebla, San Luis Potosí y León, entre otros), y adaptarlo a las “condiciones o necesidades” del municipio.

La cuestión mimética de la implantación de IMPLAN en Toluca lo confirma A2, quien señala que:

“...me di cuenta que hacia la falta [...] la planeación, y no solo la planeación urbana, si no la planeación integral del desarrollo municipal y a partir de ello comencé a investigar de manera nacional lo que estaba sucediendo con la planeación, y me encontré con el trabajo de los IMPLANes y lo que estaban logrando en las ciudades, este fue un punto muy importante, porque ya sabemos que el crecimiento desordenado y explosivo de las ciudades y todos los impactos negativos que generan, entonces a raíz de eso se empezó a diseñar el modelo, junto con otro compañero que también trabaja aquí, el modelo de creación de un organismo especializado en el municipio, para el municipio especializado en la planeación del desarrollo municipal...”

Según nuestro análisis de los demás IMPLANes, y estando conscientes que pudieran haberse modificado en algún momento, persisten características de aquellos consultados por el municipio para ajustarlo a éste. La siguiente tabla muestra la forma en que se

retomaron algunas formas de organización con base en los organigramas de los IMPLANES señalados.

Tabla 9. Comparación de organigramas entre IMPLAN Toluca con el de San Luis Potosí, Puebla, Aguascalientes y León

IMPLAN Toluca	IMPLAN			
	San Luis Potosí	Puebla	Aguascalientes	León
Consejo Ciudadano	Junta de Gobierno /Consejo Consultivo de participación ciudadana	Junta de Gobierno/ Comisión Ejecutora de Participación Ciudadana	Junta de Gobierno/ Consejo Consultivo	Junta de Gobierno/ Consejo Consultivo de Planeación
Dirección General	Si	Coordinación general	Si	Si
Delegación administrativa	Si	No hay evidencia	Coordinación administrativa	Dirección de recursos humanos
Coordinación de asesores y enlace externo	Unidad Jurídica/contraloría interna (si hay coordinación)	Dirección de vinculación interinstitucional	Coordinación jurídica / Agencia municipal de participación ciudadana	Dirección de planeación estratégica y participación social
Subdirección de planeación urbana sustentable	Dirección de planeación	Dirección de planeación estratégica	Agencia municipal de planeación integral	Dirección de desarrollo sustentable
Subdirección de planeación y política ambiental				
Subdirección de proyectos y planeación urbana	Proyectos estratégicos	Dirección de diseño y banco de proyectos		No hay evidencia
Unidad de movilidad municipal	No hay evidencia	No hay evidencia	No hay evidencia	No hay evidencia
Unidad de identificación de fuentes de financiamiento	No hay evidencia	No hay evidencia	No hay evidencia	No hay evidencia
	Dirección de Sistema de Información Geográfica	Sistema de información Geográfica Municipal	No hay evidencia	No hay evidencia

Dirección de programación- evaluación	de	Departamento de programación	de	Agencia Municipal de Programación –Presupuestación
		Dpto. de evaluación	de	Agencia Municipal de Evaluación

Fuente: elaboración propia con base en los organigramas del IMPLAN San Luis Potosí, Puebla, Aguascalientes y León.

Se observan entonces los símiles entre los diversos organigramas de los diferentes IMPLANes con el de Toluca.

En el caso de los Sistemas de Información Geográfica, el propio T1 tenía la idea de incorporarlo, pues lo menciona en la entrevista:

“... obviamente teníamos o tenemos en proyecto dos subdirecciones más una de *geoestadística...*”

Si bien no tiene la misma denominación, su función va en ese mismo sentido. Podemos también inferir que como un plus al funcionamiento del IMPLAN Toluca y que los demás no tienen estas áreas es el de *Financiamiento y de Movilidad*.

6.5. Restructuración administrativa en la conducción de la política urbana

La organización que nos interesa es la Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas; sin embargo, en nuestra exploración inicial como parte del reconocimiento y acercamiento a la organización, hemos detectado diferentes puntos que nos indican revisar con mayor detenimiento a la organización u organizaciones respecto a una reestructuración, que implican conocer con mayor detenimiento a nuestro objeto de estudio.

De esta manera, se buscó el contacto con la organización, es decir con el H. Ayuntamiento de Toluca, de lo cual se tuvo el primer contacto con la Dirección de

Administración Urbana y Obras Públicas. De este primer acercamiento, y reconociendo nuestro interés en conocer la dinámica de la política urbana, es decir, los procesos de toma de decisiones o al menos intenciones, hemos detectado que la conducción, diseño y manejo de la política urbana que conlleva acciones de sustentabilidad, obra pública, ordenamiento territorial y movilidad y problemática urbana se ha manifestado de manera, por decirlo así, fragmentada. Es decir, que la Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas no lleva a cabo todo el proceso de toma de decisiones o de política pública, toda vez que la administración local actual ha descentralizado funciones.

Esta modificación con respecto a la Dirección original lo señala T2:

“... lo que era la dirección general desapareció, anteriormente estaba el director general, había dos directores, uno que era el de obras públicas y el otro el de desarrollo urbano y operación urbana, entonces estaba el director general y dos directores; debajo del director de obras públicas estaba el subdirector de administración de obras y el subdirector de construcción y bajo el director de operación urbana estaba el que era el subdirector de operación urbana o administración urbana y el director de suelo y patrimonio municipal...”

De esta manera, la forma en que se llevan a cabo diferentes procesos está dividida de tres maneras, la de diseño, la de ejecución y la de evaluación. Por un lado, se creó el *Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN)*, al cual podemos considerar como un “thinking department” cuyas funciones esenciales son de diseño, análisis de las problemáticas y como filtro para la toma de decisiones no sólo para la Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas (DAUyOP), sino también de otras áreas o dependencias de la administración pública municipal. Emite análisis definitorios en los programas anuales de obras públicas del municipio y su opinión sobre diferentes asuntos

de carácter urbano, ya sea de control de áreas en crecimiento, de cambios de uso de suelo, de impacto ambiental, de sustentabilidad y en general, el diseño de proyectos. Además, funge como un gestor de recursos y como eje central de la participación del sector económico y de la sociedad civil; lo anterior a través de un Consejo Ciudadano y apoyándose de las autoridades auxiliares y de asesores.

Esta forma de “dependencia” de la DAUyOP con el IMPLAN la podemos reconocer en el argumento de T2:

“... por ejemplo en lo que se refiere a modificaciones al Plan Municipal de Desarrollo (Urbano), en lo que se refiere a cambios de densidad, a cambios de uso del suelo y demás, nosotros estamos empatados con el Instituto Municipal de Planeación... , nosotros sometemos a consideración las modificaciones al IMPLAN, ellos dan su opinión referente de cómo afectan las políticas que se tienen, o sea cuál es la directriz que debemos seguir y ellos analizan la factibilidad o la no factibilidad de otorgar el cambio de uso de suelo, las modificaciones a que haya lugar... “

Por el otro lado, resulta que la *Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas* tiene como eje central para su funcionamiento la ejecución de la política urbana y de las decisiones que se acuerdan y toman en coordinación con el IMPLAN y otras áreas de la administración pública municipal. Esta dirección, a pesar de tener relaciones en la ejecución de obras, también participa en reuniones de gabinete para definir el programa anual de obras. En materia urbana, como se ha mencionado, recurre esencialmente a la opinión conjunta con el IMPLAN.

Por el otro lado, la *Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación del Ayuntamiento de Toluca* es la que se encarga de evaluar los programas y acciones de

las diferentes áreas de la administración pública municipal. Por lo tanto, el IMPLAN y la Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas no son ajenos a dicha evaluación. Esto nos lo confirma A4, al señalar lo siguiente:

“...adentro del ayuntamiento hay una unidad de planeación, la UIPE, ellos diseñaron todo un formato para que nosotros pudiésemos integrar... un informe [se refiere a un informe para la evaluación en el cumplimiento de acciones convenidas]...”

Otro aspecto a resaltar de esta dinámica, es que se creó la *Unidad de Verificación Administrativa*, dependiente del área de Gobernación Municipal, la cual absorbió las funciones de verificación y control en campo sobre licencias de construcción, licencias de uso de suelo, entre otras, en obras o edificaciones privadas; siendo que dicha función le correspondía a la Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas.

Esta reestructuración, ha implicado que la política urbana se modifique en cuanto a su diseño y ejecución, así como las formas de interacción e interrelación entre las diferentes dependencias ya señaladas.

Lo anterior puede describirse en la siguiente figura:

Figura 3: Estructura original y reestructuración de la organización gubernamental

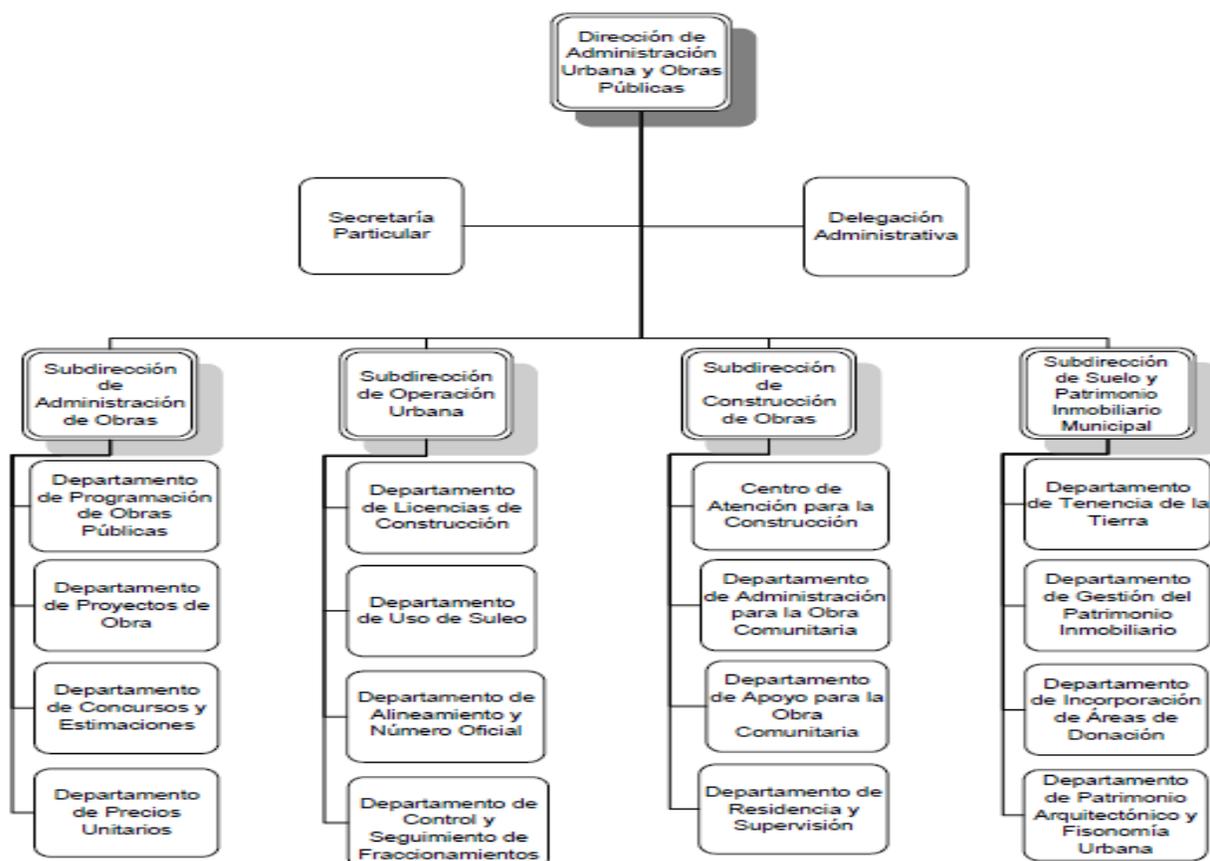


Fuente: elaboración propia

Así, el funcionamiento se ha manifestado no sólo en una reestructuración del organigrama y funcionamiento de la administración pública municipal, sino que cada una ha creado o modificado su propia organización interna, ajustándose a las nuevas funciones que se establecen en sus diferentes manuales de organización.

Las siguientes figuras muestran la forma en que, de acuerdo a sus manuales de organización, funcionan las áreas de Administración Urbana y Obras Públicas y el Instituto Municipal de Planeación, esencialmente identificando su organigrama.

Figura 4: Organigrama de la Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas

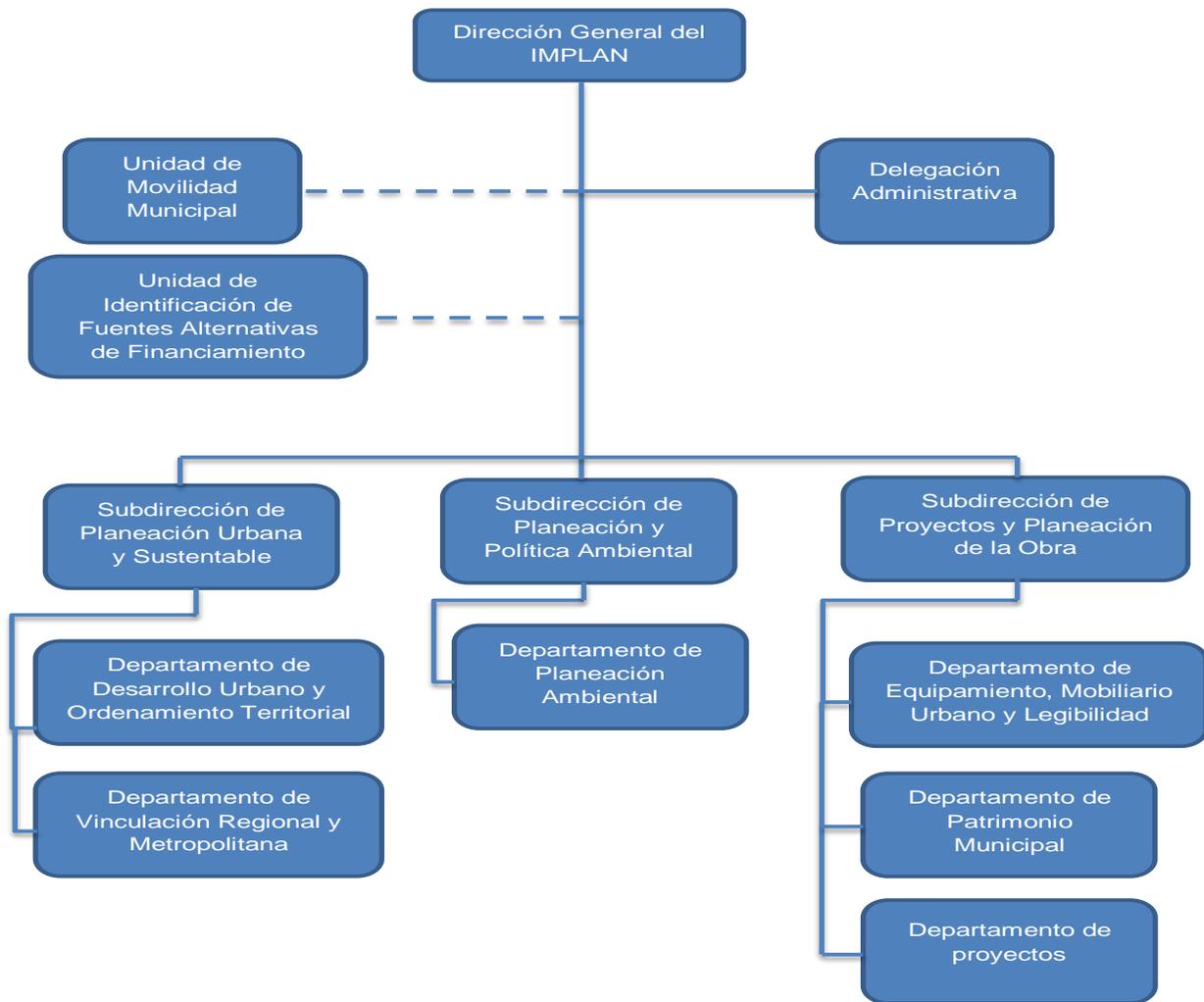


Fuente: Manual de Organización de la Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas

Dicho manual tiene por objetivo el conducir, normar, proyectar y ejecutar las obras públicas, con el objetivo de impulsar el crecimiento de las diversas comunidades y centros de población, mediante una adecuada zonificación basada en la identificación de la problemática sobre el desarrollo urbano en el municipio, así como la realización de obras públicas, que permitan incrementar y mantener la infraestructura municipal. Se observa que hubo una reestructuración, pues de ser Direcciones pasaron a ser Subdirecciones y el Director General a Director.

La siguiente figura muestra el organigrama del IMPLAN

Figura 5: Organigrama del Instituto Municipal de Planeación:



Fuente: Manual de Organización del Instituto Municipal de Planeación

Esta estructuración del IMPLAN, como hemos señalado, obedeció a una forma de mimetización que se ajusta a las “necesidades” del municipio. De este no explicamos a detalle, ya que será abordado en el funcionamiento del IMPLAN más adelante.

Sin embargo, le dieron mucha importancia a este Instituto, sobre todo por su funcionalidad, como se muestra en el 1er Informe de Gobierno. Así, en el primer informe de gobierno municipal (2013) se alaba el IMPLAN como una decisión acertada en su

creación, pues hasta ese momento sus objetivos por los que fue creado se percibían como los esperados. Se señala:

“Asimismo el IMPLAN está aplicando un método de análisis colegiado, transversal y participativo, con diversas dependencias de la administración municipal, para la definición de aspectos y temas sustantivos de la vida municipal “

Asimismo, indica que:

“El Implan se ha erigido como una institución rectora en la definición e implementación de proyectos de alto impacto para el municipio, mismos que otorgan un mejoramiento integral en la calidad de vida de la población”

Incluso menciona algunas acciones que el IMPLAN llevó a cabo, percibidas como de *alta envergadura*:

“Se diseñó el Plan Integral de Movilidad Municipal, con el propósito de disminuir emisiones contaminantes, tiempos de traslado y distancias ofreciendo a la población sistemas de transporte alternativo, eficiente, seguro y sostenible, por lo que se organizaron cinco mesas de trabajo con instituciones como Fundación Tláloc; Centro Eure; ITDP; Bicitekas; Advanced Logistic Group; Alg México; El Poder del Consumidor, entre otras. Asimismo, se efectuó un curso de ciclo vías. Se realizó el proyecto conceptual de propuesta de rutas de ciclo vía; se determinó la ubicación de bici estaciones en la delegación Centro Histórico – delegación ciudad Universitaria y se definieron los señalamientos vertical y horizontal en cruces semaforizados a lo largo de la ciclo vía, en su primera etapa. Se efectuó el diseño del Programa Integral de Señalética y lineamientos para el

diseño de placas, postes, tótems entre otros en el Centro Histórico y las delegaciones, incorporando la vertiente para débiles visuales o ciegos y se elaboró el proyecto conceptual de nomenclatura. Se realizó el redimensionamiento del polígono del Centro Histórico de la ciudad de Toluca, en correspondencia con el Proyecto de Decreto de Zona de Monumentos Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), para su declaratoria Nacional”

Normativamente, se integró su **funcionamiento** general no sólo el Bando Municipal, sino también el Código Reglamentario y, específicamente, con mayor amplitud en el Manual de Organización del propio instituto. Dentro del Bando de 2015, sólo se reconoce como un órgano desconcentrado⁷⁷ dentro de la administración pública municipal. En el Código reglamentario se reconoce más su función según el artículo 3.10:

“...establece a cargo del Instituto Municipal de planeación, las atribuciones de elaborar el Plan de Desarrollo Urbano Municipal; planear, promover y vigilar el desarrollo urbano sustentable del territorio; proponer estrategias de integración intermunicipal, coordinación metropolitana y regional en materia de desarrollo urbano sustentable; validar las acciones y proyectos de infraestructura, equipamiento urbano y movilidad que considere realizar cualquier orden del gobierno dentro del territorio municipal, a partir del impacto ambiental que genere; fomentar la participación ciudadana en la planeación, elaboración, ejecución, evaluación y modificación del plan de desarrollo urbano; proponer al Ayuntamiento las medidas necesarias para el ordenamiento territorial a fin de establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras y aguas; así como

⁷⁷ Artículo 25 del Bando Municipal

acciones para elaborar y aplicar los planes de manejo de áreas verdes y naturales del municipio”.

Dentro del Manual de organización, se contempla de forma genérica que el IMPLAN tiene por objetivo:

Planear, proyectar, diseñar, coordinar, orientar, asesorar, emitir la normatividad y elaborar planes, programas, proyectos conceptuales y acciones, así como evaluar y acordar con la Presidencia Municipal las iniciativas que contribuyan al diseño de políticas públicas para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano de los centros de población del municipio, la movilidad y accesibilidad universal con base en el fomento de la participación ciudadana y con una visión de largo plazo, metropolitana y de sustentabilidad, que al mismo tiempo se constituyan como directrices de las unidades administrativas que de manera directa o indirecta tengan alguna responsabilidad en la mejora del ordenamiento urbano sustentable del municipio y el bienestar social.

Hemos visto cómo el IMPLAN, a partir de su creación, modifica la conducción y diseño de la política urbana. Sin embargo, estas modificaciones implicaron la creación de arreglos institucionales en cuanto a la política urbana por parte de los actores que integran el IMPLAN, así como la conducción y forma de actuar dentro de la organización de éstos. Lo anterior, restringe y facilita a la vez una interacción entre estructura y agente, de lo cual daremos cuenta en el siguiente apartado.

6.6. Arreglos institucionales en la organización

Considerando que los arreglos institucionales aluden al conjunto de reglas de comportamiento de los actores en un dominio específico. En el caso de la organización

gubernamental local existen diversos arreglos en el dominio de la política urbana. Tanto desde la estructura la organización (Instituto Municipal de Planeación) como la forma en que interactúa o se relaciona hacia afuera, es decir, con otras organizaciones.

Identificamos entonces los arreglos en dos formas: aquellos que regulan la actividad urbana en los actores y sus modos de interacción y aquellos que regulan el comportamiento de los actores en la organización. Recordemos que éstos pueden ser formales o informales. Dichos arreglos que facilitan y restringen a la vez la toma de decisiones en materia urbana.

6.6.1 Arreglos institucionales en la actividad urbana

Los arreglos institucionales a la actividad urbana, nos referimos a la forma en que en materia urbana se ven los actores en constante interacción para desarrollar sus actividades esenciales. De esta manera en los siguientes párrafos damos cuenta de los que hemos identificado.

Un primer arreglo es el referido a la Ley General de Asentamientos Humanos la cual entró en vigor en 1993. Establecía el ordenamiento del territorio nacional y a partir ahí, venían algunas líneas de coordinación como lo señala el capítulo segundo, dándole atribuciones escaladamente a los estados y municipios en el cumplimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷⁸. De igual forma, la planeación y regulación territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población incluye entre otros a los planes o programas municipales de desarrollo urbano, los de

⁷⁸ La coordinación con el municipio se dio, sobre todo, desde la modificación al artículo 115 Constitucional, dándole mayor autonomía y capacidad de ordenar su territorio.

centros de población y sus programas derivados (Art. 12). Esta ley da la posibilidad a los Estados de crear sus propias leyes y normas, al igual que los municipios en el ordenamiento local.

Por otro lado, en materia de planeación del desarrollo y urbana del Estado de México se han dado diferentes manifestaciones normativas, dando paso a una política urbana proveniente de esquemas legales para el funcionamiento de la administración en la materia y para el ordenamiento urbano en su función social. En este caso, la Ley de Planeación de Estado de México y Municipios, aprobada el 11 de septiembre de 2001 y su entrada en vigor hasta 2002; surgió a partir de su separación de ésta del Código Financiero del Estado de México y Municipios, haciéndola ley de orden público e interés social.

Desde aquí, en la exposición de motivos de dicha ley establece a la planeación para el desarrollo asumirla como una política de Estado, para fortalecer la democracia con la participación ciudadana y la unidad estatal en un marco de estado de derecho. Establece períodos a largo plazo, la coordinación y cooperación con la federación y municipios en cuanto a los planes y programas, las competencias y responsabilidades de cada autoridad y organismo. Se observa, pues, un ordenamiento legal con los diferentes contenidos de una política de Estado.

A partir de ello, en materia urbana, el ordenamiento también tuvo consecuencias, ya que hasta ese momento la norma vigente era la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México⁷⁹, expedida en diciembre de 1983, que significó, en ese momento un hito

⁷⁹ Desde esta Ley se realizó el Plan de Desarrollo Urbano Estatal y 40 planes de centro de población estratégico.

trascendental para la regulación y planeación urbana del territorio. No obstante, su “modificación” de fondo, más que de nombre, ya que se denominó de igual manera “Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, publicada el 1 de marzo de 1993 ” estableció pautas interesantes para “atacar el problema urbano”, en las que a partir de un diagnóstico desde 1990 y con la participación y consulta de las instancias representativas de la entidad, organizaciones civiles y la UAEM, el sector privado y expertos en la materia, dieron cabida al Sistema de Planes de Desarrollo Urbano, con sus respectivos instrumentos: obligaciones, responsabilidades, sanciones, etc., aunado a las “condiciones contextuales⁸⁰” de ese momento. Buscando el orden en aras de optimizar la inversión pública y privada y mejores “condiciones de vida de bienestar” deseada, de igual forma dicha Ley contemplaba sus objetivos para la regulación urbana, la participación ciudadana en la materia, algunas facultades de autorización a los municipios (bancos de materiales) y la incorporación del componente ecológico. Así, dicha Ley parecía contener un bagaje interesante para la instrumentación de la política pública en materia urbana, pero con la publicación del 13 de diciembre de 2001, del Código Administrativo del Estado de México, se abroga y se adicionan otros aspectos importantes.

Como base esencial de este cambio fue “el Plan de Desarrollo Estado de México 1999-2005” que como instrumento general de planeación, su metodología se basó, sobre todo, en un análisis jurídico-legal-normativo-institucional y “cierto análisis contextual” que implicara evitar dobles funciones y sí la coordinación entre “unidades”. Sin embargo, dicho Código no fue exclusivamente en materia urbana, incluyó otras leyes que fueron

⁸⁰ Modificación del artículo 27 Constitucional, la tendencia de la desregulación administrativa y el TLC

abrogadas como la de obra pública y lo ambiental. En la materia (urbana) se estableció el Libro Quinto denominado “Del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos⁸¹” y su respectivo reglamento⁸². Lo esencial en éste es que establecen la transferencia de funciones a los municipios para expedir licencias de uso de suelo y autorizar los cambios de uso de suelo, de densidad e intensidad y altura; establece el dictamen de impacto regional como requisito para autorizaciones municipales para usos de alto impacto; se quita la figura de fraccionamiento a la de conjunto urbano⁸³; la reestructuración del sistema de planes de desarrollo urbano⁸⁴, la creación de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda (técnico de coordinación interinstitucional), se incorporan normas básicas para regular las conurbaciones y zonas metropolitanas. En cuanto al cobro por dichos servicios, queda estipulado en el Código Financiero.

El Libro 5º del Código referido, establece las autoridades competentes, un consejo consultivo, la comisión, los proceso de formulación, implementación y evaluación, que incluyen la consulta ciudadana y demás sectores, de las normas de uso y aprovechamiento del suelo, de los instrumentos de control⁸⁵ del desarrollo urbano estatales y municipales y las infracciones y sanciones en la actividad urbana de terceros. Dicho libro teniendo por objeto, según el artículo 5.1, fijar las bases para planear, ordenar, regular, controlar, vigilar y fomentar el ordenamiento territorial de los asentamientos

⁸¹ En este caso, los municipios dividen su territorio en áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables.

⁸² Llamado Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, del 13 de marzo de 2002

⁸³ Lo justifican como la nueva forma de desarrollos habitacionales (moderna, por decirlo así)

⁸⁴ En este caso, se sustituyen los planes regionales metropolitanos por los regionales, se suprimen los planes de centro de población estratégicos y se faculta a Ejecutivo del Estado y municipios la formulación, aprobación y modificación de sus respectivos planes.

⁸⁵ Dictamen de congruencia, constancia de viabilidad, dictamen de impacto regional, normas a los conjuntos urbanos, de la subdivisión y fusión, de la relotificación, de los condominios (estatales); de la cédula informativa de zonificación, de la licencia de uso del suelo, del cambio de uso y aprovechamiento (municipales).

humanos y el desarrollo urbano de los centros de población en la entidad, procurando garantizar los derechos de la población en materia de desarrollo urbano sustentable. Además de señalar que los principios contenidos en éste, serían observados por las *autoridades* estatales y municipales, según sus competencias asignadas (Art. 5.5); y que el cumplimiento de los planes de desarrollo urbano municipales son “obligatorios” para las autoridades y particulares (Art. 5.21). Para efectos más técnico-prácticos y procedimientos en materia urbana, es en el Reglamento del Libro Quinto en el que se especifican los requisitos y facultades a los municipios en materia urbana.

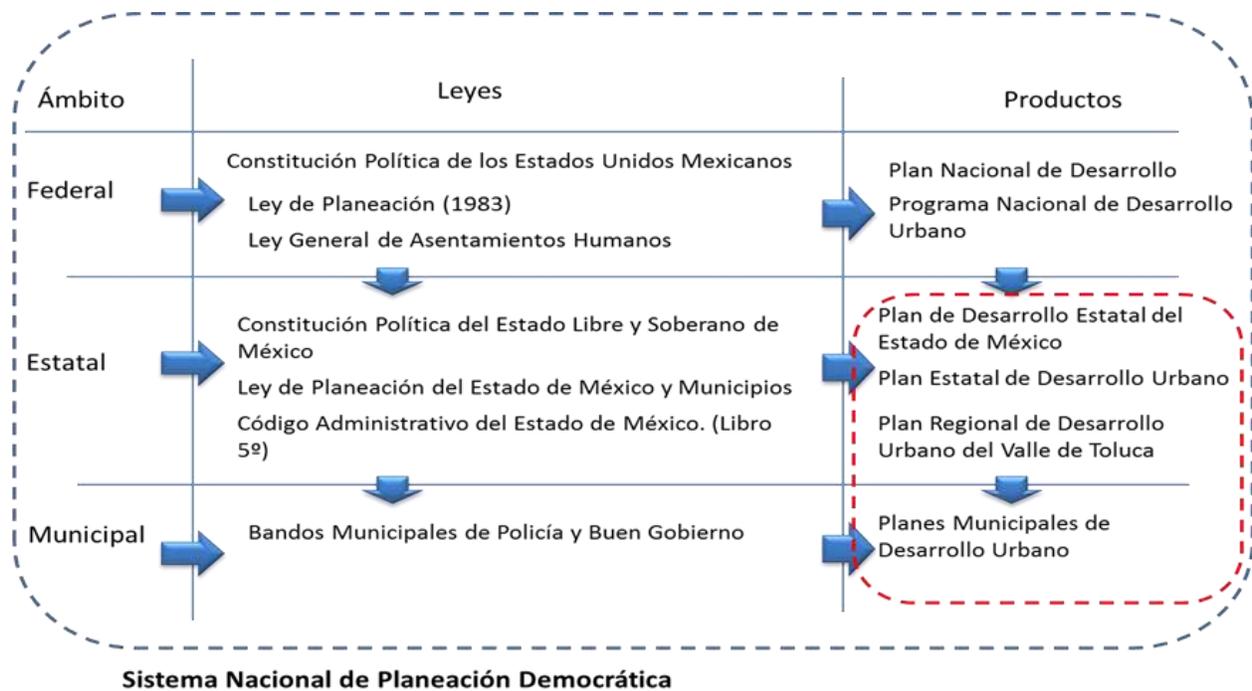
Por lo tanto, aunque ya se había venido realizando pero no con las características enmarcadas en la ley, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano -PEDU (publicado el 11 de junio de 2003) es un producto de dicha política normativa urbana; incluyendo los planes de desarrollo urbano municipal como el de Toluca, instrumentos para el control y regulación urbana. En la reciente modificación del PEDU (2008) se ajustó al Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento 2001-2006⁸⁶; se tenía como consecuencia dicho plan, 118 planes de los 125 posibles, de los cuales 12 se habían modificado, y 5 planes parciales. Además se proponían nuevos retos, mayor colaboración con los municipios bajo una política de *acciones conjuntas* entre órdenes de gobierno y entidades federativas, *fortalecimiento de la planeación urbana* en forma integrada, actualizando los planes municipales y *concordarlos* al nuevo PEDU, la creación de un Observatorio Urbano (fungiendo también como evaluador), desarrollar nuevos esquemas de participación social (incluyendo una amplia difusión de los planes) y buscar la desregulación administrativa. Como instrumentos de regulación, se vuelve a invocar la

⁸⁶ A la fecha ya fue modificado para este periodo de gobierno federal

revisión continúa de la normatividad vigente, leyes y reglamentos, con el sector privado crear mecanismos para concesión y de fideicomisos.

En términos generales, el cuadro siguiente muestra la forma en como “normativa y legalmente” los procesos de toma de decisiones se ven enmarcados en las dependencias en materia urbana, hasta llegar a lo local; es decir, los municipios mexiquenses.

Esquema 9: Marco de actuación en materia urbana de los actores



Fuente: elaboración propia

Aunque cabe señalar, que si bien este marco es general, no todos los municipios actúan de la misma manera, sino que también hay condiciones y capacidades internas que, de acuerdo a las normas, pueden ser más o menos amplias en cuanto a descentralización de decisiones con respecto al gobierno estatal. Con respecto a los actores “no gubernamentales” –incluye sociales y económicos- tienen ciertos derechos a participar según la Ley de Planeación y el Libro 5º del Código Administrativo del Estado de México;

en este tenor, su participación (en teoría) se manifiesta en las diferentes etapas del proceso de planeación (diagnóstico, pronóstico, programación, ejecución, control y evaluación) e incluye, supuestamente, una forma de “realimentación” a las mismas normas y a los planes; es decir, una especie de “actualización”.

Otras normatividades de orden estatal que complementan al Libro 5º, son el Código para la Biodiversidad del Estado de México, cuya esencia es impulsar y promover la conservación, la preservación, la rehabilitación, la remediación, el mejoramiento y el mantenimiento de los ecosistemas, la recuperación y restauración del equilibrio ecológico, la prevención del daño a la salud y deterioro a la biodiversidad y los elementos que la componen en su conjunto, la gestión y el fomento de la protección al medio ambiente y la planeación ambiental, el aprovechamiento y el uso sostenible de los elementos y recursos naturales y de los bienes ambientales, la internalización y la distribución en forma justa de los beneficios y costos derivados sustentados en proporcionar certidumbre a los mercados en el marco de las políticas establecidas para el desarrollo sostenible en el Estado. Además de considerar el reglamento respectivo.

Las normas de carácter local en materia urbana están contenidas en el Bando Municipal de Toluca y el Código Reglamentario, teniendo ambos una alineación a los contenidos del libro 5º del Código Administrativo del Estado de México Asimismo en la actividad urbana el manual de organización del IMPLAN fija las actividades a que tiene lugar en materia urbana; por ejemplo señala que éste debe “Definir, diseñar, elaborar y proponer el conjunto de planes, programas, manuales y acciones que orienten estratégicamente la política urbanística y ambiental del gobierno municipal, la gestión territorial municipal, así como la planeación de los servicios públicos”

Por el otro lado, los planes fungen como producto del sistema de normas en materia urbana (dichos planes también son parte del Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano), pero a la vez se convierten en instrumentos de observancia municipal para el desarrollo de la actividad urbana en el territorio municipal. Dichos instrumentos rigen los destinos y usos de suelo “factibles”, teniendo en cuenta cierta flexibilidad que las mismas normas le atribuyen, pues los particulares pueden solicitar modificaciones a las políticas o a los usos de suelo asignados en los planes aprobados.

6.6.2. Arreglos institucionales en el comportamiento de los actores

Uno de los principales arreglos formales genéricos para los actores en la consecución del funcionamiento del IMPLAN es el Manual de Organización⁸⁷, en el cuales se señala que la armonización entre el quehacer público y las necesidades sociales debe partir, invariablemente, del conocimiento certero de la dinámica de ocupación del suelo y del desarrollo urbano por parte de los tomadores de decisiones, toda vez que la creciente complejidad de estos procesos requieren una atención especial y la definición de políticas públicas estratégicas por parte del gobierno municipal para ordenar y propiciar el desarrollo del municipio, bajo condiciones de equilibrio y sustentabilidad, considerando además su función en el ámbito metropolitano.

Aunado a lo anterior, se menciona que tiene como finalidad “... definir y distribuir las responsabilidades que deben atender las unidades administrativas que lo integran y con ello guiar el desempeño de los servidores públicos en un marco de orden y transversalidad en la realización de las actividades cotidianas.”, lo anterior bajo una

⁸⁷ Publicado en Julio de 2014

estructura orgánica y un organigrama, que representa jerárquicamente la forma en que está integrada y organizada la unidad administrativa, el objetivo y las funciones de cada área que la componen. Asimismo, si hay “otras” actividades que se requiera por parte de “presidencia” ésta podrá solicitarles a los actores que conforman el IMPLAN su realización.

Como se ha visto, en las funciones asignadas al IMPLAN en el manual, especifica en gran parte la cuestión urbana, en cuyo caso, los actores no pueden ejercer otro tipo de funciones que no tengan que ver con la planeación urbana, la movilidad, sustentabilidad, entre otros; considerando la “obediencia” sobre las necesidades que desde “presidencia” se puedan manifestar.

El manual establece, también la actuación de las áreas que conforman el Instituto, definiendo los objetivos de éstas y sus funciones. Las áreas son: Delegación Administrativa, Unidad de Movilidad Municipal, Unidad de Identificación de Fuentes Alternas de Financiamiento, Subdirección de Planeación urbana Sustentable, departamento de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, Departamento de Vinculación de Regional y Metropolitana, Subdirección de Planeación y Política Ambiental, Departamento de Planeación Ambiental, Subdirección de Proyectos y Planeación de Obra, Departamento de Equipamiento , Mobiliario Urbano y Legibilidad, Departamento de Patrimonio Municipal y el Departamento de Proyectos. En la siguiente tabla se muestra la forma en que la actividad al interior de la organización de cada actor debe de estar sujeta.

Tabla 10: Actividad central de los actores por área del IMPLAN

Unidad	Función central del actor
Delegación Administrativa	Planear, organizar, coordinar, tramitar y controlar las acciones en el suministro, administración y aplicación de los recursos humanos, financieros, materiales y servicios generales o técnicos necesarios para el eficiente y eficaz funcionamiento de las unidades administrativas del Instituto Municipal de Planeación
Unidad de Movilidad Municipal	Analizar, investigar, definir, integrar y proponer los programas, lineamientos y normatividad, así como diseñar infraestructura y equipamiento para el buen funcionamiento de la movilidad en el municipio de Toluca, aplicando criterios de integralidad, sustentabilidad, sostenibilidad, accesibilidad universal, considerando la interacción e impacto de los fenómenos metropolitanos y regionales
Unidad de identificación de fuentes alternativas de financiamiento	Identificar y participar en la programación, gestión, seguimiento, evaluación y comprobación de recursos para consolidar la integración y ejecución del Programa Anual de Obras, con proyectos prioritarios y factibles con la orientación de un presupuesto basado en resultados, valorando la factibilidad técnica y financiera de cada propuesta definiendo un criterio enfocado a desarrollar acciones con una visión de corto, mediano y largo plazo.
Subdirección de Planeación Urbana Sustentable	Proponer y fomentar un ordenamiento territorial y desarrollo urbano participativo, que por medio de la evaluación constante de los instrumentos, propuesta de nuevos y vigilancia de su aplicación, responda a los retos del contexto urbano y metropolitano; en congruencia con las políticas sectoriales y niveles superiores de planeación; así como a una visión integral, humanista, transformadora y de largo plazo para posicionar al municipio como líder y referente en materia de competitividad, sustentabilidad y equidad urbana.
Departamento de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial	Revisar, elaborar y emitir dictámenes técnicos, opiniones y visto bueno sobre los expedientes que le sean turnados, referidos al rubro de normatividad urbana y planeación territorial, derivando de éstos propuestas técnicas y estrategias en la materia.
Departamento de vinculación regional y metropolitana	Generar, promover, establecer y mantener vínculos con organismos públicos, privados, locales, regionales, nacionales e internacionales, instituciones financieras y asociaciones privadas, a fin de crear una relación de trabajo que permita obtener insumos necesarios para el desarrollo de proyectos conjuntos de impacto metropolitano, en beneficio del Municipio de Toluca.
Subdirección de planeación y política ambiental	Identificar, registrar y actualizar las prioridades urbano-rurales ambientales del municipio y definir políticas, programas y proyectos de carácter ambiental para planear, implementar,

	supervisar y evaluar programas y acciones de preservación, restauración, mejora del medio ambiente, promoción del desarrollo sustentable, así como diseñar lineamientos generales para fortalecer la educación ambiental en territorio municipal.
Departamento de planeación ambiental	Identificar, analizar, elaborar y proponer programas, políticas públicas y proyectos específicos que armonicen la planeación del desarrollo urbano-rural y promuevan el ordenamiento ecológico territorial con una cultura de protección, conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos y áreas naturales protegidas existentes en el Municipio de Toluca.
Subdirección de proyectos y planeación de obra	Elaborar, establecer y difundir la metodología para planear, estudiar y diseñar proyectos estratégicos a nivel conceptual así como propuestas técnicas de intervención para la construcción de obras de mejoramiento del equipamiento y mobiliario urbano, movilidad, imagen urbana, patrimonio municipal y legibilidad, con un enfoque de sustentabilidad y funcionalidad.
Departamento de equipamiento, mobiliario urbano y legibilidad	Generar y sistematizar los lineamientos aplicables al equipamiento y mobiliario urbano municipal, garantizar la legibilidad y accesibilidad universal a las y los usuarios (as) de los diferentes equipamientos y espacios públicos y administrativos del municipio, con propuestas técnicas de diseño y operatividad, tomando como referencia las necesidades sociales del municipio.
Departamento de patrimonio municipal	Diseñar programas, proyectos y lineamientos técnicos tendientes a proteger, conservar y restaurar el patrimonio cultural municipal y a validar acciones de intervención, administración y control que contribuyan a la recuperación y preservación de la memoria histórico-cultural del municipio, de su Centro Histórico y de los centros delegacionales con valor cultural y que posibiliten establecer jerarquías y prioridades para su administración y control y que se constituyan en un detonador local de actividad social, cultural, comercial, turística, etc.
Departamento de proyectos	Diseñar propuestas arquitectónicas encaminadas a dar solución a problemáticas sociales y urbanas a través del desarrollo, análisis y coordinación de proyectos y anteproyectos que estén en concordancia con los planes y programas de desarrollo municipal, el estado y a la federación; así mismo que estén apegados a la normatividad vigente y en el que sean congruentes con criterios de accesibilidad, legibilidad, sustentabilidad e inclusión, propicien el desarrollo urbano ordenado, la apropiación e identidad, la convivencia y cohesión social, así como la prevención de la violencia y delincuencia.

Fuente: Elaboración propia con base en el Manual de Organización del IMPLAN

Adicionalmente, el Manual de Procedimientos Administrativos del IMPLAN especifica con “exactitud” las responsabilidades de los puestos que integran el instituto, lo que se debe de hacer por parte de los actores en sus respectivas funciones asignadas, las formas de coordinación y las rutas críticas a seguir.

Dichas actividades regidas por una serie de valores institucionales como son:

Toluca es... *Valores*

Los tres principales valores que guían nuestros comportamientos son:

Toluca es...*Honestidad*, porque practicamos la rectitud en nuestro quehacer cotidiano, respetando la verdad sin desviaciones.

Toluca es...*Responsabilidad* que lleva a conducirnos con estricto apego a la ley, colaborando en equipo, definiendo nuestras prioridades y cumpliendo nuestras obligaciones con transparencia, conocimiento de causa y conciencia.

Toluca es...*Congruencia* porque actuamos de acuerdo a lo que pensamos, sentimos y decimos, anteponiendo la verdad y alineando a nuestras actitudes, aptitudes y procedimientos a las estrategias que son propias de un Municipio Educador, Humanista y Eficiente. Dichos valores están contenidos dentro del Bando Municipal de Toluca.

Adicionalmente, el Código Reglamentario también otorga atribuciones, principalmente a los actores en puestos directivos. De igual manera, define las relaciones contractuales entre los actores y la administración pública municipal, además de la relación entre el espacio de trabajo y el “servidor público” y sus relaciones de convivencia en éste (sobre todo en cuestión de higiene). Otro orden normativo a la conducta de los actores del IMPLAN, (aunque también es genérico) es el relativo al Código de Conducta y Ética que como Servidor Público de la administración pública municipal debe cumplir. Se señala en dicho código la prevención de la corrupción por parte de los servidores públicos, la

rendición de cuentas y transparencia de la actividad del servidor público, en el contacto con la ciudadanía bajo criterios de “calidez” y principios de legalidad, honradez, lealtad, honestidad, responsabilidad, congruencia, vocación de servicio e imparcialidad. Como esencia del Código, se pretende “fortalecer” la identidad de los servidores públicos, generando sentido de pertenencia y orgullo en la organización gubernamental. Un aspecto importante en este ordenamiento es la Carta Compromiso que asumen y firman los actores para comprometerse al respecto y conducción bajo los criterios del Código y las demás normas que le asignan sus funciones, Carta que se firma de manera anual. En este Código son de observancia a la conducta en el ámbito laboral los valores siguientes: legalidad, honradez, transparencia y rendición de cuentas, imparcialidad, identidad, responsabilidad, justicia, igualdad, respeto, integridad, tolerancia, idoneidad, profesionalización, colaboración, pro-actividad, comunicación efectiva, trabajo en equipo, actitud de servicio, solidaridad y entorno cultural y ecológico.

Arreglos institucionales desde otros órdenes de gobierno. Si bien el funcionamiento y las formas de comportamiento son definidos en su mayoría y de manera muy específica por el manual y los códigos ya señalados; también hay otros que contribuyen a que el comportamiento de los actores esté dentro de los márgenes de comportamiento en el que la Institución se ha definido. En este sentido, se encuentra el Bando Municipal como el inmediato superior, pues define no sólo la existencia del IMPLAN, sino también criterios de funcionalidad, de coordinación entre las áreas municipales y con los otros sectores. Administrativamente, podemos encontrar también la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y Municipios, la propia Constitución Política del Estado libre y Soberano de México y la Federal. Además, en términos de sanciones, aparte del Bando Municipal y el Código

Reglamentario, está el Código de Procedimientos Administrativos y Penal, en su caso por comportamientos o conductas que rebasan los preceptos definidos en ésta.

Con respecto a los arreglos informales, al interior del IMPLAN se gestan mucho a partir de las capacidades del titular, pues manifiesta una flexibilidad y confianza hacia los actores que integran el instituto, además de que ellos también lo perciben de esa manera. Esto se proporciona más cuando comentan que la informalidad interna en las solución de problemas que emanan de las sociedad son abordados en una especie de mesa de discusión en donde todos los subdirectores (principalmente) y los encargados de las unidades tienen la facilidad de participar y emitir su plena opinión, de tal manera que realimentan las soluciones desde la perspectiva de cada uno con respecto al área en que se encuentran.

6.6.3. La relación estructura agente

Considerando que estructuralmente los actores tienen definidos dentro de un sistema de reglas y comportamientos el seguimiento de las políticas urbanas contenidas en el sistema nacional de planeación democrática y en el sistema de normas; también debemos considerar que los actores tienen libertades para decidir; así como perseguir sus propios objetivos al interior de la organización. De esta manera, la interacción entre estructura y agente en la toma de decisiones trae consigo una serie de reacciones para sortear los asuntos que día a día enfrentan.

Debemos considerar que los arreglos a la actividad urbana y aquellos al comportamiento son determinantes para el actor (es) en la organización. Sin embargo, esta determinación no significa que éste no tenga márgenes de libertad tanto individuales como colectivos.

De esta manera, la cosmovisión del actor en la organización se puede inferir de diferentes maneras. Entonces, consideramos que el Sistema Nacional de Planeación

Democrática, a través del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y el Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano (Estatal, regional, sectorial, municipal y parciales) otorgan pautas a considerar en la interpretación de la dinámica urbana y las políticas de orientación general para el desarrollo urbano. A través de ellos se define el panorama general de la problemática urbana, pero también de los recursos naturales, sociales, económicos, culturales, entre otros, existentes en el territorio, según el alcance del plan (es decir en términos de escalaridad). Además de aportarles las herramientas con información más o menos precisas que orientan las decisiones ya sean individuales o colectivas para los miembros de la organización; pues como son instrumentos formales, se usan como una especie de soporte de las decisiones.

Por el otro lado, el sistema de normas no sólo indica la planeación del desarrollo urbano en el ámbito de su competencia, sino otorga también los elementos y procesos para llevarla a cabo, tales como el contenido mínimo de los planes, los requisitos para la otorgación de licencias urbanas, los procesos y formas de participación de los diversos órdenes de gobierno en los casos específicos de licencias (como los conjuntos habitacionales, obras en centros históricos, obras con alto impacto de riesgo, etc.); las obligaciones y derechos tanto de los actores gubernamentales como de la sociedad civil. Es claro, por ejemplo, que una orientación en particular del sistema de planes hacia la actividad de los actores en la organización es la parte metropolitana. El proceso de metropolización trajo consigo que los actores se involucraran y orientaran sus acciones y esfuerzos a ésta. Con la actualización, el modelo de ciudad viró hacia la ciudad compacta y vertical, así como a la movilidad y la sustentabilidad; lo cual propició que muchas de las estrategias, acciones y políticas urbanas observen estos lineamientos. Así, los actores entran en esta dinámica.

Como hemos dicho no hay un determinismo absoluto, pues gozando de una autonomía relativa, los actores generan sus propios recursos para enfrentar problemas dentro de la organización y los provenientes de actores externos, haciendo uso de las posibilidades que la institución le ofrece o permite.

Por ello, entender desde la percepción del actor esta relación estructura agente es un indicador de cómo se da esta relación. Al respecto, en el análisis de la información recaba encontramos diversas inferencias.

Como en la normatividad no se especifica la forma de organización en que se aborda la política urbana, sobre todo como parte de la estructura orgánica municipal, da pie a que cada organización municipal busque los medios y recursos, de acuerdo a sus capacidades, de abordarla. En el caso de Toluca, se optó por la fragmentación de la política urbana, de tal manera que una sola dependencia no llevara todas las fases (diseño, ejecución, control). Así, la creación del IMPLAN y la forma en que se organizó la política urbana implicó la movilización de recursos. Podemos decir, se adquirió otra forma de gobierno en torno a la política urbana; o en términos de Hibou (2013), Bayart (2011) y Mitchell (2015) una reconfiguración en la forma de gobernar (en este caso sobre la política urbana) o la percepción de Estado en el imaginario desde el actor social.

La coordinación interinstitucional es otra de las formas en que el sistema de planes y normas establece como esencial en la conducción de la política urbana. En este caso sobre la base de la coordinación metropolitana. Como hemos señalado, la visión metropolitana es esencial y por lo tanto, dado el carácter metropolitano del municipio se propiciaron esfuerzos para llevar a cabo convenios de coordinación intermunicipales entre municipios metropolitanos. Entonces la orientación del Plan Regional sobre la Zona y Región Metropolitana facilitaron estas acciones. Sin embargo, su origen fue más

político, pues fue a partir de la relación entre presidentes municipales y como compromiso de campaña para generar estos procesos de coordinación. La pertenencia de los cuatro a un mismo partido fue trascendental, de ahí la importancia de ello, más aún que dichos compromisos fueron firmados ante notario público⁸⁸.

Este acontecimiento propicio que en la estructura del IMPLAN se diera cierta prioridad a lo metropolitano, de tal forma que se creó la unidad respectiva, además de incluir la visión metropolitana en la actualización del plan de desarrollo urbano. Incluso los actores del IMPLAN se contemplan no sólo como pioneros en el tipo de organización.

Por otro lado, los actores perciben limitantes para el desempeño de sus actividades. Es claro que los recursos económicos no son sujetos de influencia por parte de ellos; esto significa que existe dependencia presupuestaria y por lo tanto se ajustan a estructuras superiores. Esto lo señala T1 en el siguiente estrato de la entrevista:

“... hay recursos que vienen etiquetados, vemos como lo arropamos para que se ejerza....” Además de reconocer que propuestas federales y estatales vienen ya definidas, como “...por ejemplo el proyecto del tren... [en vez de verlo como problema, señala:] “...cuando conocemos el trazo... mejor planeamos mejor verlo como una oportunidad, tratar de conciliar y opinar...”

No obstante de reconocer esta limitante, la posición de los actores revira hacia la resistencia o la primacía de estructuras jerárquicamente más arriba, esto lo señala T1:

“Tenemos más control. Con los Diputados en el primer año consiguen recursos y pavimentan calles en zonas irregulares que no cuentan con agua, drenaje o luz y se empieza a consolidar la zona no urbana... fue complicado encontrar la forma

⁸⁸ Fue una estrategia política para refrendar votos y dar mayor legitimidad a las propuestas en campaña

diplomática de decirle no lo podemos seguir haciendo así, pero después de ello se empezaron a tener reuniones en los procesos de definición de obras de intercambio de compromisos, permitió a obras públicas enviarle un programa de obras conciliado”

Esta resistencia, suponemos, bajo la visión de una menor autonomía del municipio con respecto a los problemas locales urbanos. En el comentario, si bien existe ésta, también se observa la disposición a un diálogo-consenso, preocupado porque al municipio se le tome en cuenta para la definición de acciones y proyectos. Incluso comenta un caso en que se nota como al interior de la administración pública, también encontraba puntos de disenso con la presidencia, por ejemplo:

“el rastro que se ubicó en el lugar menos indicado, me costó algunos regañones, pero como no tengo compromiso de algún tipo... me manifesté 3 veces pero le buscaron cómo sustentarlo en otra área.... Yo envié 3 opciones. Me mantuve en mi posición, metí documentos con todo el sustento, lo metió por otra vía... que generó problemas económicos... como políticos, son reactivos a la cuestión social...”

El IMPLAN, si bien juega el papel indicativo de la planeación urbana, junto a las temáticas que ellos establecen en su organigrama para su funcionamiento: planeación y ordenamiento urbanos, planeación ambiental, diseño de proyectos y obras, movilidad, desarrollo metropolitano y regional, gestión de financiamiento y enlace exterior; su función real traspaso meramente estas funciones, pasando a ser clave en decisiones no sólo urbanas, sino también en otros ámbitos de la administración pública municipal, principalmente provenientes u “ordenadas” desde la presidencia. Esta importancia la señala T1:

“De repente fuimos los bomberos del municipio, espero que se consolide.... Todo pasaba por el IMPLAN...”

Esto sin duda marca una contradicción misma en la función del IMPLAN, pues según las normas de comportamiento se debe de dar cabal cumplimiento a las funciones y actividades encomendadas a los actores. Podría decirse que fungían con funciones adicionales, aparte de las establecidas. Sin embargo, esto fue muy estratégico, ya sea desde la presidencia o bien como parte acordada entre ésta y el titular del IMPLAN, pues en sus funciones de los actores que integran el IMPLAN, se señala que aparte de las establecidas, también atenderían aquellas emanadas del Ayuntamiento, la o el presidente municipal.

Esto se identifica claramente en el Manual de Organización del IMPLAN, que en su artículo 3.10, Fracción XIX señala como atribuciones:

“Las demás que le encomienden el Ayuntamiento, la o el Presidente Municipal y las que le señalen el Plan Municipal de Desarrollo Urbano y demás ordenamientos legales”

Esto, sin lugar a dudas facilitó que el IMPLAN fuera considerado como un órgano desconcentrado que apoyara (principalmente en lo técnico) a la administración pública en lo general; incluyendo la actividad central de éste: la planeación urbana.

Ejemplos de estos hay varios, tal y como lo señala T1:

“...el Organismo del Agua y el DIF no tenían proyectos de construcción, salieron de acá...” *Señala:* hay algunas obras que para su autorización tiene que pasar por el visto bueno del IMPLAN, hablo de la obra privada, de la obra pública nosotros determinamos cómo y en dónde de casi todas, pero sí, las más importantes sí

determinamos qué obras se tienen que hacer y dónde se tienen que ubicar, esto le da más congruencia al crecimiento de la ciudad, a las áreas que se tienen que desarrollar y a las áreas que queremos controlar”

La interacción con las estructuras les permitió generar sus propias formas de trabajo, pues no había restricciones a absolutas en la forma de organizarse. Lo cual, podríamos inferir, fue una informalidad al principio y hasta la institucionalización. Esto a razón de que los problemas y las decisiones que se formulaban se basaban en un equipo de trabajo, tipo cuerpo colegiado que discutía los asuntos y que incorporaba a la mayoría de los actores, facilitándoles la participación. Lo anterior, lo constatamos en palabras de T1:

“Este es un equipo de trabajo... todas las subdirecciones... participan, todas pueden traer temas de su área, desde el concepto y se presenta a las demás áreas... si es el de planeación hace una presentación y sabemos lo que están haciendo. Participan todos, subdirectores y jefes de departamento, hacen su propuesta y crítica y entonces tenemos un producto mejor [decisión mejor]”

Incluso resalta la confianza al interior del instituto:

“...todo mundo tiene las puertas abiertas, todo mundo recurre a otras áreas.... Se organizan en eventos... todo mundo participa y aporta. Los canales [de comunicación] son humanos y personales.... [Incluso pueden] “contradecir” al director... son ejercicios muy interesantes.... En ese esquema de participación.... Se capacita al personal a través de Diplomados o cursos”

Y como resultado de esta forma de trabajo, fue la institucionalización de un proceso, que en la percepción de ellos fue innovador, éste fue el Dictamen Técnico, resultado de los debates entre las subdirecciones y departamentos en lo que denominamos como cuerpo

colegiado. Este instrumento, fue esencial, pues detalla el trabajo en grupo y como Instituto. Esto lo detalla A1 en la entrevista:

“...incorporamos un instrumento, que le llamamos nosotros dictamen técnico, a través del cual, aparte de que fue un instrumento consensuado con las demás áreas, en este caso con operación urbana y la Unidad de verificación administrativa fue para darle fortaleza o darle seguimiento a todas aquellas acciones del desarrollo urbano, que se pueden traducir en las licencias de uso de suelo, las licencias de construcciones en cómo interactúan estas y la dinámica que provoca y el impacto que tienen estas en su entorno inmediato y municipal o regional incluso, en ese sentido instalamos el dictamen técnico consensado para aquellas obras de alto impacto, que estaban desde nuestro punto de vista, y desde el punto de vista de los compañeros, sub-regulado, que no estaban ni por el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, ni por el Libro Quinto del Código administrativo, ni por la ley General de Asentamientos Humanos...”

Asimismo, T1, A2, A3 y A4, reconocen a este instrumento. Además, perciben que con este trabajo en conjunto van más allá de la instrumentación del Dictamen, pues advierte A1 que también se da un proceso permite:

retroalimentar la normatividad y ver si está funcionando o no, para saber si esta acoplada a la dinámica que nos exige la actualidad o bien para saber si esa normatividad es aplicada y respetada por los actores solicitantes, eso nos ha permitido tener por un lado esa retroalimentación muy puntal, muy específica en todos estos casos

Es decir, que influyen en la construcción de la estructura, y por lo tanto no sólo restringe la acción de los actores. Esto se aprecia al momento de institucionalizarse dicho

instrumento y se incorpora al sistema de normas formales (en el Manual de Organización y en el Manual de Procedimientos del IMPLAN, así como al Bando Municipal).

Además, se percibió que con esta forma de trabajo hubo una mayor identidad con el IMPLAN, pues al emitirse el Dictamen, se emitía como Instituto, sintiéndose parte de las decisiones tomadas y debatidas en las reuniones/mesas de trabajo. Esta percepción la aborda A1:

“...el dictamen técnico no se emite como una forma de decir, yo subdirección ya lo emití, sino que lo emite como IMPLAN, como IMPLAN es el principal instrumento, como IMPLAN abarca todas las opiniones que tienen las direcciones, para hacer cumplir la normatividad y lo que está establecido en el plan.”

Por otro lado, en dicho cuerpo colegiado, si bien se discuten y debaten los problemas, también tienden a un tipo de bastión que con base en sus análisis, conocimiento del entorno, las normas y las capacidades propias de los actores (todos tienen como mínimo Licenciatura) creen haber concluido en la mejor (o casi única) opción o alternativa. Ya cuando se toman decisiones y se aplican, lo hacen convencidos de la alternativa que como IMPLAN han tomado, convenciendo a los otros actores (de la sociedad civil, principalmente) de su decisión. Esto lo apreciamos en el argumento de T1:

“Si el producto o la decisión beneficia a la mayoría, pues lo tenemos que hacer.... No les estamos pidiendo permiso para la obra⁸⁹, sino que es una obra obligada, le guste a quien le guste por la seguridad de la ciudadanía... luego si pasa alguna cosa... querrán que el municipio les pague” Asimismo, en otro caso señala: La planeación de la ciudad es desde acá... al ciudadano, cuando genera problemas

⁸⁹ En este caso se refería a un asunto o problema en que la ciudadanía se oponía a la remodelación de una obra en el Río Verdiguél, en la que se trataba de embovedar una parte de éste.

le explico el problema y se van contentos con una respuesta... las autoridades auxiliares...a veces piden cosas absurdas, pero les hacemos razonar y les explicamos nuestro proyecto”

Dentro del argumento total de T1 pudimos percibir una contradicción, pues por un lado ve al ciudadano como problemático y se trata de convencer de su “error”, por el otro, en un estrato previo señala que “el ciudadano es fundamental para el funcionamiento de la ciudad”, lo que nos hace pensar que estratégicamente y con base en el conocimiento profesional, observa lo que conviene a los intereses que en el IMPLAN se establecen; es decir, que a veces lo ve útil y a veces problemático y sin fundamento del problema. Esto, por ejemplo, demuestra acciones que la estructura le permite llevar a cabo, sintiéndose con la libertad de abordar el (los) problema (s) de manera desde su cosmovisión y sentido.

Estas interacciones entre la estructura y agente (individual y colectivamente), desde nuestro parecer están mutuamente influidos. Lo anterior, según nosotros, es debido a la reciente creación del Instituto y la evolución de su definición e institucionalización. Sin embargo, por ser aún incipiente, deja ciertas libertades a los actores en la toma de decisiones. No obstante, el sistema de normas en materia urbana, sí delimita en sí la actividad que éstos desarrollan en materia urbana. Para el caso de las licencias, ellos sólo forman parte en el proceso y no lo llevan a cabo en su totalidad, pues participan principalmente como punto central para su aprobación.

Esta interacción les ha permitido trabajar más o menos con libertad. Sin embargo, sí hay un control (hasta cierto punto, podríamos decir, excesivo) interno. Pues deben cumplir con un horario específico de trabajo (entrada y salida), pero lo que nos pareció más

impresionante en este control es que a cada momento que solían salir, debían informarle y registrarlo (incluso para comer –esto lo percibimos en campo como parte de nuestra observación; además que desde la secretaria de la dirección general, se llevaba un control de la agenda de los subdirectores; lo constatamos en el sentido de la respuesta por parte de la secretaria del director, pues señala que para entrevistarnos ellos verían cuando nos agendaban en la agenda del director. Aunque esta impresión fue al principio, posteriormente nos dijeron en lo informal, que no era tan estricto como se veía, incluso algunos negaron que ellos manejen sus agendas de trabajo.

Se aprecia pues la existencia de una horizontalidad en las decisiones que toman y que la estructura les permite llevar a cabo esta forma de trabajo. Otro punto es la confianza al interior de la organización, debido principalmente a la identidad que guardan con ésta. Además, una de las ventajas que, según los entrevistados sugieren, es la informalidad en la forma de trabajo en casi la mayor parte de las relaciones entre los actores. La formalidad, casi siempre se emplea hacia afuera.

Esta interacción entre estructura y agencia ha permitido una forma de trabajo hacia afuera de forma coordinada, más que como actor individual, como un colectivo, como señalan ello, como IMPLAN. Esto se refleja en la formación de una red compleja entre los actores del IMPLAN y aquellos económicos y civiles. Así, en el siguiente apartado damos cuenta de la constelación de actores y la construcción de red (o redes) que identificamos en la información recabada.

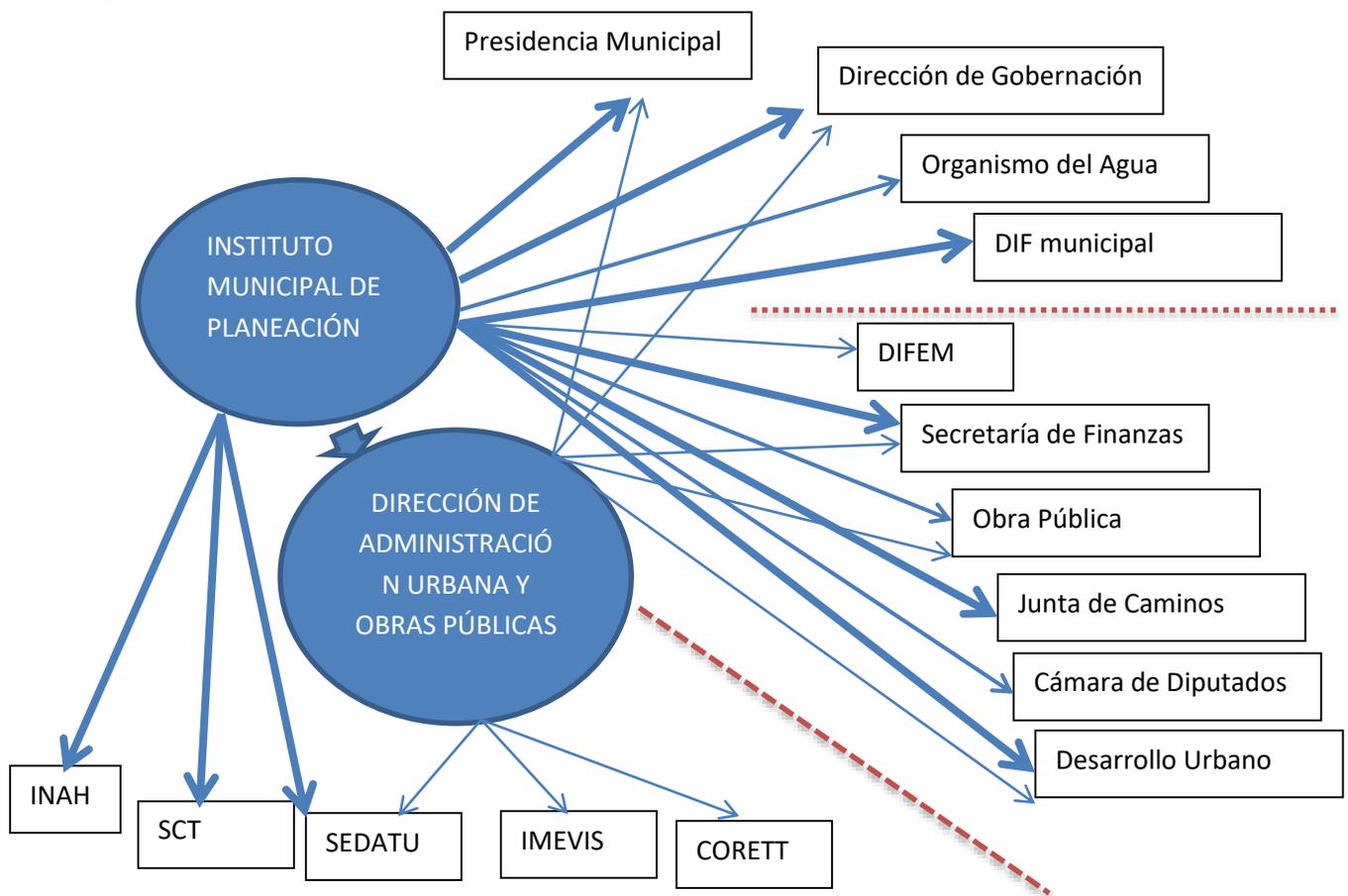
6.7. Identificación de la constelación de actores y formación de la red

La reestructuración sufrida en la administración pública municipal y por ende en la política urbana, según los actores que direccionan las áreas señaladas, ha implicado que haya relaciones e interacciones, principalmente entre ambas (IMPLAN-Dirección de Administración Urbana y obras Públicas); sin embargo, ello no implica que ambas no tengan fortalezcan relaciones con otras dependencias no sólo de la estructura organizacional del ayuntamiento de Toluca, sino también con otras del gobierno estatal y del gobierno federal, habiendo coincidencias en algunas de estas interacciones.

Así, según la información recabada, el Instituto Municipal de Planeación interactúa e interrelaciona con las siguientes áreas (en términos intergubernamentales): Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas, con la Dirección de Desarrollo Económico, Dirección de Gobierno, el Organismo del Agua y el DIF municipal, entre otras áreas; a nivel estatal, con el DIFEM, con la Secretaría de Finanzas, de Obra Pública, Junta de Caminos, Cámara de Diputados, Secretaría de Desarrollo Urbano, entre otros; a nivel federal, con la SEDATU, la Secretaría de Comunicaciones y Transporte y el INAH, entre otros. Podemos destacar que estos actores señalaron la importancia de entablar canales de comunicación mucho más formales, con la finalidad de darle mayor certeza a las decisiones que se tomen o consensen. Por el otro lado, resulta que la Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas tiene como eje central para su funcionamiento la ejecución de la política urbana y de las decisiones que se acuerdan y toman en coordinación con el IMPLAN y otras áreas de la administración pública municipal. Esta dirección, a pesar de tener relaciones en la ejecución de obras, también participa en reuniones de gabinete para definir el programa anual de obras. En materia urbana, como se ha mencionado, recurre esencialmente a la opinión conjunta con el IMPLAN, así como

con la Dirección de Gobierno, esencialmente por que a esta última le han asignado la Unidad de Verificación Administrativa; además de que ambas consideran otras dependencias estatales en algunos casos como los conjuntos habitacionales, en los cuales requieren de la autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México, o bien para implantar la política de regularización de la tierra (asentamientos “irregulares”) con la CORETT (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra) e IMEVIS (Instituto Mexiquense de Vivienda Social); entre otras. De igual manera, hay interrelaciones con SEDATU y SEDESOL. Podemos entonces entretejer diferentes relaciones entre dependencias, lo cual nos proporciona elementos sobre la constelación de actores intergubernamentales:

Esquema 10: Relaciones e interacciones interorganizacionales (Intramunicipales e intergubernamentales)



Fuente: elaboración propia

Intensidad de la relación:

Fuerte 

Moderada 

Débil 

Otra constelación de actores, pero ahora con la sociedad civil y el sector privado se manifiesta de la siguiente manera:

Esquema 11: Relaciones interorganizacionales (sector privado y de la sociedad civil)



Fuente: Elaboración propia

Intensidad de la relación:

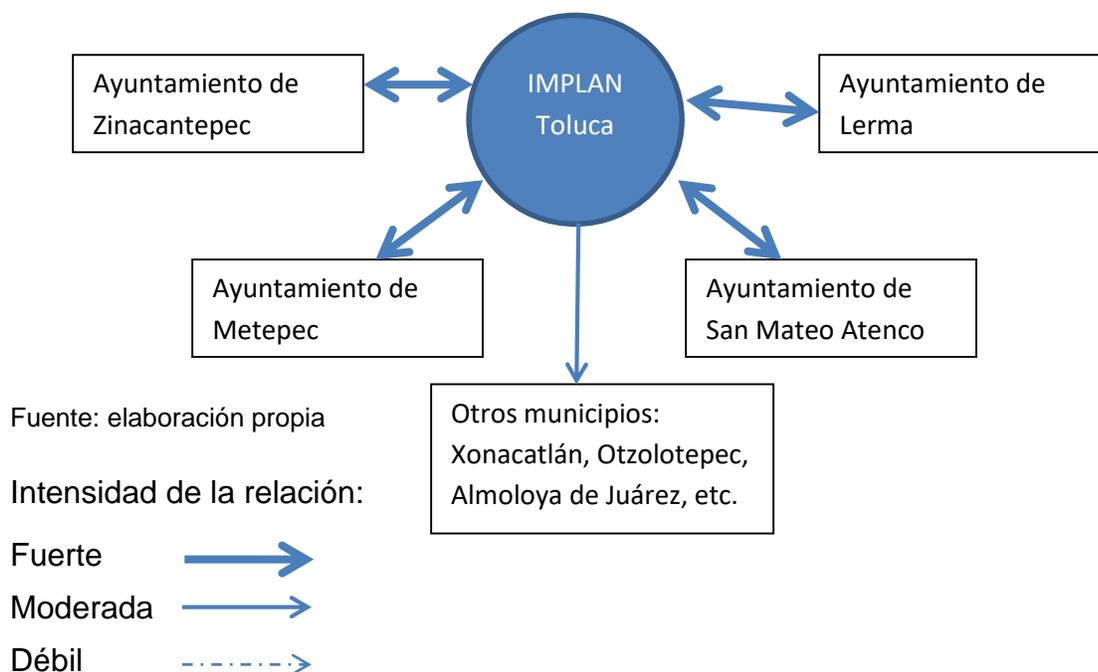
Fuerte 

Moderada 

Débil 

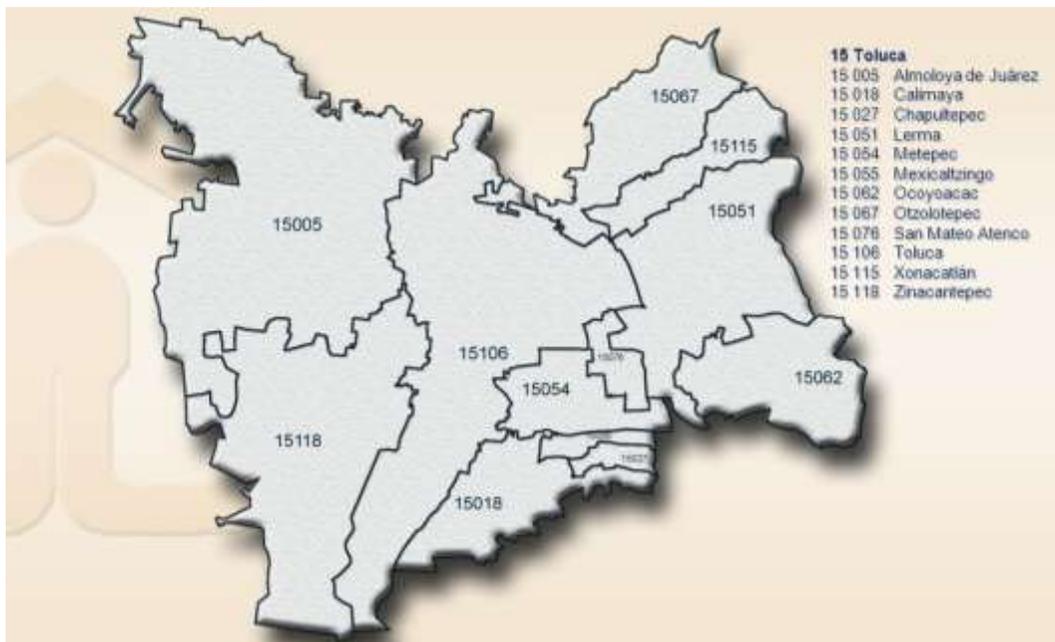
Por otro lado, si bien se han señalado los actores que intervienen en la Política Pública y se inmiscuyen en los procesos de toma de decisiones en mayor o menor grado, otros actores que se integran a estos son los símiles a la organización gubernamental local, es decir inter-municipal, lo anterior en virtud de las características urbano-metropolitanas que comparten. En este sentido la conducción de una política urbana con criterios metropolitanos. Al respecto, si bien se señalan 12 municipios conurbados, la relación no se da con todos. En el siguiente esquema se muestran las principales relaciones inter-municipales que han gestado, y que se incorporan como otros actores en la conducción de la política urbana.

Esquema 12: Relaciones intermunicipales generadas desde el IMPLAN



Una de las razones de esta relación intermunicipal es por la proximidad geográfica y conurbada entre los municipios, pues comparten problemáticas en común. Por el otro lado su relación se dio a partir de un Convenio general de coordinación de acciones para la atención de los compromisos metropolitanos”. Dado a partir de un compromiso desde campaña electoral entre las cinco presidentas municipales.

Mapa 5: Proximidad geográfica: Municipios de la ZMVT

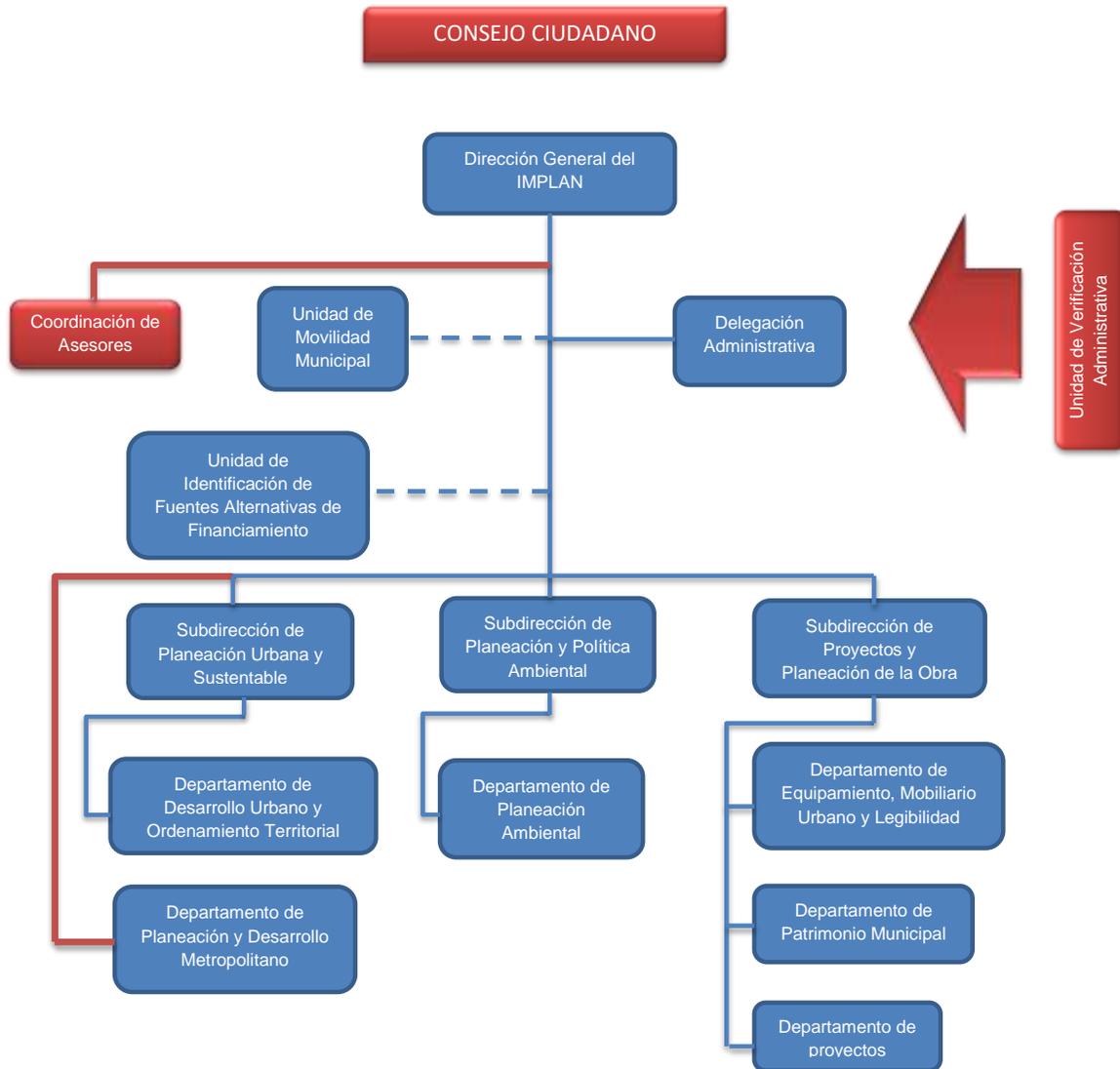


Fuente: INEGI, 2005

6.8. Identificación y análisis del proceso de decisión

El proceso de decisión no es tan lineal como usualmente se plantea. En este caso, existen diversas aristas en torno a él. De acuerdo al análisis de la información recabada, otros actores se integran a los procesos decisorios en el IMPLAN, incluso observamos otra estructura orgánica de éste.

Esquema 13: Organigrama real del IMPLAN



Fuente: Elaboración propia con base en el Organigrama del manual de Organización del IMPLAN y en la información recabada.

En este sentido, en las decisiones que se toman en el IMPLAN muchas veces se involucra el Consejo Ciudadano y los asesores externos. Se involucran tanto en la identificación de problemáticas, la forma de abordarlos y en las decisiones finales. Ello depende del valor que le imprimen los actores a los problemas identificados.

En la toma de decisiones se hace a través de un cuerpo “colegiado” integrado por las subdirecciones y departamentos del instituto, en el cual se discuten los problemas y se llegan a acuerdos consensuados. En estos acuerdos se define cómo abordar el problema y si hay soluciones, se decide si hay cambios, lo anterior con la finalidad de llegar a soluciones o decisiones “consensuadas” entre los actores.

La entrada de los problemas o asuntos que aborda el IMPLAN, se da de diversas fuentes, de los ciudadanos (de manera individual), de colectivos (grupos organizados como los patronatos), del sector empresarial, de otras áreas que conforman la administración pública municipal, de la Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas (es con la que tiene mayor relación) y aquellos que se identifican al interior de la organización (IMPLAN).

6.9. La gobernanza y la organización

Hemos entendido que las decisiones que se toman de los asuntos urbanos dentro del IMPLAN sugieren el involucramiento de los diversos y heterogéneos actores y que éstos se van integrando conforme los intereses son trastocados. Sin embargo, de acuerdo al concepto de gobernanza y considerando que ésta, como una forma de gobierno, en la que se trata de dar cabida a los actores de la sociedad civil en los asuntos públicos, en este caso los urbanos, hemos considerado dimensiones que nos permitan conocer o reconocer su existencia en la actividad del implan, considerando que lo estamos vislumbrando desde la percepción de los actores y de información documental recabada, así como la observación hecha en campo durante las visitas a las instalaciones del instituto.

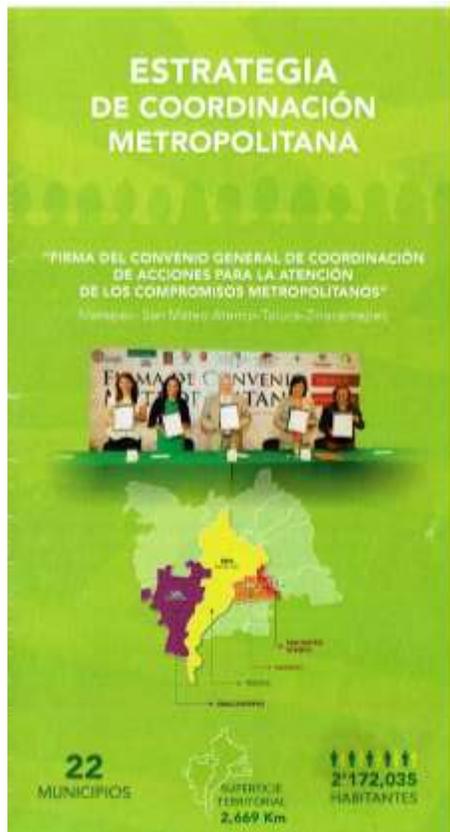
Retomando las dimensiones propuestas para el análisis de la gobernanza: coordinación, horizontalidad, lazos de confianza, relación con el sector privado-social y el manejo del conflicto; y de acuerdo a la información de los actores, analizamos cada una de ellas.

Para el caso de la *coordinación* que referida, sobre todo en términos de convenios del IMPLAN con otras organizaciones; hemos visto en la formación de redes previamente graficada que sí se dan relaciones con organizaciones o instituciones. En este caso, se tiene el Convenio General de Coordinación de Acciones para la Atención de Compromisos Metropolitanos. Este convenio está signado sólo por cuatro municipios, los cuales son: San Mateo Atenco, Zinacantepec, Lerma y Toluca, cuyo origen proviene de “compromisos” pactados en campañas. Se trata sobre todo de una estrategia metropolitana convenida entre los municipios participantes con el afán de atacar problemas comunes metropolitanos. Dichos compromisos signados, son comentados por A4, al señalar:

“... 4 de los 22 ayuntamientos que conforman la ZMVT, que son Metepec, Zinacantepec, San Mateo Atenco y Toluca en el 2012 cuando andaban las cuatro presidentas municipales en campaña que eran mujeres, generaron un documento de compromisos...”

Estos compromisos se muestran en la siguiente ilustración:

Ilustración 1: Compromisos firmados por los 4 presidentes municipales y su institucionalización



Fuente: Tríptico proporcionado por el IMPLAN

Este convenio es de tipo interinstitucional, siendo acciones pioneras en la visión metropolitana en el Estado. Dicho convenio sugiere la coordinación entre los cuatro municipios, pero según A4, se involucraron más actores, según un estrato de la entrevista:

“... establecimos en esa matriz funcional, de cómo íbamos a involucrar a los diferentes órdenes de gobierno para establecer una transversalidad entre el gobierno federal, el gobierno estatal y las áreas de cada uno de los gobiernos locales...”

Otro convenio, aunque no nos informaron su formalidad, es el relacionado con la UAEMex, en el sentido de incorporar en el IMPLAN a alumnos en carácter de prestación servicio social, tal y como lo señala A4:

“... tenemos contacto con la facultad de planeación, la de arquitectura con la Pots y nosotros hemos reclutado a jóvenes en su servicio social y prácticas profesionales y ellos han estado permanentemente con nosotros y de gran utilidad.”

Dicha visión la ejemplifica con el aspecto de seguridad pública, a lo cual señala:

“... en seguridad pública nosotros teníamos a nivel de gobierno federal la Comisión Nacional de Seguridad, a nivel Estatal la Secretaría de Seguridad Ciudadana, con la Secretaría de Desarrollo Metropolitano y con los gobiernos municipales, las Direcciones de Seguridad Pública y Vial de cada uno de nosotros, la Unidad de Desarrollo Metropolitano y cada una de las áreas afines...”

De hecho, se crea un área de enlace externo cuya función la señala A2:

La función que hace es “de coordinación, de vinculación, de análisis, de establecimiento de contactos y de seguimiento a las funciones que tienen que ver con nuestro trabajo”

Como se aprecia, la cuestión de la coordinación, si consideramos la formalidad e interinstitucionalidad, es más visible; sin embargo, los lazos de manera informal, se manifiestan cuando se crean eventos o reuniones en donde se invita a participar y emitir sus opiniones a diversos sectores, tales como las ONG’s, al sector informal, a las empresas privadas (industriales, cámaras de comercio, etc.). Tal invitación determinada

en gran medida por la orientación y dirección de los actores gubernamentales, en este caso del IMPLAN.

Con respecto a la dimensión de *horizontalidad* puede apreciarse, de igual manera en el Convenio visto con anterioridad. Esto lo observamos entre pares o símiles, pues su origen está definido por problemáticas en común, siendo los cuatro municipios de tipo metropolitano y pertenecientes a la ZMVT. Pero por otro lado, entre actores de las instancias o áreas en materia urbana, estando en la misma similitud de participación.

Esto lo señala en la entrevista A4:

“...convocaba a una reunión, se tiene una orden del día, se leía la orden del día y en asuntos generales surgía alguna otra sugerencia o propuesta de los ayuntamientos, se levantaba una minuta de trabajo,... y se establecían los acuerdos y se daba fecha para el cumplimiento de los mismos, siempre muy formal...”

Lo anterior a pesar de que las áreas encargadas de la política urbana en los cuatro municipios no se definían estructuralmente de la misma manera; lo importante acá era el la discusión sobre la temática metropolitana. La información fluía entre los municipios como con los órdenes estatal y federal, pues como ya se señaló, también ellos eran convocados a los asuntos de su competencia. El acceso a la información, según A1, se maneja a través de un sistema definido desde el gobierno estatal, señala:

“... tenemos un sistema, el INFOEM⁹⁰, en donde la gente [en general la sociedad] pide por correo, por internet ciertas cuestiones...” “... tenía que ver con las políticas

⁹⁰ Se corroboró la existencia de este sistema, y en materia urbana, entre otra información disponibles, se encuentra el plan de desarrollo urbano vigente, las licencias, permisos y autorizaciones que se han emitido.

que se estaban aplicando en ciertos lugares, las políticas urbanas, no fue mayor información que estuviera en contraposición de datos personales...”

En general, sí se tiene acceso a la información en materia urbana, además que el Plan en la materia está a disposición del público en general.

Algunos actores sostienen la importancia de la horizontalidad, como se ha visto anteriormente, pues no es una limitante la forma organizada de cada área municipal para que éstas ejerzan y emitan sus propuestas, opiniones, incluso contradicciones. Y en el mismo sentido, con los lazos de confianza se ve fundamentalmente complementaria a la de horizontalidad. En este caso, se rigen más por la de Transparencia del Estado de México y Municipios y a la Ley de Protección de Datos Personales, pues señala “las respetamos”, lo cual es ambiguo, pues ellos deciden bajo criterios personales, qué es privativo y que no. Esto repercute en cierta limitante al acceso a la información que genere confianza entre ambas partes. Señala, A1 al respecto:

“...obviamente todos aquellos casos que están dentro de esos criterios (datos protegidos), no la podemos compartir, estaríamos incurriendo en esta responsabilidad...”

Para la comunicación con otros actores, se da en su mayor parte de manera formal, lo anterior en virtud de que una de sus actividades principales es la de realizar informes semanales a los jefes inmediatos superiores. Tal y como lo señala A4:

“...es una comunicación formal, es que es importante la comunicación formal, porque de ahí se derivan acuerdos donde tanto el área como yo, día con día,

semana con semana se tienen que generar reportes a presidencia, con evidencias...”

Pero dicha formalidad se da, principalmente con las instancias de gobierno federal, estatal e intermunicipal; un en menor manera con las dependencias de la administración pública municipal, dependiendo de la relación entre los actores que intervienen.

En caso de la dimensión relación con el sector social y privado, uno de los mecanismos institucionales fue el Consejo Ciudadano, que si bien no entra dentro de la estructura del IMPLAN, se proveyó y dio sustento institucional a través desde la administración pública central. Lo anterior en virtud del comentario de A4:

“Con esta administración surge una coordinación muy interesante de *Consejo Ciudadano*, el CC está constituido por un presidente de este Consejo y éste a su vez tiene representantes de diferentes sectores sociales, empresarios, comerciantes, académicos, hasta la misma iglesia, este, de todo tipo y están organizados y tienen diferentes comisiones...” “... interactuamos con ellos, o sea, hay interacción con la sociedad...”

Mecanismo que recababa problemáticas, asuntos, peticiones o cualquier forma de expresión desde los “representantes ciudadanos” y de las organizaciones empresariales o no gubernamentales.

Otro mecanismo llevado a cabo por el IMPLAN fue la realización de un foro metropolitano y de gobernanza urbana. En este mecanismo de participación se involucraron diversos actores, según A4, señala:

“...invitamos a académicos, a especialistas, a expertos, a organizaciones no gubernamentales pero no nomás a este foro, en mesas de trabajo que hemos tenido de medio ambiente, de movilidad, etc...”

En la percepción del actor A4, señala a la inclusión de los sectores social y privado como trascendentales, pues indica:

“...es importante involucrar a todos los sectores de la población de acuerdo a los puntos aquí, porque nosotros gobierno no podemos de manera unilateral tomar decisiones, eso ya no es permitido, ya no debe de ser, tenemos que aperturarnos a escuchar las sugerencias, opiniones, puntos de vista de una sociedad civil cada vez más demandante, cada vez mejor organizada y con mejor visión de la problemática...” y más adelante afirma: “...no concibo un gobierno, sobre todo local si no hace este acercamiento con el sector académico, o firmar convenios con la universidad, estar con las cámaras cúpula del país, estar con diferentes organizaciones no gubernamentales, interactuando, eso es importante, porque nos enriquece...”

Incluso, en la actualización del Plan de Desarrollo Urbano Municipal se ejercieron los foros de consulta ciudadana, lo anterior lo afirma A1:

“...no solo fue al sector social al que se presentó [a participar], fue al administrativo, al sector público, al sector privado, a través de las cámaras de construcción, a los industriales, al consejo ciudadano, a la ciudadanía, al sector académico, en fin todos aquellos que tienen que ver y que están interesados en el tema, se recabaron alrededor de quinientas y tantas asistencias, hubo recabadas también observaciones o implementaciones al plan, etc., de manera formal, escrita a través

de estos foros y a través de la exposición en las mismas oficinas del propio IMPLAN durante estos dos meses que duró la consulta pública...”

Sin embargo, la aplicación de estos mecanismos de participación no significa que haya una cantidad de actores interesados en el tema urbano. Como lo señala A1, “participan más quienes se interesan en este” de lo que interpretamos de igual manera que no sólo en la cuestión urbana en lo general, sino también en el sector de su interés; como por ejemplo la asociación denominada Fundación Tláloc, quien se interesó más en participar en el proyecto de la “ciclovía” De acuerdo a lo expresado por T2, el sector de mayor participación es el privado-empresarial, pues:

“ellos buscan nichos de oportunidad, vienen empresas... y proponen”

Finalmente, y en términos de la dimensión manejo del conflicto, se entiende a este cómo estos ajustes de intereses se van concertando y al final se toman decisiones que confluyen en consensos, o por lo menos en la “percepción” o satisfacción de los intereses en las partes involucradas. Esto se aprecia en el comentario de T1:

“Conflictos... ¡bastantes!, pero se han resuelto por medio de la dirección de gobierno municipal, también se trata de mediar, de consensar; o por medio de los delegados, lo mejor es el diálogo llegar a consensos, que todo mundo esté en la misma línea...”

Ilustrando el manejo de conflictos T1 nos proporciona dicha información con dos casos peculiares. El primero de ellos es el referido a la petición de servicios e infraestructura urbana; dice:

“...ellos quieren tener una calle dos calles, electrificación con postes, y luego empiezan a vender parcelas...”

En este caso, la solución del conflicto fue que en vez de introducir los servicios y ampliar el asentamiento humano; propiciando la compra venta de parcelas, se procedió a proponerles un sistema agroindustrial, de alguna manera la producción agrícola con procesos tecnológicos modernos y que implicara el autoempleo en la zona, con ello se evitaría que pensarán en la urbanización.

El otro caso, según T1, se relaciona al cambio de uso de suelo en una zona forestal; al respecto menciona:

“Otro fue en la zona sur con la modificación del plan.... El uso de suelo lo pusimos como forestal y otra gente quería servicios-comercio; sí, pero eran para forestal. Hubo hasta amenaza de muerte... Yo hago mi trabajo y me gusta hacerlo bien... lo vimos renglón con renglón.... Tú dices que le cambiemos que no se permitirán uso comercial.... Pero le pusimos solamente [en la propuesta desde el IMPLAN] se podrá permitir uso forestal... [a final de cuentas] quedó como ellos querían leerlo y nosotros de cómo queríamos que quedara con respecto a la política en la zona. Negocios que vendan productos agroforestales y fírmale.... Y fue gente agradecida porque ahora está explotando su bosque”

Estratégicamente, la decisión y la posición de los actores del IMPLAN, se ven más como los “expertos” y quienes emiten la mejor solución o propuesta técnica, por lo que tratan de convencer y legitimarla haciendo uso del lenguaje, de tal manera que siendo “lo mismo” pero en otras palabras, sin salirse la propuesta original. A final de cuentas, se solucionaron los conflictos y se llegaron a consensos entre la contradicción de intereses.

De allí la complejidad de los procesos decisorios (continuos). De esta forma, en el primer acercamiento que se tuvo con los actores centrales (Directores y subdirectores); podemos inferir que desde el IMPLAN, al parecer hay mayor sugerencia y manifestación por la participación de los actores económico en el diseño de políticas públicas (siendo pocos los que no comparten esta idea al interior del IMPLAN), así como en las modificaciones que pudieran llevarse a cabo en los diferentes instrumentos normativos como el Plan Municipal de Desarrollo Urbano; o cambios que pudieran efectuarse a petición de terceros. Con la sociedad civil mencionan que.... “Se trata de promover la participación de todos los sectores de la sociedad donde cada una de las partes tiene que funcionar como un todo, aprender unos de otros con el objetivo de mejorar”. La principal forma de participación se da a partir del Consejo Ciudadano que es el órgano superior del IMPLAN y con los delegados y los COCICOVIS, éstos últimos para vigilar y controlar la buena ejecución de las obras y proyectos.

Con respecto al sector económico, se han vinculado con los patronatos, con la Cámara de la Industria y con otros sectores; en general con asociaciones, con líderes sociales, con Universidades e industriales y comerciantes. Una de las principales participaciones de estos sectores se ha manifestado en la modificación llevada a cabo al Plan Municipal de Desarrollo Urbano. Usualmente ellos asisten al IMPLAN con ideas o proyectos y éste manifiesta su punto de opinión bajo un sustento técnico y legal; pero aprovecha su voluntad para hacerles participar activamente en proyectos alternativos.

Podemos ver, entonces que diversas formas de “activación” e involucramiento de los sectores social y privado, según los T1 y T2, permiten no sólo encontrar canales de

participación, sino también de manifestación de intereses en los cuales el diálogo y el consenso son prioritarios. Sin embargo, podemos inferir que muchos de los proyectos son “delimitados” y proyectados, a final de cuentas, a través de un proceso o mecanismos establecido por el IMPLAN, en el cual ellos determinan técnica y legalmente la factibilidad de éstos, yendo encaminados al convencimiento “absoluto” a través de presentaciones justificadas a los diferentes actores.

6.10. El Implan al día de hoy

Como sabemos, las organizaciones nacen, crecen y se desarrollan, pero también llegan a tener un periodo de vida corto, mediano o largo. Este fenómeno se debe a diversas circunstancias, a veces obedecen a cuestiones internas y en otras a factores externos.

Como iniciativa de la administración 2013-2015, la visión no era a un periodo administrativo, pues se sujetaba a diversos preceptos legales como la institución que sostenía la política urbana en constante dinámica, creando, diseñando y procurando acciones y proyectos para control urbano, el crecimiento ordenado de la ciudad y crear los mecanismos de participación junto con la sociedad y el sector privado o en dado caso uno más que el otro. Como parte de la arena política, sobre todo en las organizaciones gubernamentales, se encuentran en el juego de reestructuraciones constantes. A menos que esté estipulada en preceptos u ordenamientos jurídicos de alto rango, tales como la Constitución.

Sin embargo, como parte del juego político en el que puntos de vista son contradictorios y en el cual quien sustenta el poder tiene la capacidad de decidir, se ha manifestado en

la reciente administración, un cambio de visión para la conducción de la política urbana, de tal forma que desapareció el IMPLAN y sus funciones regresaron a la Dirección de Administración Urbana y (ahora) Movilidad Sustentable. Fuentes externas comentan que no había empatía entre los líderes, a pesar de que provenían del mismo partido político. Entonces, la continuidad de las organizaciones, sobre todo en lo gubernamental, nada está escrito.

Conclusiones

Como parte de la reflexión en torno al tema de las decisiones con base en la teoría institucional y el enfoque de gobernanza, podemos hacer varias conclusiones al respecto. De esta forma, debemos reconocer lo complejo de las decisiones dentro de las organizaciones locales, pues diversos factores entran en juego en esta “arena”. Entre muchos otros, las cuestiones de poder, la heterogeneidad de actores en torno a la problemática urbana, las restricciones de estructuras jerárquicas hacia el ámbito local, al sistema de reglas y normas y los procesos dinámicos sociales, económicos y urbanos.

De esta manera, la adopción de una forma de gobierno responde a una visión de los líderes políticos, lo cual no necesariamente garantiza la perpetuación de organizaciones para el ejercicio de la política urbana; pues como al momento en que arriba otra administración con otra visión, asume su postura y “reconfigura” la forma de gobierno y de abordar a la política urbana. Lo anterior en virtud de la consecuente desaparición del IMPLAN, siendo la Dirección de Desarrollo Urbano y Movilidad⁹¹, que a su vez, según un funcionario del Ayuntamiento, no sólo retoma casi el total de las funciones del IMPLAN, sino que le asignan ahora las funciones operativas, quedando la Obra Pública bajo una dirección de manera independiente, más no descoordinada.

El ambiente socioeconómico, político, social y urbano, sin duda sí influye en la congruencia de una estructura municipal; respondiendo, precisamente a postulados emanados de estructuras jerárquicas superiores. Detectamos pues, que cuando el

⁹¹ Dicha acción sucede al inicio de la actual administración. Véase página del propio Ayuntamiento: <http://www.toluca.gob.mx/portfolio/se-instala-el-cabildo-2016-2018-de-toluca-fernando-zamora-morales-toma-protesta-al-gabinete-municipal/>

IMPLAN llevaba a cabo la política urbana, se dio mayor énfasis a la cuestión metropolitana y lo sustentable. Hoy, con esta nueva dirección se prioriza lo relacionado a la movilidad y la visión de ciudad compacta, orientación que se define desde el PNDU. Por lo tanto, los actores se hacen de los recursos (normativos, relacionales, políticos, estratégicos) para enfrentar esta nueva “encomienda”, visión que, de alguna manera está en quien o quienes encabezan la administración pública municipal. Esta visión del titular y el presidente, fijaron metas que trascendían el objetivo inicial del IMPLAN (la política urbana), pues se convirtió en un filtro por medio del cual muchas decisiones de la administración pública municipal pasaban, ya sea por el visto bueno o en el diseño total de proyectos, acciones, entre otras actividades; por lo tanto la política urbana tenía que estar a la par de la función “consultora” de las demás dependencias.

Pareciera que el sistema de reglas restringe en absoluto a los actores; sin embargo, hemos concluido que el grado de restricción depende en gran medida del comportamiento de los actores en los mandos altos y medios y la voluntad de organizarse a la par de las restricciones que le impone la estructura. Por lo tanto el uso de las estrategias en lo individual y colectivo que se manifiestan, lejos de ir en contra de las estructuras, se complementan mutuamente, dando cabida a sortear ciertos problemas sociales que se le presentan a los actores. Hacia afuera, las leyes se manifiestan como una especie de representación de lo que son las instituciones, dando sentido a los actores externos; además representa el grado de coerción en la actuación de estos, pues sus acciones se sujetan a las decisiones que muchas veces se toman en la institución.

Otro aspecto que se considera relevante es el relacionado a la gran cantidad de interacciones con otros actores; sobre todo interinstitucionalmente y con el sector privado.

En el caso del social, se percibe mayor presencia. Esto indica que las relaciones entre organizaciones gubernamentales, lejos de ser inevitables, obedecen a una forma de gobierno que implica, forzosamente, crear mecanismos de coordinación interinstitucional; sobre todo porque ante estos, se puede allegar de recursos públicos. El otro actor que empieza a tener mayor peso en las políticas públicas es el privado y académico. La experiencia del IMPLAN, indica que algunos proyectos fueron conjuntos con el sector privado, donde éste financiaba alguna parte de éstos. Para el caso del académico, las universidades entraron en coordinación para la prestación del servicio social y profesional, así como las asesorías a través de los diversos institutos de ésta (ejemplo el CETA, perteneciente a la Facultad de Planeación Urbana y Regional).

Se reconoce que el IMPLAN se caracterizó por contar con una capacidad técnica que conducía a decisiones que ellos percibían como las “más efectivas”, de acuerdo a la cosmovisión colectiva del problema, por lo tanto, una visión muchas veces de legitimidad sobre las acciones que emprenden los gobiernos locales. Muchas veces los esfuerzos van más dirigidos al sector privado, pues sus capacidades de financiamiento y de disponibilidad son mayores.

Ante dicha presencia de otros actores, la formación de la red en torno a la política urbana, incluyendo lo formal e informal, es amplia; implicando procesos y procedimientos variados, además de una gran carga de actividades a los actores donde no siempre tiene que ver con las funciones asignadas. Esta red, sin embargo, funciona, y los actores gastan gran cantidad de su tiempo en la búsqueda de acuerdos, convenios y formas de coordinación para resolver problemas que impactan a la sociedad y al territorio municipal.

La centralidad del municipio tanto en la región como en la zona metropolitana y por fungir como la capital del Estado de México, le otorga ciertos privilegios competitivos. Esto le ha permitido ser artífice en la creación de convenios intermunicipales en el ámbito metropolitano. Basta con señalar el premio a nivel nacional por el convenio realizado.

La percepción de los actores sobre la participación de los actores sociales no es muy alentadora, pues consideran como “fríos” a los actores sociales (ciudadanos) para involucrarse en los problemas. Sin embargo, el manejo del conflicto siempre fue en términos estratégicos para los actores de la organización, pues buscaban la manera de consensar de las diversas formas posibles. Por el otro lado, incorporan más al sector académico-profesional, al industrial y comercial (formal e informal) y a líderes principalmente. Estas relaciones, en donde no siempre estaba presente el consenso, sugiere que la ejecución del plan no está garantizada, pues aun cuando ha habido foros de consulta y consenso de la política urbana, y establecida en el plan, aún existen espacios donde todavía se están negociando los objetivos y acciones; es decir, hay encuentros y desencuentros en lo que originalmente se había planeado. Tal es el caso del amparo que algunos actores hicieron en contra del Plan de Desarrollo Urbano Municipal, aún después de haber sido autorizado.

En este sentido, la gobernanza en torno al tópico urbano se manifiesta más hacia la participación del sector privado-empresarial. Podríamos decir que se trata entonces de una gobernanza urbana de corte empresarial, dado a partir del propio interés de este sector, pero también fomentado desde el Instituto. Se observan rasgos de gobernanza de acuerdo a las dimensiones abordadas; sin embargo, si atendemos el concepto de

gobernanza urbana y metropolitana, como pudiera ser el caso, los indicios son débiles, toda vez que para que existiera ésta, no sólo se requeriría de mecanismos estructurales metropolitanos, sino de generar el organismo con sus elementos organizacionales y financieros que permitieran buscar acciones sobre ésta. Por lo tanto, la complementación entre institución, estructuras y gobernanza, serían importantes en la búsqueda de una gobernanza metropolitana, dadas las características del objeto estudiado.

Entonces los procesos de decisión, por lo menos al interior de la organización, buscaba la participación de los actores para formar decisiones colectivas; una forma de colegiada en la que las diversas subdirecciones y departamentos presentaban problemas y alternativas de solución, las cuales se discutían y debatían para llegar a una mejor decisión. Esta decisión se plasmaba en lo que ellos denominan dictamen técnico. El proceso de decisión que se implantó no tuvo restricciones estructurales, más aún facilitó la funcionalidad del instituto e incluso se institucionalizaron varios procesos y procedimientos, lo que sugiere que también los actores influyen en la estructura.

Fuentes consultadas

Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (2010) “*Gobernanza. El nuevo proceso de Gobernar*”; Ed. Fundación Friedich Naumann para la Libertad.
- Aguilar, Felipe H. (2000) “*Moral Pública en los procesos de Buen Gobierno*”, IAPEM-Plaza y Valdez-UAEM, México
- Arditi, Benjamín (1995) “La política después de la política”, en *Actores sociales y demandas urbanas*, Plaza y Valdez-Universidad Iberoamericana, Silvia Bolos (Coord.).
- Arellano, Gault, et. al. (coords.) (2000) “*Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*”, CIDE y Miguel Ángel Porrúa, pp. 5-15; 397-418; y 419-424.
- Bassols, Mario (2006) “Explorando el régimen urbano en México. Un análisis metropolitano”, El Colegio de la Frontera, UAM-Iztapalapa, Plaza y Valdés Editores, México
- Barnard, Chester (1983) “*The functions of the executive*”, Instituto de Estudios Políticos, Madrid,
- Bayart, Jean-François (2011) “África en el espejo. Colonización, criminalidad y Estado”, Fondo de Cultura Económica, México
- Bazant, S. Jan (2001) “*Periferias Urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*”, Editorial Trillas-UAM Xochimilco.
- Besserer, Federico y Nieto, Raúl (2015) “La ciudad transnacional comparada. Modos de vida, gubernamentalidad y desposesión”, Colección Estudios Transnacionales, UAM, CONACYT, Juan Pablos Editor, México.
- Bevir, Mark (2011) “Governance as Theory, Practice and, Dilemma”, en *The SAGE Handbook of Governance*, SAGE

- Blomgren, Lisa, et al. (2010) "The new governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen and Participation in the Work of Government", en *Organizing Government*, Vol. I, SAGE, London
- Bolos, Silvia (1995) "*Actores sociales y demandas urbanas*", Plaza y Valdés editores-Universidad Iberoamericana, D.F.
- Brenner, Ludger (2011), Retos para la gobernanza ambiental en México: el caso de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, en Mario Bassols y Cristóbal Mendoza (coords.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, Anthropos Editorial-UAM unidad Iztapalapa, Barcelona, pp. 141-175.
- Brenner, Ludger y Rosales, Rocio (2015) Introducción. Procesos de construcción de gobernanza; en Rocio Rosales Ortega y Ludger Brenner (Coords.), *Geografía de la gobernanza. Dinámicas multiescales de los procesos económico-ambientales*, UAM y Siglo XXI Editores, México, pp. 7-19
- Brewerton, Paul y Lynne Millward, (2001) "*Organizational Research Methods. A Guide for Students and Researchers*". (EDITORIAL)
- Cabrero, Enrique y Nava Gabriela (2000) "*Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*" CIDE y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Castellaro, Mariano Andrés (2012) "Definiciones teóricas y áreas de investigación propuestas desde el constructivismo" en publicaciones latinoamericanas de psicología y educación presentes en la Base de Datos REDALYC. vol.18, n.2, pp. 131-146. ISSN 1729-4827
- Castelazo, R. José (1979) "*Relaciones entre la administración pública y otras ciencias sociales*", RAP, núm. 40, octubre-diciembre, INAP, México
- Carrillo, Ernesto (2011), "La evolución de los Estudios de Administración Pública: La cuestión del Objeto", en *De la Administración Pública a la Gobernanza*, El Colegio de México, 1ra Reimpresión, México
- Corzo, Abraham, (2010) "*Godelier y la racionalidad e irracionalidad en la economía*" <http://culturadedebate.blogspot.mx/2010/03/godelier-y-la-racionalidad-e.html> consultado el día 27 de noviembre de 2013

- Crozier, Michael (1973), "*The problem of power from The Statement Society*", en The Viking Preas, 1973, pp. 211-228
- Crozier, Michael y Erhard Friedberg (1990) "*El actor y el sistema*", Alianza, México, pp. 187-250.
- Culebro, Jorge (2008) "*Aprendizaje y Reforma administrativa. La introducción de la Nueva Gestión Pública en la administración pública federal en México*", UAM-Casa Juan Pablos, México.
- Delgado, Jiménez Alejandra "*De la participación ciudadana a la gobernanza urbana: transformaciones políticas y territoriales*". Madrid (España), 2 de octubre 2009, en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/aadel.html>, consultado el día 7 de diciembre de 2014.
- Denhardt, Robert et. al. (2009) "*Managing Human Behavior in Public and Nonprofit Organizations*", SAGE, Los Angeles-London-New Delhi-Singapore.
- Díaz et. al. (2011) "*Una guía para la elaboración de estudios de caso*", en http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/varia_75/01_Diaz_V75.pdf consultado el 20 de diciembre de 2013
- DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell (1983) "*The Iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*", en *American Sociological Review*, vol. 48, núm. 2, pp. 147-160.
- De la Rosa, Ayuzabet (2002), "Teoría de la Organización y Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional", en *Administración y Organizaciones*, Año 4, Num.8, Julio 2002, UAM Xochimilco, México, pp.13-44.
- De la Rosa, Alburquerque Ayuzabet y Contreras, Manrique Julio César (2007) "El partido político: entre la ciencia política y los estudios organizacionales" en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 3, núm. 2, segundo semestre, pp. 17-67, Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa, México
- Douglas, Orton J. y Karl E. Weick (1990) "Loosely Coupled Systems: A reconceptualization", *Academy of Management Review*, núm. 2, vol. 15, pp. 203-223.

- Dubet, François (2002) "El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad" Gedisa Editorial, Francia
- Farrand, John (1987) "*An analysis of the tasks of headteachers and their deputies in twelve Mexican secondary schools, and the implications for training*", Thesis of Philosophy Doctor, A dissertation submitted to the University of Bristol, UK.
- Gamas Torruco José (s/f) *Federalismo y Municipalismo*, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública*
- González, Myriam de la Concepción (2012) "Concepto y evolución de Gestión Pública: La Nueva Gestión Pública", en *La Acción y los Retos del Sector Público. Una aproximación*, DELTA publicaciones, México-España-Argentina
- Graham, W. Astley y Paramjit S. Sachdeva (1984) "Structural Sources of Intraorganizational Power: A theoretical Synthesis", *Moderns of Management Review*, Vol. 9, No. 1, pp. 101-113
- Grimaldo, L. Jaime (2006) "*Consideración de principios organizacionales para Administración Pública. Bases teóricas para una reforma administrativa en Venezuela*". Universidad de los Andes. En http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/15773/1/org_adm_publica_jaime_grimaldo.pdf, consultado el día 27 de diciembre de 2013
- Guirola, José Manuel (2012) "La Gestión Pública desde la Teoría de la Organización", en *La Acción y los Retos del Sector Público. Una aproximación*, DELTA publicaciones, México-España-Argentina
- Guarneros, Valeria (2011) *Localismo, neoliberalismo y poder: élites urbanas y prácticas culturales en Polonia y México*, en Mario Bassols y Cristóbal Mendoza (coords.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, Anthropos Editorial-uam unidad Iztapalapa, Barcelona, pp. 177-207.
- Guy, Peters (2011), "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles", en *De la Administración Pública a la Gobernanza*, El Colegio de México, 1ra Reimpresión, México

- Hall, Richard (1996), *“Organizaciones: estructuras, procesos y resultados”*, Pearson Education, Sexta edición
- Heller, Herman (1977), *Teoría del Estado*, FCE, México. Prologo y Cap. I
- Hernández, Abiram y Osegueda, Alfonso (2009) *Manual de gobierno municipal en México. Preguntas y respuestas sobre el Gobierno Municipal*, CESEM (Centro de Servicios Municipales Roberto Jara A. C., Rosa Luxemburg-Stuffing
- Hernández Lobato, Maricela y De la Rosa Alburquerque, Ayuzabeth (2007) *“Una aproximación a la naturaleza del proceso estratégico en la mediana empresa industrial del Estado de Veracruz: Un estudio de caso”* en *Economía y Políticas Públicas*, Gómez, García Joas y Vázquez, Garatachea Enrique (Coord) Colegio de Postgraduados del CIDE, A.C. y Hess Grupo Editorial, pp. 261-294
- Hernández, Sampieri Roberto, et. al. (2010) *Metodología de la investigación*, MacGrawHill, México, Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Guatemala, Madrid, Nueva York, San Juan, Santiago, Sao Paulo, Auckland, Londres, Milan, Montreal, Nueva Delhi, San Francisco, Singapur, Saint Louis, Sidney, Toronto, Quinta Edición
- Hibou, Béatrice (2013) *“De la privatización de las economías a la privatización de los Estados. Análisis de la formación continua del Estado”*, Fondo de Cultura Económica, Colección Umbrales, México.
- Hodgson, Geoffrey (2009) *Instituciones e individuos: interacciones y evolución*
- IMCO (2014) *“Índice de competitividad Urbana 2014. ¿Quién manda aquí? La gobernanza de las ciudades y el territorio en México”*.
- Iracheta, X. Alfonso (2009) *“Políticas Públicas para gobernar las metrópolis mexicanas”*, Miguel Ángel Porrúa y el Colegio Mexiquense, México.
- _____ (2008) *Replanteando la metrópoli. Soluciones institucionales al fenómeno metropolitano*, en RIZOMA, revista de cultura urbana, núm. 8 año 3, Abril-Junio
- Jo Hatch, Mary (2005) *“Organization Theory. Modern, symbolic, and postmodern perspectives”*, Oxford, second edition

- Lascoumes, Pierre y Galès, Patrick Le (2014) *Sociología de la acción pública*, México, El Colegio de México, 141 págs.
- Lozada, Fernando (2008) “De la sustentabilidad a la antisustentabilidad”, Revista RIZOMA, año 3, núm. 08, Abril-Junio, Revista de cultura urbana, Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León.
- March, James G. (1994) “A primer on de Decisions Making. How Decisions Happens”, *The Free Press*, pp. 175-219.
- Mejía, Lira José (2001) “*Servicios públicos municipales*”, Segunda Edición, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Estado de México, primera edición 1994.
- Meny y Thoenig, J. C. (1992); “*Las políticas públicas*”, Ariel; Barcelona. Caps. 2, 3, 4, 5 y 6
- Mendoza, Cristóbal (2011) “Migración, gobernanza y gobernabilidad: reflexiones en torno a la escala, el lugar y los espacios de los migrantes en la esfera pública”, en *Gobernanza, Teoría y práctica colectivas*, Anthropos-UAM, Barcelona-México.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B.W. & Lampel, J. (1998). *Strategy Safari. A Guided Tour Through The Wilds Of Strategic Management*. Free Press, Ny.
- Mitchell et. al. (2015) “Antropología del Estado”, Fondo de Cultura Económica, Colección Umbrales, México
- Montaño, Hirose Luis (2005), “Organización y sociedad. Un acercamiento a la administración pública mexicana”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XIV, núm. 3, II semestre de 2005, pp. 465-495.
- Mouzelis, Nicos (1975), *Organización y Burocracia*, Ediciones Península, Barcelona
- Morales, Esther (2008) “*La organización escolar, a través de la identidad de los docentes: Incertidumbre y ambigüedad en el contexto de la modernización. El Caso de las Escuelas Secundarias*”, UAM, México.
- Morelli, Federica (2007) *Orígenes y valores del municipalismo Iberoamericano*, Auricaria, año /vol. 9, número 018, Universidad de Sevilla, España pp. 116-129

- Murillo, Vargas Guillermo et. al (2007) *“Teorías clásicas de la organización y el management”*, ECOE Ediciones, Universidad del Valle.
- Ocampo, José Antonio (2015) *“Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional”*, 1ra edición, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, Argentina
- Ochoa, Campos Moises (s/f) *Evolución del municipio mexicano en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*
- Ortiz, Flores Enrique (2011) *“Derecho a la ciudad, producción social y gestión participativa del hábitat. La promoción de iniciativas comunitarias incluyentes en la Ciudad de México, en Pensar el Futuro de México. Colección conmemorativa de las revoluciones centenarias: La vivienda popular en México, Retos para el Siglo XXI, Andrade Narváez, Jorge y Carballo Cruz, Everardo (Coord), UAM-X*
- Páez, G. Pablo (2013) *Metodología para una Toma de Decisiones Efectiva*, en <http://www.elmayorportaldegerencia.com/Publicaciones/%5BPD%5D%20Publicaciones%20-%20Metodologia%20para%20una%20toma%20de%20decisiones%20efectiva.pdf>, consultado el día 25 de diciembre de 2013
- Paul J. Di Maggio y Walter W. Powell (1999) *El nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, FCE, UAMex. 1ra, Edición en Español
- Pinto, Manuel (2012) *“La gobernanza y la acción pública”*, en *La Acción y los Retos del Sector Público. Una aproximación*, DELTA publicaciones, México-España-Argentina
- Porras, Francisco (2011) *“¿Sistema, Continuum, modo o marco general? La anglo-gobernanza en México”*, en *Gobernanza, Teoría y práctica colectivas*, Anthropos-UAM, Barcelona-México.
- Prats i Catalá, Joan (1998), "Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática", en: *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, RIAP, no 1, 1998: 21-68.

- Prats I Català, Joan (2005); “Construcción Social de la Gobernanza” en Vidal, José Ma. y Prats, Joan “*Diálogo Euro-Iberoamericano sobre el buen gobierno*”; Ed. Colmex-Inap; Madrid; pp. 21-76.
- Provan, Keith y Milward Brinton (2010) “ A preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A comparative study of four community mental health systems”, en *Organizing Government*, Vol. I, SAGE, London
- Ramírez et al., (2011) “Estudios Organizacionales y Administración. Contrastes y Complementariedades” *Revista Fórum Doctoral*, EAFIT, Colombia
- Real Academia Española <http://lema.rae.es/drae/?val=gobernanza>, consultado el día 26 de diciembre de 2013
- Rodríguez, Rocío y Carbone, Silvia (2008) “Asentamientos humanos irregulares en áreas naturales protegidas. Contradicciones entre política urbana y política ambiental”, *Revista RIZOMA*, año 3, núm. 08, Abril-Junio, Revista de cultura urbana, Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León.
- Rosales, Ortega Rocío (2007) “*Desarrollo Local: Teoría y prácticas socioterritoriales*”, Miguel Ángel Porrúa-UAM Iztapalapa
- Rosales, Rocio y Brenner, Ludger (2015) *Geografía de la gobernanza. Dinámicas multiescales de los procesos económico-ambientales*, UAM-Iztapalapa, Siglo XXI Editores, México
- Rosas et. al (2012) “Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial” en Quivera, Vol. 14, núm. 2012-2 Julio-diciembre, 2012, pp. 113-136, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- Roth, André Noël (2010); “*Enfoques para el Análisis de las Políticas Públicas*”; Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Cap I pp. 17 – 55.
- Sánchez, González José Juan (2012) “*La corrupción administrativa en México*”, Instituto de Administración Pública del Estado de México. A. C.
- Simon, Herbert (1960) “The New Science of Management Decision”, *Harper and Row*, New York.

- _____ (1988), *El comportamiento administrativo, Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*, Aguilar, Buenos Aires
- Sosa, José (2000), "Gobierno y Administración Pública en México: Apuntes para una discusión abierta", en *Gobierno y Administración Pública en México*, Julio-Septiembre 2000, pp. 522-551.
- Soto, Ramírez Ricardo (2013) "*Método: estudio de casos*", en http://www.paginaspersonales.unam.mx/files/981/estudio_de_caso.pdf, consultado el 20 de diciembre de 2013
- Torres, Gerardo (2015) Gobernanza de los sistemas agroalimentarios localizados. Políticas de desarrollo territorial, en *Geografía de la gobernanza. Dinámicas multiescalares de los procesos económico-ambientales*, Rocio Rosales Ortega y Ludger Brenner (Coords), UAM-Siglo XXI Editoriales, México, pp. 209-230.
- Toskano, H. Gerard Bruno (2014) "El proceso de análisis jerárquico (AHP) como herramienta para la toma de decisiones en la selección de proveedores", en http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/Tesis/Basic/toskano_hg/toskano_hg.pdf, consultado el día 7 de enero de 2014
- Umanzor et. al. (2011) "*¿Cómo enseñar a tomar decisiones acertadas? Proceso para toma de decisiones*". FUNDESYRAM, Casa Barak, San Salvador.
- Vergara, Rodolfo (1994) "Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo" en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 3, diciembre, 1994, pp. 119-144, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México
- Vargas, Germán (2012) "Fundamentos Para la evaluación del desarrollo rural en México: ¿Qué, cómo y Para Qué evaluar?", En Menéndez y Rangel, *Ópticas diversas de la Evaluación del Desempeño en México*. CEDRSSA- CAMARA DE DIPUTADOS. México.
- Vicher, Diana (2014) "El laberinto de "Gobernance". La Gobernancia de los antiguos y la de los modernos", Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. Toluca, México.

Weber, Max (1992) *“Economía y Sociedad”*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 695-752.

Weick, Karl (1976) “Organizaciones educativas como sistemas flojamente acoplados”, en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, No. 1, 1-19

Yacuzzi, Enrique (2013) *“El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación”*, en http://www.carmaster.com.mx/MYRNA_estudiosdecaso.pdf consultado el 20 de noviembre de 2013

Yin, K, Robert (2009) *“Case Study Research. Design and Methods”*, Applied social research methods series, Vol. 5, Fourth Edition, SAGE, USA.

Zahariadis, Nikolas (2003) *“Ambiguity & Choice in Public Policy. Political decision making in modern democracies”*, Georgetown University Press, Washington, D.C.

Zimmerman, F. Joseph (1992) *“Democracia participativa. El resurgimiento del populismo”* LIMUSA, Noriega Editores, Primera Edición en Español, México, versión original 1928.

Zurbruggen, Cristina (2006) El Institucionalismo Centrado en los Actores: Una perspectiva Analítica en el estudio de las Políticas Públicas, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, No. 1 pp. 67-83

Leyes y normas consultadas:

Código Administrativo del Estado de México y Municipios, <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/cod/vig/codvig008.pdf>, consultado el día 02 de diciembre de 2011.

Código para la Biodiversidad del Estado de México y Municipios

Diario Oficial de la Federación (2014) “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018”, de fecha 30 de abril de 2014-

Gobierno del Estado de México (2008) Plan Estatal de desarrollo Urbano. Aprobado el 19/05/2008

Gobierno del Estado de México (2008) Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca. Aprobado el 9 de agosto de 2005, publicado en Gaceta de Gobierno

Ley de Planeación, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>, consultado el 27 de Noviembre de 2011.

Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig087.pdf>, consultado el día 02 de diciembre de 2011.

Manual General de la Administración Pública Municipal de Toluca 2013-2015. Ayuntamiento de Toluca, Estado de México.

Manual de la Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas (2014), Ayuntamiento de Toluca, Estado de México

Manual de Organización del Instituto Municipal de Planeación (2014), Ayuntamiento de Toluca, Estado de México

Manual de Procedimientos del IMPLAN, (2014) Ayuntamiento de Toluca, Estado de México

H. Ayuntamiento de Toluca (2014) “Plan de Desarrollo Urbano Municipal”, Aprobado el 12/09/2014 como Modificación.

Páginas de internet:

Banco Mundial (2016) . <http://www.bancomundial.org/temas/cities/datos.htm>

CONEVAL (2016) <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-urbana-en-M%C3%A9xico-.aspx>

Diccionario de la Real Academia Española <http://lema.rae.es/drae/?val=territorio> consultado el 15 de junio de 2015

Geiger, Pedro, 1996, en https://es.wikipedia.org/wiki/Territorio#cite_ref-1). consultado el 15 de junio de 2015

https://es.wikipedia.org/wiki/Territorio#cite_ref-1 consultado el 15 de junio de 2015

<http://es.ccm.net/contents/252-el-concepto-de-red>

El Sol de Toluca (2012) <http://www.oem.com.mx/elsoldetoluca/notas/n2807416.htm>

<http://definicion.de/red/>

<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=15&mun=106>

INAFED

<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15106a.html>

INEGI (2016).

<http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/distribucion.aspx?tema=me&e=15>, datos del 2010

SEDATU <http://www.gob.mx/sedatu/prensa/redensificacion-vertical-de-las-ciudades-para-detonar-el-desarrollo-propone-la-sedatu>



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00177

Matrícula 2113600161

INSTITUCIONALISMO Y GOBERNANZA EN LAS ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES LOCALES. ESTUDIO DE CASO: ÁREA DE DESARROLLO URBANO DE TOLUCA.

En la Ciudad de México, se presentaron a las 9:00 horas del día 22 del mes de Julio del año 2016 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. GERMAN VARGAS LARIOS
DR. JORGE ANTONIO SANCHEZ GALVAN
DR. GUILLERMO RAMIREZ MARTINEZ

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTOR EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

DE: LUIS ERNESTO VAZQUEZ ARELLANO

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

APROBAR

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.



LUIS ERNESTO VAZQUEZ ARELLANO
ALUMNO

REVISÓ



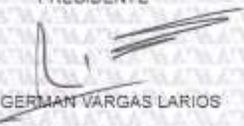
LIC. JULIO CESAR DE LARA ISSASI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE CSH



DRA. JUANA JUÁREZ ROMERO

PRESIDENTE



DR. GERMAN VARGAS LARIOS

VOCAL



DR. JORGE ANTONIO SANCHEZ GALVAN

SECRETARIO



DR. GUILLERMO RAMIREZ MARTINEZ