

Gobernanza: el papel del territorio urbano en redes colaborativas

Elsa Cecilia Cota Díaz

Maestría en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal

El Colegio Mexiquense A.C.

18/03/2019

Ponencia para 7mo Congreso Nacional de Suelo Urbano

Mesa: Diseño institucional y gobernanza

Contenido

Introducción.....	1
Parte 1. Cuestiones teóricas	3
1.1 Gobernanza, concepto y características.....	3
1.2 El papel del territorio en la gobernanza.....	8
Parte II. Cuestiones metodológicas	12
2.1 Redes y fronteras del territorio.....	12
2.2 Herramientas y representación de redes	15

Introducción

Lo que se presenta en este trabajo corresponde a un resumen de los apartados teórico y metodológico del trabajo de tesis que se está por concluir para la Maestría en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal de El Colegio Mexiquense A.C.

A continuación se hacen algunas anotaciones preliminares:

La sociedad contemporánea presenta un alto grado de desinterés por lo público, los espacios de participación ciudadana son cada vez más estrechos, el nivel de abstencionismo electoral es mayor, la existencia de escepticismo ante los partidos políticos aumenta y la vida pública se ha transformado en un escenario donde el modelo de la democracia representativa, en el mundo occidental, pierde sentido, pues a partir de la escasa cohesión social prevalece un tejido social desagregado (Subirats, 2010).

El espacio urbano a nivel mundial crece más rápido que su población, proyectándose que para 2030 la población urbana de países en desarrollo se duplique y la superficie urbana se triplique. Las ciudades no son homogéneas, sino que están conformadas por unidades

territoriales dotadas de algún grado de cohesión social, económica, cultural y política específica. El **problema** que aquí se reconoce es precisamente la nula consideración del territorio a la hora de tomar decisiones y proyectar políticas públicas.

Ante esta problemática, la **base teórica** central de esta investigación gira en torno al término gobernanza, mismo que aparece a menudo como nueva respuesta a la crisis de los paradigmas y de las rutinas institucionales que se habían ido construyendo en escenarios más estables.

De esta manera, el **objetivo central** de la investigación consiste en profundizar en la conceptualización de la gobernanza como herramienta para analizar la situación que enfrentan las ciudades, enfatizando el papel de los gobiernos locales. Una de las **preguntas** de las que se parte tiene que ver con indagar sobre qué características son esenciales, desde el gobierno local, el territorio y la participación de sus habitantes, para avanzar hacia modelos de gobernanza.

Algunas preguntas complementarias:

1. ¿Qué es la gobernanza y cuáles son sus elementos constitutivos?
2. ¿Cómo se construye la gobernanza desde el territorio?
3. ¿Cómo estudiar a la gobernanza empíricamente?
4. ¿Qué papel tiene el territorio dentro de una red colaborativa?

Las **hipótesis** entorno a las cuales gira el trabajo son las siguientes:

1. Ante la baja participación social de los habitantes urbanos y la tendencia a la pérdida de cohesión social, surge la gobernanza como una forma novedosa de gobierno participativo y en red que es necesario explorar en México.
2. El territorio asume un papel dual, como espacio donde se dan las interacciones entre los diversos actores y, como actor. Dados los componentes que posee perfila un tipo específico de redes colaborativas de la gobernanza.
3. Así, a mayor delimitación espacial del territorio intervenido, mayor éxito tienen las redes de colaboración.
4. A su vez, cuando la delimitación del territorio se diluye, el grado de incidencia en el mismo, por parte de una red colaborativa es muy acotado y de fácil desintegración.

Las hipótesis aquí señaladas corresponden a cada uno de los apartados que componen el trabajo:

1. Una hipótesis teórica
2. Una hipótesis metodológica
3. Y 4. Son hipótesis que intentan responder a la naturaleza de los dos ejemplos estudiados, la primera relacionada al caso “Salvemos Sedrago” en el Municipio de

Meteéc, Estado de México; y la segunda al “Sistema de Bicicleta Pública Huizi” en el Municipio de Toluca, Estado de México¹.

Parte 1. Cuestiones teóricas

1.1 Gobernanza, concepto y características

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

La gobernanza surge como un tipo de respuesta al panorama político, social y económico de las últimas décadas, dominado por la complejidad y la incertidumbre de la globalización (Beck, 1998). Se observa un aumento continuado de la abstención electoral y un descenso significativo en las tasas de afiliación en los partidos políticos y los grupos de interés. El desinterés, el escepticismo y el distanciamiento de la ciudadanía respecto a la política tradicional, basada en la participación a través de los partidos, las grandes organizaciones corporativas y las elecciones apunta hacia un cierto estancamiento del modelo de gobierno democrático vigente y de sus modos de gobernar. En palabras de Aguilar (2016): “después de su impetuoso auge a la vuelta del milenio derribando los sistemas totalitarios y autoritarios, la democracia no atraviesa hoy por su mejor momento”(13).

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

Estos cambios pueden ubicarse en tres grandes vertientes: i) por un lado, una rápida transición de una economía productiva a una economía con un fuerte y creciente componente financiero, aprovechando el rapidísimo cambio tecnológico y la pérdida de centralidad y de estabilidad del trabajo como elemento nodal de estructuración social; ii) un fuerte proceso de individualización y de restructuración de los espacios de socialización como la familia y el trabajo, implicando esto que las formas de articulación social (familias, lugares de trabajo, organizaciones políticas y sindicales, barrios y comunidades) se debiliten y se vuelvan menos capaces de encauzar y gestionar sus conflictos y; iii) el intenso proceso de urbanización que a escala mundial genera consecuencias sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales.

Com también lo expresa Alicia Ziccardi (2008) “ esto es producto del derrumbe del modelo de la sociedad salarial y el debilitamiento de un Estado de Bienestar que nunca

¹ Al corresponder, el caso de estudio, al último apartado de la tesis y estar todavía en construcción, en este trabajo no se incluye nada referente a los dos ejemplos estudiados.

se desarrolló plenamente en los países latinoamericanos” (9).

En suma, en un escenario de creciente individualización, donde los espacios y esferas de socialización son más frágiles y discontinuos, “las políticas tradicionales tienen más dificultades de ser efectivas, puesto que su especialización y segmentación (en políticas sectoriales como salud, educación, vivienda, trabajo, servicios sociales, etc.), anteriormente quedaba compensada por la capacidad de articulación que ofrecía el trabajo, el entorno social o la familia” (Subirats, 2010: 21). Es decir, que el paso de una sociedad que podía ser explicada a partir de ejes de desigualdad esencialmente verticales (arriba-abajo) y materiales, a una sociedad en la que se hacen más frágiles o se rompen los vínculos de integración social (dentro-fuera) genera, por tanto, una mayor complejidad en el diagnóstico y en la búsqueda de soluciones, tarea que sobrepasa el modelo tradicional y gerencial de gobierno.

Frente a esa realidad cambiante, se habla del gobierno relacional, como una respuesta a la emergencia de rearticulación social, mejora de la capacidad de organización y acción de las sociedades, donde la función relacional se convierte en estructurante y aumenta su complejidad y amplitud de sus objetivos y tiene como elemento esencial a la participación ciudadana. El gobierno red propicia una gestión eficaz y eficiente de servicios, pero no sólo desde el punto de vista de la reducción de costes y productividad, sino porque esta misma gestión incorpore una mejora en el compromiso de acción comunitaria y contribuya al fortalecimiento del tejido asociativo del lugar en que se ubique. Dentro de este tipo de gobierno, la función normativa debe enfocarse en conseguir los marcos institucionales reguladores, así como los incentivos y constricciones en la actuación de los actores y sectores de la ciudadanía para incentivar, fortalecer y dar estabilidad a la acción colectiva.

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

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

La gobernanza renació como concepto entre 1989 y 1992 a través de las propuestas que el Banco Mundial (BM) hizo para replantear el papel del Estado en las sociedades. En su reporte de 1989 “El África subsahariana, de la crisis al desarrollo sustentable una perspectiva de largo plazo” se señaló la necesidad de una mejor gobernanza o de un mejor proceso de gobernar, es decir, que ya no se habló de un mejor gobierno como agente o institución. Y en el reporte de 1992: “Gobernanza y Desarrollo”, donde se describió la “buena gobernanza” de una manera prescriptiva e indicativa. En estos informes se argumentaba que las instituciones creadas para resolver los problemas sociales ya no tienen los recursos necesarios para hacerlo e indicaban una serie de “recetas” para lograr la buena gobernanza.

Más tarde fueron la Comisión de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) las organizaciones, que en 1997 ofrecieron una definición del término y no una prescripción para las instituciones gubernativas debido en gran medida a que incorporaron la producción académica (Aguilar, 2016). Pero esto no significó que dejase de aparecer como un modelo normativo.

El debate de la “buena gobernanza”, iniciado en buena medida por el BM al identificar a la “mala gobernanza” como una consecuencia de la crisis económica en varios países “del tercer mundo”, logró una mejora en términos de transparencia y rendición de cuentas en los países hacia los cuales iban dirigidos los informes. Se le reconoce como una normativa al poner sobre la mesa la posibilidad de que los países subdesarrollados importaran los modelos occidentales de rendición de cuentas y democracia (Kjaer, 2010). Pero la pregunta es si esto es posible. Las críticas al establecimiento de normas homogéneas no se hicieron esperar y el BM ha cambiado su definición de gobernanza al considerarla como una condición que debieran presentar los países, en lugar de una condición a desarrollar a través de un recetario.

Un segundo momento para la gobernanza, puede resumirse en lo que aquí denominaremos el “modelo de las tres esferas sociales”, trabajado por muchos autores, principalmente en Estados Unidos y el Reino Unido (Moore y Benington, Kooiman, Rhodes, Mayntz, Klijn y Kooppenjan, entre otros), en el que se establece que en toda sociedad existen tres grupos sociales (esferas), de igual tamaño e importancia que deben entrar en equilibrio a la hora de tomar decisiones: el gobierno, la sociedad organizada y los mercados o empresas privadas. Este argumento rescata que la división entre lo público y lo privado se empieza a cuestionar, pues se plantea una interdependencia entre ambos espacios. La alianza de lo público y lo privado, o lo que está en el centro de estos tres conjuntos, el intercambio de recursos de las tres esferas representa la gobernanza.

Se observa a la gobernanza como un tipo de gobierno en red. Las redes difieren del modelo normativo pues no consisten en una receta sino en una interdependencia de tres actores. De esta manera, a inicios de la década de los 90 la gobernanza fue considerada como la manera en que el poder es usado, a través de redes, para administrar los recursos económicos y sociales con el objeto de lograr el desarrollo (Martínez, 2012).

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

El modelo surge del análisis de las políticas públicas, sobre todo en ámbitos locales y comunitarios, como lo es la construcción de una biblioteca pública, el ejercicio interno de una dependencia gubernamental, etc. (Moore y Benington, 2011).

La gobernanza se presenta de esta manera como una solución a la crisis de gobernabilidad del Estado, orientada hacia la cooperación entre los protagonistas, minimiza la dimensión conflictiva de las sociedades, pues presenta a la política como una búsqueda del consenso que se realiza entre la “gente de buena voluntad e igualmente dotada de recursos, en un contexto a-histórico” y a-espacial (Hufty, 2008: 7).

En este modelo existe el presupuesto de que la convergencia entre las tres esferas es posible y plausible. Sin embargo, en las sociedades complejas actuales lo que existe son cantidades ilimitadas de actores que tienen dificultades para ponerse de acuerdo y que convergen en un entorno de conflicto (el conflicto no visto como negativo sino como esencial a los procesos democráticos), mismo que tiene un componente territorial importante. Entonces, lo que puede existir son escenarios distintos donde las combinaciones y centros de poder de actores, ni están equilibrados, ni pueden presentarse de la misma manera en todos los territorios

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

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

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

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

Las redes toman mayormente en cuenta la complejidad sociopolítica de las sociedades. La gobernanza más que ser la prueba irrefutable del declive del Estado democrático refleja por el contrario la habilidad del propio estado para adaptarse a los cambios externos y ubicarse dentro de una red de actores (Méndez, 2012).

La sociedad es hoy en día más compleja dinámica y diversa lo que no permite tener una visión única de su problemática, sino que requiere una que incorpore las necesidades y perspectivas de la diversidad de actores que componen a la sociedad, y esa es la finalidad de las redes de gobernanza.

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

a) Características de la gobernanza

Varios autores (como lo son: Rhodes 2007, Porras 2012, Pascual y Godás 2010, Aguilar 2016): coinciden en que las siguientes son características esenciales de la gobernanza

- Implica reconocer que lo público es el conjunto de las interdependencias e interacciones que existen en un territorio.
- Promueve una ciudadanía consciente de su papel y activa en su tarea de conseguir una mejor calidad de vida.
- Requiere de una buena administración y de un funcionariado motivado, respetuoso con los valores de lo público y cualificado.
- Instituciones fuertes que refuercen los valores de la ciudadanía.
- Los funcionarios públicos deben reconocer que gestionan instituciones y no empresas y que más allá de producir servicios la finalidad central de sus tareas es generar institucionalidad democrática.
- Dirigir las acciones de gobierno a objetivos de ciudadanía.
- Los fondos públicos deben actuar como catalizadores de la involucración ciudadana.
- Necesita un nuevo protagonismo de la política y de los liderazgos políticos.
- Está basada en la gestión relacional.

Algo importante que ayuda a la comprensión de la gobernanza es la comprensión sobre cuál debe ser el rol de los diferentes actores Políticos electos: deben tener un papel protagonista y consolidarse como líderes dinámicos capaces de organizar el compromiso colectivo y la acción compartida, y sobre todo promover el desarrollo endógeno de sus territorios.

- Ciudadanía: pasa de receptora de prestaciones sociales y servicios a sujeto de derechos y deberes, el ciudadano fortalece sus valores de lo colectivo por encima de lo individual.
- Administradores públicos: encargados de generar institucionalidad democrática y hacer buen uso de los fondos públicos.
- Empresas: deben participar en la generación de políticas públicas y en la provisión de algunos servicios (aquellos que no generen monopolios o externalidades negativas a lo público).
- Tercer sector: actor emergente en el ámbito de la gobernanza, debe ser capaz de promover una ciudadanía responsable con su ciudad. Su capacidad de asociación le permite articular respuestas diversas a la complejidad de los retos sociales.

b) Gobernanza y gobernabilidad

La idea de gobernanza ha sido confundida con el concepto de gobernabilidad, es necesario aclarar la distinción entre ambos conceptos.

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

gobernabilidad”.

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

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

1.2 El papel del territorio en la gobernanza

No cabe duda de que el territorio de acción de la gobernanza son las ciudades, pues las principales bases sobre las que se asienta este modo de gobernar tienen la finalidad de gestionar relacionalmente las interdependencias entre los distintos actores ciudadanos y gubernamentales para construir colectivamente una ciudad como bien compartido (Subirats, 2016).

Recordando que uno de los objetivos de este trabajo es observar a la gobernanza como una realidad objetiva, se establece la única manera de hacerlo es territorializándola, es decir, definiendo las estrategias territoriales que favorezcan el desarrollo de un territorio. En este sentido el concepto de gobernanza que aquí se recoge como central, es: “un nuevo arte de gobernar que tiene en la gestión de las interdependencias entre diferentes actores su principal instrumento de gobierno, su objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad de un marco territorial dado, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano” (Pascual y Godás, 2010:21). La complejidad del término “gobernanza” y por lo tanto de su materialización, que presenta serios problemas teóricos y empíricos, puede erradicarse si se la territorializa.

La importancia y centralidad estratégica del territorio como espacio operativo de la gobernanza cualifica este nuevo modo de gobierno porque los territorios, son la fuente para el desarrollo y para establecer las bases para gobernar.

Es urgente apuntar hacia gobiernos que tengan una clara asignación de responsabilidades, competencias y recursos; se requiere que las dependencias del gobierno desarrollen sus políticas tomando en cuenta la dimensión territorial, lo que exige incluir a las instituciones locales y regionales en el diseño y coordinación de las iniciativas nacionales (Prats, 2010).

De esta manera, pueden ubicarse también, ciertas características al enfoque de la gobernanza con una visión territorial:

a) El territorio como herramienta primordial

El territorio es el elemento físico y social que facilita la acción de la gobernanza. El proceso de su delimitación deberá estar integrado por los más actores posibles. Los objetivos de las estrategias deberán ser claros, pues serán estos los que definan el territorio y no viceversa (se ahonda sobre esto en la parte metodológica del trabajo).

b) Cohesión territorial

Desde 1986, el objetivo de la política de cohesión ha sido potenciar la cohesión económica y social. El Tratado de Lisboa y la nueva estrategia de alto nivel de la UE introducen una tercera dimensión: la cohesión territorial.²

Este término, ha sido introducido principalmente en España y muy fuertemente en la región de Andalucía. Se refiere a “un principio para las actuaciones públicas encaminadas al logro de objetivos como crear lazos de unión entre los miembros de una comunidad territorial (cohesión social) y favorecer su acceso equitativo a servicios y equipamientos (equidad/justicia espacial), configurar un auténtico proyecto territorial común (identidad) partiendo del respeto a la diversidad y a las particularidades, articular y comunicar las distintas partes del territorio y romper las actuales tendencias hacia la polarización y desigualdad entre territorios aprovechando las fortalezas y rasgos inherentes de cada uno de ellos. Se trata, además, de buscar la cohesión o coherencia interna del territorio, así como la mejor conectividad de dicho territorio con otros territorios vecinos”³.

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

Cohesión social y cohesión territorial van juntas, así como sociedad y territorio no pueden concebirse por separado. El territorio es un espacio social y político y allí se expresa la manifestación física de la cohesión y el equilibrio social.

c) Gobierno local: gestor del territorio

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

Es así como la gobernanza, presenta como característica primordial a la cooperación e

² Comisión Europea de Política Regional, consultado en: http://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/territorial-cohesion/

³ Documento de trabajo del Foro entorno al Libro Verde sobre la cohesión territorial, Observatorio de la Diversidad, Cohesión y el Desarrollo Territorial de Andalucía, 2009.

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

La base territorial para el logro de la gobernanza plantea las siguientes funciones del gobierno territorial (sobre todo para gobiernos locales) (Stoker, 2010 y Subirats, 2016):

1. Que tengan un fuerte componente geográfico en relación con el territorio regido por una determinada administración local. La justificación de esta idea es evidente, puesto que el gobierno local es por definición un sistema de gobierno responsable de un territorio determinado, de forma que sus funciones deberían tener una estrecha relación con ese territorio.
2. Requieren un alto grado de integración para una correcta ejecución. En este punto, la necesidad de coordinar y combinar un amplio abanico de actuaciones que afectan a gran número de organismos e individuos justifica las reclamaciones en favor de un mayor papel de las administraciones locales. El campo de aplicación constituye una de las bases de integración clásicas, frente al grupo humano de destino (como los niños o los ancianos).

Se ha dicho que para transitar hacia el nuevo modo de gobernar que es la gobernanza territorial, es necesario disponer de una unidad relacional básica a partir de la cual configurar las redes territoriales y las alianzas y acuerdos para el desarrollo de proyectos en cooperación y que es claro que ésta debe ser el municipio. Una de las claves que indica que es el ayuntamiento el nivel donde la transición a la gobernanza puede ocurrir es la proximidad que éste mantiene con los habitantes del territorio.

Las ciudades deben responder a la crisis teniendo en cuenta temas como la reordenación del espacio urbano, los nuevos procesos de reproducción social que implica la sociedad del conocimiento, la nueva configuración de la población urbana en la era infoglobal, los procesos de reorganización del sistema familiar y la incapacidad tanto del tradicional Estado de bienestar como del mercado para satisfacer las necesidades sociales.

Los gobiernos locales no han producido la crisis socioambiental que se vive en las ciudades, pero son la clave para su solución. Es en las ciudades donde se asienta la mayor cantidad de población en todo el mundo, definiéndose éstas por la densidad de sus relaciones e interacciones sociales y los gobiernos de proximidad pueden incidir en la reconfiguración de las relaciones de interdependencia.

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

Dentro del marco de la gobernanza territorial los ayuntamientos adquieren un papel innovador, pues su relación con la ciudadanía no tanto como proveedores y gestores de recursos, sino, y fundamentalmente como representantes democráticos de la ciudadanía y

por lo tanto, representantes de la ciudad que organizan y promueven estrategias para que la ciudad puede afrontar colectivamente los desafíos que tiene planteados (Subirats, 2016).

Por esta razón, el diseño e intervención territorial requieren de una sólida base municipal. Desde el municipalismo se establece que la tarea del ayuntamiento es la de fortalecer la capacidad de organización y acción del conjunto de la ciudad. “Frente al modelo de gobierno proveedor y centrado en la gestión de recursos propios, que conlleva una pérdida de peso social y político del ayuntamiento, aquí (en la gobernanza) éste gana en protagonismo político y en peso social liderando un proyecto de toda la ciudad para hacer frente a la crisis social y al cambio de época” (Pascual, 2016: 296).

La gobernanza territorial necesita de un ayuntamiento relacional que considere todo aquello que preocupa ampliamente a la ciudadanía y que es básico para el progreso de la ciudad y desarrolla los procesos necesarios, donde no solo involucra recursos propios, sino que considera todo el capital disponible (social, humano, ambiental, etc.) para ofrecer soluciones.

d) Participación ciudadana

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

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

De acuerdo con Ziccardi (2010) la participación ciudadana “hace referencia a formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (que no son lo mismo que individuales)” (205), que se conjuntan para lograr un fin común. Para que esto sea posible es necesaria la apertura de nuevos espacios de participación dirigidos por reglas claras y orientadas a la deliberación pública o a la interacción social que fomente la deliberación pública.

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

Ziccardi y Saltalamacchia (2005) (en Ziccardi, 2010: 2013) hacen referencia a cuatro tipos de participación:

1. La participación contenida dentro del marco legal y normativo: el fin es la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios. Ejemplos: los comités vecinales y los comités de planeación del desarrollo municipal.

2. La participación autónoma: participación de los ciudadanos a través de algún tipo de organización de la sociedad civil y que, por ello no suele ser organizada desde las instituciones gubernamentales sino por la propia sociedad.
3. Participación clientelista: caracterizada porque la autoridad e individuos se relacionan con las instituciones gubernamentales por medio de formas de intercambio de bienes y favores.

Parte II. Cuestiones metodológicas

2.1 Redes y fronteras del territorio

La gobernanza coloca al territorio como un componente clave de los procesos de cambio de las políticas públicas. De esta manera el territorio se convierte en un actor, desde el cual surgen acciones y sobre el cual recaen acciones políticas, reconociéndose a este “como un conjunto de relaciones donde se manifiesta el poder” (Catenazzi y Chiara, 2015:2).

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

Se parte de una nueva forma de analizar el espacio: el territorio-red⁴ (Brugué, Gomá y Subirats, 2005). Esta idea sugiere que el espacio no es únicamente una realidad física sino también una realidad relacional. En la medida en que los flujos de relaciones, desde la idea de Castells (1999) adquieren importancia a la hora de construir el espacio, una red (en tanto

⁴La perspectiva del territorio-red que plantean Quim Burgués, Ricard Gomá y Joan Subirats (2005) es multidisciplinar pues como ellos lo argumentan “[para este análisis] es necesario combinar las sensibilidades y los conocimientos de como mínimo tres disciplinas científicas: la Geografía, la Economía y la Ciencia Política. La *perspectiva geográfica*, en primer lugar, ha experimentado una notable actualización al constatar cómo se resquebrajan pilares analíticos tan sólidos como eran los conceptos de distancia, accesibilidad y continuidad física del espacio. Estas nociones, hasta hace poco inmutables, dejan paso a visiones más complejas y dinámicas del territorio: las distancias se relativizan, pues ya no dependen de proximidades físicas susceptibles de medición; la accesibilidad del territorio no queda condicionada únicamente por la disponibilidad de infraestructuras; y el espacio deja de ser un continuo físico para evaporarse a través de criterios más flexibles y abiertos de delimitación, como la intensidad de las relaciones y de los intercambios de distinto tipo.

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

que representación de vínculos y relaciones) se convierte en el referente analítico para su comprensión.

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

En el apartado anterior se hizo hincapié en las ciudades como escenario central de la gobernanza, pues en ella se concentran los flujos globales-locales de los procesos socioeconómicos y se generan una serie de conflictos propios de lo urbano que es urgente trabajar. Una sola noción de territorio que permita analizar a la ciudad como una totalidad es casi impensable, lo que existe son distintas territorialidades caracterizadas por la densidad y diversidad de actividades de una ciudad. Para los fines de este trabajo se retoman tres tipos de territorialidad espacio-temporales, propuestos por Catenazzi y Chiara (2015: 7-9) por su utilidad que tienen para la intervención o estudio del territorio urbano:

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

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

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

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

el territorio como un objeto donde recae una acción pública y el territorio como un componente de una acción pública, respondiendo a las preguntas ¿cómo se manifiesta en el territorio una red de gobernanza? Y ¿qué papel juega el territorio en una red de gobernanza?

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

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

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

Joan Subirats e Iñiguez-Rueda (2008) reconocen que la TAR es una de las aproximaciones más destacadas de entre las que provienen de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología, pues aporta la perspectiva de la ingeniería heterogénea, la práctica de la construcción por parte de los científicos de redes socio-técnicas, es decir, redes que combinan elementos (actores) humanos y no humanos (que pueden o no ser naturales).

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

de elementos que forman una misma red que incorpora relaciones y acciones que repercuten, organizan y accionan un territorio.

2.2 Herramientas y representación de redes

Desde las ciencias sociales se ha venido construyendo, de unas décadas a la actualidad, una nueva forma de estudiar la estructura social: el llamado análisis de redes (*network analysis*⁵). El análisis de redes, a diferencia de los enfoques que explican los procesos sociales o el comportamiento de los individuos basándose exclusivamente en los atributos de los actores, presupone que cualquier actor participa en un sistema social con muchos otros actores que se convierten en sus puntos de referencia (Porras Martínez, 2001).

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

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

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

La perspectiva estructural y de redes tiene una clara orientación en la cual las estructuras, su impacto, e incluso su evolución con el centro del análisis. Los estudios sociales basados en el análisis de redes, normalmente, se centran en dos aproximaciones resumidas por Rodríguez (2005: 12) de la siguiente forma:

⁵ Como lo refiere Josep Rodríguez (2005): “Los estudios sociológicos que utilizan el análisis de redes se han multiplicado desde la creación en 1978 de la International Network for Social Network Analysis (INSNA) y sus dos revistas *Connections* y *Social Networks* llegando a ocupar un lugar cada vez más prominente en la producción sociológica. Además de los cada más numerosos libros que utilizan el análisis de redes, cuenta con un serie propia en Cambridge University Press dedicada al *Structural Analysis in the Social Sciences* (con una treintena de volúmenes publicados), y se ha multiplicado la presencia de artículos en las principales revistas sociológicas” (9).

1. Aproximación relacional: se centra en las conexiones directas e indirectas entre actores. Explica procesos y comportamientos sociales con base a las conexiones sociales, así como a la densidad, fortaleza, simetría, etc. de las relaciones. En esta aproximación, redes sociales fuertes, densas y relativamente aisladas facilitan el desarrollo de identidades colectivas fuertes.
2. Aproximación posicional: se basa en la naturaleza de las relaciones de los actores, no entre ellos, sino en relación a terceros. Se acentúan las putas relacionales que definen la posición de un actor en relación a los otros actores del sistema social. La equivalencia estructural es aquí el concepto clave. Lo importante es la posición o rol que un conjunto de actores ocupan en el sistema.

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

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

La información de las relaciones puede ser organizada en matrices⁶ de doble entrada, donde cada celda describe la relación entre un par de actores. La matriz debe ser cuadrada, es decir, contener el mismo número de filas y columnas. Dependiendo de la naturaleza de las relaciones, la matriz puede ser normal, conteniendo relaciones unidireccionales como bidireccionales; o puede ser una matriz simétrica, que contenga solo relaciones simétricas. En esta matrices se describe sólo un tipo de relación, así que deben diseñarse tantas matrices como tipo de relaciones se desee estudiar.

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

Tala 3.1 elementos de la red y su medición

Elemento	Características	Medición
Conexión	<ul style="list-style-type: none"> • Conexión 0 • Conexión 1 • Conexión 2 • Conexión 3 	<ul style="list-style-type: none"> • No existen líneas directas conectado los puntos • Los puntos están unidos pos líneas sin tener en cuenta su dirección • Existe unidireccionalidad • Existe bidireccionalidad
Densidad	<ul style="list-style-type: none"> • Fuertemente conectado • Conectado unilateralmente • Débilmente conectado • Desconectado 	<ul style="list-style-type: none"> • Si cada par de puntos tiene una conexión tipo 3 • Si cada par de puntos tiene un conexión tipo 2 • Si todos los pares de puntos tienen conexiones tipo 1 • Si al menos un punto tiene conexión tipo 0 con todos los otros

⁶ El conocimiento y manejo de álgebra matricial es necesario para el uso de esta metodología.

	<ul style="list-style-type: none"> Densidad no direccional Densidad direccional 	<p>Ambas se expresan normalmente como proporción del número total posible (si el grafo fuese completo) de puntos. Se compara el número total de líneas existentes con el número total de líneas posibles.</p> <p>No direccional: $L/n(n-1)/2$ Direccional: $L/n(n-1)$</p> <p>L= número de líneas n= número de puntos del grafo</p>
Intermediarios	<ul style="list-style-type: none"> Punto de corte Línea de puente 	<ul style="list-style-type: none"> Al eliminarlo de la red el gráfico resultante queda desconectado. Al eliminarla de la red el gráfico resultante queda desconectado.
Grado de un punto	<ul style="list-style-type: none"> Grado interno Grado externo 	<ul style="list-style-type: none"> Número total de puntos que tienen líneas dirigidas hacia él. Total de su columna en la matriz de relaciones direccionales Número total de puntos hacia los cuales el punto de referencia dirige líneas. Total de su línea en dicha matriz.
Distancia	Distancia entre un par de puntos	<p>Se mide por el número mínimo de conexiones necesarias para conectar la diada.</p> <p>Ejemplo: la distancia entre A y D es de 2 porque A puede enviar un mensaje a E quien lo transmite a D.</p> <p>A → E → D</p>
Centralidad ⁷	<ul style="list-style-type: none"> Centralidad local Centralidad global Centralidad relativa Centralidad de intermediación Puntos periféricos 	<ul style="list-style-type: none"> Un punto es localmente central si tiene un alto número de conexiones con los puntos de su medio inmediato. Muestra conexiones de relación directa, es decir de distancia=1 y distancia=2. Un punto es globalmente central si ocupa una posición estratégicamente significativa en la estructura global de la red. Es un punto que presenta cercanía (suma de distancias al resto de los puntos del gráfico), es decir que el actor puede interactuar rápidamente con el resto de los actores de la red. Un punto es relativamente central haciendo una proporción de su número total de conexiones contra el número total de conexiones posibles. La intermediación mide el grado en que un punto está situado entre los otros puntos de la red. Los puntos periféricos son los que tienen las tasas más bajas de centralidad.
Centralización	<ul style="list-style-type: none"> Centro estructural Centro absoluto 	<ul style="list-style-type: none"> Es un conjunto de puntos alrededor del cual gira toda la estructura. Es un único punto que es equidistante del resto de puntos de la estructura y será el punto más cercano a todos los demás en términos de longitud.
Prestigio	Un actor tiene prestigio en la medida en que otros actores del sistema le muestran deferencia en sus relaciones. Eso implica que el actor recibirá más relaciones de las que envía.	<p>El prestigio se mide con el "grado interno" del actor. Otra medida es el "área de influencia" del actor, que será el conjunto de actores ligados directamente e indirectamente al actor medido.</p>

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

⁷ La idea de centralidad de actores y/o organizaciones en sus redes y estructuras sociales fue una de las primeras abordadas por el análisis de redes. Su origen se encuentra en el trabajo pionero de Bavelas (1950) y Leavitt (1951) sobre los efectos de la estructura social en la comunicación humana. Estos autores introdujeron la idea de que a mayor centralidad mayor es la implicación del actor en la red de relaciones.

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

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

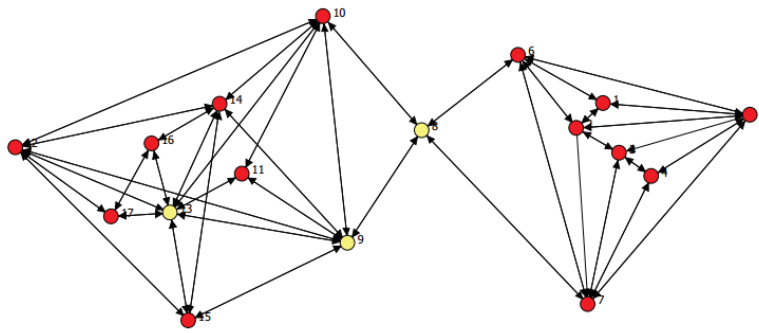
Hasta aquí se han presentado de manera muy breve los elementos esenciales para el análisis de redes. Sin embargo, este trabajo tiene como uno de sus objetivos metodológicos ir más allá de los análisis de redes convencionales, que utilizan las representaciones gráficas de las redes basadas en la teoría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

En muchos casos los análisis de redes sociales son representaciones relativamente arbitrarias que no incorporan propiedades matemáticas. Los puntos están situados arbitrariamente en el plano, y la distancia entre los puntos (longitud de las líneas conectoras) refleja esa arbitrariedad. Cuando se mide la distancia entre actores no se hace en términos métricos sino en términos de pasos intermedios.

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

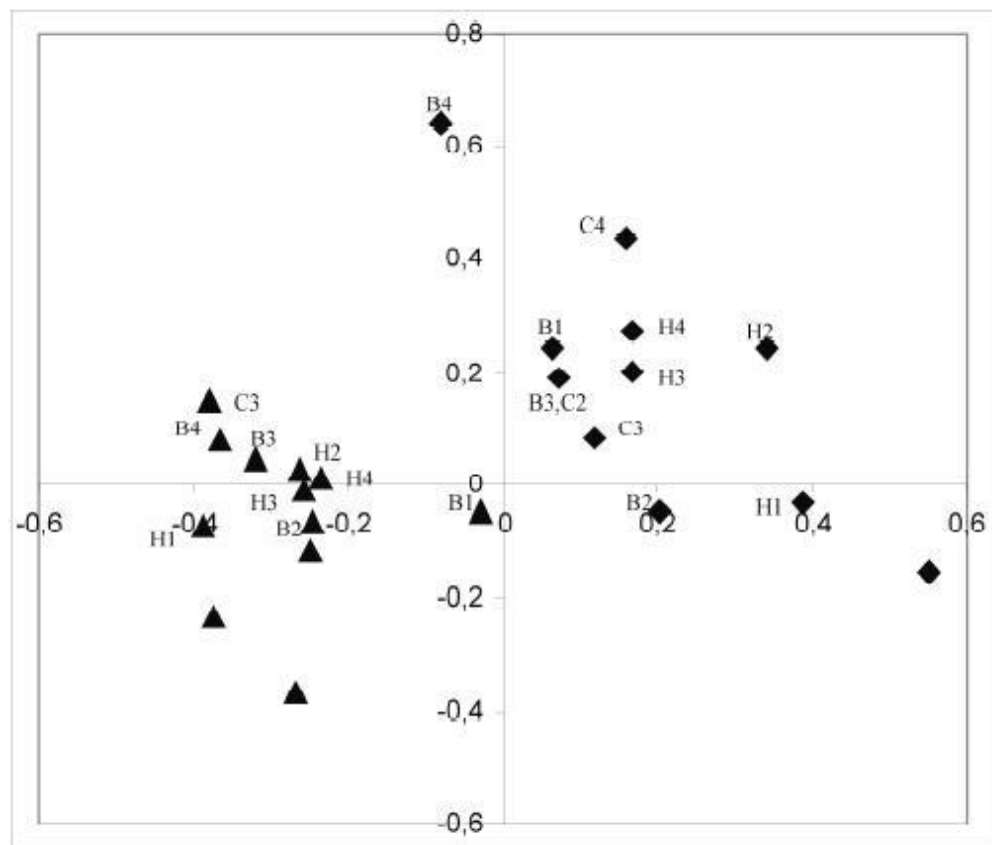
“El MDS es un intento de convertir medidas gráficas a medidas métricas similares a la distancia física. Es por tanto un instrumento muy útil para el estudio de redes y estructuras sociales. MDS utiliza matrices de datos de proximidad. Los valores en cada celda muestran la similitud o diferencia entre un par de puntos” (Rodríguez, 2005: 62). Es una técnica estadística que intenta representar proximidades entre actores en un espacio dimensional de tal forma que los actores más similares estén más cercanos en el espacio y los más disimilares aparezcan alejados. La virtud principal del MDS es que considera la estructura de distancias entre todos los puntos, no únicamente de un punto a otro. De ahí que los resultados sean similares a un mapa geográfico. Los resultados de MDS son una matriz de distancias entre puntos que puede ser expresada en coordenadas en dos o más dimensiones.

Diagrama 3.3 Red basada en teoría de grafos y sociograma



Elaboración propia, Pajek, 2018.

Diagrama 3.4 Red basada en escalado multidimensional



Fuente: Rodríguez, 2005.

Al no trabajar con valores métricos de inicio, se han desarrollado técnicas no métricas de MDS, que sirven para el análisis en espacios pequeños. El MDS no métrico trabaja con matrices simétricas en las cuales las celdas muestran similitudes o disimilitudes entre los casos, usando coeficientes de correlación. MSD no convierte directamente los valores en distancias euclidianas, sino que toma en consideración su orden, tratando los datos de

manera ordinal. Primero se sustituye la matriz original por una matriz ordinal, y sobre ella MDS calcula las distancias euclidianas.

Hay dos temáticas centrales a interpretar una vez realizado y graficado el MDS: el significado de las dimensiones y la significación de la distribución espacial de los puntos (más adelante se detalla el proceso).

Dicho lo anterior, se plantea que el territorio asuma un rol de actor y también una base física sobre la cual recaen las redes a estudiarse. El MDS no representa una representación geográfica, pero se acerca al concepto de espacio, donde la relación y consideración que los actores tengan del territorio será crucial para determinar la proximidad de los actores, tanto organizacional como espacial (no métrica).

Es importante entonces, recuperarla noción de red descrita por Bruno Latour (2005), introducida en el apartado anterior, donde se subraya la importancia de reconocer las relaciones entre actores humanos y no humanos o el actor-red⁸.

De esta manera, se trabajará con las siguientes herramientas para la recopilación y gestión de los datos:

1. El uso del estudio de caso como base metodológica

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

Rhodes, (2007) propone un fuerte viraje hacia la antropología social para las investigaciones sobre gobernanza, argumenta que es necesario conocer las opiniones de los actores, observar las prácticas formales e informales de las organizaciones y advertir las concentraciones de poder; trabajo que únicamente puede realizarse a través del análisis de ejemplos prácticos.

El propio desarrollo histórico del concepto obliga a contrastar sus postulados teóricos con las realidades, evidenciando que no siempre la tendencia hacia un gobierno relacional ofrece los mejores resultados y desdibujar el ideal romántico de la gobernanza democrática, al hacer evidentes los claroscuros de las redes de política, como lo pueden ser la

⁸ Dentro del contexto Latinoamericano el estudio del territorio desde la perspectiva de la red y del actor- red ha sido apenas considerado.

generación de núcleos de poder, que no necesariamente toman decisiones en beneficio de la población; la escasa transparencia de los procesos decisorios y la justificación que el gobierno puede encontrar en la gobernanza para dejar de cumplir con sus responsabilidades esenciales.

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

Para esta investigación se han elegido dos ejemplos: el movimiento “Salvemos Sedagro” (que comienza en 2007) que culminó con la creación del parque Ambiental Bicentenario en el Municipio de Metepec, Estado de México (2009); y la implementación del Sistema de Bicicleta Pública Huizi en el municipio de Toluca (2015). Al ser una investigación de maestría, no se dispone de una muestra accesible de varios casos, se ha optado por dos ejemplos que han sido reconocidos por la opinión pública como muestras de trabajo colaborativo; lo cual no quiere decir que la metodología no sea replicable. Más adelante se describe la naturaleza, relevancia y pertinencia de los ejemplos, por ahora se puede adelantar, que estos, no implican un caso a la manera de “tipo ideal”; es decir, que no se buscó un territorio donde la presencia de ciertos elementos pudieran argumentar una alta tendencia hacia la gobernanza.

Los ejercicios elegidos no pueden ser considerados, en términos de Flyvberg (2004) “paradigmáticos”, ni “extremos”, sino que tienen por objetivo advertir un fenómeno que podría evidenciarse, en mayor o menor medida, en la mayoría de las ciudades mexicanas mediante inferencias analíticas y no a través de una generalización estadística. Es decir, que no servirá para generalizar el caso, pero sí para generalizar la teoría o explicación comprensiva en la que se basa el caso.

2. Entrevista semiestructurada focalizada

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

3. Matrices de relación

Como ya se mencionó, los datos a utilizar en el análisis de redes se manejan de forma matricial. La matriz relacional típica contendrá información acerca de las relaciones entre los actores de una red, situados en las columnas (como si fuesen variables) y a su vez en

las filas (como si fuesen casos). Este tipo de matriz es siempre cuadrada (tiene que tener el mismo número de filas que de columnas), pudiendo ser simétrica o asimétrica dependiendo del tipo de relación que se mida.

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

4. Uso de software para graficar las redes

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

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

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

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

Pajek ayuda a poner en relación los elementos de una parte delimitada de la realidad pero sin una jerarquía precisa, es decir a graficar la red. Este software hace visibles las relaciones inscritas entre los actores. Es un instrumento de análisis de datos que permite presentar las relaciones significativas en sets de datos heterogéneos.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luis**, (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. INE. México.
- Arellano, Antonio y Jensen, Henning** (2006). *Mapeando redes de investigación en ciencias básicas en la Universidad de Costa Rica*. En Convergencia, núm. 42. septiembre-diciembre. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Beck, Ulrich.**, (1998). *La sociedad del riesgo*. Paidós. México.
- Borja, Jordi**, (1987). *Descentralización y participación ciudadana*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, España.
- Brugué, Quim, Ricard, Gomá & Subirats, Joan**, (2005) *Gobernar ciudades y territorios en las sociedad de las redes*. Revista CLAD Reforma y Democracia, No. 32. Caracas, Venezuela.
- Cabrera, Juan**, (2011). *Pensar e intervenir el territorio a través de la teoría del actor-red (TAR)*. Athenea Digital - 11(1): 217-223. Université de Liege.
- Callon, Michel**, (1992). *El proceso de construcción de la sociedad. El estudio de la tecnología como herramienta para el análisis de sociológico*. En M. Domènech y Tirado (eds.) (1998). *Sociología F. Simétrica. Ensayos sobre ciencia, Tecnología y Sociedad*. Gedisa, 143-170. Barcelona, España.
- Canto Chac Manuel**, (2010). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Biblioteca Básica de Administración Pública ed. México: Siglo XXI.
- Castells, Manuel**, (1999). *La era de la información Vol. I*. Siglo XXI Editores. México.
- Catenazzi, Andrea & Chiaria, Magdalena**, (2015) *Acerca de la gestión de la proximidad*. En: Chiaria, Magdalena & Di Virgilio, María, *Manual de gestión de la política Social*. Instituto del Conurbado, Universidad General de Sarmiento.
- Farinós, Joaquín**, (2008). *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda*. Boletín, Issue 46, pp. 11-32.
- Flick, Uwe**, (2007). *Introducción a la investigación cualitativa*. Morata y Paideia. España
- Flyvbjerg, Bent**, (2004). *Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso*. Aalborg University.
- García Merino, Fernando** (2009). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Honduras*. CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- Hufty, Marc**, (2008). *Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza*. En: Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina. The graduate Institute of Geneve. Ginebra.
- Kickert, Walter, Klijn, Erick.-Hans. & Koppenjan, Joop**, (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the public sector*. Sage. Londres.
- Kjaer, Anne**, (2010). *Governance*. Malden, Polity Press. USA.
- Kooiman, Jan**, (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Sage. Londres.

Latour, Bruno, (2005). *Reassembling the social: an introduction to actor-network theory*, Oxford University Press. Nueva York.

Martínez, M.-C, (2012). *Nuevas aproximaciones en el estudio de la política pública: temas, enfoques y teorías en la última década en México*. En: *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. Instituto Mora, pp. 29-63. México.

Maxwell, Joseph, (2012). *Designing a Qualitative Study*. Research Gate.

Méndez, I., (2012). *Democracia, gobernanza y redes: una aproximación al papel de las instituciones de representación en México*. En: *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. Instituto Mora. Ciudad de México. México

Moore, Mark. & Benington, John, (2011). *Public Value: Theory and Practice*. Palgrave Macmillan. UK.

Moreno, J.L. (1934). *Who Shall Survive? Foundations of Sociometry, Group Psychotherapy and Sociodrama*. Bacon House Inc. New York.

Pascual, Josep María, (2016). *Diez tesis sobre gobernanza local*. Iracheta, Alfonso (Comp.) *Metrópolis y gobernanza*. Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México. Siglo XXI Editores, pp. 13-42. Ciudad de México, México.

Pascual, Josep María. & Godás, Xavier, (2010). *El buen gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*. Tirant Lo Blanch. Valencia, España.

Porras Martínez, José (2001). *Policy Network o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación*. Estudios Sociológicos, Vol. XIX, núm. 57. El Colegio de México. México.

Porras, Francisco, (2012). *Introducción. Gobernanza y redes de política pública en México*. En: *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, pp. 9-28. Ciudad de México, México.

Prats, Joan, (2010). *Descentralización y gobernanza territorial: el caso de Chile*. En: *El buen gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*. . Tirant Lo Blanch. Valencia.

Rhodes, Rodrick, (1996). *The New Governance: Governing without Government*. Political Studies, 44(4), pp. 652-667.

Rhodes, Rodrick, (2007). *Understanding Governance: Ten Years On*. *Organization Studies*. Organization Studies, 28(08).

Rodríguez, Josep (2005) *Análisis estructural y de redes*. Cuadernos Metodológicos, núm. 16. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, España.

Rodríguez, Viridiana. & Rosas, Francisco, (2016). *Gobernanza territorial: bases teórico conceptuales*. En: *Vulnerabilidad territorial ante la expansión urbana*. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.

Saltalamacchia, Homero y Ziccardi, Alicia (2005). *Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación*. Revista mexicana de sociología, año LXVII, núm. 1, pp. 31-97.

Stoker, Gerry, (2010). *La gobernanza y el capital social en las ciudades Británicas*. En: *El buen gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*. Tirant Lo Blanch. Valencia.

Subirats, Joan & Íñiguez-Rueda Lupicino, (2015). *Un enfoque socio-técnico en el análisis de políticas públicas: un estudio de caso*. Política y Sociedad, Vol. 45, Núm. 3. Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona, España.

Subirats, Joan *Gobierno local. innovación social y coproducción de políticas*. en, *El poder de lo próximo. las virtudes del municipalismo*. Madrid: los libros de la catarata. 2016, p.p. 103-111.

Subirats, Joan, (2010). *Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas*. Ekonomiaz, 2(74).

Ziccardi, Alicia (2008). *Ciudades latinoamericanas: procesos de marginalidad y de exclusión social*. En: Cordera, Rolando, Ramírez Kuri, Patricia y Ziccardi, A: *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), UNAM. pp. 73-91.

Ziccardi, Alicia, (2010). *Sobre participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local*. En: *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.