

Resumen del artículo

¿Hacia la construcción de una gobernanza ambiental participativa? Estudio de caso en el Área Metropolitana de Guadalajara

Gabriela De la Mora-De la Mora

Rodolfo Montaño Salazar

El objetivo es analizar el concepto de *gobernanza*, su origen y características generales, para después discutir los supuestos generales de la gobernanza ambiental y la relevancia de este concepto en la articulación de políticas de conservación de áreas protegidas con políticas urbanas. La gobernanza ambiental es un proceso de toma de decisiones dinámico, participativo y descentralizado promovido por agentes locales, para favorecer la conservación de un área natural protegida que favorece la provisión y mantenimiento de servicios ambientales clave para el bienestar de los habitantes de zonas urbanas. Se trata de un análisis cualitativo, de fuentes primarias y secundarias, sobre el caso del Área Natural de Protección Hidrológica Municipal Bosque El Nixticuil-San Esteban-El Diente (Bensedi) localizada en Zapopan, Jalisco, México. Este caso muestra que la sociedad local organizada es el agente principal en la construcción de una gobernanza ambiental policéntrica, cuyo reto fundamental es sortear contingencias de carácter sociopolítico.

Abstract

The objective is to analyze the concept of *governance*, its origin and general characteristics, then discuss the general assumptions of environmental governance and the relevance of this concept in the articulation of protected natural areas conservation policies with urban ones. Environmental gover-

Palabras clave:

gobernanza, conservación de la naturaleza, política medioambiental, desarrollo sostenible, acción colectiva, áreas urbanas

Keywords:

governance, nature conservancy, environmental policy, sustainable development , collective action, urban areas

nance is a dynamic, participatory and decentralized decisions making process promoted by local agents to enhance the conservation of a protected natural area that favors the provision and maintenance of key environmental services for the welfare of the inhabitants of urban areas. This is a qualitative analysis of primary and secondary sources, through the case of Área Natural de Protección Hidrológica Municipal Bosque El Nixticuil-San Esteban-El Diente (Bensedi) located in Zapopan, Jalisco, Mexico. This case shows that the local society organizations are the main agent in the construction of polycentric environmental governance, whose fundamental challenge is to overcome socio-political contingencies.

Gabriela De la Mora-De la Mora

CRIM, UNAM

Rodolfo Montaño Salazar

Semadet Jalisco

¿Hacia la construcción de una gobernanza ambiental participativa? Estudio de caso en el Área Metropolitana de Guadalajara

Introducción

El mantenimiento de las áreas naturales protegidas por algún orden de gobierno o por iniciativa de la sociedad cobra especial relevancia en zonas urbanas y en las periferias de las ciudades donde existen pocos espacios naturales de mayor extensión, que permitan la provisión y mantenimiento de servicios ambientales (como la recarga de acuíferos, la regulación climática, la conservación de la biodiversidad, la retención de suelos, así como la prevención de desastres causados por eventos meteorológicos extremos, entre otros).

Históricamente, mantener y conservar estas áreas ha sido un reto porque las periferias urbanas, siempre en expansión, son las más susceptibles al cambio de uso del suelo como consecuencia del crecimiento urbano, entre otros factores.¹ En el presente trabajo, el objetivo es analizar desde la perspectiva de la gobernanza ambiental participativa la construcción de procesos de toma de decisiones por parte de agentes locales y regionales para conservar y gestionar² las áreas naturales protegidas periurbanas que favorecen la provisión y mantenimiento de servicios ambientales clave para el bienestar de los habitantes del área urbana. Para ello se analizó el caso del Área Natural de Protección Hidrológica Municipal Bosque El

1 Adrián Guillermo Aguilar e Irma Escamilla. Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades. México: Cámara de Diputados-Porrúa-Conacyt-IG, UNAM, 2011, p. 6; Wehrmann Babette. “The Dynamics of Peri-Urban Land Markets in Sub-Saharan Africa: Adherence to the Virtue of Common Property vs. Quest for Individual Gain”. *Erdkunde*. Bd. 62, H. 1, enero-marzo de 2008, pp. 75-88.

2 Entenderemos por gestión al conjunto de acciones que agentes sociales clave (públicos, privados y sociales) llevan a cabo a fin de preservar, conservar, restaurar, ordenar y manejar de manera sustentable esas áreas. Entre las acciones consideradas están la formulación de políticas, marcos normativos, diseño e implementación de instrumentos para definir las estrategias de uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en contextos espacio temporales específicos, incorporando esquemas de gobernanza, que no sólo retóricamente apelan a la generación de modelos participativos e integradores de los aspectos sociales, sino que los agentes locales están impulsando para generar esquemas de protección y conservación de estas áreas naturales protegidas en contextos urbanos. Véase Manuel Rodríguez Becerra. *Gestión ambiental en América Latina y El Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas*. Washington: BID-Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente, 2002, p. 7 (<http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/gestionambiental/>

- ILACaribe.pdf), 1 de septiembre de 2014.
- 3 A partir de información correspondiente al Censo General de Población de 2010, la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) ocupa el segundo lugar a nivel nacional por el tamaño de su población, sólo es antecedida por la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) donde se localiza la capital del país, la que concentra poco más de 20 millones de habitantes. En 2010, la ZMG tenía casi 4.5 millones de habitantes asentados en ocho municipios. El municipio de Zapopan, donde se localiza la zona de estudio, ocupa el segundo lugar (28%) en concentración de población, sólo antecedido por el municipio central de Guadalajara (34%) que es la capital del estado de Jalisco.
- 4 Gobierno de Zapopan. Plan Parcial de Desarrollo Urbano. Distrito Urbano ZPN-12 “Nixticuil”, 28 de septiembre de 2014, p. 54 (<http://www.zapopan.gob.mx/transparencia/obras-publicas/distrito-zpn12/>), 29 de julio de 2015

Nixticuil-San Esteban-El Diente denominado Bensedi por su abreviación y popularmente conocido como bosque el Nixticuil.

Esta Área Natural Protegida (ANP) de carácter municipal se localiza en el municipio de Zapopan y forma parte de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) en el estado de Jalisco, México.³ El Bensedi es relevante a nivel local, específicamente en la región norte del municipio de Zapopan, por localizarse en un área de amortiguamiento entre la zona rural y el área metropolitana. La finalidad de su existencia es evitar la expansión urbana hacia las áreas de protección ambiental⁴ que proveen múltiples servicios ambientales entre ellos la captación y filtración de agua, así como la conservación de la biodiversidad y el paisaje.

Se retoma este caso por considerar que es interesante el papel que han jugado actores sociales clave a nivel local para lograr que este territorio haya sido declarado ANP, y una vez logrado ese objetivo, son ellos quienes se encargan de vigilar la adecuada implementación y cumplimiento del decreto por parte de la autoridad municipal.

La hipótesis es que el caso del Bensedi muestra que la gobernanza ambiental es un proceso en constante construcción y su evolución depende de la participación social y la concertación política, convirtiéndose en una alternativa a la vía predominante del mercado que se plantea en un contexto de creciente debilidad del estado, lo que obliga a la sociedad civil a actuar y autoorganizarse para lograr conservar espacios naturales que proveen servicios ambientales fundamentales para el municipio de Zapopan.

El presente trabajo se divide en cuatro partes, en la primera se analiza brevemente el concepto de gobernanza, su significado, origen, componentes y características; posteriormente se discuten los supuestos fundamentales de la gobernanza ambiental participativa y su pertinencia para analizar el proceso de conservación de áreas naturales protegidas periurbanas, además de elaborar un breve estado del arte acerca del tema. En el segundo apartado se caracteriza brevemente la zona de estudio del Bensedi. En la tercera parte se analizan las acciones que han realizado actores sociales clave a nivel local, para lograr que esta zona se decrete como área natu-

ral protegida municipal de protección hidrológica, y cómo a partir de la aprobación del decreto algunas organizaciones locales se han encargado de vigilar y dar seguimiento a las acciones de las autoridades municipales a fin de que se hagan respetar los diferentes instrumentos de conservación. En la cuarta parte se discuten las dificultades que han enfrentado los distintos actores clave a nivel local para lograr la conservación del área, así como para poner en marcha los distintos instrumentos que contribuyen a esos objetivos y las discrepancias existentes entre los actores involucrados en esta iniciativa.

Esta investigación se elaboró a partir de una metodología cualitativa de carácter inductivo-deductivo, se utilizaron varias técnicas de recolección de datos como: fuentes documentales (periódicos y materiales especializados) acerca del tema de la gobernanza ambiental en zonas urbanas, especialmente relacionados con la gestión de las áreas naturales protegidas y la conservación de los servicios ambientales que éstas producen; asimismo se revisaron materiales sobre la zona de estudio.

Se realizó trabajo de campo, para lo cual se realizaron 32 entrevistas semiestructuradas a actores clave vinculados al tema de la gobernanza ambiental en la ZMG, y que tienen especial relación con la gestión de las áreas naturales protegidas, aunque no exclusivamente vinculadas al Bensedi. Se realizaron cuatro entrevistas a profundidad con actores directamente involucrados en el proceso de creación y gestión del área de estudio. Las entrevistas se llevaron a cabo en noviembre de 2013, enero de 2014 y enero y febrero de 2015; todas ellas fueron grabadas en audio y transcritas. La información se sistematizó y analizó empleando el software Atlas.Ti (versión 1.0.24) considerando varias categorías definidas teóricamente, entre ellas: participación del actor en la generación de la declaratoria y el programa de manejo; problemas que se enfrentan para lograr la gestión y adecuado manejo del área; existencia de vínculos de comunicación y colaboración (formales e informales) con otros actores sociales. Estas respuestas se distinguieron por tipo de actor: 1) funcionarios gubernamentales (municipales y estatales), 2) asociaciones civiles (formal o informalmente consti-

- 5 El programa Ucinet 6.232 (<http://www.analytictech.com>) está diseñado para trabajar en el ambiente Windows, es una de las herramientas computacionales más usadas para el análisis de redes sociales; permite el cálculo de tres tipos diferentes de indicadores de una red como son: a) las propiedades generales de la red vista como un todo; b) las propiedades de los actores en forma individual de acuerdo con la relación que tienen con su entorno y c) propiedades de subestructuras específicas dentro de una configuración social.
- 6 El programa central de Ucinet 6.232 está acompañado por el programa Net Draw 2.089 cuya utilidad radica en permitir visualizar las matrices de adyacencia de forma gráfica en un análisis de redes sociales. Las relaciones de nodos y vínculos las transforma en un grafo (gráfico de red) que permite una interpretación visual relativamente sencilla.
- 7 Richard B. Norgaard. "Ecosystem services: from eye-opening metaphor to complexity blinder". *Ecological Economics*, vol. 69, 2010, p. 1222.
- tuidas) y 3) sector académico (que es una combinación entre académicos y activistas). La información obtenida en campo sobre los vínculos de comunicación y colaboración, permitió generar una matriz de relaciones o sociograma del ANP del Bensedi. Para su elaboración se utilizaron los software Ucinet 6.232⁵ y Net Draw 2.089.⁶ Dada la relevancia de la participación de los actores sociales, nos ha parecido relevante "darles voz" por ello se ha incluido en el análisis algunos testimonios que se han introducido en cursivas en el tercer apartado de este trabajo. El propósito es mostrar en sus propias palabras la experiencia que vivieron en la construcción de lo que se ha denominado *gobernanza ambiental participativa*.
- A continuación se analiza el concepto de gobernanza y su relación con los temas ambientales y particularmente de conservación de áreas naturales protegidas periurbanas, así como el estado del arte sobre estos temas, a fin de sentar las bases para el análisis del caso del Bensedi.

De la gobernanza como concepto polisémico a la gobernanza ambiental participativa en la gestión de áreas naturales protegidas

La gestión de las políticas de conservación de ecosistemas en la actualidad se puede dividir entre comando-control y de mercado. Cada una de ellas presenta una institucionalidad y formas de gobernanza distintas. Los mecanismos de mercado han permeado en las acciones de conservación por medio de los proyectos de Pago por Servicios Ambientales (PSA) que han sido implementados tanto en países desarrollados como en desarrollo. Esta visión tiende a fomentar la idea de que si no se paga no se cuida, por lo que se mantiene un pensamiento de mercado que ha transformado a la sociedad de manera poco conveniente,⁷ lo que no necesariamente soluciona el problema del mantenimiento de los ecosistemas y los servicios ambientales que éstos producen, ni tampoco asegura el desarrollo de las comunidades asentadas en zonas relevantes para el mantenimiento de los servicios ambientales.

Ante esto, el reto es generar instituciones sociales que contribuyan a transformar la manera en que se interactúa con la naturaleza,⁸ se reconoce que el mercado es una más entre muchas otras y que puede ser un medio efectivo para lograr un fin, más no un fin en sí mismo. Los esquemas de mercado aplicados en las políticas de conservación se están introduciendo poderosamente en un contexto de debilidad institucional del Estado como agente regulador⁹ y ante la falta de una participación social real, se deja que éstos guíen y regulen muchos procesos que pueden ser mediados por las relaciones sociales y esquemas de negociación política entre los actores involucrados y la sociedad en general.

Desde esta perspectiva es pertinente considerar el concepto de gobernanza, al reconocer que se trata de un término polisémico y aún en construcción,¹⁰ que de manera general refiere a un nuevo paradigma de gobierno que surge en las sociedades posmodernas y se manifiesta en diversos fenómenos de la vida social, política, económica, cultural e institucional de los países y los grupos sociales.¹¹

Este concepto se origina en el ámbito de la economía institucional con la finalidad de simplificar los procesos de regulación e intervención de los poderes públicos y facilitar la toma de decisiones entre los agentes sociales, principalmente en el ámbito económico.¹² El Banco Mundial tradujo lo anterior en el concepto de buena gobernanza, que plantea un Estado mínimo en la regulación de la vida pública y económica; lo que implica la privatización y liberalización económica, así como la implementación de procesos de descentralización que buscan la eficiencia en las relaciones de mercado y la competencia. Sin embargo, otras escuelas teóricas han estudiado este campo desde la perspectiva sociopolítica y sociocultural al poner especial énfasis en la manera en que la sociedad se organiza para resolver sus dilemas y crear nuevas oportunidades ante problemas socioecológicos complejos.¹³ En este marco se utiliza el concepto de gobernanza ambiental participativa que en contextos Latinoamericanos implica el fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía por medio del impulso de nuevas interacciones sociales y arreglos institucionales entre múltiples

8 Ibid., pp. 1223-1225.

9 Ibid., p. 1225.

10 Naín Martínez e Ileana Espejel. “La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental”. *Economía, Sociedad y Territorio*. Toluca, El Colegio Mexiquense, vol. 15, núm. 47, 2015.

11 Marleen Buizer, Bas Arts y Kasper Kok. “Governance, Scale and the Environment: the Importance of Recognizing Knowledge Claims in transdisciplinary arenas”. *Ecology and Society*, 2011 (<http://www.ecologyandsociety.org/volXX/issYY/art/ZZ/>), 25 de mayo de 2014. Kees van Kersbergen y Frans van Waarden. “Governance as a Bridge between Disciplines: Cross-disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy”. *European Journal of Political Research*, núm. 43, 2004, pp. 143-171. Fabio de Castro, Barbara Hogenboom y Michiel Baud. “Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada. Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones”. *Gobernanza ambiental en América Latina*. Argentina: Clacso, p. 17. Joaquín Farinós Dasí. “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2008, p. 12.

12 Farinós Dasí, op. cit., p. 12.

13 De Castro et. al., op. cit., p. 18.

14 Ibid., pp. 17 y 20.

15 Idem., p. 18.

16 Guy Peters y Jon Pierre. "Multi-level Governance and Democracy: a Faustian Bargain?" *Multi-level Governance*. Ian Bache y Matthew Flinders (eds.). Inglaterra: Oxford University Press, 2004, p. 78. Buizer, Arts y Kok, op. cit.; Van Kersbergen y Van Waarden, op. cit., pp. 151-152.

T. Kidokoro et al. *Sustainable City Regions: Space, Place and Governance*. Japón: Springer, 2008, p. 8.

17 Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE, 2011, pp. 66 y 133.

actores que luchan a favor de la justicia social y ambiental, la equidad y la reducción de la pobreza en la región.¹⁴ Retomando las palabras de De Castro, la gobernanza ambiental participativa se refiere a las relaciones que se producen en diferentes escalas, para la formulación y refutación del diseño, ejecución de procedimientos y prácticas que configuran el acceso, uso y control de los recursos naturales y de la naturaleza en general, por parte de diferentes actores sociales.¹⁵ Entonces este concepto de gobernanza permite describir y analizar formas alternativas de gobierno, nuevas interrelaciones, arreglos institucionales y esquemas colaborativos entre agentes públicos y privados; menos jerárquicos dentro y fuera del Estado, tendientes al pluricentrismo más que al unicentrismo. Desde esta visión, las redes de interacción inter e intraorganizacionales permiten articular las relaciones entre agentes relativamente autónomos e independientes, donde la jerarquía y los liderazgos monocráticos son irrelevantes y en los que el gobierno formal (nacional o de otro nivel) no necesariamente está involucrado y si lo está, es un actor más entre muchos otros.¹⁶

Se trata de un proceso de toma de decisiones en el que la sociedad junto con los encargados de la toma de decisiones, direccionan y estructuran institucional y técnicamente acciones para alcanzar objetivos específicos; al tratar de articular el interés público, con el privado y el social, a fin de resolver problemas que se circunscriben en el ámbito de la vida asociada y del poder público, en el que los recursos de información y análisis son necesarios y decisivos para el desarrollo de políticas públicas.¹⁷

En el marco de la gobernanza ambiental participativa, los actores sociales ajenos al Estado y al mercado, actúan y se movilizan en diversos procesos de toma de decisiones para dar solución a problemas ambientales que comprometen o repercuten directa o indirectamente en su bienestar. Se reconoce que los actores interactuantes se mueven en escenarios de conflicto o en los que existen posturas divergentes, pero donde es posible negociar e incluso tejer alianzas, lo que no implica que los conflictos desaparezcan de una vez y para siempre.

A la luz de este concepto, parece que el proceso que llevó a la declaratoria del Bensedi como área natural protegida resulta interesante, dado que se trató de una iniciativa impulsada por la ciudadanía local y no fue una decisión impuesta por agentes externos (gubernamentales o no gubernamentales). Sin embargo, este proceso no ha estado exento de conflictos de interés entre agentes públicos y privados en relación al destino de los terrenos que actualmente constituyen el área natural protegida del Bensedi. Lo anterior ha configurado la forma actual de interacción entre los habitantes y vecinos del ANP, las autoridades del gobierno municipal y diversas organizaciones de la sociedad civil.

En México y América Latina existen diversos estudios sobre la gobernanza y su vínculo con el ambiente en el marco de las políticas de conservación de ANP. Muchas de estas investigaciones se centran en el análisis de movimientos sociales y conflictos ambientales;¹⁸ así como en el estudio de la gobernanza en el marco de la gestión de las áreas naturales protegidas aunque no están precisamente localizadas en zonas urbanas o periurbanas;¹⁹ en el caso de los estudios sobre las áreas naturales protegidas en zonas periurbanas un número importante de éstos se refiere al Suelo de Conservación del Distrito Federal;²⁰ otros trabajos hacen referencia a la expansión urbana metropolitana y su relación con áreas naturales protegidas²¹ y en el caso específico de Jalisco y la ZMG, se encontraron algunos estudios que hacen referencia principalmente al caso del Bosque La Primavera.²²

A nivel internacional, existen investigaciones que buscan explicar la compleja relación entre los sistemas urbanos y naturales por medio del análisis de la gobernanza multinivel y las interacciones con diferentes escalas de sistemas socioecológicos y de comanejo adaptativo.²³ Desde la ecología urbana se busca comprender la dinámica de los ecosistemas humanos (los patrones y cambios en un contexto espacial heterogéneo) y los efectos que tiene en las funciones de los ecosistemas, las variaciones institucionales que esto produce en los diferentes regímenes de gobernanza, así como las formas de gestión y administración de los ecosistemas natu-

- 18 Margarita Marín Aranguren. “La sociedad civil global en la gobernanza ambiental del sector agua en el mundo”. *Oasis (Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales)*. Colombia, Universidad Externado de Colombia, núm. 15, 2010 (<http://www.redalyc.org/pdf/531/53121459004.pdf>), 5 de mayo de 2014. Milka Barriga et al. *Gobernanza ambiental, adaptativa y colaborativa en bosques modelo, cuencas hidrográficas y corredores biológicos: diez experiencias en cinco países latinoamericanos*. Costa Rica: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, Departamento de Recursos Naturales, 2007, p. 93; Ricardo Abramovay et al. *Movimientos Sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial*. Santiago de Chile: Catalonia, 2006. Anthony Bebbington et al. “Lazos transnacionales en los movimientos socio-ambientales y sus implicaciones para la gobernanza ambiental en zonas de influencia minera en el Perú y el Ecuador”. Informe final de un proyecto de investigación en el marco del Programa Colaborativo de Investigación sobre Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural. Santiago: RIMISP, 2006 (manuscrito); Diego E. Piñeiro. *Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural (RIMISP), 2004.
- 19 Ludger Brenner. “Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en Áreas Naturales Protegidas”. *Revista Mexicana de Sociología*. México, IIS, UNAM, vol. 72, núm. 2, abril-junio de 2010, pp. 283-310; Carlos Andrés Durán. “Gobernanza en los Parques Na-

cionales Naturales colombianos: reflexiones a partir del caso de la comunidad Orika y su participación en la conservación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo". Revista de Estudios Sociales, núm. 32, 2009, pp. 60-72 (http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-885X2009000100005&lng=es&nrm=iso), 1 de septiembre de 2014; Luisa Paré. Gobernanza ambiental y políticas públicas en áreas naturales protegidas: lecciones desde Los Tuxtlas. México: IIS, UNAM, 2007 (Cuadernos de Investigación), p. 263; Alex Rivas Toledo. Gobernanza de los sistemas nacionales de áreas protegidas en Los Andes Tropicales: diagnóstico regional y análisis comparativo. Quito: UICN, 2006; Guillame Fontaine. "Del manejo de los conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza". S. Florencio Abreu (comp.). Integración, equidad y desarrollo. Quito: FLACSO-CAF-Embajada de Brasil-Ministério das Relações Exteriores-Oderbrecht, 2005, pp. 131-148; María Fernanda Paz. "De áreas naturales protegidas y participación: convergencias y divergencias en la construcción del interés público". Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales, núm. 68, 2008, pp. 57-74.

20 Martha Schteingart. Migraciones, expansión urbana e impacto ambiental en la región metropolitana de la ciudad de México. México: El Colegio de México, 2006. Adrián Guillermo Aguilar. "Urbanización periférica e impacto ambiental. El Suelo de Conservación en la Ciudad de México". A.G.

rales urbanos.²⁴ Este último enfoque ha sido utilizado en diversos casos de estudio en países desarrollados y en desarrollo.²⁵

Por otro lado, un estudio elaborado desde la perspectiva de la forestería urbana menciona que existe poca información científica sobre la gobernanza y el comportamiento de organizaciones sociales en contextos urbanos, que contribuyan a la conservación y mantenimiento de esos recursos, desde esta óptica la gobernanza es un elemento dinámico y subjetivo que involucra relaciones de poder que no necesariamente contribuyen siempre a la construcción de espacios urbanos más sustentables por medio del manejo forestal y de la inclusión de las personas que viven en ellas.²⁶ A su vez, el enfoque de adaptación ecosistémica sugiere un esquema de análisis a partir de la tríada: gobernanza, entendida como los intercambios entre actores sociales con una visión y dirección hacia la sustentabilidad; manejo, que apunta a la operacionalización de esa visión; y supervisión que contribuye al intercambio y síntesis de información sobre el surgimiento de esa situación y su potencial desarrollo en el futuro.²⁷

La gobernanza ambiental sin duda es un asunto complejo que nutre y a su vez se nutre de las interacciones entre grupos sociales y la relación de éstos con su entorno, lo que permite generar arreglos institucionales a favor de la conservación de áreas naturales protegidas localizadas en zonas periurbanas. Estos arreglos institucionales se traducen en instrumentos de gestión y planeación del territorio, como los programas de manejo y los ordenamientos del territorio²⁸ que involucran escalas de análisis a nivel de cuenca²⁹ y paisaje.³⁰

La conservación y gestión de las áreas naturales de mayor extensión, que están en franca relación con las áreas urbanas, encierran gran complejidad porque involucran procesos ecológicos, sociales, políticos, económicos y culturales que no sólo se circunscriben a un territorio y su población, sino que trascienden a niveles espaciales más amplios. Sin embargo, desde diversos enfoques se reconoce que la gobernanza puede ser un medio para lograr la sustentabilidad en espacios de interacción urbanos y naturales, ya que supone procesos de toma de decisiones, que al menos

teóricamente, deben ser horizontales y participativos, así como un ejercicio del poder descentralizado que puede contribuir a que agentes sociales negocien y acuerden formas de uso, control y acceso sustentable a los ecosistemas y los servicios ambientales que éstos generan. Los acuerdos y la construcción de mecanismos de gobernanza pueden surgir a partir de la confrontación y el conflicto entre agentes, así como en contextos poco democráticos; sin embargo, una condición imprescindible es la participación social que impulse la transformación del *statu quo*.

A continuación se describen las principales características de la zona de estudio.

Caracterización de la zona de estudio

El Área Natural de Protección Hidrológica Municipal El Nixticuil, San Esteban, el Diente o Bensedi comprende 1 590 hectáreas localizadas en la cuenca del Río Blanco, al noreste de la ZMG en el municipio de Zapopan en el estado de Jalisco, México. En esta zona el Río Blanco es el cauce principal que atraviesa las poblaciones de Tesistán, Copalita, El Quemado y Río Blanco, constituyéndose como tributario del Río Santiago (véase mapa 1).

El Bensedi forma parte de un sistema ambiental que contribuye a la recarga de acuíferos tanto superficiales como subterráneos de los ríos Blanco y Santiago, además de contribuir a la conservación de la biodiversidad y el paisaje, beneficiando a la población del municipio de Zapopan directa e indirectamente a los habitantes de la ZMG. El uso de suelo de la zona es predominantemente forestal (53%), pastizales (34%) y en menor medida terrenos agrícolas y suelo urbano (13%). Entre las comunidades vegetales presentes se encuentran: bosque tropical caducifolio, bosque de encino, bosque de pino, bosque de galería, pastizal natural inducido y vegetación secundaria.

Aguilar e I. Escamilla (eds.). *Periferia Urbana. Deterioro ambiental y reestructuración metropolitana*. México: Porrúa-IG,UNAM, 2009, pp. 21-52; Adrián Guillermo Aguilar. "Sustentabilidad urbana y política urbano-ambiental. La Ciudad de México y el suelo de conservación". A. G. Aguilar e I. Escamilla (coords.). *La sustentabilidad en la ciudad de México. El Suelo de Conservación en el Distrito Federal*. México: IG, UNAM-Porrúa, 2013; Enrique Pérez Campuzano, María Perevochtchikova y Sophie Ávila Foucat (coords.). *Suelo de Conservación del Distrito Federal. ¿Hacia una gestión del manejo sustentable?* México: IPN-Porrúa, 2011.

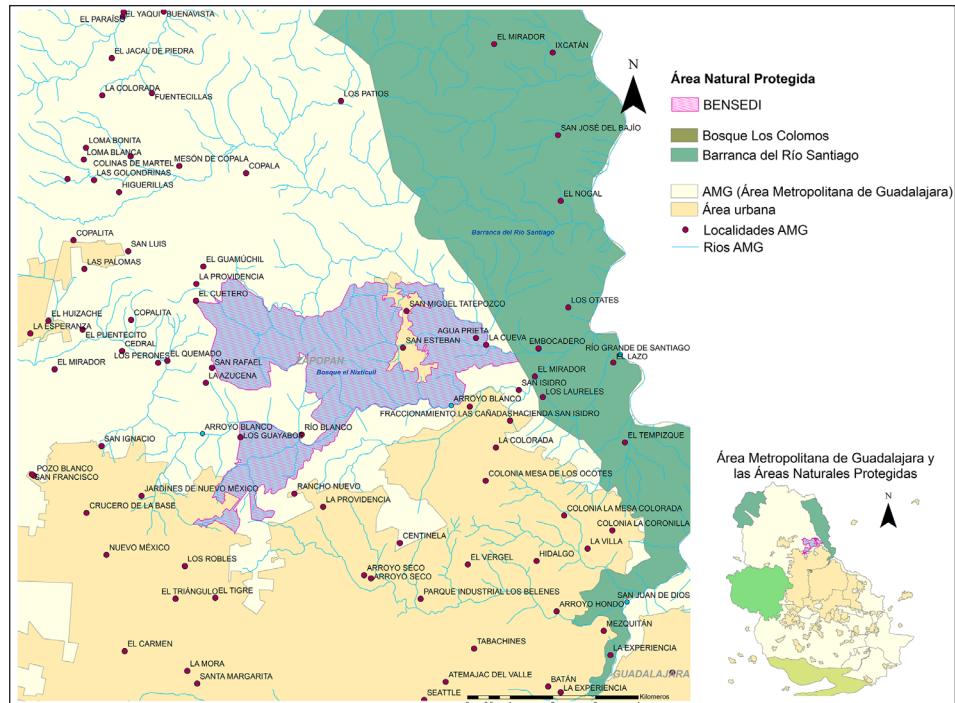
- 21 Clemencia Santos Cerquera. "La expansión metropolitana en las áreas naturales protegidas y el Suelo de Conservación. Un análisis a partir de imágenes de satélite". A. Aguilar (coord.). *Las grandes aglomeraciones metropolitanas y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España*. México: Porrúa, 2006 (Conocer para decidir), pp. 181-208.
- 22 Rafael González-Franco de la Peza, Martha Ileana Rosas Hernández y Fernando Jaramillo Monrroy. *Diagnóstico del estado actual y gestión para las áreas naturales protegidas del estado de Jalisco: Nevado de Colima, Sierra de Quila y Bosque La Primavera*. México: Gobierno del Estado de Jalisco, 2004; Pedro Alcocer Santos, Sandra Valdés Valdés. "Anillo Primavera: perspectivas en la gestión de la zona de amortiguamiento del bosque La Primavera desde la visión de los Paisajes Culturales". Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. Barcelona-Bogotá:

Universidad politécnica de
Cataluña, 2014.

- 23 Carl Folke et al. "Adaptive Governance of Social-Ecological Systems". *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 30, 2005, p. 460; Fikret Berkes. "Cross-scale Institutional Linkages: perspectives from the bottom-up". E. Ostrom et al. (eds.). *The Drama of the Commons*. Washington: Island, 2002, pp. 293-322. C. Gibson, M. McKean y E. Ostrom. *People and Forest. Communities, Institutions and Governance*. Cambridge: MA MIT Press, 2001.

24 H. Haberl et al. "From LTER to LTSEr: Conceptualizing the Socioeconomic Dimension of Long-term Socioecological Research". *Ecology and Society*, 2006, (<http://www.ecologyandsociety.org/volXX/issYY/artZZ/>), 3 de septiembre de 2014.

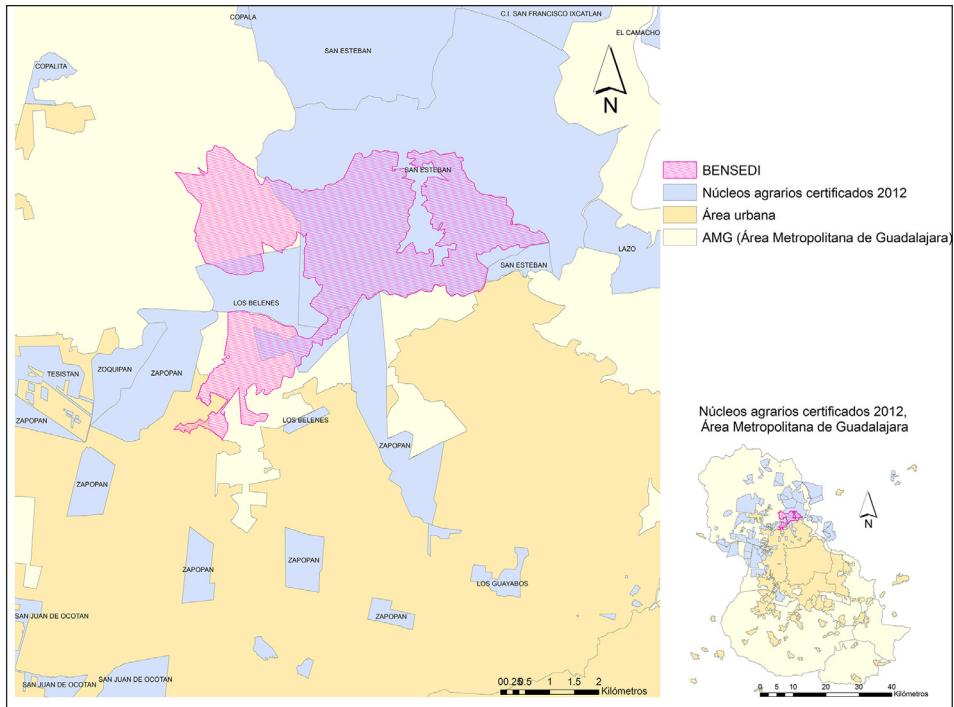
25 J. Colding, J. Lindberg y C. Folke. "Incorporating green user groups in urban ecosystem management". *Ambio*, núm 35, 2006, pp. 237-244; S. Barthel, J. Colding, C. Folke. "History and Local Management of a Biodiversity-rich, Urban, Cultural Landscape". *Ecology Society*, 10(2), 2005, p. 10. H. Ernstson, S. Sorlin y T. Elmquist. "Street Trees: a Misunderstood Common Pool Resource". International Society Arboriculture: 84th Annual Conference and Trade Show, St. Louis, Missouri: International Society of Arboriculture. Champaign, 2008 cit. por Sarah K. Minsey et al. "Structuring Institutional Analysis for Urban Ecosystems: a Key to Sustainable Urban Forest Management". *Urban Ecosystem*, 2013 (doi 10.1007/s11252-013-



Mapa 1. Zona de estudio del Bensedi (Bosque Nixticuil-San Esteban-El Diente). Elaborado por Semadet, con base en información obtenida de Conanp, 2014; Marco Geoestadístico Nacional INEGI, 2010; Registro Agrario Nacional, 2012.

Más de 80% del ANP del Bensedi se encuentra en terrenos ejidales (véase mapa 2).³¹ Algunos ejidos participan en el programa de Pago por Servicios Ambientales de la Comisión Nacional Forestal (Conafor), con el cual se beneficia a los propietarios que se comprometen a preservar los ecosistemas forestales en buen estado de conservación. Esa política pública por medio de un pago por servicios ambientales, busca desincentivar la deforestación a nivel estatal y municipal. Sin embargo, pese a estos esfuerzos los cambios de uso de suelo subsisten en la zona.

Desde hace décadas, el área del Bensedi se ha utilizado con fines recreativos, lo que ha tenido efectos negativos en los ecosistemas locales como consecuencia de la apertura indiscriminada de veredas para el tránsito de visitantes, la acumulación de deshechos y el daño deliberado causado por los usuarios a la flora y fauna. Asimismo existen otros riesgos que afectan la permanencia del bosque, como son los incendios provocados intencionalmente en zonas que pretenden ser urbanizadas³² y la ocupación de terrenos cercanos al área.³³



Mapa 2. Tenencia de la tierra en el Bensedi (Bosque Nixticuil-San Esteban-El Diente). Elaborado por SemaDET, con base en información obtenida de CONANP, 2014; Marco Geoestadístico Nacional INEGI, 2010.

La relevancia socioambiental de la zona que constituye el Bensedi influyó de manera determinante en el proceso que llevó a la consolidación de esa ANP como zona de protección hidrológica municipal. Este proceso fue posible gracias al impulso de la declaratoria por parte de los vecinos y la sociedad local. En el siguiente apartado se describe y analiza los elementos que permitieron que se concretara la declaratoria y las acciones que se han realizado por parte de la sociedad civil organizada, para mantener este espacio como bien público.

Actores y movilización social a favor de la conservación del Bensedi

Los hechos que derivaron en el decreto de la superficie, que hoy constituye el área protegida del Bensedi, se remontan al año 2005 cuando vecinos organizados de las colonias El Tigre II, Guayabos y San Esteban, se opusie-

0286-3), 20 de enero de 2013; H. Nagendra, D. Gopal D. "Tree Diversity, Distribution, History and Change in Urban Parks: Studies in Bangalore, India". *Urban Ecosyst*, 14(02), 2011, pp. 211-223 (doi:10.1007/s11252), 25 de enero de 2014. F. Li, R. Wang, X. Liu y X. Zhang. "Urban Forest in China: Development Patterns, Influencing Factors, and Research Prospects". *Internal Journal of Sustainable Development & World*, núm. 12, 2005, pp. 197-204; C.G. Boone et al. "Landscape, Vegetation Characteristics, and Group Identity in an Urban and Suburban Watershed: Why the 60s Matter". *Urban Ecosyst*, núm. 13, 2009, pp. 255-271 (doi:10.1007/s11252-009-0118-7), 10 de agosto de 2014; Pickett et al., op. cit., p. 147; USDA-FS. "STEW-MAP: the Stewardship Mapping and Assessment Project". *USDA-FS Northern Research Station Webpage*, 2009 (http://www.nrs.fs.fed.us/nyc/focus/stewardship_mapping/), 23 de enero de 2014; Mincey et al., op. cit.

- 26 Anna Lawrence et al. "Urban Forest Governance: Towards a Framework for Comparing Approaches". *Urban Forestry & Urban Greening*, vol. 12, 2013, p. 472. Los autores citan el estudio elaborado por Bentsen et al., quienes después de llevar a cabo una búsqueda sistemática en la base de datos científica Scopus, concluyen que prácticamente no existe investigación sobre este tema. Véase P. Bentsen, A. C. Lindholst y C.C. Konijnen-dijk. "Reviewing Eight Years of Urban Forestry & and Greening: Taking Stock, Looking Ahead".

- Urban Forestry and Urban Greening, 2010, pp. 276-280.
- 27 M. Boyle, J. Kay y B. Pond. "Monitoring in Support of Policy: an Adaptive Ecosystem Approach". Encyclopedia of Global Environmental Change. Nueva York, T. Munn-Wiley, vol. 4, 2001, pp. 116-37.
- 28 El ordenamiento territorial permite organizar, armonizar y administrar el uso y ocupación del territorio para lograr el desarrollo, siendo la meta el equilibrio intra e interregional, así como el uso racional y justo de los recursos naturales. Dado lo anterior, el espacio es un sistema dinámico, funcional e integrado. María Evangelina Salinas Escobar. "Introducción". El ordenamiento territorial. Experiencias Internacionales. Guadalajara: Semarnat-Instituto Nacional de Ecología-Universidad de Guadalajara, 2008, pp. 16-17.
- 29 La cuenca puede ser entendida como: a) un territorio cuyas aguas afluyen a un mismo río, lago o mar, esto es, el área de drenaje de un cuerpo de agua; y b) los espacios que tienen cierta homogeneidad en suelos, climas y vegetación. Héctor Manuel Arias Rojo. "Conceptos del manejo de cuencas hidrográficas". Memorias del Primer Simposio Nacional. El agua en el manejo forestal. México: División de Ciencias Forestales, Universidad Autónoma de Chapingo, 23-30 de noviembre de 1990, pp. 89-90.
- 30 El paisaje se construye socialmente a través de las interacciones de los grupos con su entorno. Las sociedades dan al ambiente y a los cambios que ocurren en él, un significado
- ron a la invasión y donación de terrenos propiedad municipal donde se pretendían llevar a cabo diversos proyectos inmobiliarios.³⁴ Uno de los vecinos del lugar relata que en
- la primera invasión por parte del gobierno de Zapopan [...] talan entre 300 y 400 árboles del bosque, entonces es como una agresión directa a la colonia. Llegan quitan la luz un día en la noche, empiezan a talar y a triturar los árboles. Entonces lo que hay en los días y semanas siguientes, es una reacción de autodefensa de la comunidad [...] un montón de movilizaciones en la calle para continuar con la presión para detener la tala.³⁵
- Las protestas y movilizaciones sociales de los vecinos fueron la punta de lanza para impulsar el decreto de ANP municipal como una exigencia ciudadana hacia las autoridades locales. Este caso es destacable ya que las declaratorias suelen generarse a partir de una iniciativa gubernamental más que por iniciativa y exigencia de los habitantes locales hacia el gobierno municipal. En la generación de la declaratoria participaron diversos actores sociales, entre ellos, sector académico, asociaciones civiles como Idea, y grupos de vecinos (que a partir de esta lucha se constituyeron en asociaciones, tal es el caso de los Amigos del Nixticuil y del Comité Salvabosques); así como funcionarios del gobierno municipal de Zapopan (véase diagrama 1).
- Después de las primeras protestas, los inconformes solicitaron al presidente municipal en turno, Arturo Zamora Jiménez, que apoyara la realización de los estudios técnicos justificativos para sustentar la declaratoria de protección del Bensedí. La autoridad municipal accedió a la petición. La percepción de algunos vecinos era que "las autoridades pensaron que con eso nos iban a entretenir, que no iba a haber gran trascendencia, sin embargo fue muy interesante lo que resultó"³⁶ ya que el estudio elaborado por investigadores del Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias (CUCBA) de la Universidad de Guadalajara reveló el gran valor ecológico de la zona por las especies vegetales y animales endémicas

y nativas existentes, y su relevancia para mantener múltiples servicios ambientales (como los hidrológicos, la captura de carbono, la conservación de paisaje y la biodiversidad). Este proceso coincidió con la coyuntura política que vivía el presidente municipal en turno, a quien le interesaba postularse como gobernador de Jalisco, entonces “su reacción inmediata fue tratar de parar todas las movilizaciones, eliminar la amenaza mediática [...] y [...] aceptar la propuesta de ANP”.³⁷

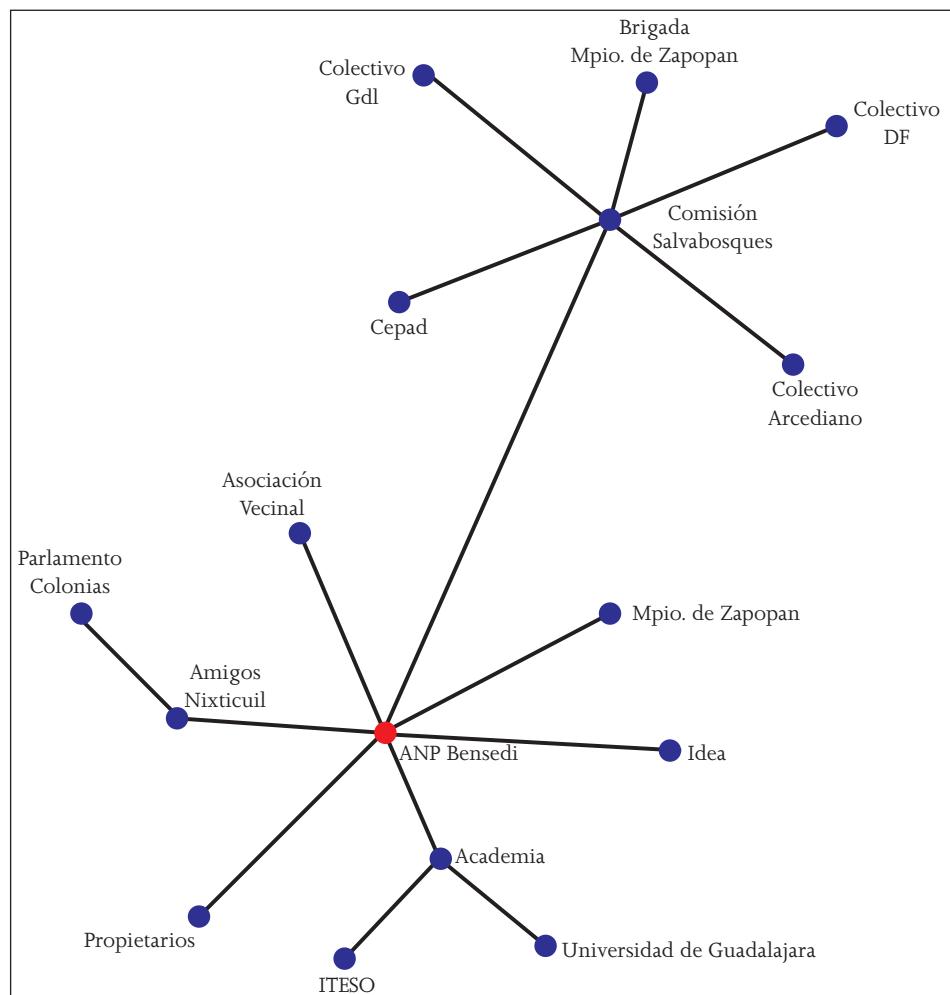


Diagrama 1. Actores Sociales en el Bensedi. elaboración propia.

simbólico, influyendo en la definición que éstas tienen sobre sí mismas. Thomas Greider y Lorraine Garkovich. “Landscapes: the Social Construction of Nature and the Environment”. *Rural Sociology*, vol. 59, núm. 1, primavera de 1994, pp. 5 y 21.

31 Es relevante señalar que según se menciona en el Programa de Manejo del Bensedi (2008) 59.3% del territorio de esta ANP es propiedad social (de ejidos y comunidades agrarias); 13.6% es propiedad privada; 2.2% es propiedad municipal y 24.4% no se tiene registro sobre el tipo de propiedad.

32 Alejandro Velasco. “Incendios dejan daños en 28 hectáreas de El Nixticuil”. *La Jornada Jalisco*. Guadalajara, 3 de abril de 2013 (<http://lajornadajalisco.com.mx/2013/04/incendios-dejan-danos-en-28-hectareas-de-el-nixticuil/>), 16 de agosto de 2015; Analy S. Nuño. “Zapopan va tras responsables del fuego en el Nixticuil”. *La Jornada Jalisco*. Guadalajara, 10 de diciembre de 2012 (<http://lajornadajalisco.com.mx/2012/12/zapopan-va-tras-responsables-del-fuego-en-el-nixticuil/>), 16 de agosto de 2015.

33 Estos terrenos fueron vendidos en 1986 de manera irregular a los actuales poseedores quienes compraron lotes a la empresa Cordobesa, la que se encargó de fraccionar la colonia y, dos años más tarde, parte de esos terrenos fueron donados al municipio como contraprestación del porcentaje que exigía la Ley Estatal de Fraccionamientos con la finalidad de desarrollar varios

fraccionamientos, prevaleciendo actualmente el problema de irregularidad en la propiedad entre los pobladores. Alma Leticia Flores Ávila. Diagnóstico social participativo en "El Tigre". Reconfiguración de procesos cognitivos, creativos y vinculantes en colonias del norte de Zapopan, Jalisco. Guadalajara: Cidyt, CIESAS-Occidente, 2013, p. 42 (<http://ciesas.edu.mx/proyectos/fomix-cidyt/tigre/diagnostico.pdf>), 29 de diciembre de 2014. Véase también Mauricio Ferrer. "CEDHJ recomienda a Robles regularizar colonia El Tigre II". La Jornada Jalisco. Guadalajara, 17 de febrero de 2014 (<http://lajornadajalisco.com.mx/2014/02/cedhj-recomienda-a-robles-regularizar-colonia-el-tigre-ii/>), 16 de agosto de 2015.

34 Tal es el caso del proyecto habitacional de alta densidad denominado Comunidad Digna y la generación de instalaciones de la Universidad Autónoma de Guadalajara para la construcción de un parque universitario de investigación tecnológica (<http://guayabos.blogspot.mx/2007/01/errores-en-la-declaratoria-beneficiarn.html>). Balance Comité Salvabosque ante la Declaratoria de área natural protegida Nixticuil, Diente, San Esteban, 2 de enero de 2007 (<http://comitesalvabosqueterre2.blogspot.mx/2007/04/balance-comite-salvabosque-anter-la.html>), 16 de agosto de 2015.

35 Entrevista personal CSB, febrero de 2015.

36 Entrevista Personal MAS, enero de 2014 y febrero 2015.

Una vez que esta iniciativa fue aceptada por el gobierno municipal, unas de las organizaciones de vecinos legalmente conformada promovió la declaratoria a escala estatal y federal, con la finalidad de ejercer mayor presión ante el gobierno de Zapopan para su aprobación. Según un testimonio, la propuesta fue enviada

al congreso federal [...] desde que empezó la lucha se mandaron cartas y oficios al Presidente [...] Fox] se mandó a un diputado o senador del pan [... se metieron unos puntos de acuerdo y de ahí lo mandaron al gobierno del estado y del gobierno del estado se mandó al municipio [...] entonces aventábamos por arriba y le dábamos por abajo.³⁸

Es interesante hacer notar que para algunos actores sociales clave asegurar la intervención del gobierno federal en este proceso generaba mayor certidumbre que si sólo se promovía a nivel municipal o estatal, aunque la decisión se tomara regional o localmente. La convicción de ellos es que al involucrar a otros órdenes de gobierno, fortalecía la iniciativa ciudadana local.

Varias organizaciones promovieron el decreto de ANP (entre ellas Idea, Amigos del Nixticuil y el Comité Salvabosques) pues compartían el interés por proteger el área, aunque no necesariamente tenían la misma visión sobre el proceso. Especialmente el Comité Salvabosques consideró que las negociaciones de una de esas asociaciones y el gobierno municipal se dieron de manera unilateral, al margen de los vecinos, lo que generó molestias y el rompimiento en las relaciones.³⁹

El 6 de marzo de 2008 fueron aprobados y publicados en el Diario Oficial del Estado de Jalisco el decreto y el Programa de Aprovechamiento del Bensedi, en el que se declaró Área Natural Protegida con la categoría de Manejo de Área Municipal de Protección Hidrológica. Ambos instrumentos especifican que las actividades permitidas en el ANP se sujetan a los siguientes criterios de zonificación y manejo:

- i. Las zonas núcleo tienen como principal objetivo la preservación de los ecosistemas a mediano y largo plazo, esta categoría a su vez se divide en dos subzonas la primera es de protección y la segunda de uso restringido.

II. Las zonas de amortiguamiento se orientan a actividades de aprovechamiento y que conduzcan al desarrollo sustentable; esta categoría se divide en las siguientes subzonas: de uso tradicional; de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; de aprovechamiento sustentable de agroecosistemas; de aprovechamiento especial; de uso público; de asentamientos humanos y de recuperación.⁴⁰

Una vez aprobados estos instrumentos el Comité Salvabosques y los Amigos del Nixticuil reconocen que el decreto y el plan de manejo son instrumentos importantes para la protección del bosque; sin embargo, su existencia no asegura la conservación del bosque por iniciativa propia del gobierno municipal. Por esa razón, se han dado a la tarea de llevar a cabo diversas acciones para demandar y vigilar que las autoridades municipales cumplan con lo que estos instrumentos establecen, a fin de evitar que continúe la transformación del paisaje forestal (y rural) en urbano e industrial.

Miembros del Comité Salvabosques han señalado algunas inconsistencias en el decreto, por ejemplo, existen algunas áreas forestales que deberían formar parte del decreto y que no se incluyeron en el polígono protegido; la zonas de amortiguamiento son difusas, lo que también ha incentivado invasiones; existen discrepancias en los límites del polígono del ANP según la fuente de información que se consulte, pues los datos de Conabio no corresponden con los del municipio de Zapopan, ni con los del Gobierno del Estado.⁴¹ Asimismo, mencionan que estos instrumentos son útiles para defender el bosque, pero éste se defiende porque la gente tiene interés en ello y no por el decreto.

A continuación se analizan las acciones que han realizado actores sociales clave locales, que contribuyen a la construcción de la gobernanza ambiental participativa en el Bensedi.

Objetivos comunes y discrepancias entre los actores sociales clave

Las acciones colectivas de los vecinos derivaron en la formalización de organizaciones a favor de la defensa del bosque, hay que entender por for-

- 37 Entrevista personal csb febrero de 2015.
- 38 Entrevista personal MAS, enero de 2014 y febrero de 2015.
- 39 Entrevista personal csb, febrero de 2015.
- 40 Para revisar la definición completa revisar el Periódico Oficial del Estado de Jalisco. Guadalajara, t. ccclix, 6 de marzo de 2008, pp. 20-21, artículo noveno, fracciones i inciso a, b y ii inciso a, b, c, d, e, f, g.

41 Entrevista personal csb, febrero de 2015.

42 Véase Adrián Guillermo Hipólito Hernández y Laura

malización la conformación de grupos (legalmente constituidos o no) que desde entonces y hasta la fecha trabajan a favor del Bensedi, nos referimos al Comité Salvabosques y la Asociación Civil Amigos del Nixticuil. Esta última, está legalmente constituida y su trabajo se ha centrado en el desarrollo de diversas acciones legales y de gestión ante las autoridades municipales, así como las autoridades estatales y federales competentes para lograr el decreto de protección además de implementar diversos proyectos ambientales en la zona. Esta asociación ha mantenido presencia en medios de comunicación y ha establecido mecanismos informales de colaboración con asociaciones civiles como el Parlamento de Colonias, que aglutina a varias organizaciones vecinales de la zMG que están interesadas en dar seguimiento a las acciones gubernamentales relacionadas con el desarrollo urbano y el medio ambiente.

Por su parte, el Comité Salvabosques es una organización comunitaria, compuesta por familias que viven en colonias aledañas al Bensedi, las que por medio de la autogestión de recursos realizan diversas actividades de cuidado y mantenimiento del bosque (como reforestaciones, brechas corta fuego, vigilancia, etc.). Este comité ha establecido vínculos solidarios con otras organizaciones radicadas en la ciudad de Guadalajara y el Distrito Federal a fin de generar estrategias alternativas al poder del Estado para lograr la defensa, gestión y manejo del bosque, además de promover diversas actividades para lograr la apropiación social del mismo.

Entre las acciones que llevan a cabo los miembros del Comité están la presencia en medios de comunicación e Internet (principalmente prensa, un blog de la asociación y redes sociales) para difundir la relevancia de conservar la zona en términos ecológicos y sociales, y las actividades de conservación y restauración ejecutadas en el área, además de organizar e invitar a la sociedad en general a que participen en actividades lúdicas que se realizan en ese espacio natural.

Los miembros del Comité denuncian de manera pública y sistemáticamente la incursión de empresas constructoras e inmobiliarias interesadas en realizar el cambio de uso de suelo para fraccionar parte del polígono

del área protegida. Su oposición a diversos proyectos inmobiliarios ha originado amenazas a su seguridad y su libertad de expresión, lo que incluso les llevó a interponer una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco (CEDHJ). Entre los proyectos a los que se han opuesto están: La Cima, Verde i Serena, San Lorenzo, Jardín del Bosque, Bosque Encantado, Mirasierra de Zapopan; la creación de un Parque de Investigación Científica y Tecnológica promovido por la Universidad Autónoma de Guadalajara, así como un proyecto del gobierno del Estado y el municipio de Zapopan para construir el tanque elevado Los Robles.⁴²

En la defensa del Bensedi, la convergencia entre los miembros del Comité y los Amigos del Nixticuil no ha sido fácil, ya que los marcos ideológicos que sustentan las acciones de ambas organizaciones son divergentes. Cada una de ellas desde su visión, ha utilizado tanto la declaratoria como el programa de manejo para defender el área protegida ante eventos o agentes sociales (visitantes, vecinos o grupos inmobiliarios) que ponen en riesgo su permanencia y mantenimiento.

Otro actor fundamental en este contexto, ha sido la autoridad del área de Ecología del gobierno municipal de Zapopan, quienes reconocen las dificultades que han enfrentado para lograr que se respete el plan de manejo y la declaratoria del ANP ante el interés de fraccionadores por urbanizar la zona. Las autoridades municipales mencionan que han organizado mesas de trabajo con los desarrolladores a fin de lograr que las áreas que están dentro de los planes parciales se respeten, sobre todo porque la mancha urbana si está afectando el Bensedi.⁴³ Desde su perspectiva, se ha generado mayor presión hacia el bosque en los predios de la zona limítrofe al ANP a partir del decreto, debido a que el valor del terreno se redujo, lo que alentó la especulación inmobiliaria. Los constructores han sabido aprovechar las deficiencias en el cumplimiento de los reglamentos y el ordenamiento territorial municipal generando desarrollos urbanos (habitacional, comercial, industrial) en una área que debió ser de amortiguamiento.

Las autoridades municipales reconocen que el decreto de áreas protegidas genera responsabilidades puntuales respecto a su manejo y cuidado;

Sofía Herrera Rivera. "Comité Salvabosque, en defensa del Bosque El Nixticuil". Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Jalisco. México: Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo A.C., 2009, p. 46 (http://cepad.org.mx/pdf/Informe_cepad_2009.pdf#page=45), 8 de diciembre de 2014.

43 Entrevista personal MMDS, septiembre de 2013.

44 Entrevista personal AO, enero de 2014.

sin embargo, la falta de presupuesto para esas labores ha contribuido de manera importante a que no se pueda evitar que partes del ANP se conviertan en traspasio de un grupo pequeño y voraz de desarrolladores que suelen argumentar sus derechos de propiedad para explotar esos espacios al máximo, en detrimento de los sistemas socioecológicos locales. Aunque las autoridades del gobierno municipal han implementado acciones de vinculación con los desarrolladores inmobiliarios con el fin ejecutar una cuidadosa revisión de los proyectos inmobiliarios antes de su autorización, es importante que ejecute actos de autoridad para hacer cumplir las leyes y reglamentos sobre la materia para que se logre preservar el área protegida.

Por otra parte, organizaciones de la sociedad civil llevan a cabo esfuerzos y acciones políticas para mantener la conectividad del Bensedi con otros ecosistemas decretados como áreas naturales protegidas. Desde 2007 se han hecho esfuerzos para lograr que la declaratoria de protección hidrológica municipal del Bensedi se convierta en una categoría de protección federal, además de ampliar el espacio protegido hasta incluir las Barranca del Río Santiago y Verde, con lo que se busca proteger ecosistemas en dieciséis municipios y poco más de cincuenta y ocho mil hectáreas. Para ello se realizó el estudio técnico justificativo del decreto del Corredor Ecológico Río Santiago-Río Verde con apoyo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp). Sin embargo, el proceso de ampliación del ANP se estancó como consecuencia del fin del sexenio y del cambio de autoridades a nivel federal (funcionarios y partidos políticos gobernando), lo que se tradujo en cambios en los objetivos y prioridades de la administración pública federal, particularmente en la Dirección de la Conanp. Aunado a lo anterior, en esta subcuenca existen grupos interesados en la conservación del área, dada su relevancia para la provisión de diversos servicios ambientales entre ellos los hidrológicos; pero también hay interés por aprovechar el agua por medio de un sistema de presas (Arcediano, El Zapotillo y El Purgatorio). Propietarios y poseedores asentados en la zona no están de acuerdo en que se decrete un ANP, pues rechazan la idea de que se limiten sus usos del territorio; incluso las autoridades

municipales de Ixtlahuacán y Cuquío se han manifestado en contra de esa ampliación.⁴⁴ Asimismo, esta zona ha sido considerada con potencial para la expansión de la ciudad, pero hasta ahora la fisiografía es una limitante.

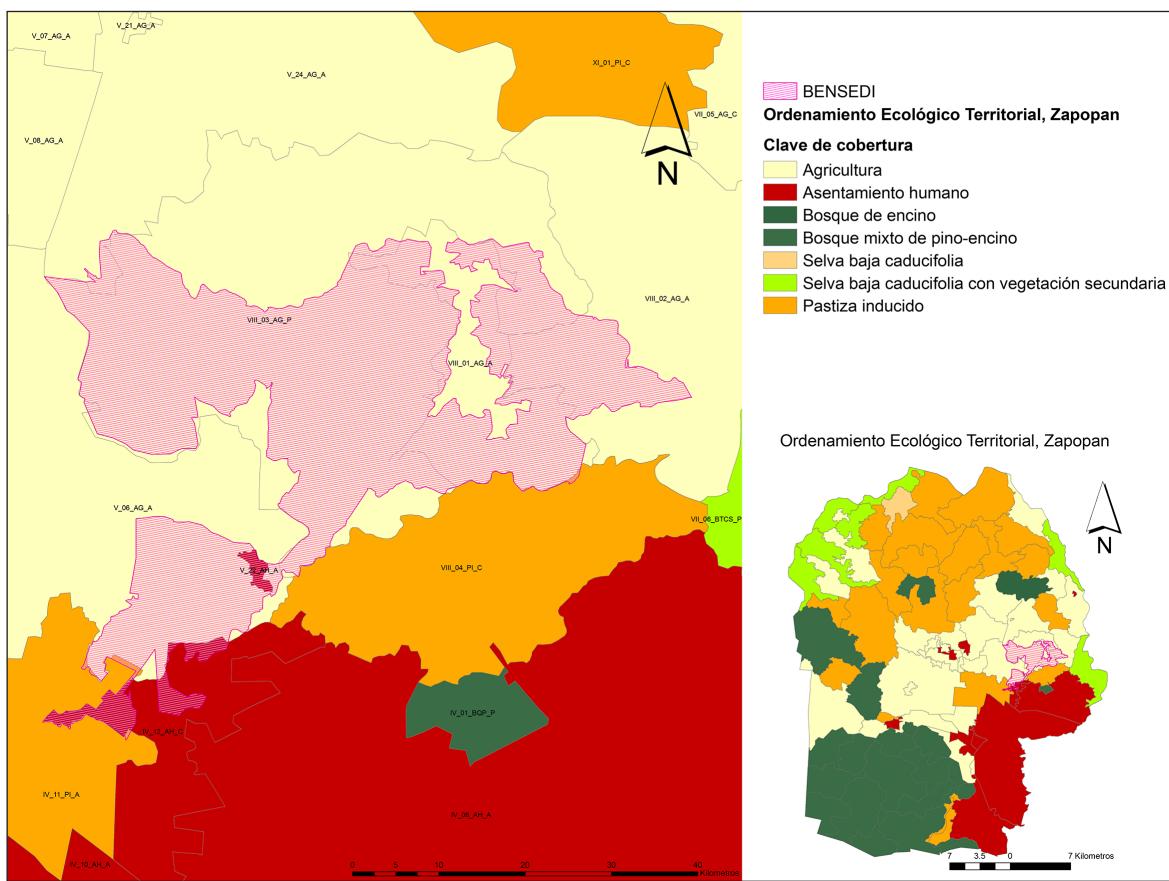
Una experiencia similar se vivió con el proyecto del Ordenamiento Ecológico Territorial del Municipio de Zapopan (OETMZ), ya que fue complejo poner de acuerdo a distintos actores sociales (empresarios inmobiliarios, agricultores, madereros, pescadores, cazadores y grupos ecologistas) para que aceptaran los criterios que limitarían los usos del territorio como parte del proceso de delimitación de las áreas de conservación y restauración en el municipio.⁴⁵ El diseño del ordenamiento tomó poco más de trece meses, el proceso se truncó a causa del cambio de autoridades municipales, y los promotores del proyecto pasaron por alto la negociación con las autoridades entrantes. La falta de consenso político detuvo la aprobación e implementación de ese instrumento vital para la planeación territorial.⁴⁶ Sin embargo, éste se retomó y se aprobó durante el gobierno de Héctor Vielma en 2011. Actualmente el municipio de Zapopan cuenta con dos instrumentos para ordenar su territorio: el Reglamento del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial y el Reglamento de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio del municipio de Zapopan, publicados el 23 de mayo de 2011 el 27 de septiembre de 2012 en la Gaceta municipal, respectivamente.

El primer instrumento cuenta con la Matriz de Políticas de Acciones; la Matriz de Compatibilidad y el mapa del Modelo de Ordenamiento Ecológico del Territorio. En él establece que el ANP del Bensedi es compatible con los usos de: asentamientos humanos; agropecuarios; forestales, extractivos; ecoturismo, entre otros. Esta ANP se ubica en las siguientes Unidades de Gestión Ambiental: viii 01 AG A -San Esteban (Localidad tradicional); viii 02 AG A -San Isidro-Corredor Nixticuil; viii 03 AG P -Sierra San Esteban-Corredor Nixticuil; v 06 AG A -Llanos de Copalita y Río Blanco; v 22 AH A -Río Blanco (Localidad tradicional); y iv 12 AH C - Zona de valor ecológico Nixticuil (véase mapa 3).

45 Martínez y Urzúa destacan que este proyecto fue una experiencia interesante en términos técnico-científicos, pero la falta de concertación política entre los distintos actores regionales impidió su implementación en el corto plazo, por ello consideran que es indispensable alinear la lógica científica y técnica con la política. Hirineo Martínez Barragán, Susana Urzúa Soto. "Ordenamiento ecológico territorial del municipio de Zapopan, Jalisco: reflexiones sobre el proceso y los resultados". Miguel Aguilar Robledo et al. (eds.). *Ordenamiento territorial y participación social: problemas y posibilidades*. México: Semarnat, 2012, pp. 351-367. Véase también Rodríguez Vera y Saavedra de la Cruz, *op cit.*, p. 262.

46 Martínez Barragán y Urzúa Soto, *op. cit.*, p. 365; Rodríguez Vera y Saavedra de la Cruz, *op. cit.*, p. 242.

47 Fue publicado el 28 de Julio de 2001 en el Periódico oficial del estado



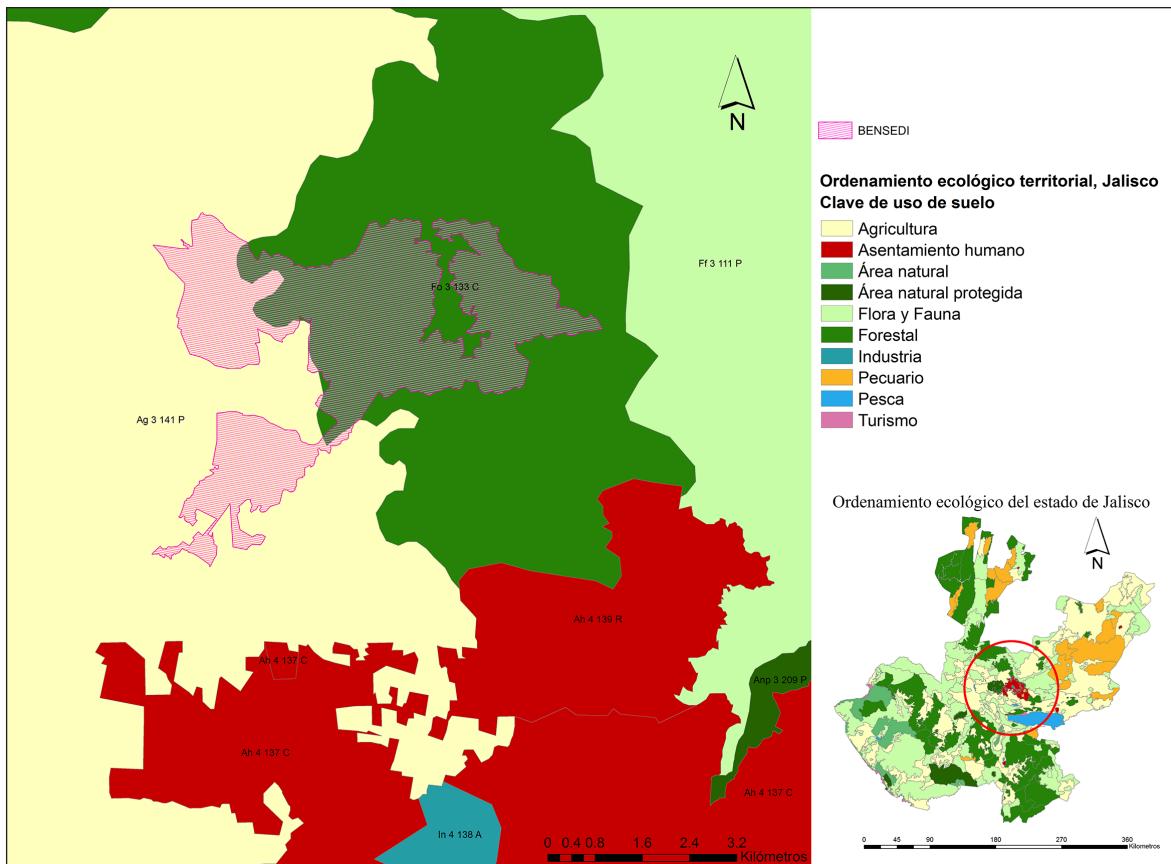
Mapa 3. Zona Bensedi (Bosque Nixticuil-San Esteban-El Diente). Ordenamiento ecológico territorial de Zapopan. Elaborado por Semadet, con base en información obtenida de Conanp, 2014; y el Modelo de Ordenamiento Ecológico del Territorio del municipio de Zapopan, 2006.

Por su parte, el Reglamento de Desarrollo Urbano establece la constitución de un Comité para el Ordenamiento Ecológico del Territorio que tendrá la facultad de emitir actos de autoridad relativos al uso del suelo municipal, tanto en la zona urbana como en la zona de conservación, con el objetivo de lograr la sustentabilidad ambiental. Asimismo, este Comité tendrá la responsabilidad de garantizar la articulación del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial municipal con el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Jalisco.⁴⁷ Este último instrumento establece que el ANP del Bensedi se ubica en dos Unidades de Gestión Ambiental (UGA), la primera es: Ag3 141 P, la cual considera como uso del

de Jalisco y modificado el 27 de julio de 2006.

48 Entrevista personal MAS, febrero de 2015.

suelo predominante la agricultura, fragilidad ambiental media, su política ambiental es de protección, uso de suelo compatible con acuicultura, asentamientos humanos, minería e industria. La segunda es la Fo3 133 C, la cual considera como uso del suelo predominante forestal, fragilidad ambiental media, su política ambiental es de conservación, uso de suelo compatible con actividades agrícolas y pecuarias (véase mapa 4).



Mapa 4. Zona de estudio del Bensedi (Bosque Nixticuil-San Esteban-El Diente). Ordenamiento ecológico de Jalisco. Elaborado por Semadet, con base en información obtenida de Conanp, 2014, y el Modelo de Ordenamiento Ecológico Territorial del estado de Jalisco, Semades.

Es importante señalar que hasta febrero de 2015 no se habían conformado ninguno de los dos comités técnicos establecidos por ley, es decir el del ANP y el del Programa de Ordenamiento Territorial, la percepción de algunos actores clave es que esto no se ha logrado porque “[las autorida-

des] le tienen miedo a que se haga un comité de ciudadanos especialistas [...] la gente que está en esos comités tiene que ser la que toma decisiones [pero] quien toma decisiones no quiere formar parte porque no se quiere comprometer [...].”⁴⁸

Es relevante destacar que la participación de distintos actores sociales en los procesos de toma de decisiones no es resultado de la convocatoria de autoridades municipales, sino de una demanda ciudadana auspiciada por actores sociales clave a nivel local, quienes exigen y participan de diversas formas en la configuración de políticas de conservación de carácter local y gracias a su intervención el ANP existe y se hace respetar. Desde nuestro punto de vista, el caso del Bensedi muestra la complejidad en la construcción de una gobernanza ambiental participativa por medio del establecimiento de vínculos e interrelaciones que no necesariamente son armónicos ni tampoco estables en el tiempo. La exigencia de las organizaciones de la sociedad civil para que se cumplan los instrumentos legales aprobados ha contribuido a establecer nuevas formas de interacción con las autoridades locales y federales, así como con los habitantes cercanos al área y agentes extralocales que han permitido la conformación de importantes redes de apoyo local. Los vecinos organizados utilizan el decreto para exigir que las autoridades cumplan lo que establece esos instrumentos, pese a que en muchas ocasiones estas iniciativas no son bien vistas por las autoridades y mucho menos por los grupos de interés regionales interesados en el cambio de uso de suelo. Al parecer la permanencia del Bensedi sólo podrá asegurarse gracias a la participación y acción de la sociedad civil organizada localmente, la que invierte tiempo y esfuerzo en ello, pero aún se tiene un camino por recorrer ante los retos que impone la preservación de estos bienes públicos.

Conclusiones

La realidad que permea la construcción de la gobernanza ambiental local relacionada con la conservación de las áreas naturales protegidas y los ser-

vicios ambientales que éstas generan en y para zonas urbanas, es compleja. El caso del Área Natural de Protección Hidrológica Municipal Bosque El Nixticuil-San Esteban-El Diente (Bensedi), pone de relieve las dificultades que surgen en los procesos de toma de decisiones relacionados con los usos del territorio en contextos donde existe una fuerte competencia por el cambio de uso del suelo.

De la misma manera, la gobernanza se fundamenta en procesos de toma de decisiones de carácter participativo, regidos por un orden negociado más que normativo, que se construyen desde el nivel más local y se expanden a niveles y escalas más amplias bajo un esquema de vinculación, coordinación y cooperación entre agentes participantes. Sin embargo, en los hechos no siempre estas condiciones están presentes de manera simultánea ni permanente, tampoco están ausentes los conflictos de interés, por el contrario.

El caso del Bensedi muestra que la gobernanza ambiental es un proceso dinámico y, por tanto, en constante construcción y transformación como consecuencia de los cambios que introducen aspectos contingentes como la negociación política entre agentes y los resultados que se obtienen por medio de estos procesos de interacción y relación entre los agentes pueden llegar a ser incrementales con el tiempo o a la inversa. La gobernanza se empieza a construir a partir de la confrontación entre agentes sociales quienes tienen distintas visiones sobre los usos que se deben dar al territorio, lo que evidencia los desequilibrios en las relaciones de poder a nivel local. En los hechos, la confrontación sobre todo se manifiesta ante el incumplimiento de los marcos institucionales generados a partir de la declaratoria, ya que continúan los cambios de uso de suelo sin que las autoridades intervengan de manera real y contundente. Asimismo, no se han conformado los comités técnicos establecidos por ley para dar cumplimiento y seguimiento a los instrumentos de conservación existentes.

Otro aspecto contingente que deben enfrentar los actores sociales clave en los procesos de construcción de la gobernanza local, es el relevo de autoridades en los distintos órdenes de gobierno cada determinado tiem-

po, lo que se traduce en cambios institucionales (que se manifiestan en el deterioro o mejora de las instituciones), dependiendo de las estrategias y prioridades establecidas por el gobierno en turno. En este caso, el papel de la sociedad civil organizada ha sido clave principalmente porque son quienes están exigiendo a las autoridades que cumplan los compromisos que por ley les corresponden para hacer respetar el territorio del Bensedi como área natural protegida.

Entre las lecciones que aporta este caso de estudio, está el valor de la acción colectiva ejercida por un grupo de vecinos y habitantes locales, quienes una vez organizados y teniendo un objetivo definido, han logrado impulsar la aprobación de un decreto municipal para proteger un espacio que ellos consideran suyo y cuyo mantenimiento reporta beneficios no sólo a los habitantes locales, sino de la ZMG. Gracias a la acción de los vecinos este espacio existe y se protege legalmente a través de un decreto, el que se mantiene vigente y se respeta, porque ellos se encargan de vigilar ese territorio y lo que en él ocurre, llamando la atención de las autoridades municipales o de otros ordenes de gobierno, cuando se toman decisiones que contravienen la conservación del área, incluso por la propias autoridades municipales, quienes en teoría son las encargadas de mantener este espacio.

Otra lección es que las organizaciones sociales y los actores locales interesados en el tema de la conservación, han logrado que el ANP sea visible en términos ecológicos, sociales y políticos bajo una óptica metropolitana, más que priorizar su valoración en términos económicos o de mercado, puesto que difícilmente la conservación de los ecosistemas podrá competir con las ganancias que reportan los proyectos de urbanización inmobiliaria. El Bensedi surge y se mantiene gracias a la intervención, demanda y participación activa de los vecinos en su cuidado y vigilancia; sin embargo, el reto es lograr que los intereses económicos de inmobiliarias y las necesidades de expansión de la ciudad se reformulen de manera que se respeten estos espacios como parte del bienestar de largo plazo para los habitantes de la ZMG. Otro reto es lograr que la sociedad participe más activamente

en la conservación de esas áreas a fin de asegurar la provisión de servicios ambientales que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la sociedad.

Académicamente el análisis de la gestión de las áreas naturales protegidas localizadas en zonas urbanas constituye un reto interesante, que obliga a reflexionar desde una perspectiva multinivel y multiescala sobre cómo construir una gobernanza que efectivamente genere una interacción horizontal entre actores sociales (públicos y privados) en la consecución de un bien común: la conservación y mantenimiento de los ecosistemas naturales relevantes para la provisión de servicios ambientales indispensables para la vida en las ciudades.