Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública

Opción de titulación
Tesis individual
Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Publica

Presenta:
Mariana Zulema Hernández Valdez

Dirigido por:
Dr. Rodolfo Sarsfield

Dr. Rodolfo Sarsfield Presidente	Firma
Dra. Marcela Ávila Eggleton Secretario	Firma
Dra. Martha Gloria Morales Garza Vocal	Firma
Mtra. Margarita Cruz Cruz Suplente	Firma
Mtro. Emmanuel Alejandro Dominguez Hernández Suplente	Firma

Dra. Marcela Ávila Eggleton
Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Mayo de 2018

REPOSITORIO INSTITUCIONAL DGBSDI-UAQ

La presente obra está bajo la licencia:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es

CC BY-NC-ND 4.0 DEED

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Usted es libre de:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

Bajo los siguientes términos:

Atribución — Usted debe dar crédito de manera adecuada , brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios . Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.

NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales .

SinDerivadas — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales ni medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

Avisos:

No tiene que cumplir con la licencia para elementos del material en el dominio público o cuando su uso esté permitido por una excepción o limitación aplicable.

No se dan garantías. La licencia podría no darle todos los permisos que necesita para el uso que tenga previsto. Por ejemplo, otros derechos como publicidad, privacidad, o derechos morales pueden limitar la forma en que utilice el material.

GOBERNANZA LOCAL: EL CASO DE REDQ EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

Quizá no exista otro tema que haya desvelado más a los hombres, pensando colectivamente, como la búsqueda de la mejor forma de convivir."

Merino

1. INTRODUCCION 9

2. ENFOQUE TEÓRICO: GOBERNANZA 11

2.1 INTRODUCCIÓN 11
2.2 SURGIMIENTO DE LA GOBERNANZA 13
2.3 CORRIENTE A FAVOR DE LA GOBERNANZA 14
2.3.1 GOBERNANZA COMO HERRAMIENTA PARA EL BIENESTAR SOCIAL Y LA GOBERNABILIDAD 14
2.3.2 LA GOBERNANZA COMO FORMA DE RESPONDER A UNA SOCIEDAD CADA VEZ MÁS ACTIVA 16
2.3.3 LA GOBERNANZA COMO FORMA DE OPTIMIZAR LA TOMA DE DECISIONES 17
2.4 CORRIENTE CRÍTICA DE LA GOBERNANZA 19
2.4.1 GOBERNANZA COMO REDUCTORA DE RACIONALIDAD Y OBJETIVIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES 19
2.4.2 LA GOBERNANZA COMO HERRAMIENTA INCOMPLETA PARA ERRADICAR LOS CONFLICTOS 21
2.5 CONSTRUYENDO EL CAMPO SEMÁNTICO DE LA GOBERNANZA: DIFERENCIA CON LA GOBERNABILIDAD 22
2.6 BUENA GOBERNANZA 23

3. METODOLOGÍA 28

3.1 INTRODUCCIÓN 28
3.2 REVISIÓN TEÓRICA 28
3.3 GENERACIÓN DE INDICADORES 28
3.4 REVISIÓN HEMEROGRÁFICA 29
3.5 IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES PRINCIPALES 30
3.6 REALIZACIÓN DE ENTREVISTA 30
3.7 APLICACIÓN DE ENTREVISTAS 31
3.8 USO DE FUENTES SECUNDARIAS Y FUENTES OFICIALES 31
3.9 DEFINICIÓN DE RANGOS DE GOBERNANZA 32

4. RESULTADOS ESTUDIO DE CASO REDQ 33

4.2 DESGLOSE DE RESULTADOS 33
4.2.1 TABLA DE SÍNTESIS DE RESULTADOS 33
4.3 VEREDICTO FINAL DEL RANGO DE GOBERNANZA EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE REDQ 34

5. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LOS RESULTADOS 36

5.1 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS 36

5.2 ANÁLISIS CUALITATIVO EN TORNO A LAS CUATRO DIMENSIONES 38

5.2.1 ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN 38

5.2.2 ACUERDOS TOMADOS EN CONJUNTO 39

5.2.3 ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL 41

5.2.4 MODIFICACIÓN DE DEPENDENCIAS 43

6. ALGUNAS RECOMENDACIONES EN MATERIA DE GOBERNANZA 45

6.1 INTRODUCCIÓN 45

6.2 COMO LOGRAR LA GOBERNANZA 46

6.3 PROPUESTAS 47

6.3.1 GOBERNANTES/ESTADO 47

6.3.1.1 Para el caso analizado 48

6.3.2 SOCIEDAD 49

6.3.2.1 Para el caso analizado 50

6.3.3 MERCADO 50

6.3.3.1 Para el caso analizado 51

6.4 PARÁMETROS DE LA BUENA GOBERNANZA: UNA PROPUESTA PARA EL CUIDADO DE LA CALIDAD DE LA GOBERNANZA 52

7. REFLEXIONES FINALES 56

8. BIBLIOGRAFÍA 60

9. ANEXOS 62

9.1 ANEXO 1: CUESTIONARIOS APLICADOS 62

9.1.1 CUESTIONARIOS ACADÉMICOS 62

9.1.2 CUESTIONARIO OPERADORES 66

9.1.3 CUESTIONARIO REPRESENTANTE OSC 70

RESUMEN

El presente es un estudio de caso del programa de movilidad RedQ, implementado en la zona metropolitana de Querétaro en 2013.

La finalidad principal fue analizar y comprender el funcionamiento de la gobernanza a través del estudio de caso de un programa que tuvo una reducida aceptación por parte de la sociedad en general en el estado de Querétaro. Lo anterior con la finalidad de aportar a la mejora de la forma en que se diseña y se toman decisiones en cuanto a políticas públicas y proyectos para la sociedad.

Resulta importante saber si se dio la gobernanza o no en el programa RedQ; la forma para conocer su existencia o ausencia, fue la aplicación de una metodología de creación propia en donde con base en cuatro variables se buscó medir el grado de gobernanza existente en el diseño del programa.

Los resultados arrojaron un nivel medio de gobernanza en el diseño del programa, sin embargo, se realiza un análisis al respecto buscando detectar las principales deficiencias en esta, dado que el programa tuvo poca aceptación en la implementación, y se concluye que en la puesta en práctica de la gobernanza no es suficiente con cumplir con las variables principales de ésta, sino que son importantes una lista de factores en el contexto y en los valores de los diversos actores para que ésta logre dar los resultados más óptimos y esperados para la toma de decisiones.

(**Palabras clave**: gobernanza, gobernanza local, buena gobernanza, RedQ, estudio de caso, políticas públicas, programa movilidad, diseño, sociedad civil, participación)

SUMMARY

This is a case study about RedQ, an urban mobility programme applied in Queretaro's metropolitan area in 2013.

The main purpose was to analyze and to understand how does governance works, this through a case study about a programme that was low accepted by Querétaro's society. That in the searching to contribute to improve the way the public policies and programmes are designed.

It is important to know if governance was present or not in RedQ programme; the way to detect the governance's existence was applying a self-creation methodology where were used four variables to measure the level of governance that existed in the design of the programme.

The results were a middle level of governance in the design of the programme, however, it was analyzed in order to search and to detect the main shortcomings of it, that's because the programme was low accepted, and it was concluded that in governance put in practice, it is not enough to fulfill the principal variables, but a list of context's points and values of all actors to achieve to reach the best and wanted results in social decision-making.

(**Key words**: governance, local governance, good governance, RedQ, case study, public policy, mobility programme, design, civil society, participation)

A Inocencia y Alejandro, quienes me han apoyado incondicionalmente.

A mis profesores, por guiarme y compartir su conocimiento.

A mis hermanos, por el amor.

A mis amigos, por la alegría.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mis padres por la inmensa paciencia, confianza, amor y apoyo dado a lo largo de estos años como estudiante, y en especial en esta etapa que representa una pauta importantísima donde muchas veces me cuestioné hacia donde quería dirigir mi vida. En medio de miles de opciones, unas más difíciles que otras, unas mayormente emocionantes que otras, decidí querer llevar mi vida por el camino mayormente retribuible, pero no económicamente, sino personalmente, de saberme aportando algo, aunque diminuto en la inmensidad en la que vivimos, beneficioso para el lugar donde vivo y los que viven en él. No por ser lo más fácil, que no lo es para nada; ni por ser lo más difícil, aunque está muy cerca de serlo; pero si por ser lo mayormente emocionante e interesante que encuentro realizar.

A mis profesores que han sido una parte importantísima en esta formación como politóloga. Muy en especial al Doctor Rodolfo Sarsfield, por aquel día en que me acerqué para pedirle poder trabajar con él y que una negativa no fue su respuesta, aunque al final termináramos trabajando solamente como director y dirigida. Por impulsarme a trabajar esta investigación, y por no quitar el dedo del renglón aun estando a distancia y no en las mejores circunstancias. Por esforzarse en trabajar el tema y por compartir sus tan sólidos conocimientos que fueron básicos para que este trabajo exista.

A la Doctora Marcela Ávila Eggleton, quien siempre ha sido una inspiración profesional por sus profundos conocimientos e inteligencia. A la Doctora Martha Gloria Morales Garza, a quien debo esa semilla sembrada de interés hacia la investigación. A la Mtra. Margarita Cruz, por hacerme tener presente la importancia de la disciplina y compromiso en las actividades en las que uno se desarrolla. Y al Mtro. Emmanuel Domínguez por ser, sin saber, ese mentor que me impulsó a ser organizada y estirar mi mente.

Y a mis cuatro hermanos y amigos por el apoyo emocional en momentos de crisis, y por jamás hacer uso de los juicios en mi desarrollo como ser humano.

1. INTRODUCCION

A lo largo de la historia se han dado diversos movimientos sociales, en su mayoría, expresión de descontento frente a las acciones de Estado. En México, al igual que en otros países del mundo, en los últimos años los movimientos sociales han sido sumamente frecuentes. En 2012 el movimiento "YoSoy132" surgió luego de una serie de acontecimientos en el país, en un contexto de elecciones para presidente de la República. Fueron varios las entidades federativas en donde tuvieron lugar marchas en apoyo a este movimiento. Uno de ellos fue Querétaro. Luego de este importante proceso de movilización social y más recientemente, emergió el movimiento en apoyo a los normalistas desaparecidos en Ayotzinapa. De igual manera, la protesta social se extendió por buena parte del país y Querétaro no fue la excepción.

Esta serie de movimientos sociales son una expresión de descontento de la sociedad respecto a la toma de decisiones del gobierno en turno o incluso de anteriores gobiernos. La sociedad mexicana se ha tornado más activa y participativa políticamente. Por tal razón, es necesario formular un tipo de gobierno que sea capaz de responder a este tipo de sociedad que cada vez demanda más.

En junio de 2013, el programa de modernización del transporte público RedQ de Querétaro, desató un proceso de descontento generalizado en la población. La ciudad fue testigo de múltiples protestas y movilizaciones, tanto de parte de los concesionarios y operadores, como de los ciudadanos, lo que generó un gran caos en la capital del Estado. Resulta relevante, pues, analizar los motivos por los cuales este programa produjo tal dimensión de descontento en la sociedad queretana. Y no solo eso, sino plantearse la pregunta de cuál es la manera para optimizar la toma de decisiones en el contexto actual.

Luego de lo anterior surge la idea de tratar de entender el funcionamiento de las políticas públicas a partir del concepto de gobernanza, al cual se le atribuyen características positivas al ser aplicada en algún proyecto o política pública en contextos como el actual, dado que incluye gobierno, sociedad y mercado en esta toma de decisiones y por ende, se busca que los diversos intereses sean incluidos reduciendo de esta manera la posibilidad de conflictos.

En el presente trabajo, se aplica una metodología de creación propia, donde con base a 4 indicadores, se intenta medir el nivel de gobernanza existente, principalmente, en el diseño del programa RedQ. En ese sentido, la pregunta de investigación que guio a este trabajo fue la siguiente:
¿La ausencia de políticas basadas en el concepto de gobernanza fue una de las causas del descontento que generó el programa RedQ en la zona metropolitana de Querétaro en 2013?

Los **objetivos** del presente son medir el nivel de gobernanza que se dio en el diseño del programa de movilidad RedQ, para de esta manera saber si existió o no, y así conocer si nuestra hipótesis es correcta.No solo eso, sino que además se busca analizar y profundizar en el funcionamiento de la gobernanza, y conocer los factores contextuales que influyen de manera positiva y negativa en que se dé la gobernanza de la manera mayormente óptima.

La **hipótesis** fue que la causa más relevante del descontento generalizado del programa de Movilidad RedQ en la zona metropolitana de Querétaro, una vez puesto en marcha, fue la ausencia de gobernanza en el diseño del programa, entendida como la existencia de apertura, flexibilidad, inclusión y capacidad de negociación de parte de los decisores de políticas públicas. La falta de la presencia de OSCs, la ausencia de espacios de involucramiento de las mismas en la toma de decisiones y, por lo tanto, la ausencia de acuerdos entre actores gubernamentales y no gubernamentales, así como el escaso dinamismo en la creación e innovación de secretarias y dependencia en gobierno del Estado,(lo

cual se utiliza como los referentes para la creación de los indicadores en la metodología), influyeron fuertemente en la escasa aceptación del programa.

Los resultados de la metodología aplicada para medir el grado de gobernanza, son de sumo interés y a partir de ellos se cuestionan una serie de elementos en cuanto al contexto en el que se desarrolló el programa y sobre qué principios este se basó y llevó a cabo.

Los hallazgos empíricos de este estudio permitieron, en términos de recomendaciones de política pública, proponer una serie de elementos básicos a través de los cuales se podría llegar a obtener los resultados deseados de la aplicación de la gobernanza en cualquier política, programa o proyecto. Para ello, el análisis se desarrolló guiado por una serie de ejes transversales basados en los elementos de parámetros de la Buena Gobernanza, los cuales son un referente de calidad, podría decirse, de la misma, ya que son una forma de proponer un contexto donde la cultura política sea de participación, iniciativa, acción, apertura, respeto entre los diversos actores y del estado de derecho, así como de transparencia, principalmente.

2. ENFOQUE TEÓRICO: GOBERNANZA

2.1 Introducción

La gobernanza es un concepto relativamente nuevo. Hoy en día es posible encontrar abundante literatura al respecto. Sin embargo, es importante destacar el hecho de que entre toda la bibliografía existente, no hay una definición única para el concepto. La gobernanza es, de este modo, un concepto controvertido (Gallie, 1955-1956). Las definiciones conceptuales existentes varían según el tipo de enfoque que se tenga y las dimensiones que se incluyan. Además, el abordaje del concepto puede ser para las dimensiones internacional, nacional o local. De igual manera, existen definiciones orientadas a ciertas características específicas, tales como los casos de la gobernanza orientada al desarrollo económico, al social, al

político, o incluso orientada a algo más delimitado como, por ejemplo, al medio ambiente, a la gobernanza del internet, entre varios otros.

Cómo una manera introductoria de adentrarnos en la definición del concepto de gobernanza, la Real Academia Española señala que este término se refiere a aquellas políticas que se proponen como su fin “el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (RAE, 2015). Sin embargo, es de suma importancia hacer una revisión de la literatura que contiene el concepto. Es ahí donde puede encontrarse que la cantidad de definiciones del concepto, como bien se mencionó anteriormente, es muy amplia.

Una estrategia de análisis conceptual ampliamente aceptada –siguiendo la noción de concepto sistematizado (Adcock & Collier, 2001)– es la de encontrar los atributos que todas las definiciones de un concepto tienen en común y con los cuales es posible proponer una conceptualización que esté cerca de incluir todo lo concurrente entre ellas.

Es así como se toma la definición de Porras (2016) de lo que este autor llama “gobernanza sin adjetivos”. Ésta busca resumir los puntos principales que la gran mayoría de las definiciones existentes de gobernanza tienen en común, afirmando que la gobernanza bien podría ser definida como “una nueva modalidad de timoneo colectivo que consiste en la coordinación intersectorial para el logro de objetivos comunes” (pág. 15).

De igual manera Klijn (2010), tiene una definición de gobernanza que bien serviría para resumir en una sola todas las existentes. En esta incluye los atributos de relaciones sociales, estabilidad, dependencia y política pública. Así, la gobernanza es indicativa de:

> “patrones más o menos estables de las relaciones sociales (interacciones, conocimiento y reglas) entre actores públicos, semipúblicos y privados

mutuamente dependientes que crecen y se construyen alrededor de asuntos de política y/o programas públicos" (Klijn, 2010, pág. 305).

2.2 Surgimiento de la gobernanza

La noción de gobernanza tiene ya varias décadas en la literatura de la ciencia política. Este concepto "comenzó a utilizarse a finales de los ochenta y principios de los noventa, en el nuevo mundo que surgió a final de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín. Primeramente se utilizó en el mundo de la academia, como una nueva concepción explicativa de valores democráticos, instituciones fuertes e independientes, y la promoción del desarrollo" (Cruz Fernández, 2006, p. 7).

Luis F. Aguilar (2007), en su artículo "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza", logra resumir como fue que el concepto de gobernanza pasó de ser una mera definición de la nueva forma de interacción entre la sociedad y el gobierno, para pasar a ser una noción más profunda a través de la cual comenzó a buscarse la *optimización* del sistema de gobierno, en un contexto donde éste comenzó a verse a sí mismo limitado para lograr sus principales objetivos y mantener la gobernabilidad, a pesar de contar con una gran cantidad de recursos materiales, humanos y legales.

En la gran mayoría de tópicos y conceptos dentro de la Ciencia Política, es recurrente la existencia de tradiciones teóricas que destacan las ventajas de un abordaje analítico como aquellas que resaltan las limitantes del mismo. La idea de gobernanza no es la excepción. Existen autores que se encuentran dentro de la corriente a favor, como otros en la corriente en contra. Los primeros tienen una visión de la gobernanza como una de las mejores formas de optimizar las tareas de gobierno y con distintos puntos positivos que aportar a la administración pública y a la sociedad. Por el otro lado, los autores dentro de la tradición escéptica destacan las limitantes del concepto.

2.3 Corriente a favor de la gobernanza

Dentro de la tradición que plantea argumentos a favor del abordaje centrado en el concepto de gobernanza se defiende la idea de que la gobernanza es una gran herramienta para el bienestar social, como forma de procurar ciertos valores de la democracia (Mariñez, 2007). Asimismo, se plantea que es un concepto que ha respondido a la cambiante administración pública en un contexto de una sociedad cada vez más activa y con mayores deseos de involucrarse en la toma de decisiones (Uvalle - Berrones, 2012). La gobernanza, desde esta perspectiva, ha buscado que el Estado vaya dejando el papel monopólico en cuanto a tales decisiones para pasar a ser una entidad reguladora, mediadora de aquellas.

Si bien, la gobernanza no es la única forma de toma de decisiones, al final de este apartado y con fundamento en algunas ideas de Nieto Piña (2010), se exponen las razones por las cuales la gobernanza bien podría ser una de las mejores formas para orientar a las mismas.

2.3.1 Gobernanza como herramienta para el bienestar social y la gobernabilidad

Mariñez (2007) sostiene que la gobernanza es la forma de gobierno que puede propiciar mayores niveles de bienestar en las sociedades, fortalecer la democracia y la participación, así como ayudar a reducir los conflictos sociales violentos gracias al involucramiento de distintos actores sociales.

La solución a la crisis de lo que Mariñez define como *Estado de Bienestar* se encuentra, según el autor, en la construcción de nuevos lazos donde la gobernanza sea la clave: el cambio hacia un Estado que provea mayores espacios de intervención a actores sociales ayudaría de manera importante a resolver esta crisis.

> “Hoy es imposible políticas de bienestar sin la construcción de nuevos lazos donde las redes de gobernanza son la clave, dejando ver así que los

> cambios en los roles del Estado o del gobierno implica una mayor intervención de otros actores sociales" (Mariñez Navarro, 2007, pág. 167).

De igual manera, Mariñez hace mención de una lista de elementos que, según la ONU, caracterizan la buena gobernanza: 1. Participación; 2. Transparencia y libre circulación de información; 3. Sensibilidad; 4. Consenso; 5. Equidad; 6. Eficacia y eficiencia; 7. Responsabilidad; visión estratégica.[1]

> La gobernanza entonces, entraña un potencial no solo para fortalecer la democracia e incrementar la participación, sino también para reducir las tensiones que de otra manera pudieran resultar en conflictos violentos. Las redes de gobernanza pueden también aumentar la eficiencia en la prestación de servicios públicos en áreas tales como atención y protección de la salud, educación, suministro de agua, transporte, servicios de emergencia, vivienda, protección del medio ambiente, así como también planificación de la infraestructura (Mariñez Navarro, 2007, pág. 180).

Por otro lado, otros autores hablan también del nacimiento del concepto de gobernanza con fines legitimadores de las acciones de gobierno. Este contaría con las características necesarias para poder generar un discurso político el cual aparentara la existencia de una toma de decisiones consensada que tendría como objetivo principal el tomar en cuenta todos y cada uno de los intereses de los diversos actores. En otras palabras, lo que esta perspectiva resalta es que la concepción de gobernanza permite llegar a una decisión lo mayormente benéfica para todos los involucrados (Cruz Fernández, 2006).

---

[1] Estos elementos se enlistarán más adelante, y se desarrollaran con base en fuentes similares.

Esto se traduciría en mayores niveles de aceptación de las mismas por parte de la sociedad en general, lo que reduciría, como consecuencia, la posibilidad de existencia de protestas sociales de descontento e incluso violentas que pudieran generar ingobernabilidad.

2.3.2 La gobernanza como forma de responder a una sociedad cada vez más activa

Como se sabe las sociedades humanas se encuentran en constante transformaciones, es decir, se encuentran siempre en constante movimiento y jamás se detienen. Para esto influyen factores sociales, políticos, económicos, mundiales y locales, entre otros.

Los movimientos sociales son una clara expresión de descontento por parte de la sociedad hacia actuación de los gobiernos. Ello es resultado de que las decisiones que los gobiernos toman, muchas veces se realizan sin considerar o tomar en cuenta los intereses de la sociedad en general, dando primacía a los intereses propios de la elite política y/o económica. Tal accionar falla al principio de representación política que es una característica intrínseca del sistema democrático.

Es por lo anterior que, dentro del artículo en el cual analiza la administración pública, Uvalle - Berrones habla sobre la *gobernanza democrática:*

> En el arquetipo de la gobernanza contemporánea, la administración pública contemporánea debe responder a valores democráticos —libertad, igualdad, participación, representación, transparencia, rendición de cuentas— del mundo que en el tiempo actual se proclaman con intensidad desde la vida pública a partir de liderazgos, organizaciones y movimientos que demandan que el poder sea responsable y eficiente ante los ciudadanos, con base en los procesos de deliberación, interacción y

> conjugación dados entre los mercados, las redes sociales y las jerarquías distribuidas en la sociedad (Uvalle-Berrones, 2012, pág. 112).

Para gobernar en el contexto actual es primordial dar un lugar protagónico a la autonomía y la gestión de las organizaciones de la sociedad civil. No se puede ignorar que éstas han ido ganando importantes espacios dentro de la atención y solución de problemas de la sociedad; la administración pública, por su parte, debe su evolución a una sociedad en constante cambio y transformación, haciendo que de esta manera el concepto de gobernanza de igual manera se haya ido adaptando (Uvalle-Berrones, 2012).

> El gobierno deja de ser un actor autónomo y autoritario, concibiendo al sector privado y público necesario en la administración del gobierno para aportar diversos servicios y bienes. Es así que la noción de gobernanza incita examinar toda la gama de posibles opciones que permitan decidir el rumbo del país, ya sea tanto interna como internacionalmente. Por lo tanto, las estrategias de gobierno se enfocan en las necesidades de la sociedad y una participación más directa de la misma en las decisiones que le conciernen (Cruz Fernández, 2006, p. 9).

2.3.3 La gobernanza como forma de optimizar la toma de decisiones

Un aspecto conceptual importante es el de establecer diferencias y similitudes con las nociones vecinas a la de gobernanza. Un ejemplo de un término cercano al concepto de gobernanza es el de la noción de *gobernabilidad*. Tal ejercicio analítico se realiza más adelante. Introduciéndonos al análisis sobre el concepto de gobernabilidad (no el de gobernanza), Nieto Piña (2010), realiza un contraste entre dos proyectos hidráulicos de gobierno del estado de Querétaro, en dos administraciones diferentes y con resultados también distintos: el proyecto

hidráulico Táxido, el cual se desarrolló con éxito, y el proyecto hidráulico El Batán, el que finalizó, podría decirse, en un fracaso.

Si bien la noción de gobernabilidad es diferente al concepto de gobernanza, el trabajo realizado por Nieto Piña realiza una importante aportación a la presente investigación, en la medida en que su trabajo de los dos casos mencionados, contribuye a identificar los factores que incidieron en la obtención de los distintos resultados aludidos.

> En Táxido, el desempeño político del gobierno priista de Enrique Burgos García,(…), resultó tener un carácter abierto, flexible y negociador con las comunidades campesinas involucradas en el proyecto, en tanto que en El Batán, el gobierno panista de Francisco Garrido Patrón exhibió un estilo notablemente impositivo y autoritario frente a los campesinos de la zona, contrario a lo que pudiera esperarse de una nueva administración emanada de un proceso de cambio político y de un entorno social más plural, democrático y complejo (Nieto Piña, 2010, pág. 259).

Desde la perspectiva analítica de esta investigación, es acertado decir que gobernanza es la palabra clave que puede definir el caso de Táxido cuando se habla de un "carácter abierto, flexible y negociador" como un tipo de ejercicio en la implementación de políticas públicas.

Es de destacar que, en el caso mencionado, fue necesaria la apertura y voluntad tanto de gobierno como de la sociedad para poder llegar a un acuerdo común que beneficiara de alguna forma a ambos y que como consecuencia no trajera ingobernabilidad y descontento, como sí ocurrió en el segundo caso, el de El Batán.

Gracias a esta apertura y voluntad por parte de gobierno así como de la sociedad, se logró entablar cierto dialogo y se generaron acuerdos comunes

donde se cuidó que los diversos intereses se incluyeran. Es decir, la optimización de la toma de decisiones se logró en el momento en que existieron espacios de diálogo para la consideración de la amplia gama de posibilidades de resolución del caso. Logro ser un espacio donde se dialogara y se llegara a un común acuerdo para la inclusión de los intereses de los diversos actores.

2.4 Corriente crítica de la gobernanza

Buscando sintetizar la corriente crítica frente al concepto de gobernanza, se presentan a continuación las ideas de dos autoras, ambas con una visión crítica y escéptica respecto a aquella noción. Por un lado, se habla sobre las dificultades que representa la gobernanza una vez puesta en marcha (Pardo, 2004). La ampliación de actores involucrados en la toma de decisiones hace que los niveles de racionalidad y de posibilidad de rendir cuentas se reduzcan y que se corra el riesgo de realizar decisiones menos objetivas.

Si bien es innegable la cantidad de avances que puede lograr la gobernanza, es sumamente complicada la total inexistencia de conflictos sociales y políticos, aún a pesar de la existencia y puesta en marcha de políticas públicas centradas en aquella idea (Mussetta, 2009).

2.4.1 Gobernanza como reductora de racionalidad y objetividad en la toma de decisiones

Para Pardo, la corriente de la gobernanza constituye un “importante punto de inflexión en el desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas". Según afirma la autora,

> Esta corriente pierde el interés en el gobierno per se, privilegiándose su actuación por conducto de socios o mediante redes. (…) Adquieren una enorme importancia las ONG, hasta llegar al extremo de pensarse en que se gobierne sin gobierno. (…) como consecuencia, la administración pública pierde su autonomía. En ese sentido, B. G. Peters sostiene que una de las

> características de la gobernanza –que, afirma, resulta indispensable destacar–, es el notable debilitamiento de la concepción de dicotomía estado-sociedad (Pardo, 2004, pág. 17).

La crítica de Pardo hacia la gobernanza se basa en B.G. Peters y dice que:

> El promover la presencia de unidades autónomas y semiautónomas reduce, sin duda, la capacidad del gobierno para garantizar una adecuada rendición de cuentas. Enganchar en la provisión de servicios públicos, por ejemplo, a un sinfín de organizaciones amplía la cadena de mando y puede resultar en la imposibilidad de llevar a cabo, en forma eficaz y oportuna, la supervisión y el control. Por último, la posibilidad de que se presenten conflictos importantes aparece en la medida en que (…) se otorga la facultad de influir en la formulación de políticas (…). Así, en el modelo de gobernanza esta posibilidad se extiende a los burócratas de niveles bajos (…). Es una disyuntiva difícil de superar en un escenario en el que se debe actuar de la forma más racional posible (Pardo, 2004, pág. 20).

Esto haría más compleja la toma de decisiones dificultando el consenso y el logro de decisiones que procuren los intereses de todos los actores, dado que entre más actores involucrados, más intereses en juego y más difícil la conjunción de estos.

Es decir, Pardo muestra mayor inclinación por la centralidad del poder, priorizando la generación de decisiones a poner en marcha sin las complicaciones de tener que lidiar con diversos actores. Esto puede hablar de una autora que considera primordial la eficacia por sobre la eficiencia.

2.4.2 La gobernanza como herramienta incompleta para erradicar los conflictos

Alrededor de la temática del agua en México, Mussetta (2009) destaca la ambigüedad del concepto de gobernanza. Por un lado, existe la concepción europea, la cual concibe la gobernanza como el involucramiento de la sociedad en los procesos de gobierno; por el otro, existe la acepción que se le da en Estados Unidos, país en el que la gobernanza está más asociada a las formas de coordinación.

En ese sentido, Mussetta defiende que en México el concepto que se ha puesto en práctica es el de Europa y escribe: "el enfoque de la gobernanza (…) llega para presentarse como una forma no jerárquica de gobierno, caracterizado por la cooperación con actores no estatales al interior de redes de decisión mixta entre lo público y lo privado" (2009; p. 76).

Para Mussetta la gobernanza no es, por definición, la mejor forma de gobernar, sosteniendo que cuenta con diversas deficiencias. Así, afirma que:

> Dos críticas *(operacional y a los supuestos)* apuntan a diferentes aspectos del modelo, y la diferencia más importante entre ambas es que para la primera –para la crítica operacional– el modelo podría mejorarse; en tanto la segunda –para los críticos a los supuestos– no creen que el *quid* de la cuestión sea un defecto en la implementación, sino que aun implementando correctamente y cuidando al pie de la letra todos los aspectos del modelo, las dudas y sospechas continuarán existiendo (Mussetta, 2009, págs. 80-81).

Es así como Mussetta plantea su posición crítica respecto a la gobernanza, sosteniendo principalmente que la realidad es que jamás se lograrán reducir completamente los desacuerdos y descontentos que las decisiones que involucran

a diversos actores implican. Es decir, ve a la gobernanza de una manera más cruda y objetiva.

2.5 Construyendo el campo semántico de la gobernanza: diferencia con la gobernabilidad

Una vez delimitado el concepto de gobernanza, se considera importante diferenciarlo con el de gobernabilidad con el cual muchas veces es confundido cuando en realidad son dos conceptos diferentes y que más bien la mayoría del tiempo se complementan el uno al otro.

Durante la Novena Semana del Internacionalista y Politólogo de la Universidad Militar Nueva Granada en Bogotá, Colombia de 2012, se habló sobre la diferencia entre ambos conceptos. Se planteó la pregunta sobre *¿qué se entiende por gobernabilidad y gobernanza*?

Gobernabilidad, haciendo referencia a Arbós y Giner (2002), es "la cualidad propia de una comunidad política*"* (Gobernabilidad y gobernanza, 2012) donde el actuar de las instituciones de gobierno es considerado eficaz, generando así, aceptación, es decir, el gobierno es legitimado por los gobernados, trayendo como consecuencia que el ejercicio del poder ejecutivo sea bien recibido y exista obediencia por parte del pueblo. De esta manera la ingobernabilidad es la incapacidad "eventual del gobierno para responder a los problemas sociales" (Gobernabilidad y gobernanza, 2012).

La gobernanza, en cambio, estudia los factores que hacen posible esta gobernabilidad, "el modo en que las condiciones y capacidades permiten el logro de todo este acuerdo*"* (Gobernabilidad y gobernanza, 2012). Estudia a los diversos actores, su interacción, como es que el gobierno transforma las necesidades en políticas, qué patrones de interacción permiten el no sesgo de intereses y hacen equitativa la formulación e implementación de las políticas, "en el menor tiempo y esfuerzo posible, haciéndolas más eficientes*"* (Gobernabilidad y gobernanza, 2012).

Es decir, la gobernanza funge como “herramienta analítica y descriptiva para que se dé la gobernabilidad *es así como* en vez de dos paradigmas excluyentes pueden convertirse en dos dinámicas complementarias” (Gobernabilidad y gobernanza, 2012).

Lo anterior, es una descripción que le da primacía a la gobernanza como elemento necesario para que se dé la gobernabilidad. Sin embargo, puede generarse aquí el típico dilema del huevo y la gallina acerca de que es primero. Si primero debe existir la gobernanza para que se dé la gobernabilidad, (como se menciona en la definición anterior), o si es primero la gobernabilidad para que pueda darse la gobernanza.

En el presente trabajo no ahondaremos en tal discusión, a pesar de eso, si hablamos de una relación dependiente de ambos conceptos. Esto porque se cree que ambos necesitan uno del otro para su existencia. La gobernanza es, como se mencionó ya, una herramienta descriptiva y de análisis necesaria para que se dé la gobernabilidad, pero de igual manera, la gobernabilidad genera un contexto en el cual la aplicación de la gobernanza sea mayormente efectiva y eficaz.

2.6 Buena Gobernanza

Ya definida la gobernanza, así como su diferencia con gobernabilidad, es importante rescatar el concepto de *buena gobernanza.* La buena gobernanza es un concepto que busca mejorar las prácticas del gobierno al crear y llevar a cabo políticas públicas, alejándolo de las “malas prácticas” como lo son la ausencia de transparencia, la falta de participación y el no apego al estado de derecho.

> “La noción de *buena gobernanza* proviene del vocablo inglés, *Good Governance.* (…) e imprime valores normativos que califican lo que es correcto y no como gobierno, evitando gobiernos ineficientes que actúan bajo estrategias históricas, políticas o ideológicas. El objetivo es promover Estados eficientes que garanticen el ejercicio de un gobierno libre de abusos,

> corrupción y un libre ejercicio del estado de derecho entre las estructuras del estado y los acuerdos con ciertas instituciones (…)" (Cruz Fernández, 2006, p. 14)

La Comisión Económica y Social de Asia Pacífico de las Naciones Unidas sugiere ocho parámetros claves para una Buena Gobernanza. Estos se proponen como ejes transversales para cuidar la calidad de la gobernanza:

I. Participación

La participación de los hombres y mujeres son la piedra angular de la buena gobernanza. La participación puede ser de manera directa o a través de instituciones o representantes. Es importante decir que la democracia representativa debe ser aplicada a los más vulnerables de la sociedad para la toma de las decisiones. Para esta participación la sociedad necesita estar informada y bien organizada. Esto significa por parte libertad de asociación y expresión y, por otro lado, organizar a la sociedad civil.

II. Estado de derecho

La Buena Gobernanza requiere un marco legal justo respecto del cual la sociedad se encuentra en condiciones de cumplir. Los lineamientos legales deben ejercerse de manera imparcial, tanto por el poder ejecutivo, legislativo y judicial. Esto requiere la total protección de los derechos humanos, particularmente los de las minorías.

III. Transparencia:

La transparencia significa que las decisiones tomadas y el cumplimiento de las mismas se hacen de acuerdo a leyes y regulaciones. Es decir la información es totalmente libre y accesible para los afectados por las decisiones. Esta información debe otorgarse de manera clara y comprensible a través de medios adecuados.

IV. Responsabilidad

La buena gobernanza requiere que las instituciones y los procesos traten de servir con responsabilidad y en un tiempo adecuado a la sociedad y a los actores principales.

V. Consenso orientado

Hay diversos actores y por lo tanto diferentes puntos de vista en la sociedad. Es por eso que la buena gobernanza requiere un amplio consenso para decidir por el interés de toda la comunidad y como éste se puede alcanzar. También se requiere una gran perspectiva para visualizar qué es lo que se necesita para el desarrollo sustentable de la sociedad y cómo lograr este desarrollo.

VI. Equidad e inclusividad

Una sociedad de bienestar vive a cuenta de asegurar a todos sus miembros un papel importante en el seno de la sociedad. Esto requiere que todos los grupos pero sobre todo los más vulnerables, tengan la oportunidad de mejorar o mantener su bienestar.

VII. Efectividad y eficiencia

La Buena Gobernanza significa que los procesos y las instituciones producirán resultados gracias al conocimiento de las necesidades de la sociedad haciendo el mejor uso de los recursos a su disposición.

VIII. Rendición de cuentas

Es la clave que se requiere para la Buena Gobernanza, no sólo en las instituciones públicas sino también en el sector privado y en las organizaciones de la sociedad civil, quienes deben ser responsables ante el público y para con ellos mismos. Es decir, una organización o institución debe ser responsable ante los que serán afectados por las decisiones o acciones tomadas. Cabe mencionar que la rendición de cuentas no puede darse sin la transparencia y el estado de derecho. (Cruz Fernández, 2006, pp. 17-19)

A continuación se muestra un esquema a través del cual se puede visualizar la transversalidad de estos parámetros de la *buena gobernanza.* En él se puede ver en el mismo nivel a gobierno, OSCs y mercado, a los cuales los atraviesan los ocho parámetros de la buena gobernanza, para traer después como consecuencia las cuatro variables con las cuales se midió la gobernanza.

ESQUEMA DE LA TRANSVERSALIDAD DE LOS PARAMETROS DE LA BUENA GOBERNANZA



3. METODOLOGÍA

3.1 Introducción

La presente investigación se centró en la metodología propia de los estudios de caso. Así, este trabajo buscó recuperar –utilizando técnicas de recolección y análisis de datos tanto cuantitativas como cualitativas– no solo las percepciones y opiniones de los involucrados en el diseño y la implementación del programa de movilidad RedQ en 2013, que se considerarían fuentes primarias, sino que además buscó complementarse con fuentes secundarias y oficiales como periódicos en línea, donde se pudieran encontrar datos de utilidad y declaraciones de actores claves que no fue posible entrevistar directamente. Estos datos fueron la base para aplicar el procedimiento, de creación propia, para la medición de gobernanza y lograr establecer el grado que se dio de la misma en el caso analizado. Esta medición incluyó los siguientes indicadores: la participación y organización social, apertura del gobierno, acuerdos tomados en conjunto y dependencias creadas y/o modificadas.

3.2 Revisión teórica

El primer paso fue la revisión de los trabajos ya realizados con relación al tema. A partir de ésta se captaron las ideas principales y más generales respecto al tema, la gobernanza, lo cual constituyó la base conceptual para la definición de los indicadores que tuvieron un rol primordial en la presente investigación.

3.3 Generación de indicadores

Una vez realizada la revisión de la literatura, la presente investigación decidió proponer que era importante considerar la existencia de organizaciones que velen por los diversos intereses públicos (participación ciudadana/sociedad organizada).

De igual manera, que resultaría relevante tener en cuenta la presencia de espacios que la administración en turno provea para la participación de estas

organizaciones dentro del diseño e implementación del programa (apertura a la participación ciudadana).

Asimismo, saber sobre la presencia y el número de acuerdos tomados donde se hayan considerado los diversos puntos de vista e intereses (impacto de la apertura a la participación ciudadana).

Por último, se revisó la presencia y el número de nuevas secretarías y/o dependencias o innovación de éstas en la administración (nivel de compromiso de gobierno).

Los cuatro aspectos anteriores son analizados en torno al problema específico del transporte público en Querétaro. Con base en ellos, se generaron los siguientes 4 indicadores, los cuales ayudaron a la medición del grado de gobernanza:

- **Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs)** existentes en la zona metropolitana de Querétaro que trabajen temas de movilidad (participación ciudadana/sociedad organizada).
- **Espacios de participación dados para el diálogo** entre OSCs, empresarios y gobierno, entre otros, para diseño e implementación del programa de transporte público RedQ (apertura a la participación ciudadana).
- **Acuerdos tomados en conjunto** entre gobierno, empresas y organizaciones sociales (impacto de la apertura a la participación ciudadana).
- **Dependencias/secretarías en tema de transporte que se crearon o renovaron** (nivel de compromiso de gobierno)

3.4 Revisión hemerográfica

Luego de fijar los indicadores y como primer acercamiento al estudio de caso, se realizó una revisión hemerográfica con la finalidad de captar y detectar las diversas opiniones respecto al diseño e implementación del proyecto de

movilidad RedQ en Querétaro. Dicha revisión hemerográfica se realizó principalmente en medios electrónicos, iniciándose ésta a partir del momento en que se dio a conocer el programa –en 2013– y continuando esta hasta el final de la administración gestora e iniciadora del programa –octubre 2015–.

3.5 Identificación de los actores principales

Con base en la revisión hemerográfica, se identificó a los principales actores involucrados en el tema: representantes de las diversas concesionarias; el entonces director de la dependencia estatal responsable del tema de movilidad y principal autor del diseño del programa; cuáles fueron las organizaciones representantes de la ciudadanía que se involucraron; cuáles fueron las diversas concesionarias y los principales expertos en el tema en el estado. Se clasificaron en seis tipos de actores: Gobierno, representantes de concesionarios, concesionarios, operadores, sociedad civil y académicos.

3.6 Realización de entrevista

Se diseñó una entrevista que le fue aplicada a cada tipo de actor. La entrevista incluyó preguntas abiertas y preguntas cerradas para cada indicador.

La primera parte de la entrevista buscó estar integrada por una serie de preguntas que ayudaran al entrevistado a introducirse en el tema en general.

La segunda parte contuvo preguntas relacionadas directamente con el diseño e implementación del programa. Es aquí donde se encuentra el corazón de las preguntas diseñadas en torno a los cuatro indicadores. Estas fueron preguntas cerradas respecto de las cuales las respuestas fueron tomadas para la estrategia de investigación cuantitativa del trabajo.

Además, dentro de la entrevistas se establecieron preguntas que buscaron capturar las dimensiones cualitativas de la investigación donde los actores pudieran expresar sus puntos de vista individuales/particulares sobre el tema y para que estas fueran un referente de primera mano para el análisis.

3.7 Aplicación de entrevistas

Una vez identificados los actores principales, se realizaron / aplicaron las entrevistas[2] a los actores involucrados, tanto al dirigente de una de las principales organizaciones sociales, así como al académico mayormente involucrado en el tema, y al representante de los operadores de las diferentes rutas, entre otros. Estas entrevistas lograron la obtención de datos prioritarios para la presente investigación, como el nombre de algunas OSCs, el cómo se vivió el diseño y la implementación de RedQ, el rol que tuvo cada actor involucrado dentro del tema, entre muchos otros más.

3.8 Uso de fuentes secundarias y fuentes oficiales

Como es natural, se buscó realizar las respectivas entrevistas a los responsables del diseño del programa gubernamental y a los entonces representantes de las diversas concesionarias. Sin embargo, dada la imposibilidad de realizar dichas entrevistas, a la cabeza principal del programa RedQ y al principal representante de las concesionarias al momento del lanzamiento del programa en 2013, se recurrió a fuentes secundarias –medios electrónicos– para la obtención de la información necesaria para poder completar los datos obtenidos de las entrevistas realizadas.

Gracias a esta segunda revisión hemerográfica en medios electrónicos, se lograron identificar diversos datos necesarios –como la transformación de Dirección a Instituto de la dependencia estatal encargada del tema de movilidad– pero principalmente se logró captar la visión y vivencia del diseño e implementación de estos los actores a los cuales fue imposible realizar la respectiva entrevistas a través de sus declaraciones y participación en la prensa.

Las fuentes oficiales se utilizaron para la obtención del dato concreto del número de OSCs existentes en el estado. Asimismo, a este dato se le agregaron aquellas OSCs que los actores entrevistados mencionaron durante la aplicación

[2] Cuestionarios Anexo 1

de las entrevistas. Es importante destacar que el dato de fuentes oficiales, de este indicador en específico, se utilizó únicamente para realizar el análisis correspondiente y no para medir el grado de gobernanza.

La metodología anterior tuvo como principal objetivo la búsqueda de datos concretos y directos -como se mencionó en un inicio-, desde fuentes primarias. Tales datos fueron triangulados con el uso de fuentes secundarias. El objetivo de este diseño metodológico fue poder estimar el rango, o nivel de gobernanza que hubo en Querétaro, y más específicamente en el caso de programa RedQ.

3.9 Definición de rangos de gobernanza

Los rangos de gobernanza se definieron de la siguiente manera. Se consideraron seis actores (gobierno, representantes de concesionarios, concesionarios, operadores, sociedad civil y académicos) y cuatro indicadores (OSCs, espacios de participación, acuerdos en conjunto y creación/renovación de dependencias del tema).

A cada respuesta afirmativa, es decir, cuando un actor aceptó la existencia de un indicador, se le dio el valor de 1 en la tabla a dicho indicador. De lo contrario, se le asignó el valor de 0. Es así como la sumatoria máxima de puntos por indicador podía ser 6, considerando que en los 6 estuviesen presentes (es decir, obtuvieran el valor 1). Con esto, el máximo de puntos posible era 24, considerando que los seis actores hubieran dado respuesta afirmativa a los cuatro indicadores (es decir, 6 actores X 4 indicadores).

El número de referencia para clasificar el grado de gobernanza, por tanto, fue 24. Siguiendo los criterios de construcción de una escala de Likert para establecer rangos categóricos a partir de una medición ordinal de gobernanza, al valor máximo de 24 se lo dividió entre 5 (dos valores negativos, un valor neutro y dos valores positivos), definidos del siguiente modo:

- **0 a 4.8:** Nivel muy bajo de gobernanza
- **4.9 a 9.6:** Nivel bajo de gobernanza

- **9.7 a 14.4:** Nivel medio de gobernanza
- **14.5 a 19.2:** Nivel alto de gobernanza
- **19.3 a 24:** Nivel muy alto de gobernanza

4. RESULTADOS ESTUDIO DE CASO REDQ

Las entrevistas realizadas a los diversos actores involucrados en el programa de 2013 RedQ, buscaron ser una herramienta para la obtención de los datos necesarios para lograr clasificar en alguno de los cinco niveles la existencia de gobernanza (muy alto, alto, media, bajo, muy bajo), al caso RedQ.

Para ello, la entrevista se diseñó con preguntas específicas para cada indicador. Cuatro de las preguntas utilizadas fueron meramente con la finalidad de obtención extra y directa de fuentes primarias dentro de dos indicadores (la relacionada con OSCs en el estado y la relacionada con dependencias o secretarías creadas o modificadas). Es importante tener presente que algunos de estos datos se obtuvieron principalmente a través de medios y fuentes oficiales como datos de la Secretaría de Gobierno y periódicos locales.

A continuación se presentan los resultados obtenidos de la metodología. Estos se realizan en una tabla la cual resume las respuestas de los entrevistados y de los datos obtenidos desde fuentes secundarias.

4.2 Desglose de resultados

4.2.1 Tabla de síntesis de resultados

	Espacios de participación	Acuerdos en conjunto	OSCs	Dependencias
Gobierno*	1*	1*	Sin registro*	1*
Representantes concesionarios*	Sin registro*	Sin registro*	Sin registro*	1*
Concesionarios*	1*	1*	Sin registro*	1*
Operadores	1	1	N/S	1
Sociedad Civil	0	0	1	N/S
Académicos	1	1	N/S	1
Total	4/6	4/6	1/6	5/6
Total de puntos	14/24			

***Fuente hemerográfica** **N/S: No sabe** **Tabla 1**

Con el afán de hacer mayormente interpretables los resultados cuantitativos de la metodología aplicada, se optó por resumir las respuestas obtenidas en las entrevistas, así como la información obtenida desde fuentes secundarias en la tabla 1 presentada más arriba.

Un ***1*** hace referencia a que el actor en la entrevista respondió de manera positiva a la existencia del respectivo indicador o que, en su caso, se encontró en alguna fuente secundaria (señalado con un asterisco) evidencia de que así lo considera.

Un ***0*** hace referencia a que el actor en la entrevista respondió de manera negativa a la existencia de tal indicador o en su caso se encontró en alguna fuente secundaria (señalado con un asterisco) evidencia de que así lo considera.

Un ***SIN REGISTRO*** marca que no se encontró dato dentro de las fuentes secundarias y que tampoco fue posible la aplicación de entrevista al actor. Es así como los resultados fueron los siguientes:

Espacios de participación: 4/6

Acuerdos tomados en conjunto: 4/6

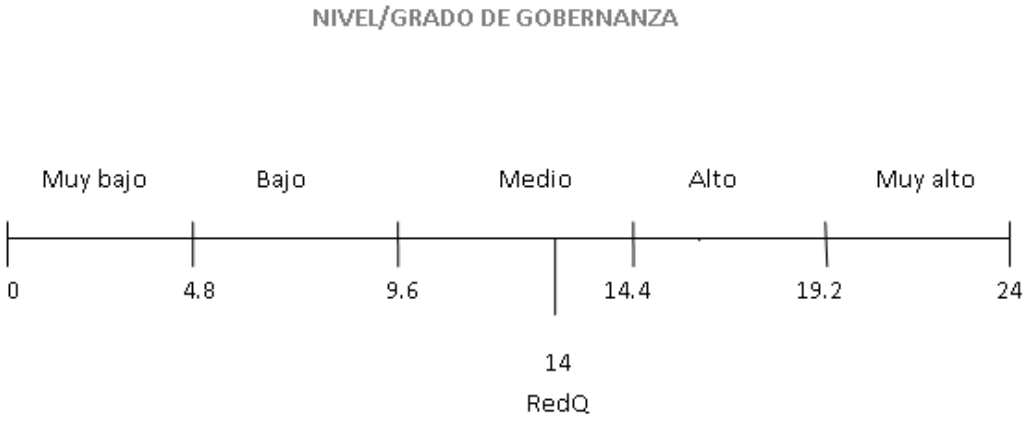
OSCs: 1/6

Dependencias: 5/6

4.3 Veredicto final del rango de gobernanza en el diseño e implementación de RedQ

Luego de haber aplicado la metodología mencionada, se llegó a la conclusión de que conforme a los resultados de los indicadores, el caso de RedQ tuvo un nivel medio de gobernanza.

De un máximo de 24 puntos, se obtuvieron 14. Esto habla, siguiendo los rangos establecidos por la metodología, de un nivel de gobernanza medio, aunque cercano a alto.



Elaboración propia

La obtención de 14 de los 24 puntos requeridos para alcanzar la mayor clasificación de nivel de gobernanza, confirma la existencia de algunos de los elementos, de gobernanza (elegidos siguiendo la literatura) en el diseño del programa RedQ de 2013.

Estos elementos serían una sociedad organizada y participativa, es decir, existencia de OSCs; espacios de participación, cierto grado de apertura por parte del gobierno para darlos; logro de acuerdos y acoplamiento del aparato administrativo para la especialización del mismo.

Si la afirmación de existencia o no, de gobernanza en el caso de RedQ solo la basáramos en los datos cuantitativos obtenidos a partir del método de medición de creación propia, el presente trabajo quedaría “completo” en términos meramente de cumplimiento de la búsqueda de medición de gobernanza en un estudio de caso. Sin embargo, el presente no buscó sólo eso, sino el entendimiento y análisis de la política pública de transporte RedQ.

Es por lo anterior que en el capítulo que a continuación se presenta se hace un esfuerzo por profundizar en las dimensiones cualitativas del caso, esto con el afán de mostrar una visión más amplia y a fondo sobre el mismo. Los hallazgos cualitativos permiten matizar y complementar a los cuantitativos. Cómo se verá en la siguiente sección, la exploración cualitativa permitirá concluir que la gobernanza por el solo hecho de ser deseada en las políticas públicas, no da directamente los

frutos esperados, sino que son necesarios una serie de aspectos en el contexto y en la cultura política de los distintos actores para que sus resultados sean mejores.

5. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LOS RESULTADOS

La importancia del análisis cualitativo radica en la necesidad de conocer y entender los elementos que influyeron en el escaso éxito que tuvo el programa RedQ desde el concepto de gobernanza.

Si bien el presente trabajo buscó generar una forma de medir -empleando indicadores cuantitativos- el nivel o grado de gobernanza existente en el caso analizado, no podemos limitar la visión solo a eso. Es importante complementar lo observado cuantitativamente con la visión cualitativa de este proceso, analizar el caso más a profundidad para establecer las causas que generaron el descontento social y así poder aplicar mejores prácticas en situaciones futuras similares.

La idea inicial era que una de las causas principales que generaron el descontento social y por consecuencia, las movilizaciones, fue la ausencia del diseño de políticas públicas basadas en el concepto de gobernanza. Sin embargo, la sección anterior mostró que esto resultó ser de alguna manera limitante al detectar y entender los factores que estuvieron presentes y (o) ausentes.

En el presente capitulo, primero se presenta un análisis del concepto desde lo teórico y su aplicación en el caso analizado, y más adelante se realiza un análisis en torno a las cuatro dimensiones que fueron la base del análisis cuantitativo y que si bien, los resultados dieron en su mayoría una respuesta positiva a cada indicador, esta respuesta positiva ha de complementarse con los hallazgos detectados en este apartado del trabajo. Esta tarea se realiza dado que es de suma importancia indagar las dimensiones cualitativas de la gobernanza.

5.1 Análisis de los resultados

Si bien, como afirmaba Musetta, la gobernanza no podía ser considerada como una herramienta que lograra la armonía total en una sociedad y evitara por completo los conflictos sociales, si es un instrumento que ayuda a procurar y mantener cierta estabilidad política en un contexto de sociedad civil muy activa y organizada.

Es por lo anterior que cuando Pardo habla de la gobernanza como reductora de racionalidad y objetividad, más bien yo hablaría de una forma de procurar una toma de decisiones más incluyente y beneficiosa logrando que de esta manera los diversos actores se vean involucrados e incluidos y que como consecuencia el descontento y las posibilidades de inestabilidad social sean menos posibles. Sin duda la idea que Mariñez Navarro expresa alrededor de que la gobernanza aporta fuertemente a la democracia y a la participación, es sumamente relevante. Esto en el sentido del hecho de que busca que la toma de decisiones sea en un contexto de inclusión de los actores principalmente involucrados buscando un consenso entre los mismos (democracia participativa).

Como se mencionará, el hecho de que los principales actores sean incluidos y sus intereses sean considerados en el diseño e implementación de las políticas públicas, trae como consecuencia la reducción de las posibilidades de descontento. Considerando el caso de RedQ, el hecho de que la consulta a los actores fuera sesgada, fue un claro detonante para el surgimiento del descontento en la población en general.

En cuanto a la premisa de la importancia de que gobierno se amolde a la actual dinámica social, donde la sociedad es cada vez más activa, no puede aplicarse del todo en el caso analizado ya que como se mencionó, la sociedad civil en el estado de Querétaro no cuenta con una institucionalización suficiente en cuanto al tema de movilidad y, en general, en formas de organización política. La ausencia de una OSC que trabajase directamente los temas de movilidad ya sea en la zona metropolitana o incluso en el estado, influyó fuertemente en el escaso éxito de intento por generar gobernanza. La gobernanza no generó gobernabilidad por las razones enunciadas.

Por otro lado, dentro del último punto positivo que se menciona respecto a gobernanza, está el que optimiza la toma de decisiones. Esto no puede demostrarse al cien por ciento en el caso analizado ya que aun a pesar de que los resultados cuantitativos definieran un grado medio de gobernanza, las decisiones no lograron resultados. Cómo se sabe, la política pública diseñada en ese entonces ha sido modificada y rediseñada ampliamente. Sin embargo, como se mencionó, los datos cualitativos ayudaron a matizar estos resultados y adentrándonos en ellos podemos destacar que existieron un sinfín de características determinantes que influyeron en el escaso éxito de implementación de RedQ. Estos giraron en torno a los parámetros de lo que llaman Buena Gobernanza y los cuales han de cuidarse si se quiere obtener calidad en esta. De esto se hablara más adelante.

5.2 Análisis cualitativo en torno a las cuatro dimensiones

5.2.1 Espacios de participación

Los espacios de participación son un elemento de suma importancia cuando se habla de gobernanza. Son el medio a través del cual se pueden externar los intereses de cada uno de los actores involucrados en un determinado tema, y donde se pueden lograr acuerdos consensados para que la toma de decisiones sea mayormente incluyente y que como consecuencia las posibilidades de fracaso de las mismas se reduzcan y la legitimidad de la política pública sea más alta de lo que sería si no se hiciese con estos espacios de participación.

En el caso de RedQ, más de la mitad del total de entrevistados reconocieron la existencia de espacios de participación durante el diseño del programa. Incluso hay registro de espacios de diálogo posteriores a la implementación del programa. Los testimonios encontrados en medios de comunicación de algunos choferes aseguran haber tenido reuniones con gobierno luego de que salieron a manifestarse a las calles de la ciudad con el afán de externar su descontento.

> *Después de la manifestación protagonizada por choferes y checadores de las diferentes rutas de transporte público en la capital, autoridades del gobierno del estado y representantes de diferentes empresas de autobuses que conforman RedQ, se reunieron a puerta cerrada en las instalaciones del Instituto Queretano del Transporte.* (El Universal Querétaro, 2013).

Sin embargo, la tendencia al **sesgo en los espacios de participación** es completamente evidente ya que se tiene registro de reuniones entre solo algunos actores: entre gobierno y concesionarios y operadores; entre gobierno y sector empresarial; entre gobierno y operadores; y entre gobierno y empresas concesionarias. Cómo se ve, tales espacios dejaron de lado al sector académico y a la sociedad civil.

Lo anterior trajo como consecuencia que los intereses de estos dos últimos actores (académicos y sociedad civil) no fueran incluidos dentro del programa y que el éxito de éste se viera afectado. Si bien, el gobierno contaba con bastante información para la toma de decisiones, y pudo haber cuidado incluir los intereses de ambos actores dentro del programa, el hecho de no haber sido explícitamente consultados o tomados en cuenta influyó en el nivel de legitimidad del mismo.

Incluso, estos espacios de participación podrían verse como una forma de búsqueda de legitimidad mal procurada, esto es, de **simulación**. Pero esto se discutirá más adelante.

5.2.2 Acuerdos tomados en conjunto

El número de acuerdos tomados en conjunto habla del éxito obtenido en los espacios de participación en términos cuantitativos, por así decirlo. Sin embargo, estos acuerdos no solamente pueden lograrse a través de la apertura de espacios de participación, sino también a través de otras formas de contacto e interacción entre los diversos actores involucrados, en donde muchas veces solo participan

una parte del total de los actores, dando primacía a ciertos intereses y dejando de lado a otros.

Es por eso la importancia de considerar esta dimensión. El conocer la existencia o no de acuerdos nos ayuda a pasar a analizar los existentes y de esta manera conocer y profundizar en ellos.

En el caso del programa RedQ, los acuerdos logrados en conjunto fueron, como bien mencionó el actor A[3] "*(…) el sistema de recaudo, (…) la tarjeta de prepago que está dentro del sistema de prepago, la eliminación de cuatrocientas unidades aproximadamente y la reestructuración de las mismas, entre otros*." (A, 2016)

Con lo anterior se evidencia el logro de algunos acuerdos entre distintos actores. Esto habla de los frutos que pueden dar los espacios de participación, o bien, los pactos entre diversos actores.

Como se mencionó anteriormente, el sesgo en los espacios de participación fue evidente dado que no se consultaron en su totalidad a los sectores involucrados**.** Esto nos puede hacer pensar en más bien una dinámica más orientada hacia la búsqueda de determinados objetivos, objetivos de solamente ciertos sectores de la sociedad y no de ella en su totalidad.

El hecho de no haber consultado a los actores académicos ni al sector social, nos hace pensar que los objetivos iban más hacia lo mercantil y no tanto hacia lo social. Esto a razón de que los dos actores que no fueron consultados son los representantes más cercanos hacia lo neutral y objetivo (académicos), y son el sector en donde principalmente recaerían las consecuencias sociales de una buena o mala decisión de política pública (sociedad civil), quienes tendrían mayormente presente que mejoras específicamente debiera tener el sistema de transporte.

[3] Existen, como se mencionó en la sección de metodología, seis actores: actor **G**= gobierno; actor **R**= representantes de concesionarios; actor **E**= empresarios/concesionarios; actor **O**= operadores; actor **S**= sociedad civil y actor **A**= académicos.

Por otro lado, el aspecto de incumplimiento de los acuerdos logrados es un punto igualmente importante a considerar que habla de un gobierno que no acató los consensos alcanzados. El actor O mencionó que una de las promesas era que los derechos como trabajador serían respetados y se dignificaría el empleo, lo cual fue incumplido:

> *si tú como trabajador querías seguir trabajado en el transporte, te hacían firmar un contrato, un contrato nuevo, el cual también era una farsa, porque* te querían dar de liquidación (…) *mil pesos por año a cada trabajador, tenías que firmar para seguir trabajando.* (O, 2016).

Esta falta de cumplimiento de los acuerdos se hace visible cuando se encuentran declaraciones donde los entrevistados mencionan que el acuerdo con relación a las cláusulas del contrato de trabajo no fueron respetadas[4] y que fue esa la causa de su descontento por el cual decidieron salir a las calles a manifestarse.

El incumplimiento de acuerdos fue claramente, entonces, un factor determinante para el descontento de los trabajadores principalmente en este caso. Sin embargo no fue el único problema. Cómo se mencionó con anterioridad, el que la academia y la sociedad civil no hayan sido incluidas en la toma de decisiones influyó de igual o mayor manera en el nivel de legitimidad del programa y es indicativo de un problema de gobernanza.

5.2.3 Organizaciones de la Sociedad Civil

La existencia o no de OSCs en una sociedad es un reflejo del nivel de interés de la sociedad en participar de manera institucional en los asuntos públicos. De igual manera es un reflejo del nivel de organización de una sociedad y de la institucionalización y fuerza de este tipo de organizaciones. Los tópicos que

[4] (O, 2016)

tratan estas OSCs pueden ayudar a tener una visión sobre los temas que más preocupan o interesan a la sociedad.

Según datos obtenidos de diversas fuentes oficiales, Querétaro cuenta con alrededor de 275 OSCs. Esto hace referencia a un Querétaro con cierto grado de organización e interés por participar en los asuntos públicos. Esto implica que por cada 6 mil 647 habitantes hay una OSC aproximadamente. Se podría inferir que solo muy pocos ciudadanos se interesan por participar en los asuntos públicos, por defender un interés en particular, o por influir en la toma de decisiones.

De esas 275 OSCs, solo 36 están relacionadas de alguna manera con el tema de movilidad, es decir, el 13.09% de la totalidad. Sin embargo, ninguna trabaja específicamente el tema de transporte público urbano en la zona metropolitana de la ciudad. Desde un panorama general, la mayoría de este 13.09% de OSCs trabaja sobre temas de medio ambiente, de contaminación, de movilidad en bicicleta, tópicos de participación, temas de desarrollo de la ciudad, entre otros. Estos datos sobre la ausencia de OSCs que aborden la problemática del transporte urbano de la ciudad parece reflejar la escasa o baja preocupación o interés por parte de la ciudadanía en el tema.

Esta fue una debilidad a la hora de querer influir en el diseño del programa RedQ. Sin la suficiente organización en el tema resultó difícil que la sociedad tuviera cabida y capacidad para influir.

Asimismo, el análisis de las dimensiones estudiadas para el caso del programa RedQ, hizo tener presente el poco interés por parte del estado queretano a incentivar la organización y participación de la sociedad civil. El actor O declaró sobre la existencia de una serie de trabas en la búsqueda de formalizar su movimiento como organización civil que al final se logró con mucho esfuerzo y perseverancia:

Para que nos nombraran organización civil fue un lío, ningún notario nos quería nombrar (…) De hecho, una de las notarías (…), me dijo: esto no se

va a poder, tenemos la orden estricta que Operadores no se puede constituir como organización (O, 2016).

El reciente surgimiento de organizaciones en el tema en los últimos años es evidente. La creación de Operadores de Autotransportes Qro. A.C., el Observatorio Ciudadano de Movilidad, entre otras instancias, son un ejemplo de la creciente institucionalización de la participación y organización en la sociedad queretana. Ello habla de una sociedad que está reaccionando ante los problemas que vive y que poco a poco va ganando fuerza y poder dentro de la sociedad. Habla de una sociedad menos ajena a lo público y preocupada por involucrarse en la toma de decisiones.

Sin embargo, en términos de autonomía de todas estas instituciones que van surgiendo y que aportan a la creciente participación en la sociedad queretana, se puede decir que aún queda mucho por trabajar. Si bien está claro que la participación poco a poco va creciendo, sería importante que la autonomía de estas lo hiciera de igual manera para así poder asegurar una libertad de las mismas, y evitar que se vean influenciadas por la arbitrariedad del gobierno en turno.

5.2.4 Modificación de dependencias

La modificación o creación de nuevas dependencias muestra la apertura y visión del gobierno hacia los temas que se introduce en la agenda pública. La creación de una dependencia especializada en el tema es un reflejo del interés que el gobierno tuvo en ese momento hacia una problemática, es un reflejo de la importancia que le da al tema.

En este caso la transformación en 2013 de Dirección de Transporte a Instituto Queretano del Transporte, habla de un gobierno preocupado e interesado por atender el tema de movilidad en el estado. Es decir, el tema de movilidad fue visualizado como una de las prioridades del gobierno. Se buscó la especialización de la administración pública en la materia. Con una dependencia como ésta, todo

el proceso de diseño, implementación e incluso evaluación sería mayormente fácil y ágil por los recursos humanos y no humanos que se ponen a disposición.

No obstante, la no institucionalización de la dependencia, su reciente modificación y creación para cuando el programa se diseñó e implementó, pudieron haber influido de alguna manera en el escaso impacto de esta. Como bien se sabe, una organización ya establecida en el tiempo va sufriendo una serie de cambios que son necesarios para la institucionalización de la misma, y que va dirigiéndola hacia el perfeccionamiento y adecuación. Pero en el caso de una dependencia nueva y sin mucho tiempo en marcha, lo que sucede es que comienza buscando establecerse de distintas maneras para luego comenzar sus adecuamientos, lo cual no ayuda a una optimización del trabajo.

En el caso del Instituto Queretano del Transporte, su existencia era sumamente reciente como para poder hablar de un nivel óptimo de maduración institucional que le permitiese funcionar adecuadamente y ser capaz de responder a las demandas del diseño y lanzamiento de un programa de sistema de transporte. En cambio, si hubiera tenido la suficiente maduración institucional el diseño e implementación del programa hubiera seguido una línea diferente, una línea trabajada con anterioridad, la cual les hubiera ayudado a llevar a cabo esta política pública.

En conclusión, el sesgo en los espacios de participación, los acuerdos entre solo entre algunos de los actores, el incumplimiento de estos, la inexistencia de OSCs especializadas en el tema, la reducida institucionalización de la participación y organización de la sociedad, el escaso interés por parte del gobierno a incentivar la organización de la sociedad civil, así como de la no institucionalización de la dependencia pública en tema de transporte del estado, fueron factores determinantes para que esta gobernanza no trajera consigo los óptimos resultados de una política pública diseñada en estos términos. En síntesis, se dieron los factores propios de la gobernanza (como quedó mostrado en la sección cuantitativa de este estudio) aunque ésta no logró su objetivo – responder a los intereses de todos los actores involucrados en el diseño e

implementación de una política pública– dada una serie de factores que fueron indagados en el capítulo cualitativo de esta investigación.

Éstas son solo algunas de las observaciones sobre el caso analizado, con las cuales surgieron algunas ideas a través de las cuales se busca aportar al futuro diseño de la política pública, no solo en torno al tema de movilidad, sino cualquier otro tema que busque y quiera incluir estos tres sectores de la sociedad: estado, sociedad y mercado.

Los hallazgos de este trabajo conducen a afirmar que la existencia de solo alguno o algunos de los elementos de la gobernanza no es suficiente para que dé los frutos esperados, asociados a la aceptación o no movilidad social ante el acuerdo. Se necesita más que eso. Se propone la necesidad de procurar los elementos de la *Buena Gobernanza* y verlos como ejes transversales en la ejecución de una política pública basado en el concepto de gobernanza. De esto se habla en el siguiente capítulo donde se realiza una serie de reflexiones acerca del caso en general. Factores que han de cuidarse en el diseño e implementación de una política pública en el contexto actual de una sociedad civil cada vez más participativa y ansiosa por ser parte de la toma de decisiones públicas.

6. ALGUNAS RECOMENDACIONES EN MATERIA DE GOBERNANZA

6.1 Introducción

El presente trabajo se inspiró en la preocupación frente a una ola de movilizaciones sociales que buscaban externar el desacuerdo con la toma de decisiones de sus representantes. Las preguntas que surgieron fueron con relación a qué fue lo que hizo falta para evitar el descontento en la sociedad y procurar su bienestar.

Con esto presente, comenzó la pregunta de ¿cuál era la forma mayormente óptima de tomar decisiones para luego ponerlas en marcha exitosamente?. El

concepto de gobernanza fue el que nos ayudó a analizar el caso estudiado, no solo por el hecho de ser un concepto que está actualmente creciendo y desarrollándose bastante dentro de la ciencia política, sino porque además dentro de esta noción se encontraron los elementos que se consideraron prioritariamente importantes para dar cuenta del caso de estudio.

La estabilidad social en el contexto que vivimos es más compleja de lograr por la existencia de una sociedad cada vez más interesada en involucrarse en lo público. Esta tendencia expresa lo contrario a lo que se vivía en tiempos anteriores, cuando la sociedad se sentía ajena a lo político y no se interesaba en las decisiones del gobierno tal como quedara retratada en el seminal trabajo de Almond y Verba (1969) con el concepto de una cultura política parroquial. Las razones de aquella indiferencia tienen que ver con que los ciudadanos se veían intimidados de participar por el uso de la fuerza que se daba en ese entonces para reprimir cualquier sobresalto social.

Como se ha visto, el gobierno autoritario o el sistema de partido hegemónico (Sartori, 1970) ha quedado atrás y la sociedad ha ido ganando poco a poco fuerza, se ha ido organizando y ganando terreno en la institucionalización. Es por esto que es importante acoplar la forma de diseño y puesta en marcha de las políticas públicas para que estas se acoplen a la realidad actual. En esta nueva realidad radica la importancia del concepto de gobernanza.

6.2 Como lograr la gobernanza

Enlistaré una serie de observaciones alrededor de los factores fundamentales y básicos para que la gobernanza logre sus objetivos. Una buena parte de tales aspectos giran en torno a la cultura política. Estos factores estarán basados en ciertas características como la de una sociedad más activa, organizada y con ganas de participar; un gobierno abierto a esta nueva necesidad de la sociedad de querer ser parte de la toma de decisiones; así como de un mercado interesado en formar parte de este ámbito.

Como ejes transversales se proponen los ocho parámetros de la Buena Gobernanza, los cuales se plantean como formas de optimizar los resultados esperados de la gobernanza.

6.3 Propuestas

El concepto de gobernanza surgió a partir de la descripción de un fenómeno social que estaba sucediendo principalmente en Europa luego de la segunda guerra mundial, en un entorno de una sociedad organizada y activa que se encontraba más que nunca interesada en involucrarse en lo público, es decir, en todo aquello de lo cual en el pasado solo el gobierno se encargaba y que no tenían lugar otros actores fuera de él.

Pero también se dio en un contexto de un gobierno abierto y que recibió bien a esta nueva sociedad. Los gobiernos proporcionaron espacios a esta sociedad con ansias de participar. Este proceso concurrió de la mano con el mercado: las sociedad comenzaron a ver el involucrarse en este ámbito como algo benéfico. De esta manera y muy general, surgió esta nueva dinámica de relación entre los gobiernos, las sociedades y el mercado.

6.3.1 Gobernantes/estado

Para que se dé la gobernanza es necesario que el Estado esté dispuesto a ser un actor abierto y flexible a nuevas ideas y con disposición a abrir espacios de de participación en los que puedan verse involucrados los diversos actores que pudieran verse afectados con alguna política política. Es así como como emerge el reconocimiento por parte del estado de una dependencia mutua. Es importante dejar de lado el tipo de modelo de gobierno *impositor* que tomaba por él mismo las decisiones, sin realizar una verdadera y profunda consulta a los demás actores, sin cuidar ni considerar los intereses de estos.

El proceso arriba descripto se da en el marco de una sociedad mayormente activa y con necesidad de verse involucrada en la toma de decisiones. Los gobiernos comienzan a ser crecientemente consciente de que sin el soporte de

aquellas en las decisiones tomadas, se generaría un contexto donde sería mayormente difícil el logro de la aplicación y puesta en marcha exitosa de tales decisiones.

Para esto será siempre necesario que los gobiernos tengan un real interés por incluir a los demás actores, es decir, que la cultura de la forma de trabajo de los actores gubernamentales se caracterice por la búsqueda genuina del bienestar general y no por atender intereses particulares o solo los de la elite política. Una segunda condición es que los gobiernos se encuentren en la necesidad de involucrar a los demás actores en la toma de decisiones. Esto segundo, bien podría ser en el caso de una crisis de gobernabilidad donde la sociedad ya comenzara a realizar diversas movilizaciones a través de las cuales le complicara al Estado el mantener la estabilidad y aplicar las decisiones tomadas en esta sociedad ya movilizada y llena de desconfianza y poca credibilidad hacia esta.

Como se mencionó, este segundo escenario sería uno de los más complejos para el desarrollo de la gobernanza. Sin embargo, el intento por la procuración de real gobernanza ayudaría a comenzar por legitimar en cierto grado a los tomadores de decisiones y poco a poco lograr que se recupere la estabilidad política a través de ésta.

Es como entonces, existirían por lo menos dos escenarios para la gobernanza: uno en el que el Estado tenga total disponibilidad e interés por hacer parte de la toma de decisiones a los demás actores, tanto sociales como empresariales, o un segundo contexto en el que se vea en la mera necesidad de hacerlo por encontrarse sumergido en una crisis de gobernabilidad o por no contar con los recursos necesarios para su desenvolvimiento.

6.3.1.1 Para el caso analizado

Dentro del estudio de caso realizado, hubiera sido de mucho provecho el hecho de que el gobierno hubiera cuidado el incluir a los diversos actores en la construcción de las decisiones para el diseño del programa analizado en esta

tesis. Este acto hubiera traído consigo un sinfín de consecuencias positivas, entre ellas, que los diversos sectores involucrados se hubieran sentido incluidos y con voz, cuidando de esta forma la gobernabilidad.

Sin embargo, en el supuesto de que se hubiera cuidado este aspecto por parte del gobierno, no hubiera sido lo único importante: también hubiera sido de suma relevancia el haber actuado conforme a los parámetros de la Buena Gobernanza, esto es, cuidando todos aquellos aspectos relacionado con la **Efectividad y eficiencia; Equidad e inclusividad; Consenso orientado; Transparencia; Participación** y sobre todo **Responsabilidad.**

Como se evidenció, la responsabilidad, entendida como el cumplimiento de los acuerdos tomados, fue un factor determinante para el escaso éxito del programa de RedQ. Con este eje presente, las probabilidades de ingobernabilidad se hubieran reducido de manera importante, aun a pesar del no involucramiento de todos los actores en la toma de decisiones.

6.3.2 Sociedad

Por el lado de la sociedad es de suma importancia que ésta se encuentre organizada, ya que una sociedad sin organización es sumamente difícil que logre una adecuada interlocución con el gobierno. En ese sentido, una sociedad sin organizar no cuenta con metas y objetivos bien delimitados y muchos menos con planes de acción ni con conocimiento de los medios a través de los cuales podría lograr incidir en la toma de decisiones de la élite política.

Por el contrario, una sociedad organizada, es decir, con diversas organizaciones de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales, tiene mayormente presente los intereses por los cuales luchar y lo recursos que tiene para hacer esto. De esta manera, si el Estado atentara contra uno de sus intereses, la sociedad reaccionaría de inmediato en conjunto para velar por los mismos.

Además, es igualmente importante que esta sociedad organizada se encuentre interesada por involucrarse en la cosa pública, ya que si solamente el gobierno provee de estos espacios de participación y la sociedad no estuviera interesada en aprovecharlos, simplemente estos espacios no podrían ser ocupados y el trabajo por parte del gobierno así como las buenas intensiones de éste serían en vano.

Por último, al igual que es importante que el Estado reconozca la dependencia mutua para el diseño y puesta en marcha de la toma de decisiones, es del mismo modo relevante que la sociedad reconozca que el trabajo en conjunto con el Estado es una buena estrategia para la procuración y logro de sus objetivos y metas, ya que este cuenta generalmente con la mayor cantidad de recursos para la puesta en marcha de la toma de decisiones. Además de que así, la sociedad fungiría como un medio para hacer llegar las necesidades e inquietudes de este sector de la población más directamente.

6.3.2.1 Para el caso analizado

Si en el caso analizado la sociedad se hubiera encontrado mayormente organizada y con al menos una sociedad civil que trabajara el tema de transporte público, el centralismo en la toma de decisiones no hubiera sido posible. La injerencia de la sociedad en el diseño del proyecto hubiera sido más fuerte y de igual manera, el gobierno hubiera asumido un rol menos central en el diseño e implementación del programa.

Las vías institucionales se hubieran aprovechado y los resultados hubieran sido mayormente óptimos. Esto hubiese sido la consecuencia natural de una sociedad organizada y articulada con el gobierno. El gobierno, teniendo presente la organización de la sociedad en el tema, difícilmente hubiera realizado una toma de decisiones de la forma en que se hizo.

6.3.3 Mercado

El mercado es conocido por su interés en generar beneficios monetarios a sus participantes. Pero también es conocido por la eficiencia a través de la cual logra estas metas. Es por esto que surgió la Nueva Gestión Publica[5] donde se buscó implementar este modelo en la administración pública.

A lo largo de la historia hemos sido testigos de la profunda relación e interacción entre Estado y mercado. Esta larga relación se ha traducido en acuerdos a través de los cuales los intereses tanto del Estado como del mercado buscan beneficiarse, siendo estas dos esferas que son protagonistas en la toma de decisiones.

El mercado es una dimensión de la sociedad con objetivos específicos, además de que tiene presente los medios a través de los cuales puede hacer que estos objetivos se lleven a cabo. Aprovechando esto, en la historia ha logrado bien sus objetivos en conjunto con gobierno, pero sin tomar en cuenta mucho los intereses de la sociedad e, incluso, muchas veces llegando a afectarla.

Es por esto que es necesario un mercado consciente de su impacto en la sociedad, y que tenga presente las consecuencias positivas y las consecuencias negativas que bien pudiera traer consigo su funcionamiento. O, en su caso sería necesario un mercado que se viera en la necesidad de trabajar tanto con el Estado, pero también y principalmente con la sociedad para lograr sus objetivos.

6.3.3.1 Para el caso analizado

En el caso de RedQ, como bien se mencionó con anterioridad, se evidenciaron diversas características que indican que se privilegió la primacía de los intereses económicos y políticos, por sobre los sociales. Si los actores económicos y políticos hubieran considerado y tomado seriamente en cuenta los intereses sociales se hubieran cuidado la **eficiencia y eficacia** en la toma de

[5] La Nueva Gestión Pública, según Cejudo (2011), puede definirse como el *"conjunto de prácticas y decisiones administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa."* (pág. 17). Estos procesos son tomados principalmente, del sector privado y puestos en práctica en el público buscando solucionar los viejos problemas de la burocracia.

decisiones para que no solo beneficiara a estos dos sectores, sino también al social.

En este caso, si el sector económico hubiera respondido al principio de r**esponsabilidad** y **efectividad y eficiencia** los resultados hubieran sido diferentes. El diseño del programa hubiera cuidado incluir no solo los intereses económicos y políticos sino también y en la misma importancia, los sociales, con lo cual ningún sector se hubiera visto perjudicado por el programa.

6.4 Parámetros de la Buena Gobernanza: una propuesta para el cuidado de la calidad de la gobernanza

El objetivo principal del presente trabajo fue medir el grado de gobernanza que se dio en el caso analizado. No obstante, no se limitó a solo ello, sino que buscó plantear una serie de sugerencias para que la puesta en marcha de la gobernanza se optimizara.

En los apartados anteriores se presentaron algunas propuestas, modelos ideales a los cuales se esperaría respondieran los diversos sectores para propiciar un entorno en el cual la gobernanza pudiera llevarse a cabo de la mejor manera. En este apartado se proponen los parámetros de la Buena Gobernanza como ejes transversales para procurar la alta calidad de la puesta en marcha de la gobernanza. Porque como bien se evidenció, no es suficiente con el cumplimiento de algunos requisitos básicos, como lo fueron los cuatro indicadores trabajados, sino que es importante el cuidado de las buenas prácticas por parte de los diversos actores para que la gobernanza logre dar los resultados esperados.

Participación

En el estudio de caso realizado se logró la detección de algún grado de apertura a esta participación por parte del gobierno, sin embargo, la no existencia de una OSC que trabajara directamente el tema de movilidad urbana o transporte público urbano, no permitió que estos espacios fueran debidamente aprovechados

para el beneficio y búsqueda de posicionamiento de necesidades de la sociedad en este programa.

La procuración de la participación como eje transversal en el diseño de un programa, proyecto o política pública ayuda a agilizar la conjunción de los diversos intereses en un solo proyecto.

El eje de la participación no solo exige al actor gubernamental la apertura de espacios y de libertad de expresión, sino también a la sociedad a estar organizada, informada y tener objetivos y metas definidas. De igual manera, el sector económico ha de estar abierto a esta forma de interacción y estar consciente de la importancia de este tipo de ejercicios.

Estado de derecho

No se profundizó en el marco legal existente en el estudio de caso, sin embargo es evidente que la procuración de los derechos humanos no fue algo prioritario. Los testimonios de entrevistados aseguraron que sus derechos como trabajadores no fueron cuidados y que las jornadas y condiciones de trabajo jamás fueron las mejores.

Como todo, se requiere de un marco legal que ayude a dar sustento y seguridad a las acciones realizadas bajo esta toma de decisiones, que incluya y cuida los derechos humanos de los diversos actores y sobretodo de las minorías. Esto hace que se tenga mayor certeza sobre los acuerdos y tratos alcanzados. Por supuesto, no solo el hecho de que un marco legal exista es importante, sino su cumplimiento.

Transparencia

Hay suficiente evidencia para afirmar que la transparencia estuvo lejos de ser un fuerte en el caso analizado. Como los actores entrevistados aseguraron, el programa fue traído y negociado con algunos actores, pero al momento de la puesta en marcha, el sistema de recaudo resultó ser un problema, no hubo la

suficiente transparencia para demostrar que las ganancias de cada concesionario estaban siendo las que realmente correspondía. Esto sumado al incumplimiento de acuerdos en relación a los beneficios prometidos a los operadores impactó fuertemente a los resultados de la puesta en marcha del programa.

La transparencia fomenta la confianza de los diversos actores entre ellos. Esto es actuar conforme a lo establecido en las leyes y, para eso, se necesita que éstas respondan a la imparcialidad necesaria para generar este ambiente de confianza.

No solo es importante que las leyes respondan a la transparencia, sino que además esta transparencia sea resultado de un sentido de responsabilidad y compromiso por parte de los diversos actores.

Responsabilidad

Este eje se vio presente al momento en que el Estado buscó generar dialogo y acuerdos con otros actores, se vio presente al decidir atender la necesidad de optimización del sistema de transporte de sus gobernados. Sin embargo se vio quebrantada al momento de incumplir los acuerdos logrados con el sector trabajador del ramo, lo cual generó movilizaciones donde se expresó el desacuerdo de los mismos el día del lanzamiento del programa.

La responsabilidad por parte de gobierno se vio reflejada, principalmente, con el sector empresarial a quien se le dio mayor importancia que a los trabajadores. Esto al momento de priorizar la ganancia y beneficios de la empresa que llevó el programa a la ciudad y minimizando los de los trabajadores. Aquí también hubo una ausencia de responsabilidad por parte de empresarios, quienes priorizaron su propio interés y dejaron de lado el de los trabajadores al no procurar sus derechos laborales.

La responsabilidad es un factor de suma importancia. En esta se muestra el nivel de compromiso de cada uno de los actores en el cuidado y consideración de los intereses de los demás y no solamente de los de ellos. La responsabilidad genera una sociedad empática y de esta manera el diseño de cualquier política

pública por sí misma contribuye a la gobernabilidad y a la reducción de posibilidades de descontento social.

Consenso orientado

RedQ buscaba, principalmente, la optimización del sistema de transporte. Sin embargo, al minimizar la importancia de la procuración de los derechos de los trabajadores del ramo, dejó de lado el desarrollo sustentable en el sentido de generación de una cultura donde se cuiden tales.

No solo la participación y la inclusión de los diversos intereses han de ser necesaria e importante. La existencia de un consenso orientado el cual ayude a articular las decisiones de una manera en la que vayan a una meta mayormente grande como lo es el desarrollo sustentable de la sociedad, es también crucial.

Equidad e inclusividad

Aquí el eje de responsabilidad está muy relacionado con el de equidad e inclusividad. La ausencia de responsabilidad se vio reflejada en dar primacía a los intereses del sector empresarial y minimizar los de los trabajadores. Aplica lo mismo para este eje, al minimizar los del sector trabajador se vio ausente la equidad e inclusividad.

Este es un punto muy importante ya que en él radica uno de los principales problemas que se dan cuando se realiza una política pública: la no inclusión de los intereses de los actores más vulnerables, que generalmente no tienen acceso o posibilidades de influir en estas decisiones.

Si este punto se cuida, la optimización en la toma de decisiones aumenta y las posibilidades de éxito en la implementación de éstas es mayor dado que, al igual que la participación, trae como consecuencia una toma de decisiones incluyente. Asimismo, el hacer partícipes a los diversos actores reduce las posibilidades de descontento.

Efectividad y eficiencia

Otro requisito es el cuidado en el empleo de los recursos. La eficiencia y eficacia deben prevalecer al utilizar los recursos de la manera mayormente óptima con base en el conocimiento de las necesidades de la sociedad. Lo anterior apoyado en la equidad e inclusividad así como de la participación.

En el caso analizado se quiso ver presente la eficiencia cuando el Estado mantuvo algunas reuniones con algunos de los actores, sin embargo la efectividad se vio ausente en los resultados dado que no se consideraron los diversos intereses, esto hizo que la claidad de las decisiones no fuera efectiva dado que la base de la decisión no fueron las necesidades reales de los diversos actores en su totalidad.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas obliga a los empleadores de recursos a que la manera en que los utilizan sea de una manera lo mayormente honesta y responsable, así como también ayuda a generar un ambiente de confianza entre los diversos actores.

La confianza es un factor sumamente importante el cual ayuda a facilitar los diversos procesos que se dan o deben darse cuando se desea desarrollar una política pública con base en el concepto de gobernanza y para generarla es importante cuidar los procesos de transparencia.

7. REFLEXIONES FINALES

Como ha sido presentado, los diversos ejes o puntos de la Buena Gobernanza se encuentran conectados: uno lleva a otro y la puesta en marcha de éstos trae como consecuencia la armonización del contexto en el cual se buscan implementar políticas públicas basadas en el concepto de gobernanza.

La gobernanza busca la optimización de la toma de decisiones a través de la inclusión de los diversos actores con la finalidad de reducir las posibilidades de ingobernabilidad y mantener cierta estabilidad política y social. No solo eso: además, se preocupa por procurar el consenso con la finalidad de incluir los diversos intereses y que, de esta manera, el diseño, la implementación, así como la evaluación, sean basadas en las necesidades principales y prioritarias de los actores involucrados, haciendo justicia a la democracia.

En ese sentido, la gobernanza es, también, una herramienta para agilizar la puesta en marcha de la democracia dentro de una sociedad. Como se sabe, la democracia es vista, desde una perspectiva general, como una de las mejores formas de gobierno ya que en teoría no centra el poder de decisión en solo unas cuantas personas, sino que busca realizar las decisiones con base a lo que la mayoría prefiera. Es ahí donde la gobernanza funciona, como se dijo, como una herramienta para posibilitar la democracia, ya que se ha atestiguado la complejidad que hay en el ejercicio del poder cuando se busca aplicar la democracia como en la teoría. Los representantes se cruzan con la dificultad y complejidad de no lograr consultar a sus representados, esto no solo por falta de interés de su parte, sino que además muchas veces los representados no muestran interés o disponibilidad para ser consultados, e incluso muchas veces ni siquiera se encuentran informados como para poder tener un punto de vista propio.

Es ahí donde radica la importancia de los elementos básicos para lograr la gobernanza: un gobierno abierto y con la disposición a incluir a los diversos actores; una sociedad organizada e informada y, de igual manera, con disposición a trabajar junto con otros actores. Finalmente, un mercado consciente de su impacto y de su papel en la sociedad en general.

Lo anterior como elementos básicos para generar un contexto donde pueda darse la gobernanza de manera óptima, esto junto con la puesta en práctica de los parámetros de la Buena Gobernanza como ejes transversales. Porque como se evidenció dentro del presente trabajo, es posible considerar la “existencia” de

gobernanza si se toman en cuenta elementos muy básicos dentro del caso estudiado (tan solo veamos los indicadores utilizados en el presente trabajo). Sin embargo, esto no asegura que la gobernanza existente sea de buena calidad o cumpla los resultados esperados o deseados.

Es importante no solo observar si se dan elementos tan básicos como los que se utilizaron en el presente estudio de caso (la existencia de OSCs, de espacios de participación dados por el gobierno, de acuerdos tomados en conjunto o instituciones o dependencia modificadas o creadas). Ésta sería una manera muy simplista de ver la gobernanza: sería concebirla como un conjunto de elementos a cumplir por el mero hecho de cumplirlos y no buscando la optimización de las decisiones. Algo centrado en la eficacia, aunque no en la eficiencia.

Con lo anterior no se desea afirmar que no sea importante la búsqueda de una manera factible de medir la gobernanza. Pero el simplificar algo tan amplio se contribuye a un panorama incompleto. Es prioritario considerar la diversidad de los actores involucrados y de la gran variedad de escenarios que pueden presentarse, por lo cual se proponen los parámetros de la Buena Gobernanza como ejes transversales y como forma de cuidar la calidad de la gobernanza a través de la apertura, organización y conciencia por parte del gobierno, la sociedad y el mercado.

Si este conjunto de factores se acomodaran y se dieran tanto en la sociedad, como en el estado y en el mercado, las políticas girarían en torno a un poder compartido, a través del cual cada sector tendría la capacidad de externar sus intereses y objetivos para que estos fueran tomados en cuenta y que la toma de decisiones fuera, en este contexto, de consenso e inclusión así como de reconocimiento de interdependencia.

Como Kooiman menciona:

Las interacciones están, por si mismas, basadas en el reconocimiento de la (inter)dependencia. Un solo actor, público o privado, no tiene el

> conocimiento y la información requerida para resolver los problemas que son tan complejos, dinámicos y diversos; un solo actor por sí mismo no tiene una visión suficiente para hacer que los instrumentos necesarios sean efectivos; un solo actor no tiene el potencial de acción suficiente para dominar unilateralmente (Kooiman, 2000)[6].

La gobernanza es una forma de gobierno que puede ayudar a la procuración de la gobernabilidad en una sociedad, y la gobernabilidad provee de un entorno en el cual sería mayormente posible el desarrollo de la gobernanza.

Si bien, la gobernanza no es la única forma de toma de decisiones, si es la mayormente apta para la dinámica que se está viviendo hoy en día. La sociedad está cada vez más despierta en cuanto a monitorear lo que realiza el Estado y cada vez tiene más medios para exteriorizar su descontento o desacuerdo en la toma de decisiones de los gobiernos. Es decir, está obteniendo cada vez mayor poder, a través del cual hace que el Estado reduzca el suyo y le sea más difícil el ser autoritario e imponer las decisiones que toma la elite política.

Si el Estado quiere mantener su poder, y principalmente su capacidad para liderar el camino de una sociedad, es importante que reconozca este creciente desarrollo de la sociedad –así como reconoció en su momento el del mercado–, para adaptar la dinámica del gobierno y así poder mantener el poder y la estabilidad política que procura.

[6] Traducción propia

8. BIBLIOGRAFÍA

A, A. (2016). (Z. Hernandez, Interviewer)

Adcock, R., & Collier, D. (2001). Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review*, 529-546.

Aguilar, L. F. (2007, octubre). *CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.* Retrieved from Revista del CLAD Reforma y Democracia: http://siare.clad.org/revistas/0057201.pdf

Cruz Fernández, K. (2006 йил 5-diciembre). *Colección de Tésis Digitales.* Retrieved 2016 йил enero from Universidad de las Américas Puebla: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/cruz_f_k/indice.html

El Universal Querétaro. (2013, 08 25). Realizan reunion privada con choferes. Querétaro. Retrieved 2017, from http://www.eluniversalqueretaro.mx/politica/25-08-2013/realizan-reunion-privada-con-choferes

Gallie, W. B. (1955-1956). *"Essentially Contested Concept" Proceedings of the Aristotelian Society* (Vol. 56). Oxford University Press.

Gobernabilidad y gobernanza. (2012). Bogotá.

Klijn, E.-H. (2010). Trust in Governance Networks. Looking for Conditions for Innovative Solutions and Outcomes. In *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (pp. 303-321). Londres.

Kooiman, J. (2000). Societal Governance: Levels, Models and Orders of Social-Political Interaction. In J. Pierre, *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy.* Nueva York: Oxford University Press.

L. Munck, G., & Verkuilen, J. (2002). *"Conceptualizing and Measuring Democracy, Evaluating Alternative Indices".* Sage Publications.

Mariñez Navarro, F. (2007, abril-junio). *Redalyc.* (U. d. Zulia, Ed.) Retrieved 2015, from Revista Venezonala de Gerencia: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29014472002

Mussetta, P. (2009). *Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México Espacios Públicos.* Retrieved 2015, from Redalyc: http://www.redalyc.org/pdf/676/67611350005.pdf

Nieto Piña, E. (2010). Cambio político, herencias autoritarias e ingobernabilidad en Querétaro: el caso de El Batán. In *Cambio Político y déficit democrático en México* (pp. 223-259). Miguel Ángel Porrrúa.

O, A. (2016). (Z. Hernández, Interviewer)

Pardo, M. d. (2004). *De la administración pública a la gobernanza.* El Colegio de Mexico. Centro de Estudios Internacionales.

Porras, F. (2016). *Gobernanza. Propuestas, límites y perspectivas.* Ciudad de México: Instituto Mora.

RAE. (2015). *Real Academia Española.* Retrieved 2015 йил junio from Gobernanza: http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV

Sartori, G. (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *American Political Science Review*, 1033-1053.

Uvalle-Berrones, R. (2012, septiembre-diciembre). *Redalyc.* Retrieved 2015, from Revista de Ciencias Sociales: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10522923004

9. ANEXOS

9.1 Anexo 1: Cuestionarios aplicados

9.1.1 Cuestionarios académicos

Fecha: ____/_____/_____

El presente cuestionario tiene únicamente fines académicos. Toda la información provista será estrictamente confidencial y con objetivos científicos.

_____

Zulema Hernández

Responsable de la investigación

FORMATO ENTREVISTA

ACADÉMICOS

Nombre del entrevistado:

Cargo:

INTRODUCCIÓN:

Es importante destacar que la presente entrevista busca indagar sobre el programa de transporte RedQ que se diseñó y buscó implementar en 2013. En un inicio hay una serie de preguntas introductorias al tema del transporte en Querétaro, pero cuando se llegue a las preguntas donde se busca obtener información exclusivamente de REDQ se destacará.

PREGUNTAS INTRODUCTORIAS AL TEMA

A. ¿Cómo calificaría usted el sistema de transporte actual en el municipio de Querétaro?

1. Muy malo	2. Malo	3. Regular	4. Bueno	5. Muy bueno	0. NS/NC

B. Si usted pudiera quitar una cosa del sistema de transporte, ¿qué sería?

C. Si pudiera añadir algo al sistema de transporte ¿qué sería?

PREGUNTAS INDAGATORIAS PERSPECTIVA SISTEMA DE TRASPORTE RED Q

D. ¿Cómo calificaría el programa Red Q?

1. Muy malo	2. Malo	3. Regular	4. Bueno	5. Muy bueno	0. NS/NC

E. Considera que el programa Red Q ayudó _____ a la mejora del sistema de transporte?

1. Nada	2. Poco	3. Algo	4. Mucho	0. NS/NC

PREGUNTAS PARA ANALIZAR DISEÑO DE RED Q

Las preguntas que a continuación realizaré son con relación al proceso de <u>diseño</u> del programa Red Q, es decir, <u>antes del lanzamiento del programa</u> Red Q en 2013. Por favor, siéntase libre de contestar solamente lo que tenga conocimiento, y lo que no opte por la respuesta CERO.

F. ¿Existieron mecanismos de comunicación (tales como reuniones, consultas u otros) entre los diversos actores involucrados en el tema de movilidad en el estado, y zona metropolitana <u>durante el diseño de REDQ</u>?

1. Si	2. No	0. NS/NC

Si la respuesta es NO pasar a M

F.1. ¿Qué actores recuerda usted que participaron dentro de dichos mecanismos?

Gobierno	Concesionarios	UTUQ	Organizaciones Sociedad Civil O Ciudadanos	Académicos	Otros: _____ _____

F.2. ¿Participó la Organización a la que usted representa/pertenece dentro de dichos mecanismos?

G. ¿Qué mecanismos específicamente existieron durante el proceso de diseño de REDQ?

H. ¿Qué tan frecuentes fueron?

1. Nada frecuentes	2. Poco frecuentes	3. Algo frecuentes	4. Muy frecuentes	0. NS/NC

I. ¿Podría mencionar número aproximado de veces que tuvieron lugar éstas?

1. 0-1	2. 2-10	3. 11-20	4. 21-30	0. NS/NC

J. ¿Qué tan productivas considera que fueron?

1. Nada productivas	2. Poco productivas	3. Algo productivas	4. Muy productivas	0. NS/NC

K. ¿Cree que los mecanismos de comunicación y negociación existentes ayudaron a llegar a acuerdos que tuvieran en cuenta los diversos intereses y puntos de vista para el diseño de REDQ?

1. Si	2. No	0. NS/NC

Si la respuesta es NO, pasar a M

L. ¿Podría mencionar un número aproximado de acuerdos que hayan considerado los diversos intereses y puntos de vista?

M. ¿Sabe quienes participaron en el proceso de diseño e implementación del programa RedQ?

Gobierno	Concesionarios	UTUQ	Organizaciones Sociedad Civil O Ciudadanos	Académicos	Otros: _____ _____

N. ¿Recuerda usted alguna Organización de la Sociedad Civil, además de la que usted pertenece, que se haya involucrado en el proceso?

Si su respuesta es NO, saltar a O.1
O.2. ¿cuáles recuerda?

O.3. Mencione un número aproximado del total aunque no recuerde el nombre

O.1. A lo largo del proceso de diseño del programa Red Q, ¿usted recuerda alguna dependencia de gobierno que haya sido renovada o creada? ¿Cuál?

PREGUNTAS INDAGATORIAS PERSPECTIVA SISTEMA DE TRANSPORTE

O. ¿Cuál es su opinión del sistema de transporte metropolitano antes de la creación de RedQ? ¿Hubiera usted preferido que el sistema de transporte no se hubiera modificado?

P. ¿Qué es lo que usted cree que hizo falta durante el DISEÑO del programa RedQ?

Q. ¿Cuál considera usted que fue la causa del fracaso de RedQ?

R. ¿Qué hubiera usted propuesto para que el sistema de transporte metropolitano hubiera funcionado correctamente?

PREGUNTAS INDAGATORIAS EN LA EXISTENCIA DE CONFLICTOS DE INTERESES

INTERÉS; ASPECTO O FACTOR QUE PARA USTED ES PRIORITARIO ATENDER Y CUIDAR, ESTE PUEDE SER PERSONAL O COLECTIVO.

S. ¿Considera que fueron tomados en cuenta los intereses de todos los actores involucrados?

T. ¿Cuál fue el interés principal de usted, que RedQ no considero?

U. ¿Cuál hubiera sido su propuesta para que este interés suyo no se hubiera visto afectado? Se hubiese podido incluir

V. ¿Por qué considera usted que su interés y su propuesta no fue tomada en cuenta?

W. ¿Cómo considera usted que es la situación laboral de los trabajadores?

X. ¿Considera que el sistema de transporte metropolitano es un sistema integral?

Y. ¿Cuál es su propuesta para mejorar el sistema de transporte metropolitano? Podría describir el sistema de transporte que usted consideraría ideal para la ciudad.

9.1.2 Cuestionario operadores



Fecha: ____/_____/_____

El presente cuestionario de entrevista tiene únicamente fines académicos. Toda la información provista será estrictamente confidencial y con objetivos científicos.

_____

Zulema Hernández

Responsable de la investigación

FORMATO ENTREVISTA

OPERADORES

Nombre del entrevistado:

Cargo:

INTRODUCCIÓN

Es importante destacar que la presente entrevista busca indagar sobre el programa de transporte RedQ que se diseñó y buscó implementar en 2013. En un inicio hay una serie de preguntas introductorias al tema del transporte en Querétaro, pero cuando se llegue a las preguntas donde se busca obtener información exclusivamente de REDQ se destacará.

PREGUNTAS INTRODUCTORIAS AL TEMA

A. ¿Cómo calificaría usted el sistema de transporte actual en el municipio de Querétaro?

1. Muy malo	2. Malo	3. Regular	4. Bueno	5. Muy bueno	0. NS/NC

B. Si usted pudiera quitar una cosa del sistema de transporte, ¿qué sería?

C. Si pudiera añadir algo al sistema de transporte ¿qué sería?

PREGUNTAS INDAGATORIAS PERSPECTIVA SISTEMA DE TRASPORTE RED Q

D. ¿Cómo calificaría el programa Red Q?

1. Muy malo	2. Malo	3. Regular	4. Bueno	5. Muy bueno	0. NS/NC

E. Considera que el programa Red Q ayudó _____ a la mejora del sistema de transporte?

1. Nada	2. Poco	3. Algo	4. Mucho	0. NS/NC

PREGUNTAS PARA ANALIZAR DISEÑO DE RED Q

Las preguntas que a continuación realizaré son con relación al proceso de <u>diseño</u> del programa RedQ, es decir, <u>antes del lanzamiento del programa</u> RedQ en 2013. Por favor, siéntase libre de contestar solamente lo que tenga conocimiento, y lo que no opte por la respuesta CERO.

F. ¿Existieron mecanismos de comunicación (tales como reuniones, consultas u otros) entre los diversos actores involucrados en el tema de movilidad en el estado, y zona metropolitana <u>durante el diseño de REDQ</u>?

1. Si	2. No	0. NS/NC

Si la respuesta es NO pasar a M

F.1. ¿Qué actores recuerda usted que participaron dentro de dichos mecanismos?

Gobierno	Concesionarios	UTUQ	Organizaciones Sociedad Civil O Ciudadanos	Académicos	Otros: _____ _____

F.2. ¿Participó la Organización a la que usted representa/pertenece dentro de dichos mecanismos?

Si la respuesta es NO pasar a K

G. ¿Qué mecanismos específicamente existieron durante el proceso de diseño de REDQ?

H. ¿Qué tan frecuentes fueron?

1. Nada frecuentes	2. Poco frecuentes	3. Algo frecuentes	4. Muy frecuentes	0. NS/NC

I. ¿Podría mencionar número aproximado de veces que tuvieron lugar éstas?

3. 0-1	4. 2-10	3. 11-20	4. 21-30	0. NS/NC

J. ¿Qué tan productivas considera que fueron?

1. Nada productivas	2. Poco productivas	3. Algo productivas	4. Muy productivas	0. NS/NC

K. ¿Cree que los mecanismos de comunicación y negociación existentes ayudaron a llegar a acuerdos que tuvieran en cuenta los diversos intereses y puntos de vista para el diseño de REDQ?

3. Si	4. No	0. NS/NC

Si la respuesta es NO, pasar a M

L. ¿Podría mencionar un número aproximado de acuerdos que hayan considerado los diversos intereses y puntos de vista?

M. ¿Sabe quienes participaron en el proceso de diseño e implementación del programa RedQ?

Gobierno	Concesionarios	UTUQ	Organizaciones Sociedad Civil O Ciudadanos	Académicos	Otros: _____ _____

N. ¿Recuerda usted alguna Organización de la Sociedad Civil en específico que se haya involucrado en el proceso?

Si su respuesta es NO, saltar a O.1
O.2. ¿cuáles recuerda?

O.3. Mencione un número aproximado del total aunque no recuerde el nombre

PREGUNTAS INDAGATORIAS PERSPECTIVA SISTEMA DE TRANSPORTE

O. ¿Cuál es su opinión del sistema de transporte metropolitano antes de la creación de RedQ? ¿Hubiera usted preferido que el sistema de transporte no se hubiera modificado?

P. ¿Qué es lo que usted cree que hizo falta durante el diseño del programa RedQ?

Q. ¿Cuál considera usted que fue la causa del fracaso de RedQ?

R. ¿Qué hubiera usted propuesto para que el sistema de transporte metropolitano hubiera funcionado correctamente?

PREGUNTAS INDAGATORIAS EN LA EXISTENCIA DE CONFLICTOS DE INTERESES

INTERÉS: algún aspecto o factor que para usted es prioritario atender y cuidar, este puede ser personal o colectivo.

S. ¿Considera que fueron tomados en cuenta los intereses de todos los actores involucrados?

T. ¿Cuál fue el interés principal de usted, que RedQ no considero?

U. ¿Cuál hubiera sido su propuesta para que este interés suyo no se hubiera visto afectado? Se hubiese podido incluir

V. ¿Por qué considera usted que su interés y su propuesta no fue tomada en cuenta?

W. ¿Cómo considera usted que es su situación laboral?

X. ¿Considera que el sistema de transporte metropolitano es un sistema integral?

Y. ¿Cuál es su propuesta para mejorar el sistema de transporte metropolitano? Podría describir el sistema de transporte que usted consideraría ideal para la ciudad.

9.1.3 Cuestionario representante OSC

Fecha: ____/_____/_____

El presente cuestionario tiene únicamente fines académicos. Toda la información provista será estrictamente confidencial y con objetivos científicos.

_____

Zulema Hernández

Responsable de la investigación

ENTREVISTA

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Nombre del entrevistado:

Cargo:

INTRODUCCIÓN:

Teniendo presente la naturaleza de la Institución de la cual forma parte, (Organización de la Sociedad Civil), se inferirá que el siguiente cuestionario lo responderá cuidando reflejar la perspectiva de la ciudadanía. En mero sentido de la visión que usted tiene como Vocero del Observatorio Ciudadano de Movilidad de Querétaro.

El cuestionario cuenta con preguntas tanto abiertas como cerradas, cuando se trate de preguntas cerradas, leeré las opciones y por favor usted seleccione la mejor; cuando se trate de abiertas simplemente no leeré ninguna opción y siéntase libre de expresar lo que guste, igual en las cerradas si quiere hacer algún comentario siéntase libre.

Las preguntas cerradas, donde leeré las opciones, puedes usted elegir la número CERO si es que no sabe o prefiere no contestar, ¿entendido?

PREGUNTAS INTRODUCTORIAS AL TEMA

A. ¿Cómo calificaría usted el sistema de transporte actual en el municipio de Querétaro?

1. Muy malo	2. Malo	3. Regular	4. Bueno	5. Muy bueno	0. NS/NC

B. Si usted pudiera quitar una cosa del sistema de transporte, ¿qué sería?

C. Si pudiera añadir algo al sistema de transporte ¿qué sería?

PREGUNTAS INDAGATORIAS PERSPECTIVA SISTEMA DE TRASPORTE RED Q

D. ¿Cómo calificaría el programa Red Q?

1. Muy malo	2. Malo	3. Regular	4. Bueno	5. Muy bueno	0. NS/NC

E. Considera que el programa Red Q ayudó _____ a la mejora del sistema de transporte?

1. Nada	2. Poco	3. Algo	4. Mucho	0. NS/NC

PREGUNTAS PARA ANALIZAR DISEÑO DE RED Q

Las preguntas que a continuación realizaré son con relación al proceso de <u>diseño</u> del programa RedQ, es decir, <u>antes del lanzamiento del programa</u> RedQ en 2013. Por favor, siéntase libre de contestar solamente lo que tenga conocimiento, y lo que no opte por la respuesta CERO.

F. ¿Existieron mecanismos de comunicación (tales como reuniones, consultas u otros) entre los diversos actores involucrados en el tema de movilidad en el estado, y zona metropolitana?

1. Si	2. No	0. NS/NC

Si la respuesta es NO pasar a L

F.1. ¿Participó la Organización que usted representa dentro de dichos mecanismos?

G. ¿Qué mecanismos específicamente existieron?

H. ¿Qué tan frecuentes fueron?

1. Nada frecuentes	2. Poco frecuentes	3. Algo frecuentes	4. Muy frecuentes	0. NS/NC

I. ¿Podría mencionar número aproximado de veces que tuvieron lugar éstas?

5. 0-1	6. 2-10	3. 11-20	4. 21-30	0. NS/NC

J. ¿Qué tan productivas considera que fueron?

1. Nada productivas	2. Poco productivas	3. Algo productivas	4. Muy productivas	0. NS/NC

K. ¿Cree que los mecanismos de comunicación y negociación existentes ayudaron a llegar a acuerdos que tuvieran en cuenta los diversos intereses y puntos de vista?

5. Si	6. No	0. NS/NC

Si la respuesta es NO, pasar a M

L. ¿Podría mencionar un número aproximado de acuerdos que hayan considerado los diversos intereses y puntos de vista?

M. ¿Sabe quienes participaron en el proceso de diseño e implementación del programa RedQ?

N. ¿Recuerda usted alguna Organización de la Sociedad Civil, además de la que usted pertenece, que se haya involucrado en el proceso?

Si su respuesta es NO, saltar a O.1
O.2. ¿cuáles recuerda?

O.3. Mencione un número aproximado del total aunque no recuerde el nombre

O.1. A lo largo del proceso de diseño del programa Red Q, ¿usted recuerda alguna dependencia de gobierno que haya sido renovada o creada? ¿Cuál?

PREGUNTAS INDAGATORIAS PERSPECTIVA SISTEMA DE TRANSPORTE

O. ¿Cuál es su opinión del sistema de transporte metropolitano antes de la creación de RedQ? ¿Hubiera usted preferido que el sistema de transporte no se hubiera modificado?

P. ¿Qué es lo que usted cree que hizo falta durante el DISEÑO del programa RedQ?

Q. ¿Cuál considera usted que fue la causa del fracaso de RedQ?

R. ¿Qué hubiera usted propuesto para que el sistema de transporte metropolitano hubiera funcionado correctamente?

PREGUNTAS INDAGATORIAS EN LA EXISTENCIA DE CONFLICTOS DE INTERESES

INTERÉS: algún aspecto o factor que para usted es prioritario atender y cuidar, este puede ser personal o colectivo.

S. ¿Considera que fueron tomados en cuenta los intereses de todos los actores involucrados?

T. ¿Cuál fue el interés principal de usted, que RedQ no considero?

U. ¿Cuál hubiera sido su propuesta para que este interés suyo no se hubiera visto afectado? Se hubiese podido incluir

V. ¿Por qué considera usted que su interés y su propuesta no fue tomada en cuenta?

W. ¿Cómo considera usted que es la situación laboral de los trabajadores?

X. ¿Considera que el sistema de transporte metropolitano es un sistema integral?

Y. ¿Cuál es su propuesta para mejorar el sistema de transporte metropolitano? Podría describir el sistema de transporte que usted consideraría ideal para la ciudad.