

CÓMO CITAR / HOW TO CITE:

Osuna Félix, J. S. (2026).
Gobernanza en la
implementación de sistemas
de bicicleta públicas: El caso
de Sinaloa. *Interconectando
Saberes*, 11(21), 87-100.
<https://doi.org/10.25009/is.v11i21.3007>

RECIBIDO:

3 de septiembre de 2025

ACEPTADO:

25 de junio de 2026

PUBLICADO:

13 de julio de 2026

LICENCIA



Esta obra está bajo una
licencia [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

[Reconocimiento-](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

[NoComercial-](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

[SinObraDerivada 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

[Internacional \(CC BY-NC-](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)
[ND 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Gobernanza en la implementación de sistemas de bicicleta públicas: El caso de Sinaloa

Jorge Said Osuna Félix
 <https://orcid.org/0009-0001-8347-3385>
Universidad Autónoma de Occidente, México
saidosuna@uas.edu.mx

Resumen

Este artículo estudia la implementación del sistema de bicicleta pública en Sinaloa, con énfasis en el diseño institucional y la colaboración entre actores políticos y sociales. Desde los enfoques de implementación y gobernanza multinivel y colaborativa, se analizan las estructuras institucionales y las interacciones generadas durante el proceso. Basado en documentos oficiales y notas periodísticas, explora cómo los arreglos de implementación condicionan la cooperación. El argumento central sostiene que, a nivel local, el diseño institucional de proyectos de transporte público configura una gobernanza multinivel, donde los alcaldes son actores clave en los patrones de colaboración y realizan juegos de implementación que determinan la viabilidad de iniciativas de movilidad sostenible.

Palabras clave: Políticas Públicas, Implementación, Gobernanza, Bicicleta Pública, Bicicleta Compartida.

Abstract

This article examines the implementation of the public bicycle system in Sinaloa, with a focus on institutional design and collaboration among political and social stakeholders. Drawing on approaches of implementation and multilevel collaborative governance, it analyzes the institutional structures and the interactions generated throughout the process. Based on official documents and press reports, it explores how implementation arrangements shape cooperation. The central argument asserts that, at the local level, the institutional design of public transportation projects shapes a multilevel governance framework, in which mayors play a pivotal role in collaboration patterns and engage in implementation games that ultimately determine the viability of sustainable mobility initiatives.

Keywords: Public Policy, Implementation, Governance, Public Bicycle System, Bicycle-Sharing System.

INTRODUCCIÓN

En la literatura científica sobre los sistemas de bicicleta pública (SBP), denominados de bicicleta compartida o bicicleta pública, se ha enfocado en evaluar la parte técnica de los componentes de transporte y de tecnología, poniendo menor atención en el proceso de implementación que llevan los gobiernos para poner en marcha esta iniciativa de transporte público sustentable.

Existen estudios sobre las barreras organizacionales en relación con las capacidades institucionales, las deficiencias normativas (Moro et al., 2018; Patel y Patel, 2020a) y sobre las preferencias de las personas (Fishman et al., 2014; Ricci, 2015; Fishman, 2015; Moro et al., 2018; Patel y Patel, 2020a). Las investigaciones sobre implementación han sido orientadas al análisis de proveedores tecnológicos y de bicicletas, así como a los modelos de operación (Beroud y Anaya, 2012; Shaheen et al., 2012, 2014; Ricci, 2015), y algunos más sobre el desempeño de indicadores del sistema (Médard de Chardon et al., 2017).

También, destacan las investigaciones sobre las barreras de implementación de Patel y Patel (2020a; 2020b, 2022) donde sintetizan seis categorías, entre ellas la institucional y gubernamental las cuales describen aspectos generales de la viabilidad del proyecto, como la promoción y estrategia de marketing, la aplicación de las normas de tránsito y la falta de recursos financieros para el desarrollo de infraestructura y del sistema.

Por otro lado, en el ámbito de la gobernanza y los SBP, diversos estudios han examinado la participación de los proveedores de estos servicios junto con los gobiernos en la regulación de aspectos operativos, particularmente en lo referente a las condiciones de uso y a la definición de responsabilidades entre usuarios, empresas y gobiernos (An et al., 2019; Gong et al., 2019;

Hauf y Douma, 2019; Beroud y Anaya, 2021; Cao et al., 2021).

En ese sentido, este artículo busca clarificar la toma de decisiones y las relaciones entre los grupos interesados que condicionan las características y la puesta en marcha de los sistemas de bicicleta pública desde los enfoques teóricos de la implementación de las políticas públicas y la gobernanza. Con ello, el objetivo es analizar el diseño institucional y la colaboración entre actores políticos y sociales respecto a la puesta en marcha del sistema de bicicleta pública en Sinaloa.

La investigación busca resolver: ¿Cómo inciden los arreglos de implementación en la colaboración entre actores durante la ejecución del SBP? Entendiendo que, a nivel local, el contexto institucional en proyectos de transporte es de naturaleza multinivel, donde los alcaldes son actores clave en la configuración de patrones de colaboración que al final impactan en el desempeño de los servicios que llegan a la población.

Toma como referencia dos experiencias en el estado de Sinaloa donde se llevó a cabo un proceso de planificación para el SBP. Una de ellas es la ciudad de Mazatlán, donde se operó el programa de la mano de las autoridades estatales, municipales y de la sociedad civil. Mientras que en la ciudad de Culiacán no logró ponerse en funcionamiento.

MARCO TEÓRICO DE IMPLEMENTACIÓN Y GOBERNANZA

La implementación de políticas públicas se entiende como un proceso que ocurre dentro de un marco institucional determinado y que requiere una estructura organizativa funcional para su ejecución. Estas dos dimensiones, el contexto institucional y de las organizaciones, configuran lo que se denomina el

«arreglo de implementación» (Sager y Gofen, 2022). La primera se encuentra alrededor de la decisión política formal y proporciona el contexto restrictivo y propicio dentro del cual la política debe alcanzar sus objetivos, mientras que la segunda forma parte del diseño de la política y define las competencias y los recursos disponibles para los agentes implementadores.

Respecto a los problemas de implementación, se retoma la propuesta de la complejidad de la acción conjunta (Aguilar, 1993; Pressman y Wildavsky, 1998). Por un lado, la multiplicidad de participantes explica que los desencuentros entre los participantes pueden suceder por una clase de fenómenos donde los actores en el programa gubernamental perciben: i) hay preferencia por otros programas, ii) dependen de otros que no comparten la urgencia del proyecto, iii) diferencias de opinión sobre el liderazgo, iv) acuerdos con falta de poder para llevarlos a cumplimiento.

Por otro lado, la multiplicidad de decisiones para estos autores se entiende como todo proceso de implementación que tiene varios puntos de decisión tanto los que requieren la aprobación conjunta como la elección independiente. En ese contexto se configura que la aprobación dependa de numerosos actores que pueden vetar el contenido o el tiempo de la decisión (Aguilar, 1993).

Otro aspecto relevante para el análisis es la definición de implementación de Bardach (citado en Aguilar, 1993), concebida como un proceso de ensamblaje de una máquina (política o programa) por diversos elementos: recursos financieros, procedimientos administrativos, recursos materiales, proveedores de servicios, grupos de apoyo, normativas, entre otros. Desde esta perspectiva, la implementación implica articular una diversidad de componentes que se encuentran dispersos

y bajo el control de actores independientes entre sí, donde la persuasión y la negociación son los mecanismos para lograr que cada parte colabore con los recursos que tienen bajo su control.

Asimismo, se retoma el sistema de juegos de implementación de Bardach (Aguilar, 1993), en el cual los actores involucrados despliegan estrategias y tácticas sustentadas en sus propios intereses y capacidades de poder. Estas acciones buscan disputar o ejercer control sobre componentes del programa que se encuentran en dominio de otros actores. Estas dinámicas de competencia y negociación pueden generar efectos adversos que obstaculicen o distorsionen el desarrollo efectivo de la política pública.

Para este trabajo, se toman como referencia dos de estos tipos de juegos. En primera, los que generan efectos adversos como el «apilamiento», que consiste en sumar nuevos objetivos y metas a una política que puede sobrecargar y con ello la debilita y la hace inalcanzable. Otro son los «dilemas de administración» cuando una organización gubernamental posee o controla un limitado número de componentes requeridos para que funcione la política o programa; aquí suele suceder la simulación de adhesión al programa, ya sea a través de declaraciones y manifestaciones públicas simbólicas que no comprometen la aportación de los componentes que monopoliza. Este obstruccionismo puede ser protagonizado por grupos políticos rivales y/o por otras instancias gubernamentales competidoras con jurisdicción en el ámbito de una política dada.

En segunda, están los juegos que buscan anticipar los movimientos de otros jugadores, con el fin de evitar desventajas y daños a sus intereses. Aquí se encuentra la «tozudez» que es condicionar la disponibilidad y el deseo de cooperar, pero para ello se tienen que

satisfacer términos preestablecidos, lo que puede provocar retrasos. Y el del «territorio» entendido como la defensa del propio ámbito de jurisdicción y competencia en la implementación de una política que puede generar interacciones improductivas entre los actores de una política.

Desde otra perspectiva, la gobernanza se puede considerar como un modelo de implementación similar al enfoque de abajo hacia arriba cuando la ejecución sucede a través de un conjunto de actores en red (Cairney, 2018; Rodríguez-Edeza, 2021).

A la luz de las teorías de la gobernanza en el transporte público, se busca identificar a los distintos actores que participan en la implementación (Hrelja et al., 2017). Así mismo, reconocer la interacción multinivel en este sector que implica un sistema de negociación continua entre gobiernos anidados en varios niveles territoriales (Marks, 1993 citado por Marsden et al., 2014) y la manera en que la toma de decisiones está fragmentada formalmente entre organizaciones en varios niveles administrativos, con diferentes objetivos, roles y mandatos (Hrelja et al., 2017). A su vez, Ansell et al. (2017) señalan que, en el marco de la gobernanza colaborativa, se considera a la fase del diseño colaborativo y a los obstáculos de los políticos para colaborar como el origen de los fracasos de las políticas.

METODOLOGÍA

Se emplea el enfoque metodológico de estudio de caso propuesto por Yin (2009) que ofrece la posibilidad de estudiar el fenómeno en relación con su contexto. Para alcanzar los objetivos de este trabajo, se utiliza como referencia una combinación teórica de la gobernanza multinivel (Marsden et al., 2014; Hrelja et al., 2017), los arreglos de implementación (Sager y Gofen, 2022), la

complejidad de la acción conjunta (Pressman y Wildavsky, 1998) y los juegos de implementación de Bardach (Aguilar, 1993).

Se emplea una metodología cualitativa sustentada en la revisión documental (Bowen, 2009) con el objetivo de encontrar y analizar información sobre el proceso de puesta en marcha del SBP en las ciudades de Culiacán y Mazatlán. Para ello, se localizaron notas periodísticas y publicaciones oficiales, y canales de comunicación de las autoridades de gobierno. A partir de esto se buscan expresiones textuales que se analizan a la luz de las dimensiones de estudio sobre el marco institucional y organizacional, los juegos de implementación y la gobernanza multinivel.

De la documentación se obtuvo principalmente información descriptiva y resultados del SBP, así como las atribuciones de las autoridades contenidas en el marco legal, mientras que de las noticias se analizaron las expresiones y posturas reveladas por los actores interesados sobre las características, funcionamiento y ejecución del SBP.

En ese sentido, se seleccionó el fenómeno en la ciudad de Culiacán por ser la capital del estado y donde habita la mayor parte de la población del estado, y en la de Mazatlán por ser el primer lugar donde se puso en marcha este proyecto en el estado de Sinaloa. Cabe destacar que la suma de habitantes de ambos centros de población contiene el 41.3% de la población de la entidad (INEGI, 2020).

EL SISTEMA DE BICICLETA PÚBLICA DE SINALOA

El SBP fue diseñado por el Gobierno del Estado para operar en las ciudades de Mazatlán, Culiacán y Los Mochis bajo el nombre de «Muévete Chilo». De acuerdo con el marco regulatorio local, la bicicleta pública es un

servicio público de transporte (LMS, 2018). La caracterización del sistema como el tipo tecnología, generación y la cobertura del sistema fue resultado de talleres de planificación realizados por el Gobierno del Estado con las autoridades municipales y organismos de la sociedad civil de cada una de las ciudades (SEDESU, 2019a; 2019b).

A partir de ello, emergió un modelo de SBP de autoservicio sin anclaje con estaciones virtuales delimitadas por mobiliario, señalética y pintura. Las bicicletas contaban con un candado vinculado a una aplicación tecnológica donde se recibían los pagos y permitía la identificación de los usuarios para desbloquear su uso (SEDESU, 2019a; 2019b). Coincide con los esquemas de SBP de cuarta generación identificados en la literatura (Beroud y Anaya, 2012) que incluyen la utilización por corto periodo de tiempo, pueden iniciar y terminar un viaje en un lugar distinto, el proceso de alquileramiento es a través de aplicaciones tecnológicas y utiliza geolocalizadores para la ubicación de vehículos y estaciones.

Para el funcionamiento del SBP, la provisión de infraestructura y mobiliario de las estaciones estuvo a cargo del Gobierno del Estado, mientras que la autorización del uso del espacio correspondía a la autoridad municipal o federal de acuerdo con la jurisdicción territorial. Por su parte, la operación y el mantenimiento de las bicicletas, así como la tecnología, estaban a cargo de un privado a partir de un permiso de transporte por parte de la Autoridad Estatal.

De acuerdo con los estudios del SBP (SEDESU, 2019a, 2019b), la propuesta inicial de la cobertura en

Culiacán delimitó un polígono urbano en la zona central, donde se concentra la actividad comercial, así como una alta cantidad de zonas educativas y servicios. Para el caso de Mazatlán, la primera etapa del proyecto se propuso en el malecón y el centro histórico de la ciudad, considerando la actividad turística y la actividad comercial y de servicios en el primer cuadro.

RESULTADOS

Para analizar el proceso de implementación en ambas ciudades, en primer lugar, se revisan las atribuciones que comparten el Gobierno del Estado de Sinaloa y sus municipios en relación con los temas de transporte público. Después se analiza cada una de las situaciones que se suscitaron en la puesta en marcha.

Respecto a la gobernanza multinivel, se identifican las atribuciones formales de los gobiernos locales. De acuerdo con el marco regulatorio vigente en el año de la ejecución del SBP, la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa (LMS)¹ establece que el transporte público se considera como una atribución originaria del Gobierno del Estado de Sinaloa. En ella señala a las autoridades y a las autoridades auxiliares, así como al orden de gobierno. Como autoridades estatales de movilidad, señalan a la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Sustentable, la Secretaría de Administración y Finanzas. Por su parte, las autoridades auxiliares pueden ser del orden estatal o municipal, siendo las dependencias de obras públicas, economía, de seguridad pública, educación, de salud, protección civil, las de asistencia social, y los Institutos Municipales de Planeación Urbana.

de la dependencia de Secretaría de Desarrollo Sustentable para quedar como la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Sustentable.

¹ Hoy denominada Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Sinaloa, la reforma en 2024 no modificó las atribuciones que se mencionan si se modificaron el nombre

Se identifica que los gobiernos locales comparten ciertas atribuciones. Por ejemplo, el Gobierno del Estado es responsable de la Política Estatal de Movilidad, pero debe contar con la participación de los municipios; el diseño de los instrumentos de la política pública requiere la coordinación del estado y los municipios. Respecto a la infraestructura para el transporte público, tiene que ver con la jurisdicción territorial. Mientras que son exclusivos del Gobierno del Estado el otorgamiento y revocación de concesiones y permisos, así como autorizar las tarifas del servicio público de transporte de personas.

Por su parte, de acuerdo con la documentación, para ambas ciudades, la Secretaría General de Gobierno del Estado emitió un permiso para operación de un sistema de bicicleta pública, mismo que fue solicitado por la empresa operadora.

Durante el proceso de implementación, quienes lideraron la opinión pública sobre el sistema fueron el alcalde de Mazatlán, el alcalde de Culiacán y el secretario de Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado de Sinaloa.

Ciudad de Mazatlán: La puesta en marcha

De acuerdo con el proyecto (SEDESU, 2019b), en el taller para la ciudad de Mazatlán participaron autoridades del Gobierno Estatal de la Secretaría de Desarrollo Sustentable, la Dirección de Vialidad y Transporte, el Instituto Sinaloense de la Juventud, el Centro de Ciencias de Sinaloa, así como la Comisión de Ecología del Congreso del Estado. Del Municipio asistió el Instituto Municipal de Planeación, la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito. Por su parte, de la academia acudió personal de la Universidad Autónoma de Sinaloa, la

Universidad Autónoma de Occidente y la Universidad Nacional Autónoma de México, y organizaciones sociales como la Asociación de Profesionales Inmobiliarios en Mazatlán, la Asociación del Centro Histórico, Ciclo Tour Mazatlán y Ciclo Turismo Mazatlán.

El SBP se inauguró e inició en el malecón de Mazatlán el dos de febrero de 2019 (Noroeste, 02-02-2019). Los permisos de instalación en esa primera etapa fueron once, autorizados por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales debido a que la franja costera se encuentra bajo la jurisdicción del Gobierno Federal. Sin embargo, en las estaciones proyectadas para el centro histórico fue la SEDESU, que señaló que el Gobierno Municipal no había dado respuesta para la autorización de permisos de instalación de estaciones (TVP, 07-06-2019).

En lo que se refiere a los juegos de implementación, el alcalde de Mazatlán declaró que suspendería el sistema y no autorizaría los permisos de operación en la zona del centro histórico en caso de no instalar estaciones en un parque lineal fuera de la zona turística como parte de las acciones que él consideró de justicia social (Reyes, 06-04-2019). También declaró que el SBP no aportaba un beneficio monetario para la ciudad ya que no había ingresos para el municipio que por lo tanto tenía que cumplir de otras formas como ofrecer el servicio en las zonas menos favorecidas de la ciudad, incluso declaró que si no se cumplía esto suspendería el servicio mediante el uso de la fuerza pública (Nordahl, 10-06-2019).

Además, el presidente municipal expresó que algunos secretarios del Gobierno del Estado no quieren respetar al gobierno municipal, acusando de que no cumplen con

la solicitud de permisos de instalación al Ayuntamiento (Nordahl, 10-06-2019).

Dos meses después de la inauguración, se cumplió la solicitud del alcalde del municipio y fue puesto en funcionamiento el SBP en el polígono solicitado por el alcalde denominado Parque Lineal (Amezcu, 07-04-2019).

A pesar de este cumplimiento, no se encontraron registros de haber iniciado la operación en los polígonos originales. De hecho, se suscitó una rodada convocada por agrupaciones de ciclistas de la localidad invitando a las autoridades del municipio y a las estatales a evitar fricciones para que el programa entrara en operación en el centro histórico de la ciudad (TVP, 23-07-2019).

En abril de 2020, las bicicletas fueron retiradas de la franja costera por instrucciones del Gobierno Municipal, que decretó restricciones al uso de la vía pública con la finalidad de eliminar contagios de COVID-19 (Villalba, 24-04-2020). Fue así como el SBP en el puerto de Mazatlán suspendió oficialmente operaciones, en medio de las complicaciones de dicha epidemia.

Años más tarde, de acuerdo con la versión oficial, la nueva administración del Gobierno del Estado para el periodo 2021-2027 señaló que la empresa operadora había perdido la capacidad de operación durante la pandemia, por lo que ya no se encontraba activo el servicio (Magallanes, 01-10-2022).

Ciudad de Culiacán: Obstáculos para la puesta en marcha

De acuerdo con el proyecto (SEDESU, 2019a), en el taller para el sistema de Culiacán, del Gobierno del Estado participó personal de la Secretaría de Desarrollo Sustentable, la Dirección de Vialidad y Transporte, el Instituto Sinaloense de la Juventud, y el Centro de

Ciencias de Sinaloa, así como la Comisión de Ecología del Congreso del Estado. Del Municipio asistió el Instituto Municipal de Planeación, la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal. Por su parte, de la academia y la sociedad civil acudió personal de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Sinaloa, y las organizaciones sociales de Mujeres en Bici y Mapasin.

Los resultados de este taller fueron presentados a la opinión pública; se expusieron los polígonos de operación inicial del SBP para impulsar la movilidad sustentable en la capital del estado de Sinaloa (López, 23-05-2019). En ese mismo evento se expuso que estaban por finalizar los ajustes para la ubicación de estaciones y la infraestructura vial necesaria para la seguridad, por lo que a un mes se iniciarían las operaciones del SBP (Solís, 23-05-2019). También, el alcalde de Culiacán propuso una licencia de conducir para las personas que utilicen bicicletas (Elizalde, 23-05-2019). En respuesta a esto, el titular de la SEDESU invitó a evitar este tipo de barreras y, en su lugar, a buscar promover el uso de la bicicleta como transporte (Reyes, 30-05-2019).

En la revisión de noticias destacaron las opiniones sobre la autorización de permisos para instalar las estaciones del SBP por parte de la Autoridad Municipal. El alcalde de Culiacán señaló que no se otorgarían dichos permisos hasta que se cumplieran con los requisitos solicitados por el municipio, entre los que destacaba el de garantizar la seguridad vial (López, 24-11-2019). En respuesta, el secretario de Desarrollo Sustentable señaló que se había tenido un acercamiento con el alcalde en relación con las autorizaciones (López, 01-12-2019).

Un mes después, el alcalde sostenía que no había una negativa para el programa de bicicletas públicas, más bien era por la infraestructura, específicamente por la falta de ciclovías, ya que sin estas no se podían tener condiciones para garantizar la seguridad de los ciclistas (Bravo, 20-01-2020). Ante esto, el titular de SEDESU reconoció la preocupación, pero se encontraba en pláticas con el equipo del gobierno municipal en la búsqueda de alternativas de zonas seguras para implementar el sistema (Solís, 19-01-2020).

En julio del año 2020, es decir, a más de un año de la presentación del proyecto, el alcalde opinó que el programa de bicicletas públicas no se realizaría debido a que no se contaba con recursos para generar infraestructura ciclista que ofreciera seguridad a los usuarios del SBP (Sandoval, 15-07-2020).

Después de esto, no se encontraron registros de inicio de operaciones del sistema de bicicleta pública en Culiacán.

DISCUSIÓN

En relación con las atribuciones de los gobiernos locales sobre los elementos de la política de transporte propicia una gobernanza multinivel. Aunque el Gobierno del Estado es considerado el rector del transporte público, se expresan las responsabilidades compartidas con los gobiernos municipales. A su vez, son diferentes organismos de cada uno de los órdenes de gobierno que son considerados como autoridades de movilidad y por ende tuvieron participación en los talleres de planificación del SBP.

Por lo tanto, es evidente que diversas dependencias son las que tienen responsabilidades sobre la planificación y la implementación de las iniciativas de transporte público. Se podría confirmar, como lo han

señalado otros autores del transporte (Hrelja et al., 2017), que la toma de decisiones está fragmentada formalmente entre organizaciones en varios niveles administrativos.

En este panorama, el «arreglo de implementación» (Sager y Gofen, 2022) se suscita en un contexto institucional fragmentado que establece restricciones que tiene cada uno de los gobiernos. Cabe destacar que el territorio donde fue planificado originalmente el SBP no es una jurisdicción del Estado, lo que limita su actuación y les otorga un poder mayor a los municipios en el proceso de implementar elementos necesarios para la operación del SBP, principalmente lo que fue con la autorización de las estaciones.

Es de destacar que, en esa lógica, en la realización de los talleres para la formulación del SBP de ambas ciudades participaron diversas autoridades tanto municipales como estatales, así como organizaciones sociales. Entre esta multiplicidad de actores, el liderazgo de la actuación del Gobierno del Estado se centró en el secretario de la SEDESU y por parte de los Municipios en sus alcaldes. En esa lógica, el patrón de gobernanza multinivel se concentró en dos actores, quienes en su momento eran la SEDESU como la dependencia responsable del proyecto por parte del Gobierno del Estado y los alcaldes como los responsables del Gobierno Municipal.

En las notas periodísticas se pueden evidenciar notables desencuentros entre los actores descritos por Pressman y Wildavsky (1998). Uno de ellos fue las conversaciones públicas que se registraron en los medios periodísticos entre el titular de la SEDESU y los alcaldes donde estos últimos no compartían la prioridad o urgencia por poner en marcha el SBP. Además, aludían a temas legales o de procedimiento sobre la autorización

de los permisos de las estaciones dentro del territorio que administra cada uno de los Gobiernos Municipales.

Respecto al análisis de los puntos de decisión, se identificaron dos con alta incidencia en la implementación del sistema. El primero corresponde a la concesión del servicio de transporte público a través de un permiso emitido por parte del Gobierno del Estado a los operadores; el segundo involucra la autorización del uso del espacio público para la instalación de estaciones dentro de distintas jurisdicciones territoriales. En el caso del sistema en Mazatlán, el polígono de operación consideraba áreas bajo la competencia tanto del Gobierno Federal como zonas que corresponden al municipio. Mientras que en Culiacán la operación se proponía en territorio de jurisdicción municipal. En lo que respecta a los permisos estatales, no se identificaron elementos que sugirieran un retraso en el desarrollo del SBP. Sin embargo, los trámites municipales para la instalación de estaciones constituyeron un foco de tensión intergubernamental entre el Gobierno del Estado y los gobiernos municipales, lo que propició retrasos y obstáculos para la ejecución del sistema.

En estas experiencias, la voz de los alcaldes se pronunció con reservas respecto a la autorización de los permisos enunciando diversos tipos de argumentos. Como lo mencionan Pressman y Wildavsky (1998), esto configuró un espacio de veto por parte de los alcaldes. En Culiacán no se logró un consenso en este punto y, por lo tanto, no otorgaron los permisos y evitaron así la puesta en marcha del sistema. Por su parte, para Mazatlán, esto fue utilizado en distintas ocasiones para generar negociaciones con el Gobierno del Estado, resultando en que el proyecto tuviera modificaciones

como la de generar un nuevo polígono de operación fuera de las zonas planificadas originalmente.

En lo que se refiere a los juegos de implementación de Bardach (citado por Aguilar, 1993), en las notas periodísticas se identificaron algunas declaraciones orientadas a defender o sumar argumentos a las posturas de cada uno de los alcaldes. En el caso de Mazatlán, el alcalde reiteró la necesidad de que se ampliara el polígono más allá de donde se encontraba la planeación original, de lo contrario tomaría represalias como suspender el programa. Esto se asemeja al «apilamiento» puesto que buscó sumar nuevos objetivos que distaban de la planificación original y fue un argumento para no autorizar las estaciones en los polígonos originales que se encontraban bajo su jurisdicción. También esto podría sumarse al juego de la «tozudez» ya que ponía la cooperación del municipio a cambio de que se ofertara el servicio en la zona que él proponía. En este último también podrían caer las declaraciones del alcalde de Mazatlán en referencia a que el municipio no recibía ingresos en sus arcas.

Asimismo, se observa el juego de implementación del «territorio» ya que el presidente de Mazatlán señaló que los funcionarios del gobierno estatal no respetan las instancias del gobierno municipal lo que desató una serie de declaraciones entre el titular de SEDESU y el alcalde que generó tensión alrededor de la implementación del SBP ya que se utilizó como argumento para no autorizar los permisos para las estaciones del sistema.

Por su parte, el alcalde de Culiacán se centró en argumentar que estaba a favor del sistema, pero proponía condiciones como la necesidad de una licencia de conducir para las personas que utilicen bicicletas. Así mismo, a pesar de no ser expresa su negativa, mencionó en reiteradas ocasiones que no existían condiciones para

el uso de este modo de transporte en la capital del estado, lo que podría calificarse como una simulación de adhesión.

En suma, el arreglo institucional del transporte público que enmarca la implementación de los SBP en Sinaloa configura una distribución de atribuciones donde diversos elementos, como lo visualiza Bardach (citado en Aguilar, 1993), se encuentran tanto en el Gobierno del Estado y en el Municipio, lo que genera una complejidad para articular estos componentes que se vieron inmersos en un proceso de negociación constante para la colaboración y provisión de los elementos para poner en marcha el sistema. Así mismo evidencia las observaciones ya contempladas por Ansell et al. (2017) donde la competencia política entre los alcaldes y los secretarios de estado se vuelve un obstáculo para la implementación colaborativa.

CONCLUSIONES

Este estudio tuvo como objetivo examinar los arreglos de implementación que afectaron la colaboración de los actores en el SBP de Sinaloa, tomando como casos de análisis las experiencias de las ciudades de Mazatlán y Culiacán. Para resolver la pregunta de investigación se condujo una exploración documental y el análisis teórico, permitiendo identificar los factores institucionales, organizativos y políticos que incidieron en la puesta en marcha y eventual fracaso del SBP.

Los resultados muestran que los arreglos de implementación se configuraron en un contexto de gobernanza multinivel caracterizado por la fragmentación de atribuciones y competencias entre órdenes de gobierno. Aun cuando el transporte público es una atribución originaria del Gobierno del Estado, y los SBP se conciben como una de sus modalidades, su

ejecución requirió de autorizaciones, permisos y acciones que correspondían de manera exclusiva a los gobiernos municipales. Este diseño institucional otorgó a los alcaldes una capacidad de veto y poder de negociación sobre elementos críticos del sistema, como la autorización para la ubicación y habilitación de las estaciones de bicicletas.

En este sentido, en Mazatlán, el proceso de implementación derivó en una negociación con el alcalde que dio como resultado la modificación del polígono de operación originalmente proyectado, trasladando parte del servicio hacia otras zonas de interés y prioridad del alcalde. Esta situación desató diversos juegos de implementación que tuvieron impacto en el retraso y desviación de las metas planificadas, el condicionamiento y la defensa del territorio por parte del municipio.

Por su parte, en Culiacán, aunque la planificación avanzó en la fase inicial, el otorgamiento de permisos para instalar las estaciones se convirtió en un punto de bloqueo. Las posturas del gobierno municipal se centraron en exigir condiciones previas, como la construcción de ciclovías, que, si bien podían enmarcarse en preocupaciones legítimas, operaron en la práctica como un mecanismo de veto.

Estos hallazgos confirman que la gobernanza colaborativa en proyectos de movilidad urbana sostenible no puede asumirse como un resultado automático de la participación conjunta en la fase de planificación. Aunque en ambos casos se realizaron talleres con actores estatales, municipales, académicos y de la sociedad civil, la fase de ejecución estuvo dominada por la interacción de un número reducido de actores con alta capacidad de influencia, los alcaldes y el titular de la SEDESU. Esta concentración de poder decisorio coincide con lo que la literatura en gobernanza

multinivel ha descrito como un patrón de negociación asimétrica, donde la coordinación formal coexiste con disputas por jurisdicción y control de recursos.

La evidencia recopilada también refuerza las proposiciones sobre la complejidad de la acción conjunta que implica múltiples participantes y con distintos intereses, incrementa las probabilidades de que las decisiones se retrasen, se alteren o no se ejecuten. En el caso de Sinaloa, la multiplicidad de decisiones y el carácter indispensable de la autorización municipal crearon oportunidades para que se ejercieran vetos o se impusieran condiciones, alterando la trayectoria prevista del programa.

En términos de la pregunta de investigación, se puede afirmar que los arreglos de implementación incidieron de manera decisiva en la colaboración de los actores, al establecer un marco institucional en el que la autoridad municipal tenía poder de decisión sobre un elemento indispensable para la operación del sistema, sin el cual la concesión estatal resultaba insuficiente para materializar el servicio. Este diseño, lejos de fomentar la cooperación, generó incentivos para el uso estratégico de los permisos como moneda de negociación o como mecanismo de bloqueo.

De manera más amplia, este caso aporta a la literatura sobre gobernanza y políticas de transporte sustentable al mostrar que el fracaso de un SBP no siempre se explica por deficiencias técnicas, tecnológicas o financieras, sino por interacciones políticas y administrativas que ocurren en los diferentes órdenes de gobierno.

Este estudio se basó en una revisión documental de fuentes oficiales y periodísticas, si bien permitió reconstruir los eventos clave de la implementación, también implica limitaciones. La información disponible

depende de lo que fue registrado y publicado, dejando posibles vacíos sobre negociaciones informales, percepciones personales y dinámicas internas no documentadas. Futuras investigaciones podrían incluir entrevistas en profundidad a los actores clave. Asimismo, realizar estudios comparativos con otros SBP que consideren sus estructuras institucionales, modelos de negocio y regímenes de transporte público que permitan identificar patrones de implementación y de gobernanza.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 15–94). Miguel Ángel Porrúa.
- Amezcu, I. (07 de abril de 2019). Bicicletas verdes llegan al parque lineal. *El Debate*.
<https://www.debate.com.mx/sinaloa/mazatlan/Bicicletas-verdes-llegan-al-parque-lineal-20190407-0025.html>
- An, J., Zhang, L., Li, R. y Chen, Y. V. (2019). Collaborative governance in the sharing economy. A case of free-floating bicycle sharing with visualized analyzation. *The Design Journal*, 22(sup1), 777–788.
<https://doi.org/10.1080/14606925.2019.1595399>
- Ansell, C., Sørensen, E., y Torfing, J. (2017). Improving policy implementation through collaborative policymaking. *Policy and Politics*, 45(3), 467–486.
<https://doi.org/10.1332/030557317x14972799760260>
- Bardach, E. (1978). *Implementation game: What happens after a bill becomes law*. MIT Press.
- Beroud, B., y Anaya, E. (2012). Private Interventions in a Public Service: An Analysis of Public Bicycle Schemes. En J. Parkin (Ed.), *Cycling and Sustainability* (pp. 269–301). Emerald Group Publishing Limited.
[https://doi.org/10.1108/S2044-9941\(2012\)0000001013](https://doi.org/10.1108/S2044-9941(2012)0000001013)
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40.
<https://doi.org/10.3316/qrij0902027>

- Bravo, K. (20 de enero de 2020). Sin fecha para implementar “Muévete Chilo” en Culiacán; no hay garantías, señala Alcalde. *Noroeste*. <https://www.noroeste.com.mx/culiacan/sin-fecha-para-implementar-muevete-chilo-en-culiacan-no-hay-garantias-senala-alcalde-BTNO1185105>
- Cairney, P. (2018). La implementación y el problema de gobernanza: una perspectiva de los grupos de presión. En M. del Carmen Pardo, M. I. Dussauge Laguna, y G. M. Cejudo (Eds.), *Implementación de políticas públicas. Una antología* (pp. 247–282). CIDE.
- Cao, J., Prior, J., y Moutou, C. (2021). The governance of dockless bike-sharing schemes: A systemic review of peer-reviewed academic journal papers between 2016 and 2019. *Cleaner Engineering and Technology*, 4(100140), 100140. <https://doi.org/10.1016/j.clet.2021.100140>
- Elizalde, M. (23 de mayo de 2019). Estrada podría proponer crear licencias y multas para ciclistas. *El Debate*. <https://www.debate.com.mx/culiacan/Estrada-podria-proponer-licencias-y-multas-para-ciclistas-20190523-0135.html>
- Fishman, E., Washington, S., Haworth, N., y Mazzei, A. (2014). Barriers to bikesharing: an analysis from Melbourne and Brisbane. *Journal of Transport Geography*, 41, 325–337. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2014.08.005>
- Fishman, E. (2015). Bikeshare: A review of recent literature. *Transport Reviews*, 36(1), 92–113. <https://doi.org/10.1080/01441647.2015.1033036>
- Gong, Y.-S., Wang, S.-N., y Jiang, X.-M. (2019). Public governance of shared bicycles. *Proceedings of the 4th Annual International Conference on Social Science and Contemporary Humanity Development (SSCHD 2018)*.
- Hauf, A., y Douma, F. (2019). Governing dockless bike share: Early lessons for Nice Ride Minnesota. *Transportation Research Record*, 2673(9), 419–429. <https://doi.org/10.1177/0361198119845651>
- Hrelja, R., Monios, J., Rye, T., Isaksson, K., y Scholten, C. (2017). The interplay of formal and informal institutions between local and regional authorities when creating well-functioning public transport systems. *International Journal of Sustainable Transportation*, 11(8), 611–622. <https://doi.org/10.1080/15568318.2017.1292374>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#tabulados>
- Congreso del Estado de Sinaloa. (2018). Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa. https://iip.congresosinaloa.gob.mx/docs/ref_le/151/001.pdf
- López, B. (24 de noviembre de 2019). Hasta no verificar proyecto, Estrada no otorgará permiso para bicicletas públicas. *Luz Noticias*. <https://www.luznoticias.mx/2019-11-24/sinaloa/hasta-no-verificar-proyecto-estrada-no-otorgara-permiso-para-bicicletas-publicas/78035>
- López, B. (01 de diciembre de 2019). Sí habrá bicicletas públicas en Culiacán: Carlos Gandarilla. *Luz Noticias*. <https://www.luznoticias.mx/2019-12-01/sinaloa/si-habra-bicicletas-publicas-en-culiacan-carlos-gandarilla/78464>
- López, E. (23 de mayo de 2019). Presentan Muévete Chilo en Culiacán: Llega la bici pública. *El Debate*. <https://www.debate.com.mx/culiacan/Presentan-Muevete-Chilo-en-Culiacan-llega-la-bici-publica-20190523-0068.html>
- Magallanes, F. (01 de octubre de 2022). ¿Qué pasó con las bicicletas de renta que había en el Malecón? SEBIDES lo explica. *Punto MX*. <https://punto.mx/2022/10/01/que-paso-con-las-bicicletas-de-renta-que-habia-en-el-malecon-sebides-lo-explica/>
- Marsden, G., y Rye, T. (2010). The governance of transport and climate change. *Journal of Transport Geography*, 18(6), 669–678. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2009.09.014>
- Médard de Chardon, C., Caruso, G., y Thomas, I. (2017). Bicycle sharing system ‘success’ determinants. *Transportation Research. Part A, Policy and Practice*, 100, 202–214. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2017.04.020>
- MiCiudad (23 de mayo de 2019). En dos meses llegará sistema de bici pública a Culiacán. *MiCiudad*. <https://www.miciudad.mx/contenido/en-dos-meses-llegara-sistema-de-bici-publica-a-culiacan/>
- Moro, S. R., Imhof, A. C., Fettermann, D. C., y Cauchick-Miguel, P. A. (2018). Barriers to bicycle sharing systems implementation: analysis of two unsuccessful PSS. *Procedia CIRP*, 73, 191–196. <https://doi.org/10.1016/j.procir.2018.03.312>
- Nordahl, S. (10 de junio de 2019). Suspenderá “Químico” bicicletas verdes en Mazatlán. *El Sol de Sinaloa*. <https://oem.com.mx/elsoldesinaloa/incoming/suspendera-quimico-bicicletas-verdes-en-mazatlan-18542478>

- Noroeste (02 de febrero de 2019). Muévete Chilo, programa de bicicleta como transporte público, arranca en Mazatlán. *Noroeste*.
<https://www.noroeste.com.mx/mazatlan/muevete-chilo-programa-de-bicicleta-como-transporte-publico-arranca-en-mazatlan-EVNOI154642>
- Patel, S. J., y Patel, C. R. (2020a). A stakeholders perspective on improving barriers in implementation of public bicycle sharing system. *Transportation Research. Part A, Policy and Practice*, 138, 353–366.
<https://doi.org/10.1016/j.tra.2020.06.007>
- Patel, S. J., y Patel, C. R. (2022). Prioritising barriers for successful implementation of public bicycle-sharing system. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers, Municipal Engineer*, 175(2), 61–71.
<https://doi.org/10.1680/jmuen.18.00068>
- Patel, S. J., y Patel, C. R. (2020b). Prioritizing facilitators for successful implementation of PBSS in Indian urban areas using BWM method. *International Journal of Mathematical, Engineering and Management Sciences*, 5(6), 1108–1117.
<https://doi.org/10.33889/ijmems.2020.5.6.084>
- Pressman, J. L., y Wildavsky, A. (1998). *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. FCE.
- Reyes, B. (06 de abril de 2019). Se amplía ya Sistema de Bicicleta Pública a Parque Lineal, en Mazatlán. *Noroeste*.
<https://www.noroeste.com.mx/mazatlan/se-amplia-ya-sistema-de-bicicleta-publica-a-parque-lineal-en-mazatlan-DVNOI160245>
- Reyes, I. (30 de mayo de 2019). Se trata de fomentar uso de bicicletas, no de poner barreras: Gandarilla. *Noroeste*.
<https://www.noroeste.com.mx/culiacan/se-trata-de-fomentar-uso-de-bicicletas-no-de-poner-barreras-gandarilla-MVNOI164822>
- Ricci, M. (2015). Bike sharing: A review of evidence on impacts and processes of implementation and operation. *Research in Transportation Business & Management*, 15, 28–38.
<https://doi.org/10.1016/j.rtbm.2015.03.003>
- Rodríguez-Edeza, M. A. (2021). Modelo general para la creación de las políticas públicas. *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, (19), 66–94.
<https://doi.org/10.15446/frdcp.n19.86948>
- Sabatier, P. A., y Mazmanian, D. A. (1993). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 323–372). Miguel Ángel Porrúa.
- Sager, F., y Gofen, A. (2022). The polity of implementation: Organizational and institutional arrangements in policy implementation. *Governance*, 35(2), 347–364.
<https://doi.org/10.1111/gove.12677>
- Sandoval, A. (15 de julio de 2020). Alcalde baja de la bici a la SEDESU. *Revista Espejo*.
<https://www.revistaespejo.com/2020/07/15/alcalde-baja-de-la-bici-a-la-sedesu-muevete-chilo-no-va-en-culiacan/>
- Secretaría de Desarrollo Sustentable [SEDESU] (2019a). *Acompañamiento técnico para la puesta en marcha del sistema de bicicleta pública en la ciudad de Culiacán. Diagnóstico y caracterización del sistema*. Gobierno del Estado de Sinaloa.
- Secretaría de Desarrollo Sustentable [SEDESU] (2019b). *Acompañamiento técnico para la puesta en marcha del sistema de bicicleta pública en la ciudad de Mazatlán. Diagnóstico y caracterización del sistema*. Gobierno del Estado de Sinaloa.
- Shaheen, S. A., Martin, E. W., Chan, N. D., Cohen, A. P., y Pogodzinski, M. (2014). *Public bikesharing in North America during a period of rapid expansion: understanding business models, industry trends and user impacts*. Mineta Transportation Institute.
<https://transweb.sjsu.edu/sites/default/files/1131-public-bikesharing-business-models-trends-impacts.pdf>
- Shaheen, S. A., Martin, E. W., Cohen, A. P., y Finson, R. (2012). *Public bikesharing in North America: early operator and user understanding*. Mineta Transportation Institute.
<https://transweb.sjsu.edu/sites/default/files/1029-public-bikesharing-understanding-early-operators-users.pdf>
- Solís, S. (19 de enero de 2020). “Muévete chilo” no ha llegado a Culiacán por complicaciones en vialidades. *El Sol de Sinaloa*.
<https://oem.com.mx/elsoldesinaloa/local/muevete-chilo-no-ha-llegado-a-culiacan-por-complicaciones-en-vialidades-18368405>
- Solís, S. (23 de mayo de 2019). En un mes se define estudio técnico para “Muévete Chilo Sinaloa”. *El Sol de Sinaloa*.
<https://oem.com.mx/elsoldesinaloa/local/en-un-mes-se-define-estudio-tecnico-para-muevete-chilo-sinaloa-18358399>
- TVP. (07 de junio de 2019). “Entrampa” Ayuntamiento programa “Muévete Chilo” en Mazatlán. *TVP*.
<https://typacifico.mx/noticias/232799-entrampa-ayuntamiento-programa-muevete-chilo-en-mazatlan>

- TVP. (23 de julio de 2019). Se pronuncian ciclistas a favor de 'Muévete Chilo', piden terminar fricciones. TVP.
<https://tvpacifico.mx/noticias/234754-se-pronuncian-ciclistas-a-favor-de-muevete-chilo-piden-terminar-fricciones>
- Villalba, R. (24 de abril de 2020). Retiran del malecón de Mazatlán las bicicletas públicas. Noroeste.
<https://www.noroeste.com.mx/mazatlan/retiran-del-malecon-de-mazatlan-las-bicicletas-publicas-NSNOI194009>
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods*. SAGE Publications.