

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial
15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1976.

Departamento del Hábitat y Desarrollo Urbano

MAESTRÍA EN CIUDAD Y ESPACIO PÚBLICO SUSTENTABLE



GOBERNANZA URBANA INTERACTIVA PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES PARCIALES EN EL MUNICIPIO DE ZAPOPAN

Trabajo recepcional para obtener el grado de
MAESTRO EN CIUDAD Y ESPACIO PÚBLICO SUSTENTABLE

Presenta: Luis Daniel Iñiguez Jiménez

Tutor: Raúl Díaz Padilla

Tlaquepaque, Jalisco. noviembre de 2016.

Agradecimientos

Quiero agradecer primeramente por el apoyo y guianza en todo el proceso de investigación y generación de éste trabajo a mi tutor el Dr. Raúl Díaz Padilla. A la coordinación de Departamento de Hábitat y Desarrollo Urbano y de la Maestría en Ciudad y Espacio Público Sustentable, el Dr. Óscar Humberto Castro Mercado y la Dra. Sarah Alexandra Obregón Davis por el apoyo y seguimiento que brindaron. Así también al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). También de forma particular un agradecimiento por el apoyo por haber recibido la beca nacional del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

**Gobernanza urbana interactiva
para la formulación de planes parciales
en el municipio de Zapopan**

Abstract

Los procesos de planeación urbana en las ciudades en la época contemporánea han respondido a procesos y modelos tecnocráticos alejados de las realidades de sus ciudadanos, esto no es ajeno a las ciudades mexicanas. En las grandes ciudades mexicanas como Guadalajara, donde desde hace décadas, y prevaleciendo en la actualidad, se han adoptado procesos y metodologías disociadas con las exigencias, necesidades y deseos de la población a escala municipal.

El presente trabajo busca fortalecer los mecanismos de gobernanza urbana a nivel municipal, con el propósito de vincular a la población en la toma de decisiones sobre el uso y destino del suelo urbano a escala distrital de forma más interactiva.

Este trabajo se ha desarrollado desde una mirada crítica de un proceso de planeación en particular, analizando de forma cualitativa eventos, actores, acciones, discursos y valores que se derivan de la participación en la formulación de planes parciales de desarrollo del municipio de Zapopan.

La historia del proceso para determinar los usos del suelo del distrito 5 en el municipio de Zapopan, se presenta como una narrativa cronológica que da cuenta de factores críticos en los procesos y mecanismos de participación ciudadana enfocados en la planeación del territorio. Estos, se han sistematizados en proposiciones para la construcción de un modelo de “gobernanza urbana en red”.

Palabras clave: Gobernanza urbana, planeación municipal, sustentabilidad socio-política.

ÍNDICE -

1. Capítulo I. El Reto de la Gobernanza Urbana
 - 1.1. Introducción.
 - 1.2. Cultura política en la planeación urbana.
 - 1.2.1. Centralismo y planeación urbana.
 - 1.2.2. Autoritarismo y planeación urbana.
 - 1.3. Conflictos y verticalidad en la planeación urbana en el municipio de Zapopan.
 - 1.3.1. Conflictos con el uso de suelo.
 - 1.3.2. Formulación vertical del proceso.
 - 1.3.3. Ausencia en la representación legislativa.
 - 1.4. Planteamiento de la investigación
 - 1.5. Objetivos.
2. Capítulo II. Marco de referencia
 - 2.1. Introducción
 - 2.2. Los Planes Parciales de Desarrollo urbano.
 - 2.3. Gobernanza, gobernabilidad y gobernancia.
 - 2.3.1. Gobernanza y gobernancia local.
 - 2.3.2. Gobernanza por redes - Gobernanza participativa.
 - 2.3.3. Gobernanza urbana.
 - 2.3.4. Las tecnologías de la información y el E-Governance.
 - 2.4. Sustentabilidad socio-política.
 - 2.5. Conclusión general.
3. Capítulo III. Marco metodológico.
 - 3.1. Metodología
 - 3.2. Definición de Observables.
 - 3.3. Diseño de instrumentos y métodos de obtención de información.
 - 3.4. Epistemología.
4. Capítulo IV. Prácticas y experiencias del PPDU del distrito 5 de Zapopan.
 - 4.1. Introducción.
 - 4.2. Contexto Histórico.
 - 4.2.1. Antecedentes de la planeación urbana en Zapopan.
 - 4.2.2. El primer plan de ciudad, y la idea de “Era lo mejor para la ciudad.
 - 4.2.3. Origen de los PPDU de Zapopan
 - 4.2.4. Evolución de los PPDU.
 - 4.2.5. Intervención de la sociedad Civil.
 - 4.2.5.1. Procesos de democratización de los PPDU.
 - 4.2.5.2. La prueba de ácido de la participación ciudadana.
 - 4.2.5.3. Organización y resistencia.
 - 4.2.6. Los PPDU vigentes y su contexto actual.
 - 4.2.6.1. Inconsistencia conveniente.
 - 4.2.6.2. Pulverización de los PPDU.

- 4.2.6.3. Ficción participativa.
 - 4.2.6.4. Manipulación y engaños.
 - 4.2.1. Aplicación de los planes y su contexto actual.
 - 4.2.7.1. Procesos de nulidad.
 - 4.2.7.2. A merced de la voluntad política.
 - 4.2.7.3. Tribunales e implementación de los desarrolladores.
 - 4.2.1. Conflictos con el uso de suelo.
 - 4.2.8.1. Corrupción y usos no permitidos.
 - 4.2.8.2. Abandono y oportunidades perdidas.
 - 4.2.8.2. Vulnerabilidad y expectativas.
- 5. Capítulo V. Diálogo terciario empírico.
 - 5.1. Introducción - Proposiciones.
 - 5.2. Un modelo de gobernanza en red
 - 5.2.1. El impacto de las tecnologías de la información para ampliar la base participativa.
 - 5.2.2. Entre lo análogo y lo digital.
 - 5.2.3. Una plataforma de gobernanza electrónica interactiva.
 - 5.2.4. Protocolos de interacción claros y dinámicos (tiempos y procesos).
 - 5.2.5. Lenguajes accesibles y mecanismos fáciles de utilizar.
 - 5.2.6. Transparencia y acceso a la información.
 - 5.2.7. Rendición de cuentas.
 - 5.2.8. Verificación y contraloría social.
 - 5.3. Implementación de un modelo de gobernanza en red.
- 6. Capítulo VI. Conclusiones.
 - 6.1. Contribuciones.
 - 6.2. Limitaciones
 - 6.3. Prospectiva - Aplicación práctica.
- 7. Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo aborda cómo los procesos, mecanismos y prácticas en la planeación urbana han evolucionado de forma relevante en las últimas décadas. Sin embargo, éstos procesos de planeación en las ciudades en la época contemporánea han respondido a procesos y modelos tecnocráticos alejados de las realidades de sus ciudadanos, esto no es ajeno a las ciudades mexicanas. En las grandes ciudades mexicanas como Guadalajara, donde desde hace décadas, y prevaleciendo en la actualidad, se han adoptado procesos y metodologías disociadas con las exigencias, necesidades y deseos de la población a escala municipal.

El presente trabajo busca fortalecer los mecanismos de gobernanza urbana a nivel municipal, con el propósito de vincular a la población en la toma de decisiones sobre el uso y destino del suelo urbano a escala distrital de forma más interactiva. Se busca de igual forma poder generar insumos que puedan dar pie a la creación de plataformas que detonen en un mayor empoderamiento e involucramiento de la población en temas diversos que conciernen a su ciudad, acciones que pueden influir en las personas no sólo en interesarse en estos temas sino en otros que puedan llegar a generar comunidad.

Este trabajo se ha desarrollado desde una mirada crítica de un proceso de planeación en particular, analizando de forma cualitativa eventos, actores, acciones, discursos y valores que se derivan de la participación en la formulación de planes parciales de desarrollo del municipio de Zapopan.

La historia del proceso para determinar los usos del suelo del distrito 5 en el municipio de Zapopan, se presenta como una narrativa cronológica que da cuenta de factores críticos en los procesos y mecanismos de participación ciudadana enfocados en la planeación del territorio. Estos, se han sistematizados en proposiciones para la construcción de un modelo de “gobernanza urbana en red”.

Reconociendo las posibles limitaciones de un modelo propuesto, se espera que este pueda ser aplicado por gobiernos municipales para fortalecer las bases conceptuales, discursivas,

y mecanismos de una gobernanza urbana que articule los intereses de una población para transitar a una sustentabilidad socio-política en el campo de la gestión de la ciudad.

CAPÍTULO I. EL RETO DE LA GOBERNANZA URBANA

1.1 Introducción

Los procesos para determinar el carácter urbano de una ciudad en México durante años fue parte de procesos y decisiones centralizadas ligadas a decisiones verticales consecuentes con los modelos que los gobiernos adoptaban. Las prácticas enfocadas a la inclusión de actores ciudadanos, es relativamente reciente y ha sido parte de un trayecto que ha implicado distintas reformas y reconfiguraciones de modelos políticos y sociales. Estos cambios de paradigmas y modelos han sido acompañados de constantes esfuerzos por parte de la sociedad civil y son aún parte de la búsqueda por una inclusión de los habitantes de las ciudades mexicana por ser parte de la toma de decisiones de lo que sucede en los sitios donde habitan.

1.2 Cultura política en la planeación urbana

La importancia de la planeación, gestión y administración en las ciudades, difícilmente podrían considerarse conceptos que han sido implementados de lleno en la concepción de las ciudades. Históricamente no fue de prioridad en México, así como en gran parte de Latinoamérica la autonomía de las ciudades en cuanto a su planeación. Las decisiones provenían de acuerdos y visiones planteadas con carácter nacional, situación que actualmente no podría catalogarse como una práctica totalmente del pasado. Esto es en gran medida por las circunstancias de una cultura política por la que ha pasado la región, en la que prácticamente todos los países que la conforman han tenido periodos llevados por gobiernos centralizados y autoritarios, desde México y Centroamérica hasta la Patagonia.

- *Centralismo y planeación urbana*

En México desde la década de los años veinte se impulsó la idea de homogeneizar una visión e identidad como nación, resultante del proceso posrevolucionario, pero esto mismo llevaba consigo un modelo de país en el que las distintas regiones debían compartir los intereses provenientes de la capital.

En esta misma década se comenzó a debatir sobre la importancia de la planeación de las ciudades entre arquitectos e ingenieros y demás expertos en la materia, se comenzó también a hablar de ello públicamente, aunque esto permeaba sólo en grupos reducidos en los cuales se perseguía un modelo de planeación específico. Dicho modelo enfocado en los ideales de las tendencias globales que no coincidían en su totalidad con las dinámicas de la población local, ya que desde esa visión se concebía a las ciudades más máquinas o espacios inertes para ocupar, que como sitios dinámicos donde existe diversidad.

La influencia de este debate generó la creación de la Asociación Nacional para la Planificación de la República (Sánchez, 2003), sin embargo, el impacto que ésta tuvo fuera de la Ciudad de México fue bastante limitado, ya que todo este movimiento hacia la planeación estaba concentrado en la capital, evidenciando un modelo sumamente centralizado, como gran parte de los esfuerzos de los planes de nación de la época.

La concentración de las decisiones y la consolidación del modelo presidencialista y unilateral continuó durante la década de los años treinta, cuando se formuló y publicó el Primer Plan Sexenal 1934-1940, impulsado por el gobierno resultante de la revolución con el objetivo de pasar a un periodo de institucionalización del país (Montes de Oca, 1999). Durante un par de décadas se dio continuidad a este modelo, consolidando así el establecimiento de un estado el cual era el impulsor primordial del desarrollo en todos los sectores, incluyendo el desarrollo de las ciudades, las estrategias ligadas a programas de

infraestructura y la planeación, ya que estos respondían a los intereses prioritarios del gobierno central.

A mediados de la década de los años sesentas el modelo intervencionista del gobierno en los procesos económicos y sociales, así como gestión de las ciudades y los servicios comenzó a ser cuestionado, sobre todo puntualizando la falta de capacidad del gobierno de atender las necesidades de la población, así como incluso el mantenimiento de las mismas instituciones gubernamentales. Esto fue causa de manifestaciones y movilizaciones de estudiantes y académicos en el país, pero que fueron reprimidos por el mismo aparato gubernamental.

En la década de los setenta el malestar colectivo y consignas de la población continuaron muchas de estas exigencias comenzaron a tener cabida en el cerrado ámbito político, esto tuvo impacto los procesos democráticos del país, donde se comenzaba a percibir como obsoleto el modelo sumamente centralizado que se llevaba, un ejemplo claro de la necesidad de reformar y descentralizar los procesos democráticos y electorales en el país fue la candidatura de José López Portillo en 1976, siendo este el único candidato a la presidencia del país. A consecuencia de esto, al año siguiente en 1977 comienza el proceso para la reforma político-electoral, el fin de modificar de tener un régimen vertical y cerrado, centrado en la figura del presidente.

Paralelamente a estas modificaciones en los procesos político-electorales se tenía cada vez más presión en cuanto a la planeación y ordenamiento territorial de las ciudades. En el municipio de Zapopan comenzaron a proliferar los asentamientos irregulares de forma acelerada, la administración municipal no tenía ninguna capacidad que le permitiera interceder en la problemática ya que la gran mayoría de estos asentamientos estaban establecidos en terrenos ejidales, y por lo tanto era de competencia federal.

Esta problemática no era exclusiva de un municipio, sino que era una constante a lo largo y ancho del país, por lo que se comienzan a generar los primeros planes enfocados al desarrollo urbano, tanto a nivel nacional como estatal. Pero a pesar de comenzar a ver la planeación de ciudades de forma más relevante, seguían siendo con carácter de interés nacional, y seguía persistiendo un fuerte centralismo.

La tendencia hacia el centralismo prevaleció durante muchas décadas, hasta la reforma constitucional al artículo 115, el cual establecía la “creación del municipio libre”, esto en respuesta a la incapacidad que se tenía en los municipios del país tanto rurales como urbanos para administrarse a sí mismos, en parte por no tener el control de la hacienda municipal. Esta reforma no terminaría con la centralización de proceso y decisiones, pero se sentaría como una vía para comenzar el camino para hacerlo, por lo que sus efectos no serían notorios hasta años después. Ya que un par de años después se comenzaron a generar los primeros planes para la ciudad de Guadalajara, pero a pesar de estar ya promulgada la reforma que dotaba de autonomía a los municipios, estos planes fueron generados y publicado por el Congreso del Estado de Jalisco y no por las administraciones municipales, evidenciando así una prevaleciente presencia del centralismo.

El creciente y constante descontento de los mexicanos en cuanto a los procesos democráticos para elegir a sus gobernantes, desde el nivel municipal hasta el federal fue determinante a finales de los ochentas, lo que provocó en el marco de las elecciones de 1988 rupturas dentro del gobierno, así como en el partido poder, dichas elecciones estuvieron envueltas por un sentimiento colectivo de fraude, proveniente de distintos movimientos políticos y sociales del país, lo que provocó ya en los años noventa, la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), un organismo descentralizado especializado en temas electorales.

En años posteriores comenzaron a tener efecto estas reformas, con diversos casos de ciudades que comenzaron a ser parte de la alternancia política en el país, esto prevaleció

durante toda la década, con municipios y estados que pasaron de ser gobernado por el partido oficialista a ser gobernados por partidos de oposición.

A pesar de éste periodo haber estado marcado por alternancias políticas en el estado de Jalisco, y de ingreso de nuevas administraciones con visiones que supuestamente abogaban por mayor apertura democrática y diferían de aquellas a nivel federal, esto no significó una ruptura del modelo centralizado de forma inmediata. Sumado los efectos de la reforma al 115 comenzaba a generar sus efectos, ya que los municipios al comenzaron a asumir la administración de su hacienda municipal, cobro de prediales y expedición de licencias; hecho que desencadenó un fin de abusos y negligencias en cuanto la gestión de la tierra en los municipios.

En el municipio de Zapopan estas prácticas comenzaron a darse bastante frecuencia ya que la tendencia de crecimiento de la ciudad de Guadalajara se había volcado desde ya varios años antes hacia éste municipio.

Con esta tendencia hacia el crecimiento de la zona urbana en el municipio se generó el primer Programa Municipal de Desarrollo Urbano, así como los planes para los distintos distritos del municipio, pero estos planes y programas según establecen los marcos legales que las rigen, deben ser actualizados cada tres años en cada nueva administración municipal, marco que sigue siendo vigente en la actualidad.

Estas normativas las cuales establecen la actualización constante de los planes y que permiten modificaciones mayores en cuanto a definición de usos de suelo han sido causantes de un gran número de problemáticas en el municipio, ya que cada nueva administración tiene la autoridad de modificar los planes, y a pesar de que los códigos de planeación establecen que se lleven consultas para el aval de la población de dichos planes, éstos proceso suelen ser parte de simulaciones constantes, llevando la aprobación de planes

que carecen de un respaldo de los habitantes del municipio, así como también de un prevaleciente desconocimiento de éstos; su creación, normativa, aplicación.

En estos periodos en los que se dieron cambios en los procesos de administración de las entidades y municipios, si bien se podría considerar que se han tenido avances en cuanto a la descentralización, pero esto no significa que no prevalezca y que no continúe siendo una problemática en algunos casos, sobre todo en la aplicación de proyectos de niveles superiores, ya sea en el proceso mismo de implementación o en la coordinación de los distintas partes.

- *Autoritarismo y planeación urbana*

Otro dilema importante que ha surgido por la constante presión por la apertura de los procesos provenientes de la sociedad civil, y que a pesar de ser parte de algunos de los marcos legales que rigen los procesos de planeación, es la participación ciudadana. En la ley de participación ciudadana anterior, promulgada en 1988 no se contemplaba ningún proceso que no fuera de competencia meramente electoral. Las figuras como la consulta pública aparecen en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco publicada en 1993. Sin embargo, difícilmente se puede asegurar que en la generación de los planes de desarrollo en las actualizaciones de estos se lleven proceso de consulta adecuados, ya que el autoritarismo y falta de transparencia en gran parte los procesos ha sido una constante en las administraciones municipales que han generado estos planes.

1.3 Conflictos y verticalidad en la planeación urbana en el municipio de Zapopan.

El gobierno municipal de Zapopan durante varias administraciones de gobierno ha estado en constantes procesos de cambio, ya sea por la alternancia política o por las distintas visiones de quienes han estado en los cargos superiores, esto se podría tomar como uno de los factores los cuales ha tenido un impacto en cuanto a la planeación urbana. Al hecho de cada tres años tener una visión y rumbos distintos, causante de una falta de continuidad, se

podría además incluir el incentivar la disociación entre los actores que determinan su rumbo como municipio y ciudad; su población, el sector público y privado, ya que estos se encuentran desvinculados en éste tema.

A finales de los sesenta, fue cuando comenzaron a establecerse los asentamientos irregulares en el municipio, pero estos eran pocos y el manejo de éstos no se encontraba dentro del marco legales, por lo que se recurría a mecanismos como los desalojos espontáneos y el uso de la fuerza, sobre todo en aquellos casos que se interfiriera con la planeación de alguna carretera o similar, estas acciones se llevaban a cabo acatando órdenes de niveles superiores (Lanzagorta, 2007). Esto evidenciaba la poca injerencia en la toma de decisiones de las administraciones municipales.

- *Conflictos con el uso del suelo*

Los constantes conflictos relacionados con los usos de suelo en el municipio de Zapopan podrían sugerir que algunas de las políticas vigentes no responden a las necesidades reales o las dinámicas de crecimiento de la ciudad y su población, sobre todo aquellas enfocadas a la planeación y desarrollo urbano. Esto parece ser causado ya sea por un desconocimiento o por omisión por parte de las administraciones municipales sobre las realidades del territorio y la población, lo cual puede ser consecuencia de falta de mecanismos, diagnóstico y herramientas que favorezcan la participación ciudadana en temas relacionados con la ciudad y el desarrollo urbano. Ya que estas deficiencias generan desconfianza de los ciudadanos hacia las autoridades.

Unos de los principales referentes normativos del uso de suelo son, el Plan Municipal de Desarrollo y los Planes Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU), los cuales no parecen haber sido planteados adecuadamente al ser generados mediante procesos en los que la participación de los ciudadanos ha sido viable (Garza, 2003). Por lo mismo éstos son causantes de numerosos casos de inconformidad de parte de la población en el momento de ser implementados.

Se puede deducir que uno de los factores principales de la conflictividad en el uso del suelo municipal está ligado a la falta de comprensión de las dinámicas de crecimiento de la ciudad, la desconexión con expertos en el tema, y aunado a las presiones ejercidas por especuladores de la tierra hacia las autoridades.

- ***Formulación vertical del proceso***

Otra de las problemáticas es el contar con PPDU que son generados de forma vertical, donde las cuestiones técnicas competen únicamente a un grupo cerrado de expertos, y donde no existe un involucramiento de la población en su generación, siendo incluidos únicamente en procesos de divulgación. Muchas veces aquellos encargados de la creación de estos planes no comprenden la realidad y el futuro desarrollo de la ciudad dentro de una visión integral, además de no seguir los marcos legales mínimos establecidos que éstos requieren.

Algunas de las deficiencias se deben a la existencia de casos de corrupción, el cual es un factor presente. Otro es la clara desconexión y la falta de voluntad política para impulsar y generar un desarrollo sustentable e integral que esté basado en procesos transparentes y de rendición de cuentas. La falta de debidos procesos tiene consecuencias colaterales como el generar ambigüedad en las normativas específicas contempladas en los planes, como; la definición de las áreas verdes, los coeficientes de ocupación y uso del suelo, así como especificidad de áreas naturales o reservas urbanas.

- ***Ausencia en la representación legislativa***

Existe también el factor de la falta de representatividad legislativa y la desconexión del trabajo que se genera en el congreso respecto a situaciones que impactan directamente en los marcos legales municipales. La falta de especificidad en códigos y normativas, que algunos casos no son vinculantes o consecuentes con las normas municipales, así como la deficiente implementación de los mismos a pesar de estar contemplados. Todo esto se suma

como factor para que en el municipio se pasen por alto muchas situaciones que afectan la planeación urbana al no estar debidamente cubierta y reguladas.

1.4 Planteamiento del proyecto.

Este trabajo de obtención de grado busca fortalecer los mecanismos de gobernanza urbana a nivel municipal, con el propósito de vincular a la población en la toma de decisiones sobre el uso y destino del suelo urbano a escala distrital de forma más interactiva.

El proyecto propone identificar prácticas de gobierno (fortalezas y debilidades), acciones ciudadanas y criterios conceptuales que coadyuven a una gobernanza local, partiendo de principios teóricos y prácticos durante la creación y aplicación de los planes parciales de desarrollo urbano municipales; sobre todo aquellas enfocadas al uso del suelo, la participación ciudadana y sustentabilidad sociopolítica. Una dimensión importante a abordar es la interacción de la población con la estructura municipal que determina la ausencia o existencia de una gobernanza municipal.

Se espera que el resultado de este trabajo se articule como una política pública de planeación urbana municipal que sirva como referencia a los gobiernos de Zapopan, así como, a otros ayuntamientos para enriquecer sus propias formas de gobernanza urbana.

Pregunta central

¿Cómo puede la gobernanza formar parte integral en la generación aplicación de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano del municipio de Zapopan con el fin de sentar las bases para una sustentabilidad política en la localidad?

1.5 Objetivos

1. Contribuir en la discusión para mejorar los instrumentos de participación ciudadana, en los procesos de planeación y diseño urbano al modificar los procesos y mecanismos utilizados actualmente en el municipio de Zapopan, mediante sistemas de participación ciudadana análogos y virtuales ligados a redes de asociaciones vecinales, y que mediante procesos deliberativos coadyuven a la realización de diagnóstico de las colonias del municipio y faciliten la creación de planes y programas.
2. Esbozar nuevos mecanismos para la creación de mejores condiciones para la interacción de los ciudadanos en la toma de decisiones implicadas en la planeación urbana, en concreto en los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y la definición del uso de suelo dentro del municipio de Zapopan. Buscando que estos sean colaborativos y vinculantes desde la colectividad a la práctica institucional con un enfoque de gobernanza.
3. Facilitar el desarrollo de una cultura de la participación ciudadana en distintos procesos relacionados con la ciudad, fomentando el empoderamiento ciudadano, la generación de comunidad y el involucramiento en los procesos de gobernanza en la generación de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano.

CAPÍTULO II. MARCO DE REFERENCIA

2.1 Introducción

2.2 Los Planes de Desarrollo Urbano.

Los planes de ordenamiento o desarrollo urbano surgen de la necesidad de regular las actividades del hombre en las dinámicas diversas que se generan en las ciudades, a causa del incremento poblacional en las ciudades y de la profesionalización y especialización de los gobiernos los cuales a finales del siglo XIX consolidaron nuevos modelos de administración territorial y local, así como la división por provincia y dejando atrás los modelos de cacicazgo sobre todo en Europa occidental. Coincidiendo con las reformas administrativas y tendencias económicas de finales del siglo XIX y principios del siglo XX en las que la creación de burocracias consolidadas y organizaciones públicas dedicadas a la administración fueron impulsadas (Ballart, 2000). Estas reformas impulsadas en los países más desarrollados de la época con nuevos profesionales de la administración pública y en conjunto con las crecientes necesidades en concentraciones urbanas dio pie la incursión en procesos enfocados a la planeación de ciudad.

Es tras las reformas en la organización de ciudades que los planes de ordenamiento surgen como una herramienta para la zonificación o distribución del uso del suelo, utilizados por los gobiernos locales para dividir áreas territoriales en distritos de acuerdo a su tipo, dimensiones y emplazamiento en dichos distritos. La asignación de usos de suelo es uniforme en cada distrito dentro de un plan, en el sentido de aplicación de regulaciones.

Los orígenes de la zonificación datan de 1891 en Frankfurt, Alemania, se implementaron con el fin de mejorar las condiciones de vida de las clases trabajadoras; con el fin de promover seguridad, higiene y conectividad; reduciendo la densidad de viviendas, segregando industrias y usos peligrosos de zonas residenciales, así como limitando el desarrollo de edificaciones verticales. Las prácticas pioneras de los alemanes fueron retomadas en los Estados Unidos que se encontraba en el proceso de pasar de ser una

sociedad rural y agrícola, a ser una sociedad industrializada y urbana. Inicialmente los granjeros y campesinos decidían qué hacer con sus tierras, pero esto mismo fue lo que comenzó a generar que en ciertas ciudades y localidades se impulsaran regulaciones, ya sea restringiendo los mataderos en zonas residenciales o prohibiendo industrias. Los movimientos denominados *City Beautiful* enfocado al embellecimiento de las ciudades y *City Practical* impulsados entre las décadas de 1890s y 1900s provocaron una mayor comprensión de los usos de suelo y llevó al gobierno de éste país a dar primeros pasos en las regulaciones en el tema. La ciudad de Nueva York fue la primera en éste país que desarrolló y adoptó un plan de ordenamiento urbano; una de las situaciones primordiales que regulaba este plan era la altura de los edificios, los cuales obstruían la luz del sol a otros edificios de menor altura, por lo que este primer plan regulaba no únicamente usos, sino también, alturas y tamaños de los edificios con el fin de preservar la seguridad y la salud pública; éste plan que se promulgó finalmente en 1920 incluía toda la ciudad y regulaba los usos de los distintos distritos (Wilson 2010).

La planeación urbana en México es influenciada por los movimientos extranjeros de principios del siglo XX, décadas después se adopta en el país para ser impulsada y llevada a procesos para institucionalizarse, a partir de la época post revolucionaria cuando se toman los conceptos de la planeación como política pública. Los primeros pasos que se dieron con la introducción de ideas impulsadas por arquitectos de escuela funcionalista, y que en 1925 celebraron el primer Congreso de planeación urbana (López 2003). Esto con vista a la generación de La Asociación para la Planeación de la República, que no se formalizó hasta 1927. Que sentó las bases para la después promulgada ley general de la planeación de la república en 1930. Ya en el contexto local, Carlos Contreras quien fuera de los creadores del Plan de Desarrollo de la Ciudad de México, viene en 1943 al occidente del país para diseñar el Plan Regulador de Guadalajara (Arias 2008).

Tanto en México como en distintos países del mundo la transformación de suelos rurales a urbanos es un fenómeno atribuido al crecimiento y al desarrollo de una sociedad; es decir,

implica variables demográficas (incremento de población y migraciones), culturales (formas ideológicas y simbólicas, etc.), económicas (poder adquisitivo o predominio de actividades), políticas (de poder, grupos dominantes, gobernabilidad), y sociales (complejidad de relaciones entre individuos dentro de la colectividad), que al interactuar generan el fenómeno de la urbanización (Rojas, 2005). Lo cual con el avanzar de las administraciones de cada estado y cada localidad hacía la implementación de mecanismo para la planeación, en forma menos acelerada que en otras latitudes ya que responde a la evolución de las mismas instituciones locales de cada municipio.

En el nivel local, los planes que regulan el uso de suelo y determinan criterios para la construcción a nivel de parcelas son los documentos más importantes en cuanto a planeación urbana. Estos planes, son de naturaleza física y se refieren primordialmente al entorno construido. Los planes de zonificación contienen una amplia diversidad de detalles, especificando las categorías del uso del suelo permitidos, las densidades de construcción, alturas de los edificios y las alineaciones de las construcciones. En algunos países los planes de zonificación pueden llegar a ser negociables en un proceso de desarrollo. En algunos países como Holanda, estos planes son instrumentos que dan certeza por su inflexibilidad, lo que quiere decir que al no ser fácilmente modificables se sabe cual es el objetivo esperado; y en otros casos como el Inglés, donde se cuenta con instrumentos flexibles para inventiva el desarrollo pero con certeza limitada para las partes involucradas (Thomas, 1983)

Hoy en día, la planeación urbana es concebida como una actividad integrada diversos componentes, integrados por de los espectros socioeconómicos (de análisis), técnicos (diseño) y político (toma de decisiones). Donde los aspectos técnicos se tienen que entretrejer con el enfoque social en el momento de la generación de los planes (Masser, 1999).

Actualmente existen diversos instrumentos normativos sectoriales que son aplicados por diferentes instituciones, correspondientes a diferentes órdenes de gobierno y a diferentes escalas de planeación territorial: Programa de Ordenamiento Ecológico Regional y Local, Planes de Manejo de Áreas Naturales Protegidas, Plan de Manejo Forestal, Programa para la Acuicultura Ordenada, Programa de Turismo Sustentable, Plan de Desarrollo Municipal, Plan Municipal de Desarrollo Urbano, Plan Parcial de Desarrollo Urbano, Plan de Centro de Población; Atlas de Riesgos Municipal y Reglamento de Usos del Suelo, entre otros (SEDESOL-SEMARNAT, 2005).

Los planes parciales son instrumentos para la planeación urbana, utilizados en distintos países, como España o Colombia, que en la ciudad de Bogotá cuenta con la figura del Plan Parcial, y lo define como un instrumento de escala exclusivamente municipal, el cual está articulado por un plan de ordenamiento territorial que contempla una escala mayor de dimensiones metropolitanas. Pero en el caso colombiano, los planes parciales se refieren a distritos específicos los cuales son requerimiento para la realización de grande urbanización de mayor impacto para la ciudad, y estos son parte de un plan de ordenamiento general municipal el cual los coordina (Alcaldía de Bogotá, 2016).

En muchos casos, los departamentos de planeación son los responsables directos de los procesos para producir los planes. Sin embargo, departamentos pequeños o que no tienen la capacidad o la experiencia en la tarea de generación de sus propios planes, en estos casos, los investigadores externos y asesores se convierten en socios en el procesos de producción de los planes. En muchos casos, las legislaciones indican la actualización periódica de los planes, sin embargo, en muchos casos los planes locales tienden a evolucionar a ser una actividad de tipo técnica y administrativa primordial y de carácter rutinario (Masser, 1999). Esto quiere decir que por las dinámicas de crecimiento de las ciudades los planes locales suelen ser impulsados a una evolución y actualización constante que requiere de esfuerzo tanto técnico como administrativo dedicado a estas actividades de tiempo completo.

Los planes de ordenamiento funcionan en cierta medida como las regulaciones en los mercados, donde se determinan los máximos y los usos ideales, en el caso de la planeación urbana la herramienta para la definición de usos de suelo es la zonificación, la división en predios o parcelas de tierra que comprenden cada distrito. La zonificación es la institución a nivel local de leyes gubernamentales diseñadas para la implementación de decisiones de planeación enfocadas al desarrollo urbano, por medio del ejercicio del poder gubernamental y legal con el fin de regular el uso de la tierra y las estructuras, y con el fin de preservar la seguridad, salud y el bienestar público (Wilson 2010).

El ordenamiento urbano nivel municipal en México en lo referente a la administración del uso del suelo es un tema que se aborda desde el cabildo con la aprobación de los planes parciales de desarrollo urbano. Para esto es necesario de la planeación y el dictamen que aprueba la creación del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), donde la autoridad municipal en conjunto con los principales actores sociales de la ciudad prioriza las obras a realizar en las distintas comunidades. El Plan de Desarrollo Urbano de centro de población es el conjunto de políticas, lineamientos, estrategias, reglas técnicas y disposiciones, en congruencia con el programa municipal, referidas a un centro de población determinado, tendientes a promover el desarrollo sustentable de su territorio.

Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, son los instrumentos que contienen las disposiciones jurídicas para planear y regular el ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio municipal. Tienen como objeto, establecer las políticas, estrategias y objetivos para el desarrollo urbano del territorio municipal, mediante la determinación de la zonificación, los destinos y las normas de uso y aprovechamiento del suelo, así como las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento en los centros de población. Los planes municipales de desarrollo urbano deben ser congruentes con las políticas, estrategias y objetivos previstos en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y, en su caso, con los del Plan Regional de Desarrollo Urbano que corresponda.

En los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, se describe al detalle la clasificación del territorio, señalando cuales son las áreas urbanas, las urbanizables y las no urbanizables, se determinan: los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población; los usos y destinos del suelo permitidos y prohibidos; la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos; las densidades e intensidades de aprovechamiento y ocupación del suelo; las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción y las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población entre lo principal.

La información a detalle de lo mencionado en el párrafo anterior, es transformada en normas técnicas, para la emisión de las licencias y autorizaciones de edificación, a través de la licencia municipal de construcción.

En los planes municipales de desarrollo urbano se identifican los proyectos, obras y acciones regionales en materia de desarrollo urbano, vialidad, transporte, infraestructura hidráulica, sanitaria y eléctrica, equipamiento regional, desarrollo económico y de protección y conservación del medio ambiente entre otras, señalando en muchos casos los plazos y los recursos necesarios para su ejecución.

Los diversos académicos y estudiosos del tema urbano coinciden en que los planes, ya sean de zonificación o parciales son administrados y enfocados a territorios específicos por lo general de competencia local, que en los casos mexicanos e iberoamericanos se serían los municipios. Dichos planes tienen las competencias de regular el uso de suelo y las edificaciones, así como las particularidades de cómo éstas se desarrollan en el entorno. Son mecanismos jurídicos que dan certeza del ordenamiento de las ciudades al nivel más específico.

2.3 Gobernanza, gobernabilidad y gobernancia.

Durante la última década las dinámicas de los gobiernos se han visto modificadas, algunas de las razones de esto han sido la transición de los gobiernos centralizados o militarizados, los cambios ideológicos en cuestiones de economía y mercados, así como también las crisis económicas y conflictos armados, estos factores fueron clave para la puesta en práctica de nuevos modelos donde las estructuras del gobierno de comenzaron a transitar hacia una relación menos jerárquica en sus dinámicas. Este fenómeno transicional trajo consigo la necesidad de modelos enfocados a generar una sustentabilidad política y a la vez trajo a la mesa nuevos conceptos para concebir a los gobiernos, la **gobernabilidad** y la **gobernanza**, esté último en algunos casos llamado “gobernancia”, sin embargo, el término no se encuentra definido en por la Real Academia Española y considerado o manejado por algunos autores simplemente como un sinónimo de gobernanza.

Cronológicamente en la época contemporánea el término de **gobernabilidad** llega a hacerse presente con mayor antelación, comenzado a ser utilizado más formalmente en la década de los años 1970's, una de las primeras menciones al término es en la publicación del reporte *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies* generado por la Comisión Trilateral, dicha comisión formada en 1973 por personajes influyentes de países de Europa así como de Estados Unidos y Japón, el reporte se centra en problemáticas burocráticas internas de los gobiernos de estos países, y como fin el fortalecer la relación entre estos mismos (Crozier, Huntinton, Watanuki, 1975). Años después, en la década de 1980, el término **gobernanza** comenzó a ser utilizado, sobre todo por instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la OCDE, una de las primeras publicaciones oficiales donde es mencionado es en el reporte *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Development*, publicado por el Banco Mundial y donde se hace mención del término *good governance*, en el reporte, el término es entendido como “un servicio público eficiente” con un sistema judicial confiable y que precisa de bajos niveles de corrupción para su eficiente aplicación (World Bank, 1989).

Por lo que se haciendo una distinción entre los conceptos de gobernanza y gobernabilidad, definiendo este último como la capacidad de gobierno o acción de gobernar proviniendo más directamente de las instituciones gubernamentales; y la gobernanza un concepto un concepto mucho más complejo el cual implica la interacción con distintos niveles así como diversos actores de distintas procedencias, de sectores públicos y privados, así como organizaciones civiles, que además implica la utilización de distintas herramientas y mecanismos para su aplicación.

- ***Gobernanza y gobernanza local.***

En la actualidad existen distintas visiones y posturas sobre la gobernanza, no hay un acuerdo sobre una definición única desde las ciencias políticas, El Dr. Luis Aguilar lo define como: “Un proceso de dirección estructurado, estructurado institucional y técnicamente” (Aguilar, 2007), el cual menciona se basa en un sistema de valores, el cual se plasma en los principios constitucionales, las normas legales y una cercana relación de sociedad entre las instituciones públicas y las sociales.

Aguilar sostiene entre los objetivos de la gobernanza el requerimiento de normas causales de producción, siendo estas derivadas directamente de la ciencia, la tecnología y la gerencia. Esto para fomentar una estructura institucional y técnica.

Hace denotar que es un proceso estable, “un patrón de comportamiento que se reproduce en el tiempo con los ajustes del caso y que es algo identificable como “modo o estilo de gobierno”.” (Aguilar, 2007) Esto quiere decir que es un proceso relativo y contextualizado, no se pueden obtener los mismos resultados al aplicar los principios de la gobernanza en casos distintos.

Aguilar define también otra las variantes de la gobernanza, aquella enfocada a una autorregulación afirmando que “la dirección o gobernación de la sociedad contemporánea,

que se caracteriza por ser diferenciada, compleja, independiente, autónoma (capaz de autorregulación en numerosos campos de la vida económica y social), es una actividad que implica al gobierno como un dirigente y coordinador necesario, pero que es insuficiente o limitado para la tarea directiva, debido a que carece de los recursos indispensables para resolver por sí mismo los problemas públicos y estar en aptitud de crear los futuros de valor de una sociedad” (Aguilar, 2006).

Rodolfo Canto refuerza la tesis de que las “decisiones públicas son en esencia cuestiones técnicas, que se pueden resolver satisfactoriamente en el marco de las tres “e” (eficiencia + eficacia + economía)” (Canto, 2012). Como sugiere el modelo enfocado a la nueva gestión pública; Resaltando a la vez el hecho de que bajo “el marco de las redes de la nueva gobernanza, sin necesidad de la intervención de los poderes públicos”. Plantea además otro problema, el cual es precisamente “el abandono de la arena política tradicional que, sin importar cuántos grupos o individuos participen en las redes de gobernanza, *seguirá estando allí*”, el menciona que ve una debilidad en la gobernanza por esta razón, ya que “la política de siempre estará con todos los vicios y lacras que conocemos: partidos llenos de corruptelas y políticas clientelares; políticos más preocupados por la imagen y el *marketing* que por los problemas públicos; gobiernos carentes de las tres “e” pero, aun así, depositarios de los poderes constitucionales” (Canto, 2012). Pero como se mencionó anteriormente sobre la postura de Carmen Navarro, estas nuevas tendencias no vienen a modificar en su totalidad un sistema, sino a darle herramientas para contener y mitigar las prácticas ya institucionalizadas, ya sea la corrupción o el clientelismo, esto gracias a una mayor apertura a la participación de la sociedad vigilante.

Otros autores coinciden con la idea de que la gobernanza no puede ser vista como una solución tajante para el paradigma político y además está destinada al fracaso al no cambiar de lleno el sistema, en cambio tienen la visión de que es un complemento y que si abona beneficiosamente en la administración pública y el ámbito político. Como Fernanda Martínez, que concluye, “tras analizar distintas definiciones de gobernanza basándose en diversos

autores, los cuales coinciden en la idea de la declinación del Estado, pero al profundizar en las posturas sobre el tema se concluye el Estado en realidad no pierde relevancia en el marco de la gobernanza, y que esta no lleva al fin de los roles estatales, sino más bien a su adaptación a la sociedad contemporánea y a los cambios que la acompañan” (Martínez, 2010).

También se encuentran autores mucho más críticos que tienen una visión más enfocada a los beneficios sociales de la gobernanza, como el Dr. Jan Kooiman que afirma que la gobernanza “puede ser considerada como una interacción integrada, en la que en la que tanto los actores públicos como privados participan, dirigen y resuelven problemas sociales o crean oportunidades para la sociedad, atendiendo a las instituciones en contexto para estas interacciones gubernamentales, y estableciendo una normativa fundamentada para todas las actividades” (Kooiman, 2003).

La evaluación es una parte importante de una gobernanza eficiente, basada en “la recopilación y análisis sistemático de información, a través de unos criterios previamente establecidos, con la intención de emitir juicios –también probados y sistemáticos– sobre el valor y/o mérito de lo que se está evaluando, en este caso la actividad y los resultados de la gobernanza pública. La evaluación tiene un claro carácter práctico y aplicado y su sentido último se encuentra en la utilidad potencial que dicha actividad tiene para las decisiones directivas, gerenciales u operativas de varios tipos y alcance.” (Aguilar, Bustelo, 2010) Estas evaluaciones abonan no únicamente a una mejor posibilidad para aplicar la gobernanza, sino que acercan a los actores al crear certidumbre y confianza.

Luis Aguilar y María Bustelo, además describen los ideales de una evaluación, ya que estos intrínsecamente se traducen en una optimización de la gobernanza. “La evaluación es (o debería ser), por lo tanto, una pieza importante de cualquier acción pública, ya que las funciones de mejora, rendición de cuentas e iluminación para acciones futuras pueden considerarse requerimientos intrínsecos de la actuación pública. Pero además, en el caso de

la gobernanza, creemos que puede apelarse a tres razones por las que la evaluación es una pieza clave para refinar y consolidar el enfoque directivo público-privado, gubernamental-social de la gobernanza, que suscita problemas políticos relacionados con la naturaleza y responsabilidad pública de sus decisiones y acciones, así como problemas gerenciales relacionados con la tarea de coordinar el conjunto diferenciado de actores que participan en la deliberación, decisión y ejecución del contenido de la gobernanza (objetivos, instrumentos, acciones, recursos, tiempos...)” (Aguilar, Bustelo, 2010).

De forma específica, Aguilar nombra las características que desde su postura la gobernanza como ideario debe de seguir. “Legalidad, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana. Y si son más eficaces socialmente (en cobertura, calidad del servicio y modificación de las situaciones sociales indeseadas), [...] Valorar otras características esenciales de la acción del gobierno o de una sociedad, como certidumbre jurídica, respecto de los derechos humanos, gobernabilidad, estabilidad política, desigualdad social, libertad económica, competitividad, riesgo país, capital social, etc.” (Aguilar, 2006).

Se pueden observar ejemplos de las prácticas de la gobernanza en Latinoamérica y como estas cada vez son más recurrentes, pero uno de los pioneros en la aplicación y seguimiento de este modelo es Colombia, en concreto la ciudad de Medellín. Las profesoras María Ramírez y Juliana Tabares llevan años documentando esta interacción gobierno-ciudadanía, al igual que los demás autores coinciden con el hecho de que “el Estado nacional pierde cierta centralidad, al tiempo que el gobierno local se ve fortalecido” (Ramírez, Tabares, 2011). Al igual que reafirman el hecho de que “la necesidad de articular intereses colectivos mediante la interacción de diferentes actores del gobierno local con la comunidad favorece la conformación de redes horizontales que implican un intercambio simétrico de recursos” (Ramírez, Tabares, 2011). Pero como es de esperarse y como se comentaba anteriormente, el caso de Medellín, trae consigo particularidades que surgen unos “límites asociados a la persistencia de formas tradicionales de hacer política basadas en unas relaciones jerárquicas y asimétricas” (Ramírez, Tabares, 2011), alimentado de la

débil capacidad para construir vínculos con la ciudadanía al encontrarse con la informalidad y la desigualdad de recursos en la región y que polariza a los actores involucrados. Sin embargo, una considerable parte de los concejales se han involucrado cada vez en mayor medida a estos nuevos esquemas, hecho que “influye en la materialización de la gobernanza: las habilidades de los concejales para adaptarse a las transformaciones institucionales y para hacer gestión en escenarios complejos caracterizados por constantes tensiones y, en gran medida, el reconocimiento de otros actores del gobierno local como interlocutores válidos” (Ramírez, Tabares, 2011). Que no sería posible sin la voluntad política de las autoridades locales.

Si bien muchos de los conceptos sobre la gobernanza coinciden en cuestiones generales como el de la *descentralización* del estado, una mayor inclusión de la participación ciudadana en todos los procesos gubernamentales y la utilización de mecanismo y herramientas que favorecen esta interacción. Algunas versiones son más ortodoxas en el sentido de que se inclinan más por llevar los procesos gubernamentales hacia un mayor eficiencia y eficacia, pero manteniendo un vínculo fuerte entre gobierno y los ciudadanos siendo estos implementando procesos como la rendición de cuentas. Pero así mismo otras versiones apuntan más a definir la gobernanza más como un proceso de autogestión donde el estado es más un receptor que un dirigente.

- *Gobernanza por redes - Gobernanza participativa.*

Gran parte de la literatura moderna sobre gobierno y administración pública el concepto de “gobernanza” se ha convertido virtualmente en un sinónimo de “gestión pública” y “administración pública”, porque no queda claro si hace referencia a la estructura organizacional, los procesos administrativos, el tipo de gestión de sistemas de incentivos y de reglas, las filosofías de administración o una combinación de estos elementos. Sin embargo, Frederickson (2004) indica que en general la idea de gobernanza busca promover que las organizaciones públicas ya no sean pirámides jerárquicas en que la mayoría del control real se ejerza en la parte superior. La gobernanza se basa en la formación de redes

en que el control y el poder son difusos, con centros de decisión plurales. Así, la idea de gobernanza sugiere que la toma de decisiones se convertirá en un proceso cada vez más intrincado de participación multilateral.

El Dr. Luis Aguilar define distintas vertientes de la gobernanza misma, se adentra en las peculiaridades de cada una de estas variaciones. Describe la existencia de una gobernanza por redes o también llamada gobernanza participativa, que es más incluyente con los actores que integran las tomas de decisiones. Para él, “la gobernanza (o gobernanza nueva, moderna) es un concepto que describe y explica la descentralización que caracteriza al actual proceso de dirección de la sociedad, su multipolaridad, su carácter de sistema “*governance system*” y que ha dado pie al concepto o metáfora de “gobernanza por redes” o “gobernanza participativa” que en razón de la sinergia de los recursos públicos, privados y sociales incrementa la claridad, capacidad y eficacia directiva de una sociedad” (Aguilar, 2007).

Las redes son un agente integrador entre las distintas parte y actores, “de gobierno y poderes públicos, pero también organizaciones privadas y sociales, nacionales o internacionales, que a través de sus interacciones, negociaciones, acuerdos y aporte de recursos hacen posible que las sociedades se orienten hacia objetivos de gran valía y estén en aptitud de realizarlo” (Aguilar, 2006).

Para Carmen Navarro, desde su postura, las redes son algo distintivo de la gobernanza y afirma que toman particular fuerza en el nivel local, esto debido a la más estrecha cercanía con los poderes de gobierno, así como la necesidad de articularse entre los distintos intereses, a través de interacciones de la administración con la sociedad. En el nivel local se flexibiliza la posibilidad de nuevas prácticas de coordinación de distintas actividades, por medio de estas redes, materializándose como foros deliberativos y colectivos. “En estas prácticas se englobaría una gran variedad de actores: sindicatos, asociaciones, empresarios, ONGs, representantes políticos locales, grupos de la comunidad, etc. Representa un nuevo

tipo de gobernanza y la base de nuevos experimentos de prácticas democráticas” (Navarro, 2002).

Las redes en el nivel local, a diferencia de los niveles regionales o nacionales, tienen la característica de ser potencialmente más incluyentes, por las dimensiones de las mismas y “tienden a incorporar en su seno a los ciudadanos anónimos” (Navarro, 2002).

La participación ciudadana es otro factor que es más fuerte en el ámbito local y no en otros, es hasta cierto punto lógico para Navarro, ya que si consideramos que éste es el nivel de gobierno más próximo la ciudadanía y la población de igual manera siente un mayor vínculo a este nivel por la pertenencia inmediata. Así es que las administraciones locales tienen la oportunidad de poder articular de una manera más efectiva sus vínculos con la ciudadanía.

“El concepto de gobernanza es hoy por hoy lo suficientemente versátil como para permitir que se considere como un rasgo de la misma la inclusión de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. En esta visión, las redes que se conformarán no solamente cuentan con la presencia del mundo empresarial, de los intereses afectados o de aquellos grupos o colectivos más organizados y acostumbrados a movilizarse, sino también con actores del conjunto de la población afectada directa o indirectamente por la decisión” (Navarro, 2002).

La profesora Dra. Tanja Börze de la Universidad Libre de Berlín establece que las redes son capaces de producir intencionalmente resultados colectivos a pesar de intereses divergentes de los distintos involucrados a través de negociaciones voluntarias. Las redes pueden adicionalmente proveer de una conexión informal entre entes interorganizacionales y los tomadores de decisiones. Estas conexiones informales basadas en la comunicación y la confianza, se sobrepone con una estructura institucional de coordinación y vinculación con diferentes organizaciones independientemente de su relación formal.

Esclarece también algunas de las funciones y pertinencias de las redes, al concluir que estas no actúan directamente en la toma de decisiones, pero sí en la comunicación e información para el ejercicio de influir en la preparación de decisiones. De igual manera reducen la incertidumbre ya que promueven el mutuo intercambio de información (Börzel, 1998).

Algunos autores visualizan el concepto de la gobernanza por redes más como una estructura integrada por otras estructuras que propician una mayor eficiencia y como un proceso meramente vinculatorio con las instancias gubernamentales. Pero otros como la Dra. Börze lo definen más como una interacción de agentes de distintos campos y que se destaca por la convergencia de posturas divergentes para llegar a la generación colectiva de decisiones.

- *Gobernanza Urbana*

La gobernanza es comparada frecuentemente con gobierno o gobernabilidad, y también es usualmente vista del lado del gobierno o el estado, concentrando en la rendición de cuentas, la transparencia y la gerencia, pero ignorando el rol de los grupos de la sociedad civil y su relación con el gobierno. El concepto de gobernanza urbana nos permite abordar dos realidades, la capacidad cada vez menor de las estructuras de los estados, y la creciente capacidad de las asociaciones civiles. (McCarney, 2010)

Patsy Healy (2005) argumenta que la gobernanza suele ser planteada como un proceso general, de gerencia de temas o asuntos colectivos. Pero no como un proceso que abarque tanto el desarrollo de políticas como la creación de programas (de planeación). Sin embargo, la define como la articulación de procesos, la realización de estrategias de decisión sobre los planes de acción, y en la creación de programas en el cumplimiento de los planteamientos acordados. En otras palabras, la gobernanza no es por sí misma generadora de políticas, sino como un proceso el cual puede propiciar su generación dentro de criterios específicos.

Sin embargo, las políticas, o modelos de planeación basados en un criterio de gobernanza, no precisamente propician prácticas de gobernanza a menos que esto ocurra en sintonía con una cultura de gobernanza; esto significa que cuestiones como la participación ciudadana, la rendición de cuentas y las contralorías sociales formen parte de las dinámicas cívicas de la población. Una planeación enfocada al campo de la gobernanza involucra la adopción de una particular forma de pensamiento, un estilo organizacional y el desarrollo de una expresión distintiva. Dado que las organizaciones que participan en el proceso de gobernanza lo hacen de manera horizontal, la forma de gobierno tiende a ser colegiada, consensuada y basada en la consulta (Peters y Pierre, 1998).

Según la ONU-Hábitat la gobernanza urbana está presente en los 3 niveles, nacional, regional y municipal. En el nivel nacional se encuentran los ministerios, organizaciones, instituciones y consejos nacionales con competencias nacionales. En el nivel regional con aquellos organismos e instituciones con los respectivos representantes e instituciones de los estados o jurisdicciones regionales. A nivel municipal juega un papel más específico y relacionado con las ciudades en gran parte, se plantea que es clave en la identificación de reformas, leyes y marcos legales que regulen efectivamente temas urbanos como el uso de suelo, la planeación urbana, catastros, vivienda e infraestructura. Esto, promoviendo modelos que sea equitativos, con perspectiva de género, inclusivos socialmente, defendiendo usos de suelo justos y acceso a servicios básicos e infraestructura para todos los habitantes. También tiene como objetivo fortalecer a las autoridades locales por medio de la descentralización.

Es necesario tener en cuenta cómo la participación en la planeación asegura la rendición de cuentas y cómo un sentido de ciudadanía permite la participación. La participación es acerca del involucramiento de todos los agentes sociales interesados y los partícipes del proceso, el Estado y lo no-estatal, a través de un proceso de comunicación y negociación para influir en las decisiones que afectan sus vidas. Ciudadanía, participación y rendición de cuentas son componentes esenciales intrínsecos de cualquier tipo de gobernanza

significativa, no sólo en instituciones gubernamentales, sino en cualquier institución que ocupe el espacio público (Tandon, 2001).

- *Las tecnologías de la información y el E-Governance.*

La sociedad moderna sufre cada vez más cambios y cada vez más rápido, muchos de estos gracias a los avances acelerados de la tecnología. Muchas de estas tecnologías están enfocadas en obtener una mayor eficiencia y eficacia, estrechar barreras ya sean físicas, o virtuales.

Los modelos de gobierno y los procesos de estos, no pueden dejar de lado estos avances, ya sea la aparición de nuevas herramientas enfocadas a la difusión o la intercomunicación o de optimización de procesos.

Por la creciente y evidente necesidad de la integración de la ciudadanía en el involucramiento de las tecnologías de la información para cobrar el rol que en teoría le pertenece al formar parte de una democracia, el de la toma de decisiones, es por eso que la ciudadanía está obligada a tomar la iniciativa, y “trascendiendo formas tradicionales de participación en la gestión del medio cotidiano, está llamada a democratizar definitivamente las complejas relaciones de gobernanza sobre el medio urbano” [...] “Sin embargo, el concepto de participación ciudadana está íntimamente ligado a unos derechos de ciudadanía que, aunque reconocidos por el artículo 21.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, han sido repetidamente vulnerados en la marginalidad e invisibilidad que constituye el medio urbano informal” (Iglesias, Sanchez, 2013).

Sin duda la llegada de nuevas tecnologías y la entrada de la sociedad contemporánea en la era de la información abren un nuevo panorama que hace algunas décadas sin duda era inimaginable. Esto trae consigo las posibilidades para una participación masiva, así como una interacción directa entre sociedad y gobierno. Para la gobernanza, las tecnologías traen nuevas herramientas para la integración de una sustentabilidad, ya que fomentan la creación

de vínculos que sin estas no serían posibles. Abonando así a una sociedad incluyente en las ciudades. Cada vez se tiene mayor relevancia en cuanto a la presencia de las tecnologías al dotar de instrumentos de difusión y comunicación en el ámbito gubernamental y la gestión pública local.

El uso de las redes sociales es uno de los apabullantes ejemplos de tecnologías de la información, posicionándose como principal altavoz para la nueva participación masiva o la “e-participación”.

“En cuanto al sector público, las TIC están incidiendo de manera notable en el refuerzo de los procesos democráticos a partir de la eficiencia en la gestión, el fomento de la innovación, la formación de los trabajadores del sector público y sobre todo en una mayor exposición de la corrupción a través de los medios de difusión digitales. [...] El objetivo no es otro que trascender el monolítico sistema censal analógico hacia mediciones dinámicas, continuadas en el tiempo y en un espacio acotado, para poder identificar, analizar, corregir y priorizar áreas de actuación a corto plazo sobre las cuales trazar objetivos viables, participados, consensuados y sostenibles en el tiempo” (Iglesias, Sanchez, 2013).

Buena parte de la población en las economías emergentes y en desarrollo como la mexicana, tienen una alta población de jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años. En Jalisco asciende a 1,400,611 jóvenes en este grupo de edad, representando un 19% de la población total del estado (COEPO, 2010). Esto con la relación de estos jóvenes con las tecnologías del siglo XXI está gestando una nueva ciudadanía, una generación familiarizada con la era digital y por ende con la exigencia de una participación e interacción más activa y directa con sus gobernantes.

La participación es vista como un derecho, y no sólo como un medio para obtener resultados. Cuando los grupos de jóvenes toman control de las decisiones locales y determinan cómo se utilizan los recursos, estos a la vez toman un empoderamiento, lo cual

les abre las puertas para la toma de decisiones a nivel regional, nacional e internacional. (UN-Habitat, 2012).

“El reto, sin embargo, pasa por empoderar a la Administración local, sobre todo de las ciudades intermedias de las economías emergentes y en desarrollo, en el uso recurrente de las TIC como principio fundamental para garantizar la viabilidad de la tan anhelada sostenibilidad de la vida en la ciudad, y articular marcos de gobernanza que generen tracción en la gestión de espacios de oportunidad compartidos” (Iglesias, Sánchez, 2013).

Estas cualidades interactivas fueron propiciadas gracias a la introducción de las “web 2.0” que es lenguaje más práctico se refiere a aquellos dominios “www” (*world wide web*) y que antes finales de los 90’s sufrieron una evolución, de ser una red donde los sitios web eran estáticos y no propiciaban interacción alguna (llamada 1.0), a ser una red que propicia la interacción, el intercambio de información y una gestión de los contenidos mucho más amigable a los usuarios.

El auge de las redes sociales y las tecnologías de la “Web 2.0” obligan hoy más que nunca a los gobiernos a buscar nuevas formas de atender a las demandas sociales, eliminar al máximo la corrupción y agilizar los procesos para alcanzar una mayor eficacia. (Quintanilla, 2012)

La utilización de las tecnologías de la información permite que el sector público ser más responsable y abierto, además de beneficiarse de procesos internos más eficientes. Ya que puede ser utilizado para promover el voto y la participación para lograr compromisos en los procesos políticos, en la formulación de políticas públicas y en la elaboración de normas para mejorar la calidad de los servicios públicos. Otro beneficio social que se desprende la utilización de las tecnologías de la información es el fortalecimiento del desarrollo de ciudadanos proactivo.

Un ejemplo del empoderamiento a través de la utilización de las tecnologías de la información vinculado directamente a la participación ciudadana, la rendición de cuentas,

la contraloría, la gobernanza y la política en general. Es probablemente el caso del “Partido de la Red”, una agrupación argentina formada por jóvenes e integrada casi en su totalidad por estos. Su objetivo inicial era el de crear un *software* que sirviera como vehículo para *hackear* el sistema político partidista local de la Ciudad de Buenos Aires, y así instalar la idea de una “Democracia en Red”. Este *software* facilita la interacción para el análisis de propuestas e iniciativas de ley reales, las mismas llevadas a debate dentro de la cámara de representantes de su ciudad, permitiendo a los interesados en conocer lo que ahí se discute, así como adentrarse en los temas de discusión, pero además se tiene la facultad poder votar (en un ejercicio dentro del *software*, sin validez oficial), tal cual lo hacen los legisladores, los votos de todos los participantes son contabilizados y enviados a los legisladores como evidencia de lo que la ciudadanía considera idóneo para de las decisiones ahí tomadas.

Tanto la plataforma como el movimiento tuvieron un impacto que les llevó a optar por adentrar el proyecto aún más en la política local y buscar el convertirse en un partido político con registro oficial, lograron el obtener poner una planilla para contender para la legislatura local. Aunque no lograron ningún asiento en la legislatura, el objetivo era que quien llegara votará siempre como el *software* en línea, en razón de los votos de la ciudadanía participando activamente. Actualmente el partido pretende volver a intentar lograr obtener un escaño en las próximas elecciones locales, y continúa haciendo monitoreo sobre la vida política local, así como contar con una plataforma permanente como ejercicio de la cámara local, debatiendo los mismos temas en tiempo real que lleva esta.

2.4 Sustentabilidad sociopolítica.

La dimensión política de la sustentabilidad se “fortalece directamente a la idea de responsabilidad individual y social” cuando las acciones se concretan en los procesos que remiten a la sustentabilidad (Mantovaneli Jr., Cioce, 2010). La sustentabilidad política en relación a los procesos debe privilegiar no únicamente las solicitudes o exigencias de un único grupo de participantes del proceso de planificación o de gestión, sino, también,

aquellos grupos o personas que pueden ser afectado colateralmente por dichas acciones y que no siempre están participando en las tomas de decisión.

Esta dimensión “se refiere por supuesto a la cuestión del poder y las escalas locales, comunales y regionales son los espacios que se deben considerar en la consolidación de la sustentabilidad, a partir de niveles crecientes de participación de la sociedad civil y el cambio de las relaciones entre el poder político institucional y los ciudadanos” (Morales-Hernández, 2004). Entendiendo la sustentabilidad política como un proceso integral donde intervienen en la planeación y la gestión aquellos agentes que son representativos de cada sector y que son indispensables para la concepción de una comunidad.

La sustentabilidad política puede ser entendida como la estabilidad para emprender reformas estructurales en los gobiernos en distintos ámbitos, como el económico. Pero no puede ser dissociado de la línea de discusión social, haciendo énfasis en corrección de la desigualdad, el crecimiento de la equidad, y el impacto de los mercados y su implicación con los procesos de desarrollo. Exigiendo así para considerar una sustentabilidad política, el contar con instituciones sólidas, y una estructura democrática institucionalizada, donde la población tenga acceso a la toma de decisiones públicas. Estas características sientan las bases de lo que posteriormente es llamado gobernanza.

CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO

3.1 Introducción.

Para poder tener un acercamiento y determinar el nivel de gobernanza que se tiene en la administración municipal, los observables y el diseño de los instrumentos metodológicos están determinados por los conceptos que integran dicho término como; el acceso a la información, la rendición de cuentas, la transparencia, la eficiencia gubernamental, la interacción con los distintos actores sociales, y la apertura de procesos.

3.2 Aproximación a la construcción de una gobernanza local

Para analizar las relaciones entre gobierno y población en los procesos y acciones de planeación urbana en una administración municipal, se propone hacerlo desde una mirada crítica que nos permita revelar las dinámicas socio-políticas desde la perspectiva de los actores que han sido parte del proceso, ya sea por inclusión o exclusión.

3.3 Objetivo de investigación

1. Contribuir en la discusión para mejorar los instrumentos de participación ciudadana, en los procesos de planeación y diseño urbano al modificar los procesos y mecanismos utilizados actualmente en el municipio de Zapopan, mediante sistemas de participación ciudadana análogos y virtuales ligados a redes de asociaciones vecinales, y que mediante procesos deliberativos coadyuven a la realización de diagnóstico de las colonias del municipio y faciliten la creación de planes y programas.
2. Esbozar nuevos mecanismos para la creación de mejores condiciones para la interacción de los ciudadanos en la toma de decisiones implicadas en la planeación urbana, en concreto en los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y la definición del

uso de suelo dentro del municipio de Zapopan. Buscando que estos sean colaborativos y vinculantes desde la colectividad a la práctica institucional con un enfoque de gobernanza.

3. Facilitar el desarrollo de una cultura de la participación ciudadana en distintos procesos relacionados con la ciudad, la generación de comunidad y el involucramiento en los procesos de gobernanza en la generación de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano.

3.4 Preguntas de investigación

- ¿Cómo puede la gobernanza formar parte integral en la generación aplicación de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano del municipio de Zapopan con el fin de sentar las bases para una sustentabilidad política en la localidad?
- ¿Cuál es la relación de la gobernanza urbana con la creación de Planes de Desarrollo en Zapopan?
- ¿Qué mecanismos deben ser impulsados para fomentar la participación e involucramiento en la planeación urbana?

3.5 Instrumentos de indagación

- Investigación documental
- Entrevistas semi-estructuradas; especialistas, ciudadanos, funcionarios públicos.
- Revisión de minutas y actas oficiales.
- Observación directa.

3.6 Observables

- Decretos en Planes de Desarrollo, Códigos y reglamentos (de las instancias enfocadas a la participación), consultas, foros, sesiones del ayuntamiento.
- Discursos oficiales de funcionarios públicos.
- Planes parciales y estratégicos que abordan el tema del espacio público.
- Prácticas de participación ciudadana, como encuestas, foros, o cualquier involucramiento ciudadanía/gobierno, así como marcos legales al respecto.
- Lenguajes en plataformas electrónicas de acceso a la información, interacción o comunicación que ofrece la administración municipal.
- Valores de la gobernanza
- Acciones ciudadanas.
- Perspectivas especializadas
- Desafíos y obstáculos institucionales.
- Prácticas gubernamentales.

3.7 Relevancia y delimitación del estudio empírico

La selección del área a analizar está basada en distintos factores, evaluando entre los distintos distritos urbanos del municipio de Zapopan. Estos factores son; la diversidad de distintas categorías de uso de suelo, la presencia de numerosos casos o problemáticas con el uso de suelo urbano, el nivel de empoderamiento, involucramiento y denuncia de la población ante hechos diversos relacionados con el uso de suelo y la accesibilidad a información en la materia. Es además un distrito que representa una relevancia importante ya que ahí han surgido movimiento urbano-sociales y de organización vecinal que han tenido impacto en toda el área metropolitana de la ciudad.

- Delimitación Espacial

Será un estudio micro ya que se pretende implementar en el territorio del municipio de Zapopan, en específico en el área conurbada dentro de los límites del periférico al poniente,

Guadalajara al oriente, Tepeyac al sur y Acueducto al norte, en términos distrito urbano 5. Pero de igual forma tendrá alcances meso y macro ya que se abordan cuestiones no tan particulares como son la gobernanza y la sustentabilidad.

- Delimitación Temporal

Será una investigación sincrónica ya que se tomarán en cuenta antecedentes conceptuales, pero seguirá un proceso de análisis y evaluación para llegar a la aplicación de resultados por lo que tiene un tiempo de transcurso determinado, que va desde comienzo del 2010 hasta el 2016, abarcando las administraciones 2009-2012, 2012-2015 y el inicio de la 2015-2018.

3.8 Procesamiento de datos

La forma en que se procesó la información recabada durante el trabajo de campo, se ha ordenado y sistematizado a través de la construcción narrativa de la historia de formulación de los planes parciales de desarrollo municipal del distrito 5 de Zapopan. Con el objetivo de hacerla comprensiva y sistemática, la historia se ha construido a partir de un proceso cronológico que se cuenta mediante los eventos, actores, acciones, discursos y valores que se han manifestado a lo largo del proceso de planeación urbana municipal.

CAPÍTULO IV. HISTORIA, PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS DEL PPDU DEL DISTRITO 5 DE ZAPOPAN

4.1 Introducción

Los procesos de implementación de una dinámica de planeación como tal en el municipio de Zapopan surgen ya en una época más contemporánea, a pesar de ser una localidad con bastante trayectoria. Otra determinante en éste proceso es el hecho históricamente haber sido una localidad dependiente de una ciudad o urbanización central, esto dio pie a que su crecimiento fuera consecuente de las circunstancias de la ciudad de Guadalajara. Incluso ya avanzado el siglo XX gran parte de las decisiones y procesos estaban ligados a lo dictaminado desde ésta ciudad siguiendo un modelo centralizado a pesar de la apertura en los procesos de planeación a nivel nacional que se comenzaban a generar. Con el avanzar de los años el municipio ganó protagonismo en la región y a tomar en sus manos los procesos referentes a la planeación urbana.

4.2 Contexto Histórico

- *Antecedentes de la planeación urbana en Zapopan*

Desde su fundación en 1541, la villa de Zapopan, así como el territorio que actualmente integra al municipio de mismo nombre mantuvieron durante muchos años un carácter casi exclusivamente rural (Torres, 2013). La historia del encaminamiento a la urbanización no comenzó hasta finales del siglo XIX, cuando la influencia por la cercanía con Guadalajara comenzó a demandar la creación de mejores caminos para el intercambio de mercancías, hecho que propició un reordenamiento en la región y fomento la dinámica urbana (Arellano, 2005). Entrando en el siglo XX las dinámicas de expansión urbana fueron suspendidas con la llegada de conflictos armados por consecuencia de la revolución, hecho que llevó a una reconfiguración de la organización de los territorios a nivel nacional.

En el periodo posrevolucionario, las regulaciones en el uso de suelo eran mínimas, sin embargo, importantes procesos de reordenamiento se dieron en este periodo, en el cual la localidad de Zapopan apenas superaba los quince mil habitantes y la mayor concentración poblacional era la cabecera municipal, lo que actualmente coincide como el centro histórico, en el resto de la demarcación prevalecía la identidad agrícola (Rendón, 2004). En cuanto al ordenamiento territorial y organizacional de los municipios, desde años previos a la revolución se habían impulsado iniciativas para establecer condiciones de mayor autonomía a estas administraciones, pero fue en 1914 con la expedición del decreto del Municipio Libre el cual reformaba lo establecido en el Artículo 109 de la Constitución de 1857 (Palacios, 2007), el cual da pie al origen del Artículo 115 Constitucional, que fue puesto en vigencia en el año de 1917. Si bien con este precedente se sentaron los marcos jurídicos que establecería la autonomía de los municipios, en cuestión de planeación no se tenía una claridad o establecimiento específico de competencias.

Ya en el periodo posrevolucionario fue cuando inició en Jalisco la etapa de industrialización, generando un crecimiento urbano principalmente en la ciudad de Guadalajara y en sus alrededores. Zapopan fue uno de los municipios circundantes a la ciudad que más fue influenciado por la expansión, por factores como el tener una mayor comunicación con la capital y la influencia de los corredores industriales que se ubicaban al norte pasando por Atemajac, lo que comenzó a generar tendencias al asalariamiento de la población, y paulatinamente propiciaron el despliegue de nuevas industrias.

Este crecimiento trajo consigo nuevos habitantes a la ciudad, provenientes del campo, por ofrecer fuentes de trabajo y mejores condiciones de vida, así como también generó un ligero aumento entre la población con mayores ingresos y la llegada de extranjeros. Lo que trajo consigo una de las primeras urbanizaciones planeadas a mayor escala y fuera de los núcleos de población de la época, fue la colonia Seattle inaugurada en 1908 (Rojas, 2005), este fraccionamiento que fue fundado por estadounidenses, rompía con los esquemas de

urbanización tradicionales. El proyecto fue emprendido por iniciativa privada siendo esta la dictaría en su totalidad las decisiones sobre la urbanización en ausencia de marcos y criterios específicos de planeación por parte del municipio. Los promotores siguieron sus propios modelos emulando las tendencias extranjeras, que urbanizaciones similares ya habían implementado en colonias de la ciudad de Guadalajara como La Francesa o La Moderna, enfocadas a las ideas de higiene y comodidad del momento, que se reflejaban en calles amplias, banquetas arboladas y camellones (González, 2015). Sin embargo, éste fraccionamiento estuvo en parcial abandono durante el periodo revolucionario, su trazo y notificación fueron realizados, pero muchos de los predios se mantuvieron en desuso por varias décadas.

Durante posrevolucionario, a finales de los años 1910 y comienzos de la década de los veinte, los avances en materia de planeación a nivel local en el estado de Jalisco fueron muy pocos, tanto aquellos enfocados a la definición de marco legales, como de acciones concretas. Esto fueron en parte causado por los conflictos armados y la inestabilidad política que aún prevalecían, y por el poco crecimiento de la ciudad misma que por estos conflictos no vivía una época propicia para su desarrollo. A nivel nacional en este mismo periodo, se decretó en el año de 1923 la Ley de Expropiación de Bienes muebles e Inmuebles, esto fue parte de las reformas que trajo consigo la revolución, y que tenía por objetivo la expropiación y repartición de la tierra, lo que influiría en la modificación de cómo se daba el crecimiento y conformación de las ciudades.

El debate sobre la importancia de la planeación, así como del desarrollo, era cada vez más importante entre arquitectos, urbanistas y empresarios de la construcción, teniendo como epicentro de estas reflexiones la capital del país. Entonces se conformó la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana (ANPRM), en el año de 1927. Estos esfuerzos pioneros que tenían el objetivo de generar planes para las ciudades, fueron encabezados por el arquitecto y urbanista Carlos Contreras (Sánchez, 2003). Pero a pesar de estar inicialmente enfocados estos esfuerzos a tener una influencia mayor, el impacto

real y el trabajo realizado se concentró en la ciudad de México. La influencia de las ideas que se impulsaban desde la ANPRM provenían de Europa y Estados Unidos, tomadas de urbanistas como LeCorbusier, e incluso se invitó a formar parte a Ebenezer Howard, uno de los prominentes representantes del urbanismo de la época para ser miembro honorarios de la asociación. Uno de los miembros importantes de la asociación fue el jalisciense Gerardo Murillo, conocido como Dr. Atl, quien fuera un reconocido miembro de la comunidad artística en el estado. Sin embargo, en ésta asociación a pesar de ser un cúmulo de especialistas y empresarios que pudieron lograr tener influencia al impulsar sus proyectos con administraciones de gobierno, se dejó de lado la presencia de la sociedad civil, organizaciones populares o de habitantes de la ciudad en lo general.

Ya entrada la década de los treinta se expidieron algunos de los primeros marcos legales en torno al tema de la planeación y el territorio. Una de estas fue la Ley General de Planeación de la República en 1930, el cual también participarán Contreras (Sánchez, 2003). En éste mismo año fue también promulgada la Ley de Expropiaciones. Estas leyes sentaron el precedente jurídico para posteriormente se generarían la Comisión Nacional de Planeación y dar pie al Primer Plan Sexenal 1934-1940 (García, 2010). Estas acciones se caracterizaron por provenir de mandatos presidenciales y de allegados de alto nivel, respondiendo a un modelo vertical y centralizado que se comenzaba a consolidar cada día más. Sin embargo, éstas leyes marcaron el comienzo la institucionalización de la expropiación de bienes privados en el país. Esto generaría posteriormente un impacto importante en el crecimiento de las ciudades.

- ***El primer plan de ciudad, y la idea de “Era lo mejor para la ciudad”***

Poco antes de comenzar la segunda mitad del siglo XX, desde la década de los cuarenta se comenzó una etapa donde se dio más relevancia a la planeación regional, habiendo ya dejado detrás conflictos armados y la estabilidad política, y entrando en un periodo de mayor actividad económica y crecimiento. Sin embargo, gran parte de las decisiones en

cuanto a la planeación y ordenamiento del territorio venían directamente de decisiones unilaterales, al punto de que una sola persona era la que podía tener el control de lo que sucedía con los usos de suelo.

La ciudad de Guadalajara comenzaba crecer en importancia, paralelamente en su actividad económica y por lo tanto en número de habitantes. Comenzando así una urgencia para el mejoramiento del equipamiento urbano, pero la administración de la ciudad no contaba con la solvencia económica necesaria. Fue entonces que el gobernador Marcelino García Barragán, por medio del Congreso del Estado decretó la creación del Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara (Ruiz, 2000). Si bien gran parte de las decisiones seguían proviniendo de forma vertical, este organismo se planteó para ser autónomo de la administración municipal y pretendía fomentar la cooperación entre empresarios, autoridades y ciudadanos, en lo referente a ejecución de obras y suministros de servicios públicos. Fue de los primeros indicios de cooperación entre distintos sectores de forma formal, y aunque no era completamente abierto en lo general a los ciudadanos, su avance fue el integrar a cámaras empresariales, sindicatos y algunos organismos colegiados.

Aún en la administración estatal de García Barragán y como alcalde Jesús Landeros en el año de 1943, se contrató al arquitecto Carlos Contreras, con el objetivo de generar el primer Plan Regulador de Guadalajara (Ruiz, 2000). Contreras fue de los principales involucrados en la creación del Plano Regulador de la Ciudad y el Valle de México una década antes (Sánchez, 2003). Se emprendió bastante en la generación de éste plan, primero en su tipo en la ciudad, se hizo un levantamiento aéreo con 123 fotografías, —. Se recopilaron datos demográficos, de la evolución del crecimiento urbano de la época, del desarrollo de la industria. Se hizo inventario de comercios, mercados, centros de abastos, escuelas, hospitales, parques, plazas, gasolineras y edificios de servicios públicos; pero también del transporte con levantamientos de las redes de tranvías, camiones y las unidades de taxis (Ruiz, 2000).

En la creación del plan colaboraron arquitectos y urbanistas reconocidos en las ciudades, como Juan Palomar e Ignacio Díaz Morales. Se pretendía plantear lineamientos para el crecimiento de la ciudad y sus alrededores con visión a sesenta años, y que fuera vigente hasta comienzos del siglo XXI. Pero en año de 1945 con el cambio de administración, y como nuevo alcalde Francisco Arana Hernández, se retiró el apoyo al proyecto para crear el plan. El razonamiento que se dio fue, que no se contaba con los recursos para la realización, inclusive no fueron remunerados los servicios del arquitecto Contreras. Sin embargo, se dio uso a algunos de los insumos que se generaron, creación del Plano Catastral de 1945 con las fotografías que se pretendía usar para el plan regulador (Ruiz, 2000). Acciones como esta evidenciaban las fallas inherentes a la falta de continuidad y la dependencia de la voluntad política en la planeación de la ciudad.

A nivel estatal, en el año de 1947 se dio el cambio de administración, entrando en el cargo Jesús González Gallo. Que, en mayo de este mismo año, por medio del congreso, expidió el Reglamento de Fraccionamiento de Terrenos, pretendiendo lograr un crecimiento de la ciudad más ordenado, estableciendo requisitos para el acondicionamiento de terrenos rústicos. De igual forma expidió la Ley para el Mejoramiento Urbano de Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan y Chapala (Rojas 2005). Éstas leyes eran publicadas en el periódico oficial del Congreso del Estado de Jalisco, ya que en ese entonces aún los municipios carecían de cierta autonomía en cuanto la creación de marcos legales de este tipo.

Se integró una comisión de planeación, que fuera la que impulsarán grandes acciones de infraestructura y de modificación urbana de la ciudad, como la ablación de avenidas principales como Juárez o 16 de septiembre. Estas intervenciones en ocasiones llegaron a ser causa de cuestionamientos al gobernador González Gallo, en alguna ocasión le preguntaron si los tapatíos estaban de acuerdo en las acciones de renovación que se llevaban en la ciudad, para lo que es respondió que no habrá razón para estar en desacuerdo ya que “era lo mejor para la ciudad” (Ruiz, 2000).

- *Origen de los PPDU de Zapopan*

La generación de los primeros planes parciales en los municipios que integraban en aquel entonces la región de la ciudad de Guadalajara, no fueron posibles hasta la creación de leyes que dieran sustento para su formulación. Al ser instrumentos de competencia local se vuelve indispensable el contar con normativa y planes generales que integren de forma global objetivos de diversas perspectivas. Estas iniciativas y reformas si bien venían con un proceso legislativo previo y con la presión del incremento poblacional, las migraciones y el crecimiento de las ciudades mexicanas, fue en parte por el impulso de organismos como la Organización de Naciones Unidas y el compromiso del gobierno mexicano con este que comenzaron agilizarse los procesos.

A finales de la década de los años setenta se formalizan oficialmente leyes enfocadas a la planeación de áreas urbanas urbana. Siendo decretadas la *Ley General de Asentamientos Humanos* en mayo de 1976, con la que la planeación de áreas urbanas y rurales pasó a ser competencia obligada de todas las entidades federativas. Por lo que en diciembre de ese mismo año se publicó la *Ley de Planeación y urbanización del estado de Jalisco*, sentando así las bases jurídicas en materia de planeación urbana.

Consecuentemente en 1977 se expide la *Ley de Asentamientos Humanos de Jalisco y se crea el Departamento de Planeación y Urbanización del Estado* (Decreto 19600, 2002), dicha ley da pie a la autorización de la Declaratoria del Establecimiento Formal de la Región y Zona Conurbada de Guadalajara, hecho que significa que se establece una agenda de impulso regional para integrar a los distintos centros de población pertenecientes a Guadalajara, entre ellos el de Zapopan.

Con el objetivo de institucionalizar los procesos de planeación, se decreta el *Plan Nacional de Desarrollo Urbano* el 12 de mayo del año de 1978, el primero en su tipo en el país durante, siendo este en el sexenio de José López Portillo, un año después a partir de su

aprobación, en 1979 es aprobado en Jalisco el *Plan Estatal de Ordenamiento y Regulación de los Asentamientos Humanos 1978-1983*, en el que se planteaba entre otros temas, las bases para el desarrollo urbano de los centros de población y el ordenamiento de la región y el estado en general. Ese mismo año, se aprobó como ley el *Plan Regional Urbano de Guadalajara 1978-1983* (Decreto 19600, 2002), el cual planteaba el ordenamiento de la región de la ciudad de Guadalajara y municipios aledaños, pero este no tuvo efectos previstos por la falta de instrumentación necesaria. Sin embargo, el plan regional en concordancia con los planes nacional y estatal marcan las bases a los municipios para comenzar a generar sus planes locales.

Contando ya con marcos legales y planes generales a nivel nacional y estatal, el municipio de Zapopan aprueba el Proyecto de *Plan Parcial de Urbanización y Control de la Edificación de la Zona Centro de Zapopan* en la sesión de cabildo del 22 de mayo de 1980, siendo este publicado como decreto de ley por el Congreso del estado de Jalisco un año después, el 23 de mayo de 1981 (Decreto 10606, 1981). En el municipio de Guadalajara los primeros planes parciales se generaron dos años antes, en el marco de la implementación del plan estatal, sin embargo, al igual que en Zapopan, eran planes enfocados a perímetros específicos, como el centro o corredores urbanos como el *Plan Parcial de Urbanización para el Control de Edificación de la Calle República*, o áreas de reserva igualmente específicas.

Un año más tarde, en 1982 se dio la reforma el artículo 115 constitucional, el cual regula las competencias de los municipios, sin embargo, dicha reforma no se formalizó hasta el año 1983, y finalmente entrando en vigencia en 1984. Esta reforma trajo consigo cambios sustanciales en cómo se administraban los municipios. Uno de ellos es que los municipios pasan a ser libres de generar sus propios marcos legales locales, siempre y cuando tengan coherencia con los de otros niveles.

Otro cambio importante es que los municipios pasaron a ser administradores de la hacienda local, pasas a ser ellos mismos quienes cobren y administren los impuestos ligados a su territorio, entre estos el referente a la tenencia de la tierra (Pérez, 1985). Hecho que marcó un precedente importante en cuanto a la planeación urbana, ya que al significar el desarrollo de edificaciones y por ende mayor urbanización de los municipios, un aumento en las finanzas locales, esto trajo consigo la idea de que el crecimiento de las ciudades fomentaría a su vez el incremento de los ingresos locales y a su vez un mayor desarrollo económico.

Los planes parciales se presentaban en estas primeras ediciones como instrumentos ligados a cuadrantes, calles o reservas específicas. Además de ser presentados como Leyes particulares cada uno de los planes. Por lo que el segundo plan en ser publicado en el municipio de Zapopan en agosto de 1984 fue el la Ley que aprueba el Plan Parcial de Urbanización para el control de la Edificación para la Protección Ecológica de la Zona de Colomos (Decreto 11605, 1984). De los principales objetivos de este plan, era además de integrar la zona de los Colomos al desarrollo del área conurbada de Guadalajara, el conservar y las condiciones naturales del lugar.

Después de la publicación de este plan parcial de la zona del Colomos transcurrieron diez años para que un nuevo proceso de actualización o generación de los planes se llevará a cabo, que más que una actualización requirió un proceso para generar nuevos planes que integrarán el resto del área conurbada, ya que estos primeros planes de 1981 y 1984 no tenían una visión enfocada en el potencial crecimiento de la ciudad, tampoco se enfocaron en reglamentar de forma específica los nuevos desarrollos, ya que únicamente eran parte de estos el centro de la cabecera municipal y el Colomos y sus las inmediaciones.

- *Evolución de los PPDU*

En noviembre del año 1994 fueron publicados el Plan de Desarrollo Urbano del municipio de Zapopan y el Programa Municipal de Desarrollo Urbano. El plan estaba dividido en 6 zonas, y cada una se conformaba por varios planes pertenecientes las sub-zonas, estos planes contenían el ordenamiento territorial, cartografía y zonificación de cuadrantes específicos. En esta publicación sumaron cinco nuevas zonas que no formaban parte o no contaban con una zonificación por parte del municipio en la edición previa de 1984, la referente al centro urbano de la cabecera municipal fue actualizada; las nuevas zonas fueron Santa Ana Tepetitlán, Las Águilas, Vallarta-Patria, La Tuzanía y Arroyo Hondo.

El plan de desarrollo urbano del cuadrante que actualmente está catalogado como Distrito Urbano 5 en la edición de este año apareció con la categoría de “Zona Urbana No.10 Vallarta-Patria” y constaba de diecisiete sub-zonas, cada una con sus planes de desarrollo. En la edición de este año los planes del municipio fueron publicados con las categorías mostradas en la tabla. Los planes respondían a está numeración de zonas ya que eran parte de un plan el cual integraba al municipio de Guadalajara, en cual se encontraban las zonas que correspondían del 1 al 7.

Plan de Desarrollo Urbano 1994	
Zona Urbana	Cuadrante al que pertenecen
Zona 8	Santa Ana Tepetitlán
Zona 9	Las Águilas
Zona 10	Vallarta/Patria
Zona 11	La Tuzanía
Zona 12A	Zapopan/Centro Urbano
Zona 12B	Arroyo Hondo

Tabla 1. Planes de Desarrollo Urbano 1994, Fuente: Archivo de Zapopan, Elaboración propia

Durante la administración municipal 1997-2000 se realizaron algunas actualizaciones a los planes en cuestión de cómo estos se organizaban, una modificación relevante es que pasaron de ser “zonas urbanas” a ser “distritos urbanos”, y las “sub-zonas” a ser “sub-distritos”. En diciembre de 1998 se publica la actualización de los Planes de Desarrollo Urbano del municipio, en esta nueva publicación se integraron dos nuevos distritos, El Colli y Los Robles. En esta actualización los planes de distrito ahora denominado ZPN-5 pasan a ser quince y no diecinueve con en la edición anterior de los mismos.

Durante todo el periodo de ésta administración, desde pocos meses iniciada su gestión hasta su término, se presentaron y aprobaron la integración de 72 actualizaciones o nuevos planes parciales pertenecientes a distintas zonas, ya que cada plan era perteneciente a una nueva urbanización en el municipio. Durante esta administración se continuaron aprobando nuevos planes para nuevas urbanizaciones; como Rinconada Vallarta, Vallarta San Ignacio entre otros, de igual forma fueron aprobados cambios de uso de suelo para centros comerciales, hospitales, industrias, así como otros distintos giros.

Plan de Desarrollo Urbano 1998	
Distrito Urbano	Nombre Geográfico
ZPN-1	Zapopan/Centro Urbano
ZPN-2	Arroyo Hondo
ZPN-3	Los Robles
ZPN-4	La Tuzanía
ZPN-5	Vallarta/Patria
ZPN-6	Las Aguilas
ZPN-7	El Colli
ZPN-8	Santa Ana Tepetitlán

Tabla 2. Planes de Desarrollo Urbano 1998, Fuente: Archivo Zapopan, Elaboración propia

En el año del 2001 se realiza una nueva actualización de los planes parciales. Se publicaron entre los meses de febrero y marzo la actualización de los ocho distritos urbanos, sin embargo, del distrito 5 fueron actualizados únicamente los planes parciales de seis de los quince sub-districtos. En esas mismas fechas, el 1 de marzo se publicó la incorporación de un nuevo distrito urbano correspondiente al área del Valle de Tesistán, catalogado como ZPN/9. Durante esta misma administración del 2000-2003 se aprobaron además diez modificaciones a diversos planes parciales, realizando cambios de uso de suelo para fraccionamientos, industrias, escuelas, entre otros.

En la administración 2003-2006 se actualizaron en el comienzo de la administración se actualizó gran parte de los planes parciales, del distrito ZPN-5 se actualizaron los quince sub-districtos. En el año del 2004 no se generaron actualizaciones a ninguno de los planes de los nueve distritos urbanos existentes, pero se realizó la incorporación de un nuevo distrito urbano ubicado al norte del área urbana del municipio, con el nombre de Distrito Urbano de Copala con la categoría ZPN-10. Durante el resto de esta esta misma administración se renovaron en el 2005 y 2006 veintinueve planes parciales más, del distrito ZPN-5 se renovaron cuatro en 2005 y tres en 2006, a pesar de haber sido renovados en 2003. También se realizaron catorce cambios de uso de suelo para aprobar fraccionamientos y distintos giros.

Plan de Desarrollo Urbano 2001		Plan de Desarrollo Urbano 2004	
Distrito Urbano	Nombre Geográfico	Distrito Urbano	Nombre Geográfico
ZPN-1	Zapopan/Centro Urbano	ZPN-1	Zapopan/Centro Urbano
ZPN-2	Arroyo Hondo	ZPN-2	Arroyo Hondo
ZPN-3	Los Robles	ZPN-3	Los Robles
ZPN-4	La Tuzanía	ZPN-4	La Tuzanía
ZPN-5	Vallarta/Patria	ZPN-5	Vallarta/Patria
ZPN-6	Las Águilas	ZPN-6	Las Águilas
ZPN-7	El Colli	ZPN-7	El Colli

ZPN-8	Santa Ana Tepetitlán	ZPN-8	Santa Ana Tepetitlán
ZPN-9	Valle de Tesistán	ZPN-9	Valle de Tesistán
		ZPN-10	Copala

Tabla 3. Planes de Desarrollo Urbano, Fuente: Archivo de Zapopan, Elaboración propia

Durante la toda la administración del 2006-2009 se realizaron actualizaciones en distintas zonas urbanas, en total se realizaron cuarenta y seis modificaciones a planes parciales, de las cuales únicamente dos fueron en el distrito ZPN-5, uno perteneciente al sub-distrito 5 de Colinas de San Javier y otro del sub-distrito 6 de Juan Manuel Vallarta. Se realizaron además cuatro incorporaciones de planes parciales o cambios de uso de suelo para cuatro fraccionamientos en distritos urbanos. En este periodo no se integró ningún nuevo distrito, y de los 10 existentes en su totalidad integraban 152 planes parciales.

La en la administración del periodo 2009-2012 realiza durante su primer año pocas modificaciones a los planes, únicamente cuatro actualizaciones a planes parciales del distrito ZPN-10 de Copala y una modificación y aprobación de plan para el fraccionamiento Valle imperial. Pero es en esta administración cuando desde finales del año 2010 comienzan los procesos para la actualización y modificación de todos los distritos urbanos y los planes parciales correspondientes.

- Los PPDU vigentes y su contexto actual.

Los primeros pasos hacia un modelo de inclusión de la participación ciudadana podrían en algunos casos incluso considerarse experimentación o en otros casos de simulación. Pudiendo ser considerados como experimentación cuando se pasa por procesos de transición por los que los gobiernos transitan al momento de abrirse a prácticas de mayor integración de actores en la toma de decisiones, disminuyendo la capacidad única de los gobiernos en la toma de decisiones. Y los casos en los que la participación ciudadana es parte de un proceso de simulación, buscando los gobiernos él no perder su capacidad de

implementación vertical de diversos objetivos, y por lo tanto buscando formas de mantener el *statu quo*; haciendo uso de mecanismo que integran a distintos actores sociales los cuales no tienen una incidencia real, pero son utilizados para legitimar por el hecho de ser parte.

- Procesos de democratización institucional de los PPDU

En la década de los ochenta cuando ya se comenzaba a impulsar formalmente la planeación urbana para ser parte de los marcos institucionales locales, y se dieron pasos para generar los primeros planes. Sin embargo, en las primeras publicaciones no se contemplaba la participación ciudadana de una forma incluyente en los mecanismos de planeación urbana. Existen documento publicados por la sindicatura del municipio de Zapopan donde se invita a una “asamblea y reunión de trabajo” con la dirección de obras públicas y desarrollo urbano a los propietarios de varias manzanas del centro de dicho municipio, en la cual el objetivo era recibir las observaciones de los propietarios sobre el dictamen que determinaba que sus propiedades serían demolidas. Hecho que hace evidente como los mecanismo o espacios de interacción de la administración municipal con la población eran únicamente canales para comunicar decisiones ya tomadas, y no procesos de inclusión y discusión con la población en los procesos de planeación.

Los procesos participativos en general en la planeación urbana es una práctica que se institucionaliza ya en los años noventa, se comienzan a integrar este concepto formalmente en la con la publicación de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco en el año de 1993. Sin embargo, el primer marco legal específico se publica en 1998, la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco. Las figuras en las cueles se planteaba la inclusión de la sociedad civil se comenzaron a ampliar, dando cabida en consejos e incluyendo procesos de consulta para la generación de los planes. Si bien la inclusión de éstas figuras representó un comienzo en la integración de modelos encaminado a la participación social, esto no garantizaba una participación ciudadana numerosa o efectiva,

además de carente de mecanismo que permitieran el tener una rendición de cuentas de los mismos procesos.

- La prueba de ácido de la participación ciudadana.

La última actualización realizada a los Planes Parciales de Desarrollo Urbano del municipio de Zapopan, la cual es la octava edición que ha sido realizada desde que estos planes comenzaron a ser generados, éste comenzó a gestarse a finales del año 2010. Las primeras actividades para la actualización de los planes tuvieron inicio con realización de reuniones de trabajo coordinadas y convocadas por la dirección de planeación y ordenamiento territorial del municipio, siendo el titular el arquitecto José Luis Valencia Abundis.

Las reuniones de trabajo para el proceso de actualización de los planes parciales comenzaron el 12 de noviembre del año 2010. Uno de los principales objetivos que se plantearon en esta primera reunión era consolidar la simplificación de los mismos planes parciales generando planes más generales y abarcando una mayor extensión territorial, ya que anteriormente se contaba con 152 planes parciales en el municipio, y la propuesta planteada en éstas primeras reuniones constaba de integrarlos en 12 distritos urbanos y 5 rurales. En la minuta llevada por el ayuntamiento para esta primera reunión de trabajo se menciona que el despacho encargado de la coordinación técnica de todo el proceso de actualización de los planes fue “Dolmen, Taller de Arquitectura S.A. de C.V. dirigido por el Dr. Juan Ángel Demerutis. Contando dicho despacho con el apoyo de 12 a 14 personas, los cuales fueron soporte para el equipo de asesores.

Los planes parciales anteriormente eran documentos que el área geográfica que integraban era relativamente pequeña en comparación a los actuales, si bien ya se contaba con la división en distritos urbanos, se tenía además la categoría de sub-districtos, lo cual incrementaba el número de documentos, así como el nivel de detalle en estos planes.

Sesiones temáticas con expertos:

	Temática	Sede	Fecha	No. Asistentes
1	Presentación de metodología	Cámara Nacional de Comercio	12/11/10	16
2	Presentación del proceso a funcionarios y Diseño de talleres/foros de planeación	Cámara Nacional de Comercio	17/11/10	19
3	Fundamentación jurídica, instrumentos de desarrollo y gestión.	Cámara Nacional de Comercio	24/11/10	28
4	Instalación del consejo de desarrollo urbano del municipio	Cámara Nacional de Comercio	01/12/10	26
5	Integración metropolitana	Cámara Nacional de Comercio	08/12/10	18
6	Movilidad	Cámara Nacional de Comercio	15/12/10	21
7	Desarrollo Económico	Cámara Nacional de Comercio	05/01/11	19
8	Corredores de Movilidad	Cámara Nacional de Comercio	12/01/11	22
9	Espacios Públicos	Cámara Nacional de Comercio	19/01/11	19
10	Medio Ambiente y Riesgos	Cámara Nacional de Comercio	26/01/11	17
11	Reservas Urbanas	Cámara Nacional de Comercio	02/02/11	18
12	Evaluación de los Planes	Cámara Nacional de Comercio	09/02/11	20

Tabla 4. Sesiones con expertos, Fuente: Minutas de reuniones de trabajo del Ayto. Zapopan, Elaboración propia

Presentación del estudio de Movilidad por la consultora Steer Davies Gleave establecidas en Reino Unido, pero con una división enfocada a Latinoamérica en la Ciudad de México. La cual fue contratada para realizar el Plan de Movilidad Sustentable para la Zona Metropolitana de Guadalajara.

Además de las reuniones de trabajo con expertos, se llevaron a cabo talleres ciudadanos estos talleres, catorce en total, comenzaron el 20 de octubre del 2011 terminando el 15 de noviembre del mismo año. Todos éstos se realizaron en las instalaciones del municipio, la mayoría en el edificio de “Unidad Basílica” y dos más en el edificio del Vergel donde se encuentran las oficinas de planeación. Ninguno de los talleres se implementó en algún centro vecinal o fuera de las instalaciones municipales.

Talleres Ciudadanos:

	Colonia	Sede	Fecha	No. Asistentes
1	Cd. Bugambilias	Unidad Basílica, Zapopan Centro	20/10/11	S/R
2	Conjunto Patria	Unidad Basílica, Zapopan Centro	26/10/11	5
3	Valle Real y Solares	Edificio de Ecología, Jardines del vergel	27/10/11	6
4	Altamira	Unidad Basílica, Zapopan Centro	28/10/11	S/R
5	Rinconada Novelistas	Unidad Basílica, Zapopan Centro	31/10/11	2
6	Chapalita	Unidad Basílica, Zapopan Centro	01/11/11	7
7	Bajío	Unidad Basílica, Zapopan Centro	01/11/11	S/R
8	Villas de Guadalupe	Edificio de Ecología, Jardines del vergel	03/11/11	17
9	Jardines del Sol	Unidad Basílica, Zapopan Centro	04/11/11	5
10	Seattle	Unidad Basílica, Zapopan Centro	07/11/11	3
11	Cd. Granja	Unidad Basílica, Zapopan Centro	07/11/11	3
12	Loma Blanca	Unidad Basílica, Zapopan Centro	09/11/11	11
13	La Calma	Unidad Basílica, Zapopan Centro	14/11/11	3
14	Las Fuentes	Unidad Basílica, Zapopan Centro	15/11/11	3

Tabla 5. Talleres ciudadanos, Fuente: Minutas de reuniones de trabajo del Ayto. Zapopan, Elaboración propia

De un total de 14 talleres realizados con colonos del municipio, se tuvo una asistencia global de 65 personas, con un promedio de 4.5 personas por taller. Sin embargo, no se tienen asistentes registrados para los talleres de tres colonias; Ciudad Buganvilias, Altamira y la zona del Bajío.

“La metodología empleada en los talleres ciudadanos de la Consulta Pública de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano, consistió en la creación de un equipo de técnicos en la planeación urbana conformado por las empresas que realizaron la actualización de los Planes y personal especializado del Ayuntamiento de Zapopan, con el objetivo de orientar, informar, documentar, debatir y atender las demandas de la ciudadanía en materia de desarrollo urbano, asimismo analizar la información recabada al procedimiento establecido en el Código Urbano para el Estado de Jalisco señalado en los artículos 98, 123, 139 y 140 relativo a la revisión y actualización de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano.

Talleres con cámaras y grupos empresariales:

	Colonia	Locación	Fecha	No. Asistentes
1	Taller Extraordinario	Unidad Basílica, Zapopan Centro y Edificio de Ecología, Jardines del vergel	03/11/11	38
2	Taller Extraordinario	Unidad Basílica, Zapopan Centro y Edificio de Ecología, Jardines del vergel	03/11/11	29
3	Varios grupos de la sociedad.	Unidad Basílica, Zapopan Centro	27/10/11	38
4	Funcionarios Públicos	Unidad Basílica, Zapopan Centro	28/10/11	27
5	INAH	Unidad Basílica, Zapopan Centro	31/10/11	7
6	CANADEVÍ	Unidad Basílica, Zapopan Centro	01/11/11	5

Tabla 6. Talleres- grupos empresariales, Fuente: Minutas de reuniones de trabajo del Ayto. Zapopan, Elaboración propia.

- Pulverización de los PPDU

Los planes parciales anteriormente eran documentos que el área geográfica que integraban era relativamente pequeña en comparación a los actuales, si bien ya se contaba con la división en distritos urbanos, se tenía además la categoría de sub-districtos, lo cual incrementaba el número de documentos.

Aquí hay dos grandes conflictos de interés, el primero que la asignación de quien iba a realizar la revisión se la adjudica a sí mismo, siendo juez y parte al ser director de planeación en el municipio. El segundo conflicto es que fueron contratados para revisar el plan del centro de población, pero terminan generando la fusión de los 152 planes parciales en 12 planes de mayor dimensión, esto hace que se pierda mucha información y detalle ya que los planes estaban originalmente a escala 1:25000 y los nuevos los plantearon 1:250000, se tenían que haber evaluado planeas anteriores, en su mayoría realizados en 2003, 2005 y otros 2008.

Intervención de la sociedad Civil

El comienzo del empoderamiento de los grupos ciudadanos, asociaciones vecinales y afectados de las faltas en la planeación detonaron la creación de grupos de resistencia, impulsando exigencias legítimas para el derecho a la ser partícipes de la planeación de la ciudad. Estos grupos ya sean numerosos o pequeñas organizaciones de vecinos aisladas, ha tenido un proceso de denuncia y exigencia constante para ser integrados en los procesos que definen cómo será la planeación de la ciudad y por lo tanto su modelo de vida.

- Organización y resistencia.

Un caso emblemático en el municipio de Zapopan y en el distrito 5 de éste, es el de la asociación vecinal de la colonia Jardines del Sol. Si bien es una asociación que se formó

desde el año de 1983 (Ramírez, Safa, 2011), no es hasta el periodo entre los años 2001-2004 que la colonia comienza a organizarse para emprender planes y propuesta puntuales de mejora de su comunidad. Durante éste periodo sostuvieron una organización activa en contra de los cambios de uso de suelo en la colonia, los cuales no eran consultados y atentaban contra las áreas verdes de la colonia (Ramírez, Safa, 2011).

Para el año del 2006 la asociación vecinal ya consolidada comenzó a crecer a consecuencia del desarrollo comercial y de vivienda llamado “Ciudadela” que se comenzaba a realizar en la colonia. Uno de los vecinos más activos ante el señalamiento de las inconsistencias de la administración municipal fue Ludger Kellner, quien además fue reconocido como presidente de la asociación y ayudó en la articulación de ésta no únicamente entre los vecinos, sino con otras colonias de la ciudad, con el objetivo de compartir experiencias y aprender unos de otros en cuanto a formas de organizarse y buscar procesos justo en la planeación urbana y determinación del uso de suelo.

Una organización que surge de los esfuerzos y de las constantes acciones para organizarse por parte de distintas colonias de la ciudad es el “Parlamento de Colonias”, creado también en 2006 y con una de sus luchas comunes que era el evidenciar las inconsistencias en los procesos para la aprobación del proyecto Ciudadela, así como los cambios de uso de suelo tanto de éste proyecto como distintos casos en otras colonias de la ciudad.

En entrevista con el actual presidente del parlamento, el ingeniero Alejandro Cárdenas, describe al parlamento de colonias como una organización que surge por la necesidad de hacer un frente a las decisiones de las administraciones de gobierno en cuanto al desarrollo urbano.

“No nace espontáneamente, es una decantación de un proceso y de varias asociaciones dedicadas a la misma finalidad, la defensa del desarrollo urbano, cuidado que sus integrantes (del parlamento) no se sumen a la toma de decisiones desde dentro del gobierno, y cuando esto llega a suceder se deslindan del parlamento”. (Alejandro Cárdenas, 2016)

Se plantea que el parlamento se mantiene en la línea de la propuesta ciudadana y estando vigilante, se constituye personas de aproximadamente 25 colonias activamente, pero en toda el AMG participan representantes de cerca de 250 colonias, muchos de estos de forma menos consecutiva, pero colaborando en su momento para participar en algún proceso que le sea relevante. Está organizado por comisiones, como la de medio ambiente, desarrollo urbano, jurídica. Se hacen análisis de problemáticas y se elaboran propuesta y acciones para tratar lo temas ya sea vía administrativa o jurídica cuando no haya respuesta, o también en cuestión policial buscando apoyos y de forma mediática, también se colabora con instituciones académicas. Afirma Alejandro Cárdenas “Desde nuestra perspectiva nos ha dado resultado ya más llevar los procesos por vías jurídicas, más que la mediación con la autoridad, ya que en la mayoría de las veces te escucha, pero sin el objetivo de modificar”. Planteando que les es más efectivo el llevar acciones legales ya que los espacios de diálogo o mediación los cuales son tendido por las distintas administraciones suelen no ser vinculantes y terminan siendo ejercicios para secamente escucharles sin tomar acción alguna.

- Inconsistencia conveniente

La última actualización a los Planes Parciales de Desarrollo Urbano del municipio de Zapopan, la octava edición realizada, comenzó a gestarse a finales del año 2010. Las actividades para la actualización de los planes inician con el planteamiento de reuniones de trabajo coordinadas y convocadas por la dirección de planeación y ordenamiento territorial del municipio, siendo el titular el arquitecto José Luis Valencia Abundis.

Las reuniones de trabajo para el proceso de actualización de los planes parciales comenzaron el 12 de noviembre del año 2010. Uno de los principales objetivos que se plantearon es esta primera reunión era consolidar la simplificación de los mismos planes parciales, ya que anteriormente se contaba con 152 planes en el municipio, y la propuesta constaba de integrarlos en 12 distritos urbanos y 5 rurales.

En la minuta llevada por el ayuntamiento para esta primera reunión de trabajo se menciona que el despacho encargado de la coordinación técnica de todo el proceso de actualización de los planes fue “Dolmen, Taller de Arquitectura S.A. de C.V. dirigido por el Dr. Juan Ángel Demerutis. Contando dicho despacho con el apoyo de 12 a 14 personas, los cuales fueron soporte para el equipo de asesores.

- Ficción participativa

Tampoco se inició con el programa municipal de desarrollo urbano, con el cual actualmente no se cuenta. Se mencionaba en los foros, pero jamás se realizó nada al respecto.

Cuándo se hizo la consulta pública que se realizó en el MAZ de los planos, pero lo que ahí se presentó era distinto a lo que la misma administración propuso ya lo que se mencionó se iba a realizar.

Si bien los procesos de participación existen, están reglamentados y se cuenta con marcos que los soportan. Estos procesos que los ciudadanos deben de seguir para incidir en pocas ocasiones son realmente utilizados por, existen algunos casos en distintos distritos del municipio, tanto en el quito como en los demás. Sin embargo, un ejemplo de estos procesos de incidencia ciudadana en la generación o modificación de planes parciales que puede considerarse como una evidencia relevante de la negligencia que suele suscitarse en estos casos, es el de la colonia Santa Fé. Si bien no forma parte del distrito cinco, es un caso que refleja la ausencia de procesos transparentes y abiertos a la colaboración con los vecinos.

Desde el año 2009 la asociación vecinal buscaba la categoría de *Polígono de Desarrollo Controlado* para su colonia, impulsando por vía de dictámenes presentados directamente a cabildo durante la administración de Juan Sánchez Aldana, pero está por concluir por lo que no se resolvieron adecuadamente las solicitudes. En la administración 2009-2012, que fuera la misma administración que emprendió el proceso para reformular los planes parciales de todo el municipio, retomó las peticiones de la asociación vecinal. Pero la

realidad fue otra, afirma Rocío Ibarra, quien fuera parte de la asociación vecinal y presidenta de la misma entre 2012 y 2015, ya que el municipio en a pesar de sí haber tomado en cuenta su petición para la creación de polígono controlado, además hicieron modificaciones en los planes parciales los cuales no fueron solicitados e incluso van en contra de la voluntad y la necesidad de los vecinos. Con ésta modificación al plan parcial la colonia pasó de tener un uso permitido residencial y de baja densidad a tener uno texto y de alta densidad permitiendo la construcción de edificios verticales. La representante de los colonos afirma que vivieron un proceso de ficción en cuento el proceso que llevaron para incidir en la modificación de los planes, ya que su petición original al solicitar el Polígono de Desarrollo Controlado buscaba el preservar su colonia con un carácter poco denso y residencial y no lo contrario.

- Manipulación y engaños

Los mecanismos para tener incidencia en la planeación de la ciudad son ciertamente limitados, muchos de estos se basan en proceso de solicitudes en las que los ciudadanos piden el ser escuchados, todo por medio de protocolos complicados y poco claros. En los que incluso los ciudadanos terminan siendo parte de engaños y manipulaciones al creer que son tomados en cuenta, pero terminan recibiendo a cambio resultados incluso más desfavorables que los que fueron su motivación para generar una solicitud o exigencia.

Aplicación de los planes y su contexto actual.

- Procesos de nulidad.

Datos de la Procuraduría de Urbana indican que ocho de los 12 planes parciales de desarrollo de Zapopan están impugnados por vecinos, asociaciones de colonos, inversionistas y ambientalistas, de los cuales dos están en un estatus de nulidad. Se impugnó desde antes que se aprobaran los planes ante el TAE. Sin embargo, al presentarse

antes de que se culminara el proceso se determinó que no era procedente, pero ya aprobados se volvió a impugnar y se tienen dos planes, el 11 y el 9. Procesos de anulación de planes parciales en el municipio, en específico de los distritos urbanos 7 y 9, con la intervención del parlamento y distintas asociaciones vecinales.

- A merced de la voluntad política.

En las administraciones municipales, no únicamente en el municipio de Zapopan suelen estar atentas a tiempos y disposiciones de actores políticos, esto por falta de claridad en los marcos normativos en algunos casos y otros sencillamente por cuestiones de impunidad.

En entrevista con María del Carmen Mendoza, quien fuera regidora zapopana en el periodo 2012-2015, menciona sobre procesos de actualización de los de planes parciales del municipio,

“Por ley los Planes Parciales tienen que ser actualizados por lo menos una vez durante los 3 años de cada administración. Sin embargo, esta administración no ha efectuado ningún cambio y se desconoce si lo hará o no”. (Maricarmen Mendoza, 2015).

Dichos planes en teoría deben ser sujetos a revisión cada 3 años, afirmando que en esa administración no existió la iniciativa por parte del ayuntamiento de revisarlos y mucho menos de generar algún proceso de consulta o de actualización de los mismo.

Siendo el proceso de generación de planes únicamente uno de los distintos procesos o mecanismos los cuales terminan estando sujetos a la voluntad, ya que;

“el consejo de Planeación Urbana del municipio no está reglamentado ni regulado, las sesiones son atentas a la voluntad política del alcalde en turno. En los casi tres años de la administración actual se ha sesionado en sólo dos ocasiones” (Maricarmen Mendoza, 2015).

- *Tribunales e implementación de los desarrolladores.*

Casos de atropellos ligados a licencias otorgadas por tribunales y por magistrados corruptos y el modus operandi de estos para pasar casos por el TAE.

Dar certeza a los ciudadanos reconociendo su derecho de inconformidad o réplica en los procesos ligados al desarrollo urbano, siendo la PRODEUR el organismo que vela por sus intereses. Sin tener la necesidad de que estos casos lleguen a los tribunales como el TAE.

Conflictos por el uso de suelo.

- *Corrupción y usos no permitidos.*

En el distrito 5 prácticamente todo el cuadrante dentro de patria, Vallarta, acueducto y periférico, con el objetivo de permitir la verticalización sin contar con la infraestructura. Hoy vemos como en el fraccionamiento las cumbres se construyen torres de 20 pisos, cuando este fraccionamiento solía ser horizontal, las torres en Pablo Neruda.

Se cambia sin estudios el uso de suelo de la zona, cambiando el uso de suelo que solía ser enfocada a la protección de acuíferos. En esta zona estuvieron participando mucho los de la asociación de vecinos de las colonias royal contra y puerta plata.

Los vecinos del fraccionamiento las cumbres residencial llevaron un proceso en contra de las torres que se están construyendo, de parte del parlamento de colonias se les estuvo dando asesoría un tiempo, se les ha orientado a su abogados y a los vecinos, al final los vecinos cedieron ya que llevaban mucho dinero gastado pero las autoridades no hacían valer las suspensiones que ellos obtenían, se desilusionaron, al final modificaron un poco el proyecto y llegaron a algunos acuerdos, pero en realidad hasta ahí llegaron al no obtener respuesta.

En carneros las autoridades supuestamente se han comprometido a llevar ciertas acciones, pero al final no las han hecho. La gente está ahí luchando día a día luchando. Pero la administración actual maneja un doble discurso y no se ha podido avanzar mucho.

El caos de carneros es un caso emblemático, ya que ahí se han aplicado de forma incongruente y violatoria, ahí se borraron incluso vialidades, y áreas verdes la pasaron a uso mixto. En el D5, donde está Juan Palomar están comenzando a hacer desarrollo sin tener equipamiento. Actualmente el parlamento tiene 8 procesos vigentes en procesos de impugnación o de seguimiento por irregularidades con usos de suelo o de permisos.

- *Vulnerabilidad y expectativas.*

Un caso de latentes o posibles conflictos es el hecho de que el Plan de Ordenamiento Ecológico Territorial POET-POT no fue referente para la formulación de los planes parciales. Tampoco se derogaron los planes de centro de población anteriores, así que los otros con rangos superiores, por lo tanto los planes actuales no corresponden con éstos.

Normas de control de la urbanización y edificación. Las normas actuales no responden a un racionamiento lógico, ya que se incluyen anexos que llevan a otros procedimientos donde las normas aparentemente responden a un criterio, pero en realidad pueden ser modificadas, deberían de tener una claridad para que no quede pie a discrepancias.

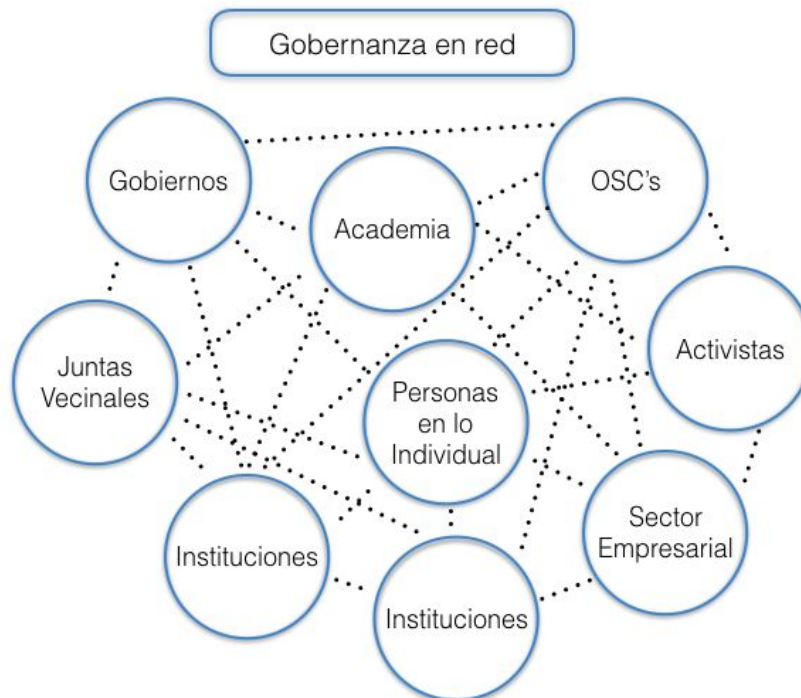
No existe un criterio en el que estén justificados criterios utilizados en los planes como las áreas con potencialidad a desarrollo y tecnicismos de este tipo no fueron abordados adecuadamente en los procesos de consulta, además que muchas veces no se presentaban los documentos técnicos y sólo los planos gráficos.

Los habitantes es la unidad para determinar la densidad, y los servicios, ya que dependiendo de la cantidad de habitantes por hectárea varía la dimensión de los servicios, dimensiones.

CAPÍTULO V. PROPOSICIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DE GOBERNANZA URBANA EN RED

5.1 Introducción

Cada vez más los procesos vinculados a la planeación urbana, la generación instrumentos y políticas públicas, e incluso las formas de participación ciudadana están siendo significativamente influenciados por los avances tecnológicos de forma orgánica y acelerada. Estos avances detonan a nuevas formas de innovación que abren las posibilidades a la población en general a ser parte de procesos y modelos de planeación en los que antiguamente era muy complicado para una persona el lograr incidir de forma significativa. Estos avances abarcan desde herramientas tecnológicas que pueden abaratar la participación, dar acceso a la población del rumbo que está siguiendo la ciudad, e incluso de conocer que pueden ser parte de éste, esto da la entrada a muchas personas a poder ser parte de repensar cómo debe ser un plan de ciudad de forma más colectiva. Esta tecnología no es sólo el futuro si no ya una realidad presente, por lo tanto, la gobernanza urbana debe de incluir en sus instrumentos nuevas formas de interacción, más significativas y más accesibles aprovechando las posibilidades que se detonan a partir de éstos avances.

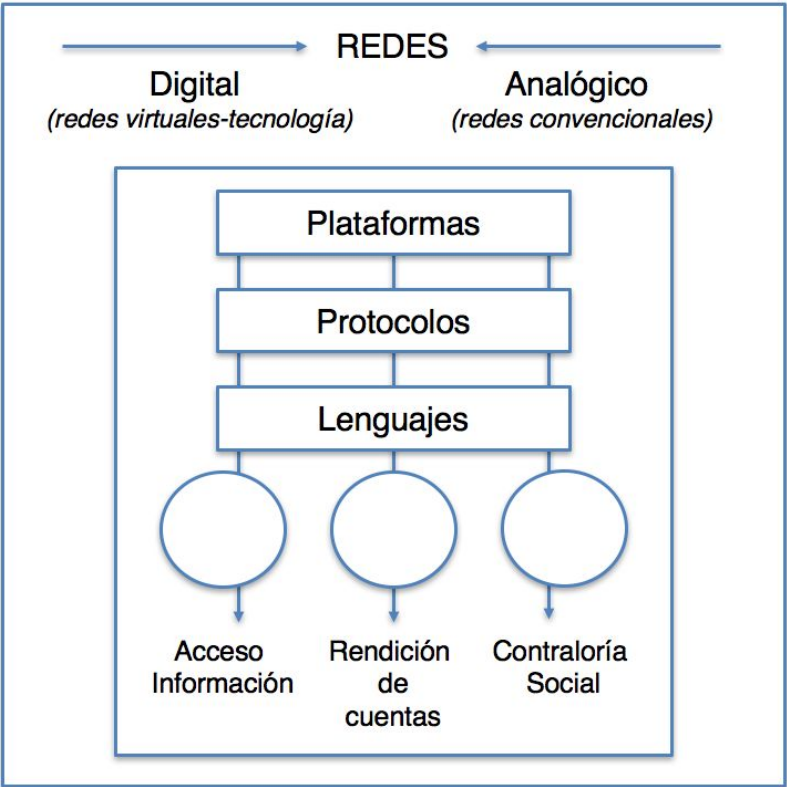


5.2 Un modelo de gobernanza en red

La necesidad latente de hacer más eficiente y operante un modelo de gobernanza en los procesos participativos para generar planes parciales de desarrollo urbano, requiere del involucramiento y colaboración de todos las partes que tienen un papel determinante en el uso de suelo de una ciudad. Esto significa que no se pueden dejar de lado a ninguna de las partes; organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, sectores empresariales y personas en lo individual, no únicamente entidades gubernamentales respaldadas en equipos técnicos cerrados como durante años fue la constante.

Por lo que el modelo para estos procesos de planeación requiere de una estructura que encauce y procure la interacción entres las partes, dando de certeza en el proceso de forma clara y transparente. Se requiere que existan instrumentos que faciliten esta interacción y le den formalidad al mismo tiempo que visibilidad.

Modelo de Gobernanza en Red



5.2.1 El impacto de las tecnologías de la información para ampliar la base participativa

El proceso participativo, o de consulta en planes parciales efectuados durante el periodo de la generación de los planes parciales, difícilmente podría considerarse como un proceso incluyente y con amplia participación de la población. Esto se reveló en el análisis de los talleres ciudadanos para éste proceso participativo, en el que asistieron únicamente 65 personas, de una población estimada en 2011 de 1,243,538 habitantes. A razón de esto, es indispensable repensar la forma para hacer llegar a más personas la información referente a los planes parciales, así como facilitar herramientas y mecanismos que propicien la participación.

Esto sugiere que la participación ciudadana en procesos de planeación urbana, debe trascender las formas tradicionales e institucionales para fortalecer la democratización sobre las decisiones del uso del suelo municipal mediante la atención de complejas relaciones de gobernanza. Así lo argumentan algunos autores citados en este trabajo (Iglesia; Sánchez, 2013), y se fortalece con las perspectivas del trabajo empírico elaborado.

En este aspecto, la utilización de las tecnologías información y la comunicación representan un elemento clave en la construcción de un modelo de gobernanza urbana en red. Reconociendo que el municipio de Zapopan es uno de los que cuenta con mayor penetración de internet, superando el 50% de sus habitantes. Presentar que podría ser un modelo replicable en municipios con alta penetración de internet.

5.2.2 Entre lo análogo y lo digital

La tecnología por sí misma no es un detonante de eficiencia o éxito, ni garantiza una permeabilidad a todas las personas a pesar de su forma tan viral de extenderse en los medios electrónicos. Si bien ha quedado confirmada la relevancia de las tecnologías de la

información en promover una gobernanza interactiva, las diversas plataformas electrónicas suelen no tener permeabilidad en algunos sectores de la población, o simplemente no formar parte de la dinámica diaria de algunos habitantes. En este sentido, es indispensable la existencia de modelos híbridos e interactivos entre sí, donde se combine las tecnologías y el uso de nuevas plataformas con dinámica análogas en referencia a contextos locales, como el del municipio de Zapopan.

Los pasos hacia una implementación de las TIC son progresivas, en las cuales el objetivo no es pasar bruscamente de un sistema analógico hacia dinámicas digitales en su totalidad. Teniendo procesos que con el tiempo puedan servir para analizar, corregirse y priorizar (Iglesias, Sánchez, 2013). De ésta forma las personas que suele estar familiarizadas con dinámicas no virtuales pueden comenzar a tener acercamiento con nuevos modelos, así como ser parte de los procesos transitorios de la pedagogía cívica y participativa.

5.2.3 Una plataforma de gobernanza electrónica interactiva

Para la implementación de un modelo el cual combine procesos participativos tradicionales y virtual de forma interactiva, es necesario el contar con una plataforma digital, ya sea un sitio web o alguna aplicación. Son herramientas que pueden llegar a ser ideales para implementarse en los procesos de planeación urbana, por su rápida capacidad de respuesta y alto nivel de interacción que pueden generar con quienes la utilicen, tanto como usuarios como receptores.

Éste tipo de plataforma generan las condiciones para propiciar la participación de distintos actores como lo plantean Peters y Pierre (1998), siendo éstos parte del proceso de gobernanza al integrarse de manera horizontal, propiciando toma de decisiones colegiadas, consensuadas y basadas en la consulta más dinámicas. “Esto puede ser posible desde una plataforma donde la visibilidad de la interacción de los ciudadanos, pueda ser visible, y donde todos puedan tener una participación, indistintamente” (1998; pág 65).

De ésta forma, implementando instrumentos concretos y herramientas digitales adecuadas se permite fortalecer una base para una gobernanza electrónica. La cual puede ser detonador para una construcción colectiva más adecuada de planes urbanos.

5.2.4 Protocolos de interacción claros y dinámicos (tiempos y procesos)

Al establecer reglas de juego claras, donde se establezcan fechas puntuales para el comienzo de implementación de una consulta, foro o dinámica; así como parámetros y requisitos para sentar las bases de una participación ciudadana más efectiva.

Está definido como una pieza clave por la ONU Hábitat, el contar con una identificación clara de reformas, leyes y marcos legales que regulen efectivamente temas urbanos como el uso de suelo, la planeación urbana. Esto, promoviendo modelos que sean equitativos e inclusivos socialmente.

El involucramiento de la sociedad es básico para la generación de planes, así como para otros mecanismos como programas, e incluso formulación de políticas públicas municipales; los insumos que se generan que pueden ser realmente apropiados y acatados por la población. De ésta forma generando un sentimiento de apropiación y de corresponsabilidad entre los habitantes de la ciudad al ser parte de éstos procesos.

5.2.5 Lenguajes comprensibles y mecanismo fáciles de utilizar

El contar con herramientas y mecanismos de participación ciudadana accesibles facilitando a las plataformas y sistemas de difusión claro y accesible para todas las personas. Esto es algo básico para poder dar pie a otros procesos, incluso a la participación misma. Es además necesario contar con documentación paralela a los marcos legales ya sean planes, programas o dictámenes. Éstos deben estar acompañados de versiones simplificadas de los mismos,

donde se condense la información básica y esencial necesaria para comprender a cabalidad como deben de efectuarse la participación.

Desde la aproximación de Börzel (1998), se esclarece como un algunas de las funciones y pertinencias de las redes y de los mecanismos que éstas ofrecen, pueden influir en estas y cómo actúan las personas directamente en la toma de decisiones. Pero contando en la comunicación e información para el ejercicio de influir en la preparación de decisiones. De igual manera reducen la incertidumbre ya que promueven el mutuo intercambio de información.

Con los planes parciales es necesario contar con materiales gráficos y tablas e infografías que muestren cómo puede desarrollarse y crecer un distrito o una manzana. Es ahí donde la tecnología puede jugar un papel clave, al facilitar formatos interactivos donde se pueda consultar desde las características de una avenida o manzana hasta un predio en específico y contener toda la información referente a éste.

5.2.6 Transparencia y acceso a la información (Funciones)

De las principales funciones que un modelo que aspire el propiciar la gobernanza está el impulsar las funciones básicas de ésta. Una de las más importantes es la transparencia y acceso a la información, información general y de distintos campos, la cual puede abonar para la toma de decisiones y directa o indirectamente fomentar la participación ciudadana.

Aguilar (2006) nombra las características que desde su postura la gobernanza son parte esencial en la búsqueda de la misma, como son; la legalidad, la transparencia, la rendición de cuentas, y participación ciudadana. Modelos los cuales se apegan a estos criterios se presumen tienden a ser más eficaces socialmente.

Planteando como base la integración de procesos transparentes en la planeación urbana, dando cabida a solicitudes diversas, denuncias o sencillamente un acercamiento de la población hacia lo que sucede en la función pública, planteando estos criterios, sumado a

acceso a información disponible y de entendimiento común es que se puede dar pie a otras funciones como son la rendición de cuentas y las contralorías.

5.2.7 Rendición de cuentas (Funciones)

La rendición de cuentas es la contraparte del acceso a la información, es la función la cual sirve como plataforma para vincular las inquietudes y temas de importación para la población de parte de las administraciones, y que son parte de lo mismo. El generar reportes, informes y mantener al tanto a la población en general de lo ocurrido.

Es identificado por Tandon (2001) como una pieza clave de la gobernanza ya que es necesario tener en cuenta cómo la participación en la planeación asegura la rendición de cuentas y cómo un sentido de ciudadanía permite la interacción. La participación es acerca del involucramiento de todos los agentes sociales interesados y los partícipes del proceso, el Estado y la sociedad, a través de un proceso de comunicación y negociación para influir en las decisiones que afectan sus vidas.

Éstas prácticas son indispensables en la planeación urbana ya que sin procesos recíprocos los avances en cuanto a la construcción colectiva de una visión de ciudad no puede ser llevada a cabo. La rendición de cuentas garantiza la generación de insumos y de actualización en cuanto a lo que sucede en el rumbo de la ciudad misma.

5.2.8 Verificación y contraloría social (Funciones)

El contar con vías o plataformas donde la interacción es constante y eficiente, donde se pueden hacer observación, aportaciones sencillas o propuestas concretas y darles seguimiento; así como también velar por el cumplimiento de marcos aprobados, como el cumplimiento del uso de suelo municipal. Dando seguimiento posterior.

Determinan como una cultura de gobernanza los autores Peters y Pierre (1998), esquemas donde están integradas funciones como la participación ciudadana, la rendición de cuentas y las contralorías sociales, formando éstas parte de las dinámicas cívicas de la población. Al igual que plantean que una planeación enfocada al campo de la gobernanza involucra la adopción de una particular forma de pensamiento, un estilo organizacional y el desarrollo de una expresión distintiva. Esto siendo logrado por medio de involucramiento y empoderamiento.

Es donde éstas funciones del modelo de gobernanza interactiva cierran la pinza, al dotar de certeza y mecanismos los cuales garantizan una fiscalización de todo el proceso recorrido, dando así el aval de que lo generado está siendo cumplido; y que los objetivos establecidos se están cumpliendo. Esto, además de propiciar un empoderamiento en la población, siendo las contralorías sociales generadoras de apropiación y de corresponsabilidad por parte de las distintas partes involucradas.

5.3 Implementación de un modelo de gobernanza en red

El fomentar una mayor participación ciudadana e interacción en los procesos de planeación requieren además de un cambio de paradigma de las distintas partes, del contar de una ruta clara y que dé pie a la modificación efectiva de los procesos. Algunos de los aspectos necesarios para lograrlo tras una reflexión de las problemáticas que se han presentado en ejercicios anteriores, son diversos puntos que deben ser contemplados.

Construcción colectiva

El involucramiento, generación de redes y aprovechamiento de las ya existentes para que éstas colaboren en los procesos de planeación es quizá una de las partes más indispensables para la generación de procesos participativos.

- El respaldo de redes de asociaciones civiles y vecinales.
- Involucramiento y mantenimiento de la sociedad civil activa.

- Colaboración entre organizaciones, sectores empresariales, vecinos, comunidades, instituciones académicas y gubernamentales e individuos.

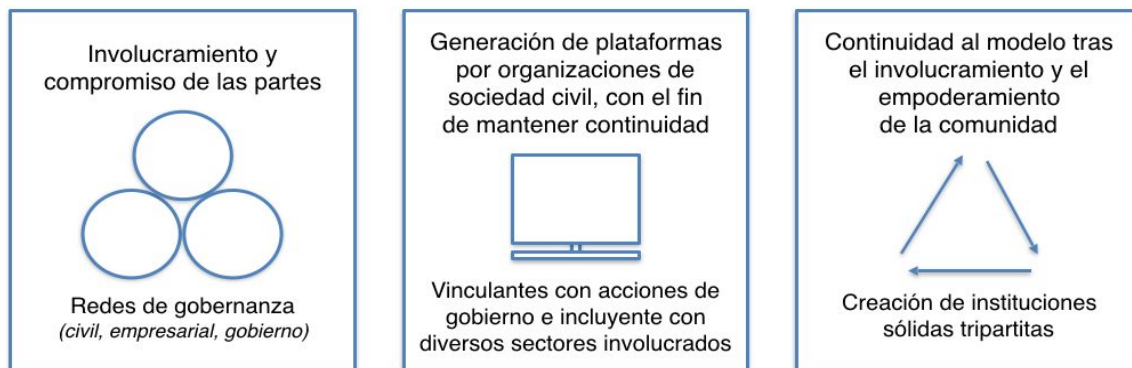
Incidencia significativa

Una parte esencial para la implementación de un modelo de gobernanza en red debe estar enfocado en traspasar la limitante de atenerse a la voluntad política. Manteniendo plataformas y mecanismo autónomos pero vinculantes con las instancias municipales. Además del factor de ser la población la que exige y da continuidad a los procesos, ésta debe de ser parte de una inclusión diversas de sus partes donde los miembros de la sociedad tengan un rol clave.

El impulsar la construcción colectiva y buscar una incidencia significativa es un proceso el cual conlleva en generar una cultura de la participación ciudadana, pero muy importante también, del empoderamiento de la población. Empoderando a las personas y comunidades lo que se genera es el establecer la base para una implementación de la gobernanza. Además de generar una sociedad más consciente y ligada a los temas importantes de su comunidad.

Ruta para la implementación del modelo

Involucramiento, empoderamiento y continuidad



Condiciones de gobernanza	Condiciones de la plataforma	Condiciones de continuidad
<ul style="list-style-type: none"> - Población interesada e involucrada. - Agrupaciones de la sociedad civil con legitimidad. - Voluntad política. - Mecanismos claros y transparentes basados en marcos legales adecuados. - Redes orgánicas en la población, ya sean vecinal o específicas. - Acceso a tecnología adecuada mínima necesaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que propicie la difusión y acceso a la información - Que facilite la interacción población-gobierno, donde se puedan hacer sugerencias, denuncias, facilitar trámites, visualizar avances y dar seguimiento a interacción. - Genere mapeo de escenarios, que generen grupos y proyecten estadística y tendencias. - Facilite interacción entre usuarios, dando posibilidad de suscripción o de contrapostura con otras visiones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Constancia e involucramiento activo de la sociedad civil. - Procure una ampliación progresiva de marcos legales necesarios. - Aplicación adecuada de los productos generados, señalando, denunciando y reconociendo en los casos necesarios. - Intervención plural y diversa en el proceso, ampliando visiones y procurando una construcción colectiva.

Es necesario para la implementación del modelo de gobernanza tener previamente las condiciones necesarias que propiciarán y serán la base para una constancia posterior. Estas condiciones reúnen los elementos básicos de la gobernanza. Lo que significa que existe un ya una red consolidada entre los distintos entes que toman parte en la ciudad, redes que en ocasiones operan en su propia dirección, pero que tienen un entorno el cual comparten.

La generación, gestión e implementación de plataformas tecnológicas y de instrumentos análogos estructurados, validados por sectores académicos y de sociedad civil. Estas plataformas deben provenir desde la sociedad civil y ser vinculantes con las acciones y aplicaciones concretas de los entes gubernamentales. Siendo así la sociedad quien genera los insumos y la perspectiva para el gobierno ser el ente que ejecuta en base a necesidades.

Para la exitosa realización de cualquier proceso de gobernanza es necesaria la constancia y la procuración continua de la aplicación de los planes emanados por los procesos participativos. Una contraloría en la implementación además de procurar la continuidad, es esencial para la identificación de potenciales adecuaciones y de la evolución progresiva del modelo, esto además es un factor el cual desencadena en un proceso de pedagogía cívico-urbana en la población y en la profesionalización de los gobiernos.

Este proceso se traduce en un ciclo virtuoso donde la población es cada día un factor con mayor trascendencia y que se involucra de forma más significativa al tiempo que las organizaciones de la sociedad civil crecen y los gobiernos dejan de ser entes único poseedores de la verdad y de las rutas y los modelos ideales a ser implementados. De ésta forma las administraciones gubernamentales pueden tomar un papel de gestores y de ejecución de la construcción colectiva.

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES: CONTRIBUCIONES, LIMITANTES Y APLICACIÓN PRÁCTICA

6.1 Contribuciones

Este trabajo aporta en el campo tanto de la planeación urbana, como de los procesos participativos que fortalecen la democracia directa en temas urbanos, identificando escenarios en los que ambos campos están entrelazados intrínsecamente, y donde se plantea a la gobernanza como el elemento que aglutina cuestiones como la sustentabilidad política y social en el territorio.

Las reflexiones derivadas de éste trabajo están enfocadas a evidenciar como la participación ciudadana es necesaria para la generación de planes parciales de desarrollo urbano, así como para otros mecanismos, como programas, e incluso formulación de políticas públicas municipales; los insumos que se generan son la base de la construcción colectiva de una visión de ciudad, así como también son parte de un proceso de politización e involucramiento de la población en los procesos. Esto como objetivo de que las personas sean quienes tomen la iniciativa de ser fiscalizadores dinámicos de los procesos en los que les compete.

Así como también la identificación de un modelo el cual busca ser una base para la generación de mecanismos para la participación ciudadana significativa y además de pie a los habitantes a organizarse y contar con los marcos necesario para ellos, lo cual es básico para poder de seguimiento a planes y programas de desarrollo urbano municipal.

La vía digital es sin duda una opción que puede llegar a ser indispensable en estos casos, además de facilitar de forma importante como es la interacción entre las partes. El contar con plataformas donde la interacción es constante y se pueden hacer observación, aportaciones sencillas o propuestas concretas y darles seguimiento; así como también velar

por el cumplimiento de marcos aprobados, como el cumplimiento del uso de suelo municipal.

Con este modelo, ¿qué se logra identificar?, se hace la conexión entre los mecanismos virtuales y análogos, los cuales se prueba pueden ser compatibles e incluso es deseable su interacción para dotar de mejores posibilidades de acercamiento de la población en la toma de decisiones referentes a la planeación urbana. Así también evidenciando la necesidad de plataforma interactivas la cuales se atengan a reglas claras y fácil manipulación para ser apropiadas de forma incluyente. Éstas basadas en los principios de la gobernanza.

6.2 Limitaciones del trabajo

Los resultados al volcarse en gran medida a un modelo el cual conjunta herramientas digitales, genera de entrada posibles limitaciones para distintos espacios, como pueden ser otros municipios que no sean el de Zapopan por cuestiones infraestructura tecnológica la cual podría comprometer el acceso a internet en otras localidades. O también de municipios que cuenten con contextos socio-políticos diferentes, y donde no se puedan dar las condiciones de una participación ciudadana dinámica e interactiva.

Dentro del mismo municipio pueden existir limitantes, algunas incluso identificadas en el trabajo, como son la voluntad política y otras cuestiones sociales, las cuales pueden ser solventadas por medio de la implementación misma del modelo. Pero de igual manera, al no existir marcos legales apropiados puede llegar a ser complicada su implementación.

6.3 Aplicaciones prácticas potenciales: escenario de aplicación

Las aproximaciones y campos posibles de aplicación son en el diseño e implementación de plataformas tanto digitales como dinámicas interactivas análogas o híbridas, conjuntando ambas posibilidades. Estas plataformas y modelos facilitarían el acceso a la personas en los procesos para generar planes parciales, así como a los planes y programas que los avalan,

beneficiando tanto a la población la cual puede ser integrada a estas dinámicas de diseño de ciudad; como también beneficiar a la administración municipal al fortalecer su capacidad de vincularse con los distintos actores sociales por vías más eficientes.

De igual forma éste modelo puede ser parte de programas piloto para continuar fortaleciendo los mecanismos de participación ciudadana en proceso de desarrollo urbano. Así como reduciendo el desgaste en prácticas cotidianas, desde la recepción de solicitudes presenciales, hasta reuniones de trabajo, las cuales es posible es deseable continúen existiendo. Pero al tener modelos donde se combine lo digital y lo análogo los procesos serán más efectivos y eficientes, respondiendo a una gobernanza interactiva y fortaleciendo a la misma administración municipal.

El acceso a la tecnología en el municipio facilita las posibilidades para el desarrollo de plataformas que pueden ser adoptadas siguiendo criterios claro.

Estos criterios o protocolo deben estar planteados con fechas que consideren las dinámicas orgánicas de la interacción con la población. Desde el definir convocatorias, aplicación de participaciones, notificaciones, así como prever escenarios de respuesta en casos diversos.

Los lenguajes establecidos deben ser sumamente claros y sus medios de difusión estar pensado para que cualquier persona pueda comprender los criterios que se establecen. Dando certeza y claridad a las personas que participan, ya sean negativos o aprobatorios. Así como manteniendo comunicación y acceso a los presentados en vía digital.

De esta forma se propicia la posibilidad de que el proceso de gobernanza funcione de forma cíclica; con transparencia, rendición de cuentas y contralorías sociales. Esto con el fin de fomentar la generación de una cultura de la participación ciudadana en el municipio al mismo tiempo que se incide en la toma de decisiones relacionadas con el uso de suelo y a planeación urbana.

Bibliografía.

Aguilar, Luis F. (2006) “*El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis.*” *Frontera Norte*, vol. 22, núm. 43, enero-junio, 2010, pp. 187-213, El Colegio de la Frontera Norte, A.C. México.

Aguilar, Luis F. (2007) “*El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza*”, *Reforma y Democracia*, núm. 39, octubre, México, revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). México.

Aguilar, Luis F.; Bustelo, María (2010) “*Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera, Gestión y Análisis de Políticas Públicas.*” núm. 4, julio-diciembre, 2010, pp. 23-51, Instituto Nacional de Administración Pública, España.

Börzel, Tanja (1998) “*Organizing Babylon - On the different conceptions of policy networks*”. *Public Administration*, 76: pp. 253-276. Oxford, UK y Malden, USA.

Cabrero, Enrique (2000) “*Usos y costumbre en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes*”, en *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, vol. IX número 002, CIDE, pp. 189-223. México

Canto, Rodolfo (2012) “*Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política.*” *Gestión y Política Pública*. 2012, Vol. 21 Issue 2, pp. 333-374. 42p. Méxi- co.

Crozier, Michael; Huntington, Samuel P.; Watanuki, Joji (1975) “*The Crisis of Democracy*”. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission. New York University Press. Nueva York, Estados Unidos.

García Moctezuma, Francisco (2010) “*La planeación del desarrollo en México (1900-2006)*”, *Investigaciones Geográficas* No. 71, 102-121 pp, Instituto de Geografía, Distrito Federal, México.

Healey, Patsy (1997) “*Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*”, UBC Press, University of British Columbia. Canadá.

Iglesias, Borja M.; Sanchez, David (2013) “*Ciudadanía informacional: gobernanza inclusiva en la ciudad informal*”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* n.104, pp. 19-44, España.

Kooiman, Jan (2003) “*Governing as governance*”, Sage, pp. 256, ISBN: 0761940367, London, UK.

Mantovaneli Jr., Oklinger; Cioce, Carlos Alberto (2010) “*Gobernación para el desarrollo: Sustentabilidad política y administrativa.*” *Revista LIDER*. 2011, Vol. 19, p163-182. 20p. Chile.

Martínez Brouchoud, María F. (2010) “*Gobernanza y legitimidad democrática.*” *Reflexión Política*, vol. 12 núm. 23 junio 2010, pp. 96-107, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia

McCarney, Patricia (1996) “*Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia, and Africa.*” Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto. Canadá.

Morales-Hernández, J. (2004) “*Sociedades rurales y naturaleza: en busca de alternativas hacia la sustentabilidad.*” Tlaquepaque, Jalisco: ITESO, México.

Montes de Oca Navas, Elvia (1999) “Presidente Lázaro Cárdenas del Río, 1934-1940. Pensamiento y acción.” Colección Documentos de Investigación, Colegio Mexiquense, Toluca, México.

Navarro, Carmen (2002) “*Gobernanza en el ámbito local*”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Octubre 2002, Lisboa, Portugal.

Pérez, Hector R. (1985) “El municipio y la reforma al 115 constitucional”. biblioteca jurídica de la UNAM. México.

Quintanilla, Gabriela (2012) “*Public Administration and Information Technology, de Christopher Reddick*”, Londres, Jones & Bartlet, 2012, 258 pp. Gestión y Política Pública, UNAM, México.

Ramírez, María F.; Tabares, Juliana (2011) “*Las relaciones entre los actores del gobierno local en el marco de la gobernanza. Una mirada desde los concejales de Medellín.*” *Papel Político*. ene-jun2011, Vol. 16 Issue 1, pp. 213-239. 27p. Medellín, Colombia.

Torres Contreras, José de Jesús (2013) “*La pobreza y las formas de vida en algunas de las vecindades de Zapopan: caso los migrantes indígenas náhuatl de Huejutla, Hidalgo.*” *Revista de Filosofía y Letras Año XVII*. No. 63 Enero-Junio, Departamento de Filosofía UDG, Guadalajara, Jalisco.

UN-Habitat (2012) “*Young people, Participation, and Sustainable Development in an Urbanizing World*”, United Nations Human Settlement Programme (UN-Habitat), P.O. Box 30030, GPO Nairobi, Kenya.

World Bank (1989) “*Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth*”, The World Bank, Washington, D.C. Estados Unidos.