



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
FACULTAD DE ARQUITECTURA
DOCTORADO EN PROCESOS TERRITORIALES



**Planeación urbana en el municipio de Puebla, una decisión de gobierno que
limita la participación ciudadana: El Caso de la Colonia La Paz**

Tesis presentada como requisito para obtener el grado de Doctor en Procesos Territoriales

Presenta:

Mtro. Héctor Uciel Juárez Paulino

Matricula: 216570700 CVU: 48578

Directora de Tesis:

Dra. Norma Leticia Ramírez Rosete

ID: 100443088 CVU: 224288

Codirectoras:

Dra. María Lourdes Guevara Romero

ID: 100521886 CVU: 336949

Dra. Guadalupe María Milián Ávila

ID: 100037255 CVU

Asesores externos:

Dr. Sergio Flores González

ID: 100081455

Dr. Juan Carlos Rivera Arenas

CVU: 499957

Puebla, Pue. Marzo 2021



A todos aquellos que han confiado y contribuido a cumplir mis anhelos a lo largo del camino...

Gracias



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	4
Capítulo 1 Participación ciudadana en la planeación urbana de la ciudad	9
1.1 La democracia como antesala de la participación	9
1.2 Sistema de gobierno, un factor estructural para entender la soberanía	12
1.3 El papel del Estado en la construcción de la política de planeación urbana	15
1.4 La planeación urbana como asunto de interés publico	17
1.5 Interlocución de gobierno y sociedad como base de la participación ciudadana.....	20
1.6 El modelo participativo colombiano	22
Capítulo 2 El proceso jurídico de la planeación urbana en el contexto local	29
2.1 Estructuración y marco jurídico de la planeación urbana en México	29
2.5 Institucionalización de la participación ciudadana y espacios de representación....	49
2.5.2 El consejo de participación ciudadana de desarrollo urbano como espacio de elite	58
2.2 El marco jurídico de la participación ciudadana en México	41
Capítulo 3 La Colonia La Paz, un ejemplo de transformación e impactos.	71
3.1 Función original y uso de suelo de la colonia	71
3.2 Actualización de los instrumentos de planeación urbana y la participación ciudadana	73
3.3 Impacto urbano de los instrumentos de planeación urbana en la colonia.	82
3.4 El conflicto de intereses y la falta de representatividad vecinal como freno a la unidad vecinal	102
Capítulo 4 Conclusiones y recomendaciones	106
4.2 El aporte epistemológico	110
4.3 Recomendaciones particulares	111
Abreviaturas	116
Bibliografía.....	118



INTRODUCCIÓN

El presente documento, muestra los resultados de la investigación realizada en el marco del Doctorado en Procesos Territoriales, bajo la línea de investigación Planeación, Gestión Territorial Sustentable, el cual es presentado para obtener el grado de Doctor en Procesos Territoriales por la Facultad de Arquitectura de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

En México, con la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos¹ (LGAH), se realizaron instrumentos de planeación urbana para promover el desarrollo y crecimiento ordenado de los centros de población. Impulsando en las últimas cuatro décadas la elaboración de programas de desarrollo urbano para lograr dichos objetivos, sin embargo, día con día se realizan modificaciones sustanciales en las ciudades que producen conflictos urbanos (Melé, 2016) a consecuencia de la falta de instrumentos de regulación o como resultado de la aplicación y/o violación de las disposiciones normativas contenidas en dichos programas.

Al mismo tiempo, los mecanismos que se han generado para que los ciudadanos participen durante el proceso de planeación urbana, no han logrado otorgarles atribuciones en la toma de decisiones, limitando su participación en un asunto que impacta directamente en la calidad de vida de los habitantes.

En el municipio de Puebla, siguiendo la política nacional establecida en la LGAH, se ha impulsado la elaboración de instrumentos de planeación, destacando el Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU), sin embargo, aun cuando la legislación urbana estableció desde sus inicios que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos sería un asunto de interés social, en el que los tres órdenes de gobierno promoverían la participación de los distintos grupos que

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1976 por el presidente Luis Echeverría Álvarez.



integran a la comunidad (Gobierno Federal, 1976, pag.2); dicha premisa no se cumplió, por el contrario la planeación y las intervenciones urbanas constituyen un campo exclusivo de las autoridades gubernamentales, cobijado por un conjunto de mecanismos de control hacia la ciudadanía que limita las posibilidades de su participación en la toma de decisiones.

Tal es el caso de los consejos de participación, conformados en su mayoría por servidores públicos, grupos técnicos y empresariales, quienes de ninguna manera representan a la ciudadanía y en cambio contribuyen a legalizar los procesos de planeación urbana emprendidos por la autoridades de gobierno.

Como consecuencia de lo anterior, la hipótesis que se plantea establece que, el marco jurídico en materia urbana limita la participación ciudadana en el proceso de planeación y atribuye de forma exclusiva a las instituciones del estado la planeación urbana de la ciudad. Por ello, resulta necesario evidenciar los impactos que generan los instrumentos de planeación urbana y reflexionar sobre porque dicha actividad no puede seguir siendo una atribución exclusiva del gobierno, haciendo necesaria la incorporación de la participación ciudadana para la disminución de conflictos urbanos.

Por lo tanto, el objetivo es determinar las condiciones técnicas y jurídicas que resultan necesarias para fortalecer la participación ciudadana en el proceso de planeación urbana de la ciudad, a través del análisis de los siguientes objetivos particulares:

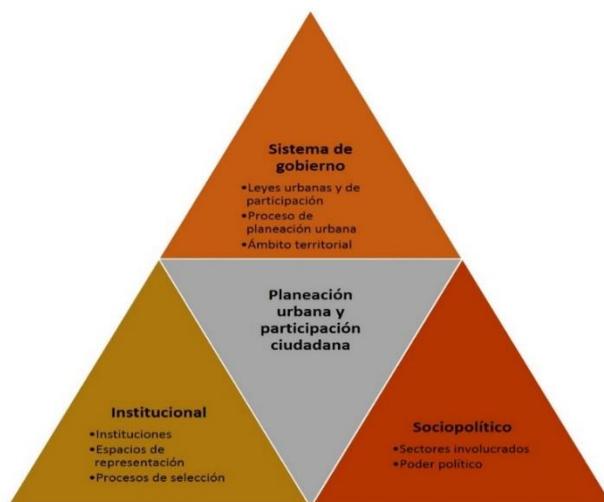
- Identificar los componentes del proceso de planeación urbana en el municipio de Puebla del año 1980 al 2016.
- Analizar los espacios de representación ciudadana creados por el municipio de Puebla para participar en el proceso de planeación urbana, identificando su estructura interna y red de actores involucrados.
- Evidenciar, las transformaciones urbanas que se han producido en la Colonia La Paz, a consecuencia de la elaboración o actualización del PMDU.



Por consiguiente, el enfoque teórico utilizado se basa en la Teoría de Sistemas Complejos partiendo del análisis de un “trozo de la realidad”, el cual es determinado por el marco epistémico en la construcción del problema de investigación (García, 2006). Tomando como base los conocimientos previos del investigador, aquellos que se encuentran condicionados por el mundo de la vida (Habermas, 1992) se fue construyendo el objeto de investigación, realizando procesos de abstracción y generalización característicos de la epistemología constructivista (García, 2000).

Derivado de lo anterior, el sistema determinado por la planeación urbana y participación ciudadana que aquí se plantea, se encuentra estructurado por tres subsistemas: 1) subsistema de gobierno, 2) subsistema sociopolítico y 3) subsistema institucional. (Figura 1)

Figura 1 Elementos del sistema



Fuente: Elaboración propia.

La metodología utilizada para el desarrollo de la presente investigación consistió en la identificación del marco jurídico que sustenta la actuación y responsabilidad institucional de los tres órdenes de gobierno en el proceso de planeación urbana del municipio, analizando la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), así como la ley homóloga a nivel local. Adicionalmente se revisaron leyes federales que promueven la participación



ciudadana y la consulta popular, con el objeto de identificar su vinculación durante el proceso de planeación.

Se identificaron los mecanismos de participación ciudadana establecidos por el ayuntamiento de Puebla, para incorporarse e incidir durante el proceso de elaboración de los programas de desarrollo urbano, así como las instituciones responsables de vigilar su cumplimiento. Adicionalmente se generó un análisis de redes sociales determinando los principales sectores involucrados y su grado de fuerza política para la atención de sus demandas.

Los datos obtenidos durante las entrevistas realizadas a servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, consejeros ciudadanos y representantes de instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales, permitieron generar una matriz que integra a todos los involucrados en el proceso de planeación urbana de la ciudad, determinando el sector al que representan, su grado de poder de decisión, su frecuencia de participación en espacios de representación ciudadana, así como la densidad de su red con otros actores, los cuales fueron procesados mediante el software UCINET. Con la red generada se establecieron las relaciones existentes entre los actores involucrados, estableciendo variables cualitativas con la intención de otorgar valor a la representatividad y fuerza política de cada actor, para así determinar el poder de decisión de cada uno en la aprobación final del programa

Para evidenciar las principales transformaciones producidas por la actualización del PMDU, se seleccionó como estudio de caso la Colonia La Paz, al ser una de las colonias más representativas de la ciudad, analizando el valor del suelo establecidos en la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla de 2005 a 2018, datos demográficos y de vivienda de los Censos de Población y Vivienda de 1990, 2000, 2010 y la Encuesta Intercensal de 2015, así como el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas del INEGI en los años 2010 a 2018. Adicionalmente se revisaron periódicos electrónicos, boletines informativos y redes sociales del gobierno municipal y de las principales asociaciones vecinales en la colonia La Paz.



Para mostrar los resultados obtenidos, la presente investigación se estructura en cuatro capítulos, el primero busca establecer los elementos teóricos que dan sustento a la reflexión sobre la importancia de la participación ciudadana en el proceso de planeación urbana y como el enfoque de políticas públicas puede contribuir para que el proceso de planeación urbana no sea una decisión exclusiva de las autoridades, para ello se analizan los conceptos de democracia, participación ciudadana, planeación urbana, interés público y políticas públicas.

El segundo capítulo muestra los elementos contextuales del proceso de planeación urbana en el municipio de Puebla, los cuales están determinados por el marco jurídico que establece el procedimiento del proceso de planeación, las instituciones responsables, la integración de representantes ciudadanos, así como las relaciones y momentos de la participación entre gobierno y sociedad en el ámbito local.

Con el objetivo de mostrar el impacto que tienen los instrumentos de planeación urbana a escala vecinal, en el tercer capítulo se muestra el caso de estudio de la Colonia La Paz, a través de evidenciar los cambios que se han producido a consecuencia de las actualizaciones del PMDU, entre los que destacan el incremento de la densidad habitacional, el aumento del valor del suelo y los cambios de uso de suelo comerciales y de servicios, dando lugar a conflictos urbanos como consecuencia de los “nuevos beneficios de la normativa” y la falta de representatividad vecinal.

Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan los principales aportes epistemológicos a la comprensión del problema planteado, así como las conclusiones de la investigación y las recomendaciones que se proponen para modificar el actual proceso de planeación urbana en el municipio, a fin de incorporar a un mayor número de actores y sectores representativos de la sociedad durante el proceso de planeación urbana de la ciudad.



Capítulo 1 Participación ciudadana en la planeación urbana de la ciudad

El presente capítulo, tiene la intención de conceptualizar la reflexión teórica sobre la cual se sustenta la importancia de incorporar la participación ciudadana en el proceso de planeación urbana, a fin de que esta actividad deje de ser considerada una atribución exclusiva de las instituciones del Estado y permita transitar hacia mayores niveles de legitimidad y gobernanza, dados los impactos que genera la planeación y sus instrumentos urbanos en la calidad de vida de la población.

1.1 La democracia como antesala de la participación

Ante la actual crisis de legitimidad de los gobiernos², la desconfianza y el descontento social que existe hacia gobernantes e instituciones públicas, ha llevado a que los ciudadanos cuestionen con mayor frecuencia la toma de sus decisiones, siendo la planeación urbana del territorio un asunto que adquiere mayor relevancia, debido fundamentalmente a los impactos socioterritoriales que produce bajo el argumento de promover el desarrollo de las ciudades. Derivado de lo anterior, la planeación urbana representa un elemento central en el ejercicio de gobernar, toda vez que a través de ella se ejerce la soberanía del Estado (Azuela, 2009), y sobre la cual se materializa la acción pública de los diferentes órdenes de gobierno, teniendo repercusiones en el desarrollo de las ciudades y en la calidad de vida de la población.

En consecuencia, cada vez es más común ver a diferentes sectores de la sociedad exigir el cumplimiento de sus derechos³, sea para solicitar servicios o para exigir participar en la toma de decisiones que desde el punto de vista de la colectividad se hace necesaria su participación en la toma de decisiones que actualmente son exclusivas de las instituciones del Estado.

² De acuerdo al Barómetro de confianza 2016 de Edelman, la mitad de la población mundial no confía en el Gobierno, mientras que el informe "Perspectivas económicas 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo" de la OCDE, establece que 3 de cada 10 mexicanos confía en el Gobierno.

³ Clasificados actualmente como derechos civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales



Lo anterior bajo el argumento de vivir en una sociedad democrática que garantiza a nivel constitucional la igualdad ante la ley, la cual nos da el derecho -o al menos eso se piensa- de exigir nuestra participación en los asuntos de interés público, aun incluso sin tener conocimiento de los temas sujetos a discusión. Este derecho consagrado en nuestra carta magna de libertad de expresión⁴, establece la base de la argumentación social, bajo el supuesto de que en democracia, todos tienen el mismo derecho a opinar y participar. Sin embargo, es necesario considerar que el concepto de la democracia moderna es mucho más amplio que el concepto clásico de los antiguos griegos, existiendo actualmente distintos tipos de democracia como son la democracia directa y la democracia indirecta, por citar solo un par de ellas, de ahí que resulta fundamental definir la democracia, porque de ello dependerá lo que esperamos de ella (Sartori, 2007).

En consecuencia, limitarse al significado clásico de lo que significa el vocablo de los antiguos griegos, en donde la democracia era entendida como el poder del pueblo, puede resultar confuso y en ocasiones engañoso (Sartori, 2007), pues es necesario señalar que esta concepción tuvo durante los siglos pasados una serie de transformaciones y modificaciones que le otorgaron un nuevo significado al concepto que nació en Atenas.

Durante estos últimos siglos se han desarrollado una gran cantidad de variantes de la democracia entre las que destacan la directa, liberal, democristiana, indirecta o representativa, parcial y popular. Dando inicio con la definición de lo que representa la democracia moderna como forma de gobierno, la cual sobrepasa el pensamiento político clásico de la antigua Grecia a lo largo del siglo IV a.C., o al menos eso parece, toda vez que los “idealistas modernos” consideran que la democracia se fundamenta en la participación de “todos” en los asuntos de la polis.

⁴ Señalado en el Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



Aun cuando el Ágora o plaza pública de la antigua Atenas, el demos (pueblo) gozó de kratos (poder) como nunca antes, escuchando y después decidiendo de manera colectiva, la realidad es que la polis era efectivamente una entidad relativamente simple; pero no tanto como para resolverse totalmente en una asamblea ciudadana (ekklesia) (Sartori, 2007:35). Es por ello que las asambleas publicas eran solo el componente más próximo al ciudadano ateniense, ya que de manera paralela existía una boule (consejo de 500 miembros); y su sustancia residía en el hecho de ser gobernado y gobernar alternativamente, es decir, en un ejercicio del poder efectivo y ampliamente distribuido mediante rápida rotación en los cargos públicos (Sartori, 2007:35).

Por consecuencia para los atenienses “Todos” no eran realmente todos, por el contrario, tal aseveración ha sido una mala interpretación que durante años se ha hecho del ejercicio práctico de la democracia. El mismo Aristóteles la considero como la forma corrompida del gobierno en donde prevalecía el interés propio sobre el interés general, causando desequilibrios en la polis. Basado en el número de gobernantes más el interés al que sirven, planteo tres formas de gobierno: el gobierno de uno se desdobla en monarquía (buena) y tiranía (mala); el gobierno de pocos en aristocracia (buena) y oligarquía (mala porque es el gobierno de los ricos en su propio beneficio), y el gobierno de muchos politeia (buena) y democracia (mala) (Sartori, 2007:36).

Si bien la democracia ateniense exalto la participación de sus ciudadanos en los asuntos públicos, generando distorsiones cada vez que el ciudadano era de tiempo completo, lo que llevo a crear un hombre desequilibrado y la degeneración de la democracia. No obstante, quien vuelve a exaltar hoy la democracia participativa no recuerda que en la ciudad antigua eran los esclavos los que se dedicaban a trabajar y que la polis se hundió en un torbellino de exceso de política (Sartori, 2007:37). Bajo este contexto, podemos considerar que actualmente el concepto no significa lo mismo que para los antiguos atenienses, es mucho más complejo, en el cual se pueden distinguir al menos tres aspectos fundamentales, el primero como principio



de legitimidad, el segundo como sistema político llamado a resolver el ejercicio del poder y tercero como ideal (Sartori, 2007).

Para Norberto Bobbio, la única manera de entender la democracia es como contraposición a toda forma de gobierno autocrático. La cual se caracteriza por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos. (Bobbio, 2005:24). Desde esta perspectiva, es necesario señalar que el sistema democrático por sí solo, ofrece altas posibilidades de transitar hacia una democracia participativa, aquella en la que la participación ciudadana incluya cualquier forma de acción colectiva, de reivindicación o de respuesta a las convocatorias formuladas desde el gobierno para incidir en las decisiones de política pública. Es decir, la participación ciudadana implica voluntad de incidencia (Parés, 2009, 17), sin embargo, aún sigue pendiente definir el rol que se le quiere asignar frente al gobierno o ante la toma de decisiones públicas (Díaz, 2017).

1.2 Sistema de gobierno, un factor estructural para entender la soberanía

Uno de los componentes sistémicos de la presente investigación, corresponde al sistema de gobierno que caracteriza al estado mexicano, el cual resulta fundamental para entender las posibilidades que un gobierno otorga a sus ciudadanos para la libre asociación y participación en la toma de decisiones de los asuntos públicos o en las decisiones de las instituciones de gobierno.

Ante este escenario el sistema de gobierno permite entender las relaciones entre los diferentes grupos, el manejo del conflicto, así como las decisiones que son adoptadas por el estado sobre los asuntos de interés público. Por lo tanto, el sistema político está definido por un conjunto de interacciones sociales, económicas, culturales que se dan en la sociedad, pero que están relacionadas con un entorno determinado, inputs, outputs y retroalimentación (Vallés, 2003:49). Su comprensión



permite poner de manifiesto la relación permanente entre el entorno y la política, en donde ninguno de los dos puede explicarse por separado.

Para el caso mexicano, es necesario considerar que, si bien el sistema de gobierno es democrático, este es del tipo representativo⁵, con lo cual se establecen restricciones estructurales sobre el ejercicio de gobernar. En este modelo de democracia representativa, los ciudadanos delegan el poder de la toma de decisiones en sus gobernantes quienes han sido electos democráticamente mediante el sufragio.

Tal precisión resulta importante, pues si bien la retórica del discurso gubernamental desde la década de los años ochenta ha sido bajo el concepto de democracia participativa, esto no ha sido materializado en la práctica, favoreciendo un régimen de exclusión del ciudadano y monopolio de la decisión pública por parte de las autoridades (Canto, 2011), poniendo de manifiesto el dilema sobre la representación o participación para transformar este sistema. Sin duda el hecho de atestiguar que es posible hacer las cosas de otra manera, es un factor esperanzador para muchos quienes a simple vista han podido constatar los cambios generados en otros entornos, pero más aún los beneficios para la sociedad, razón por la cual constantemente se llega a idealizar la participación y caer en el error de intentar imponer ciertas acciones en lugares donde los contextos son distintos.

Pero, ¿En una democracia deben tomar decisiones solo unos individuos?, la respuesta es sí, pues un régimen democrático se caracteriza por las atribuciones de este poder (que autorizado por la ley fundamental se vuelve un derecho) a un número muy elevado de miembros del grupo (Bobbio, 2005:25). En este escenario democrático, los individuos que toman las decisiones asumen un papel fundamental en la representación del Estado en la búsqueda del interés general sobre el interés particular, de ahí que muchos gobiernos democráticos no logran satisfacer las necesidades y expectativas de sus ciudadanos pues sus demandas no siempre son

⁵ Tal como lo establece el artículo 40 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



atendidas. De acuerdo a Bobbio, para que exista una definición mínima de democracia no basta ni la atribución del derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy alto de ciudadanos, ni la existencia de reglas procesales de la mayoría (o en el caso extremo de unanimidad). Es necesaria una tercera condición: es indispensable que aquellos que están llamados a decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionarse entre una u otra (Bobbio, 2005:26).

En los sistemas políticos globalizados cada vez más queda de manifiesto que las presiones que se ejercen por el entorno son más determinantes en la configuración del sistema político y por tanto, de los límites establecidos a la propia democracia. Las presiones elitistas, interesadas en crear democracias de baja intensidad que no frenaran la rearticulación capitalista, encontraron en los procesos globalizadores razones para sacar legalmente fuera del proceso electoral facetas amplias de la vida pública (Monedero, 2009:185). Esto trae como consecuencia que la capacidad de la influencia popular en el poder político haya ido disminuyendo a lo largo de la construcción democrática, dando paso a una democracia participativa de corte medieval a una democracia globalizada en donde las instancias globales reclaman obediencia a los poderes nacionales y por tanto, se genera una mayor desarticulación entre la comunidad y el estado, para satisfacer a los intereses globales, lo cual sin duda aleja o limita la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés público.

Por consiguiente, los límites a la participación que un Estado establece a sus ciudadanos, parte de la premisa de responder cómo se pretenden tomar las decisiones colectivas obligatorias para todos los miembros del grupo, independientemente del asunto del cual se trate, lo anterior con el objeto de mantener el orden y hacer prevalecer el interés general sobre los intereses individuales o particulares. Es por ello que resulta necesario establecer quienes son los individuos autorizados para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos serán tomadas, pues incluso las decisiones son tomadas por



individuos que representan a los diferentes grupos, y no por la totalidad de los integrantes.

1.3 El papel del Estado en la construcción de la política de planeación urbana

Comprender la política de planeación urbana iniciada en nuestro país en la década de los setentas como resultado de la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, resulta necesaria para entender la gestión del territorio por parte de las instituciones del Estado. Sin embargo, esta no se limita al establecimiento de elementos de regulación en materia de asentamientos humanos y asignación de usos de suelo como tradicionalmente se ha considerado, pues al ser una acción de gobierno, es necesario orientar su análisis hacia la perspectiva de las políticas públicas o como acción pública, tal como la denominan Pierre Lascoumes y Patrick Le Gales (2014).

En consecuencia, analizar el territorio como parte de los tres elementos que integran al Estado⁶ resulta relevante, al ser el espacio geográfico en donde toda autoridad ejerce la acción de gobernar. Para ello, el Estado dicta instrumentos jurídicos como leyes, reglamentos, a fin de establecer las normas de convivencia y actuación de la sociedad; sin embargo, en el caso de la ordenación territorial también está en juego una manera de definir la gestión gubernamental del territorio (Azuela, 2013:48).

En este sentido la política ha de ser entendida como un efecto de las tensiones y conflictos que afectan a diferentes colectivos sociales; así mismo el sistema político describe una secuencia ideal que permite poner un cierto orden en la pluralidad y diversidad de intervenciones políticas. Además de tener una mejor comprensión de las decisiones que se toman por parte de las autoridades estatales, en donde se muestra a través del entorno y los inputs, el procesamiento que se le otorga a las

⁶ De acuerdo con los conceptos de teoría política, los tres elementos que conforman al Estado, son: población, territorio y soberanía



demandas y apoyos, para procesarlas y producir las decisiones y políticas que asume el Estado.

A partir del reconocimiento de la política como gestión del conflicto social, es que debemos considerarla como una práctica colectiva que los miembros de una comunidad llevan a cabo con la finalidad de regular conflictos entre los diferentes grupos sociales. El origen de los conflictos se sitúa en la existencia de diferencias sociales, que se convierten a menudo en desigualdades en la distribución de recursos y oportunidades para los individuos y grupos, generando una diversidad de reacciones. En este marco de incertidumbre, la política aparece como una respuesta colectiva al desacuerdo (Vallés, 2003:19).

Sin embargo, el fin del Estado es, particularmente, la seguridad, la causa final, fin o designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción sobre si mismos (en la que los vemos vivir formando Estados) es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica; es decir, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra. Como hemos manifestado, es consecuencia necesaria de las pasiones naturales de los hombres, cuando no existe poder visible que los sujete, por temor al castigo, a la realización de sus pactos y a la observancia de las leyes de naturales (Hobbes, 2003:70).

El Estado ha sido definido de múltiples maneras: como árbitro de los conflictos, quien escribe la sociedad con leyes, sustituye la venganza privada, y el que busca gobernar a los ingobernables, el que detenta el monopolio de la violencia legítima. No es una cosa natural, que se encuentre dada, que se ha creado sola o que no puede ser transformada, por tanto, es una construcción artificial e institución por todas las personas de la sociedad. Es una proyección de la sociedad en donde todos son responsables de su construcción, sería la encarnación de un estadio superior del individuo que ha sabido ceder su soberanía individual por una más alta, abstracta y poderosa (Hernández, 2016:30).



El factor que garantice la toma de decisiones en la búsqueda del bien común, para lo cual es necesario considerar cuál es su función social y reguladora en los asuntos públicos y como garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Pero como atender las demandas provenientes de los diferentes grupos sociales, con intereses y poderes diferenciados, en donde siempre prevalece el más fuerte. Por naturaleza los individuos aman el dominio sobre los demás, tal como lo ha puesto de manifiesto el Leviatán de Hobbes.

Derivado de lo anterior, es necesario comprender a que responde la política urbana como acción pública, en las sociedades contemporáneas, debido al reto que representa el gobierno y administración de las ciudades, esta ha dejado de ser una atribución exclusiva del Estado y del gobierno, pese a que nuestro marco jurídico conserva una visión centralista y e incluso autoritaria tanto en la teoría como en la práctica, olvidando que la acción de gobernar en sociedades llamadas democráticas es hoy más que nunca un ejercicio colectivo, lo que sin lugar a dudas representará una transformación del Estado.

1.4 La planeación urbana como asunto de interés publico

A partir de la importancia que la planeación urbana supone al interior del territorio, no como instrumento de regulación, sino como la herramienta que busca influir en los procesos de desarrollo socioeconómicos en busca del Desarrollo (Azuela, 2009), es necesario replantearnos en el contexto actual, los efectos que esta tiene en el proceso de configuración de la ciudad. Resulta indudable que aun en la actualidad, el proceso de planeación urbana siga dependiendo de la intervención del Estado, politizando las problemáticas urbanas, a fin de asegurar la máxima producción y garantizar los intereses de la clase social dominante (Castells, 1974).

Sin embargo, el planteamiento que aquí se presenta, es poder revalorar, que las regulaciones urbanas producidas a partir de la implementación de los instrumentos



de planeación urbana, como lo son los programas de desarrollo urbano, producen directa o indirectamente un efecto normativo (Melé, 2016). Los cuales son materializados a través de las llamadas cargas urbanísticas⁷, a través de actos administrativos, como son licencias de uso de suelo o de construcción, las cuales en algunos casos son trasladados al campo judicial, por aquellos que consideran violentados sus derechos por los instrumentos de ordenación o específicamente por las reglas que en ellos se establecen.

Considerando lo anterior, y dados los impactos que las regulaciones urbanas producen sobre el territorio, así como de la observancia cada vez mayor del proceso de planeación urbana, resulta necesario, considerarlo como un asunto de interés público que debe ser estructurado por las instituciones del Estado como un problema público, al ser un conjunto de ideas, valores y percepciones empaquetados y presentados como susceptibles de atención gubernamental (Casar y Maldonado, 2008).

Por tanto, considerar la planeación urbana como un problema público, implica observarlo como una situación que produce una insatisfacción en la ciudadanía y que requiere de una solución pública, es decir, una solución por parte del gobierno (Anderson, 2003). Al mismo tiempo, dicho problema público, afecta a un gran número de personas y tiene amplios efectos, incluyendo consecuencias a personas que no están directamente relacionadas con este (Cobb, 1994). Una vez reconocido, este podrá ser ingresado a la Agenda de gobierno para buscar acciones que puedan resolverlo.

Al ser las políticas públicas, un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público (Aguilar, 2016), resulta necesario en primer lugar la definición del problema público al cual se pretende dar atención a través de las instituciones gubernamentales. Lo anterior

⁷ Las cargas urbanísticas, según Gerardo Gómez, son aquellas obligaciones de dar, hacer o no hacer que impone la normatividad urbana a cargo del desarrollador de un proyecto inmobiliario específico.



significa, transparentar la forma en como el gobierno prioriza sus acciones, pero sobre todo la forma mediante la cual toma las decisiones, situación que se evidencia durante el proceso de planeación, al determinar el cambio de usos de suelo, el incremento de las densidades o la implantación de nuevos proyectos que por su actividad o escala pueden suponer impactos y conflictos urbanos en el territorio.

Sin embargo, dados los diversos intereses económicos y sociales que se materializan en el territorio, así como el alcance jurídico de los instrumentos de planeación, es necesario reconocer que en la mayoría de las ocasiones el interés económico o político, sienta sus bases a costa de la colectividad, utilizando los instrumentos normativos para legalizar las acciones sobre este.

En este sentido se han atendido intereses que en la mayoría de los casos han respondido a las agendas políticas o de gobierno de las autoridades en turno, y no como resultado a la atención de las demandas que la ciudadanía busca posicionar, para ser atendidas por parte de sus autoridades, a través de la llamada agenda pública (Casar y Maldonado, 2008). Resulta necesario enfatizar, que el poder de decisión que han ejercido las autoridades de gobierno en materia territorial presenta una base jurídica que supera la realización de instrumentos de normativos, pues lo que se determina en ellos, es la definición de la gestión gubernamental y uno de los soportes de la soberanía del Estado, es decir, el territorio (Azuela, 2009).

En consecuencia, la planeación urbana requieren ser construidas de manera distinta a como se realizan actualmente, lo que implica en un primer momento compartir la toma de decisiones sobre la planeación del territorio de manera conjunta sociedad y autoridades, lo cual requiere considerar elementos más estructurales en la forma de gobernar. Por esta razón el enfoque de las políticas públicas es una alternativa para lograrlo, al ser consideradas un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía (Aguilar, 2016).



1.5 Interlocución de gobierno y sociedad como base de la participación ciudadana

Favorecer la interlocución entre gobierno y sociedad desde un inicio del proceso de planeación, resulta fundamental para la identificación de los problemas públicos asociados al territorio, con lo cual se hace necesario el reconocimiento mutuo entre gobierno y sociedad, pues de ello dependerá la incorporación de los distintos grupos sociales durante todo el proceso del diseño de la política pública, es decir *Ex ante*, *in tempo* y *ex post*. En este sentido, Mayntz (2000) propone ir construyendo condiciones para un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción del Estado y los actores no estatales, es decir, transitar hacia un nuevo modelo de gobierno definido como gobernanza, en donde el proceso de la conducción de la sociedad es compartido entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales en Co-Gobierno. (Aguilar, 2010)

Tal situación supone iniciar procesos de interlocución que garanticen la identificación de los actores sociales y sectores no gubernamentales involucrados en la definición y solución de los problemas en el territorio, así como legitimar la representatividad de todos estos durante el proceso de planeación urbana a través de modelo negociado lo cual implicará procesos de consulta pública largos y costosos, pero que garantizan la aceptación de los proyectos por parte de la comunidad (Flores, 2010).

En este sentido, el fortalecimiento de la participación ciudadana representa un factor fundamental para establecer la interlocución entre gobierno y sociedad durante el proceso de planeación urbana, entendida esta participación ciudadana como la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales), pero con reglas claras, las cuales deben regir las relaciones de los actores involucrados en estos procesos (Ziccardi, 2004).

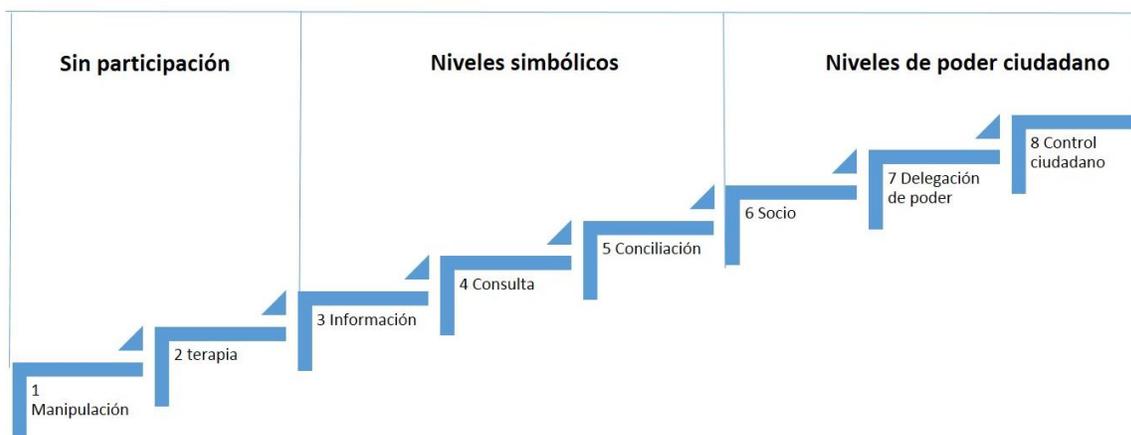
Dicho de otra manera, es hacer que el ciudadano que no ostenta cargos públicos



comparta las decisiones sobre los asuntos que les afectan en coordinación con los actores gubernamentales y puedan incidir en ellas (Díaz, 2015), pudiendo ser estos asuntos los cambios de usos de suelo o en la definición de proyectos que afectaran de manera directa o indirecta su entorno local.

Para lograr lo anterior Arnestein (1969) propone ocho niveles para entender la participación o no participación, los cuales se clasifican en niveles simbólicos, niveles de poder ciudadano y niveles sin participación, lo cuales establecen diferentes objetivos por parte de las instituciones de gobierno y por consecuencia plantean impactos diferenciados de la participación ciudadana. (Figura 2)

Figura 2 Niveles de Participación



Fuente: Elaboración propia con base en la escalera de la participación de Arnestein (1969).

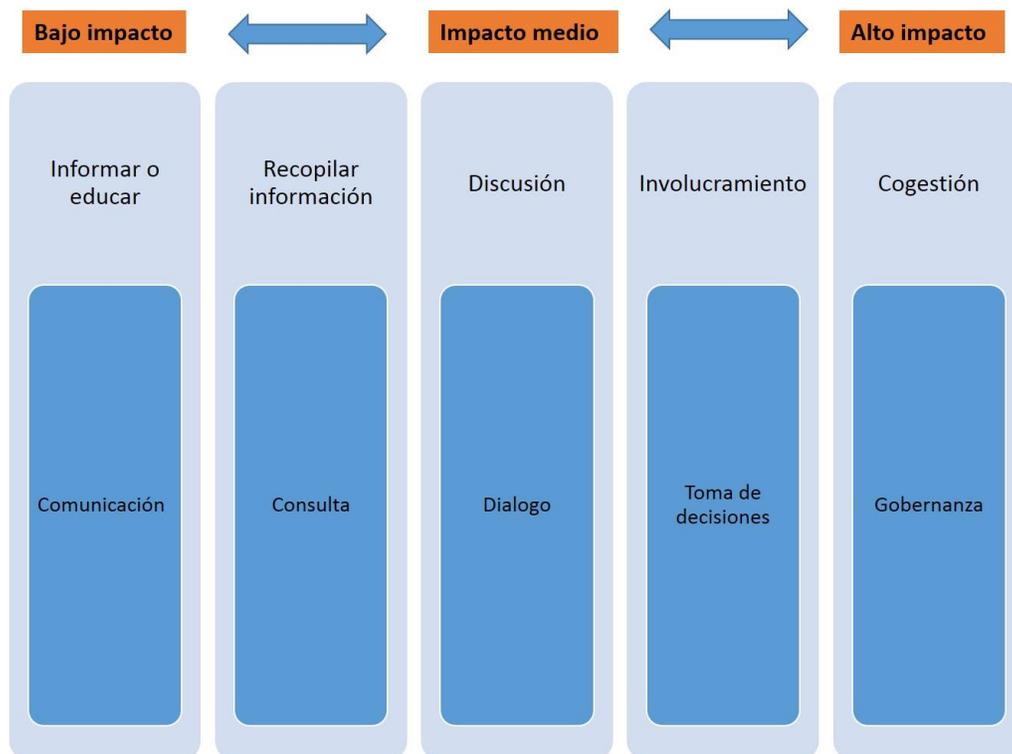
Al respecto, Díaz (2015) establece cinco dimensiones para diseñar la oferta participativa, las cuales son: profundidad que establece cuanto poder transferir, extensión para determinar a quienes convocar, formato para establecer los modos de comunicación, consecuencias para definir si estas serán vinculantes o no y finalmente los ámbitos que determinan los temas y momentos durante el ciclo de la política en los cuales se deberá participar.

A partir de las relaciones entre objetivos y profundidad de la oferta participativa establecida por las instituciones del Estado, será posible establecer el impacto que



estas generan, situación que nos plantea que las practicas conocidas en el contexto local se ubican en los niveles simbólicos o de bajo impacto, al no pasar de la consulta y su falta de vinculación en la toma de decisiones. (Figura 3)

Figura 3 Relación de Impactos – Objetivos – Profundidad de la participación



Fuente: Elaboración con base en el modelo de Díaz (2015).

1.6 El modelo participativo colombiano

Uno de los casos de éxito a nivel latinoamericano respecto a la participación ciudadana es el colombiano, el cual desde la década de los noventas ha tenido un proceso evolutivo acelerado, siendo un referente a nivel internacional derivado de los resultados obtenidos, llevándolo a ser un ejemplo de referencia en el contexto latinoamericano. Sin embargo, es necesario poder contextualizar e identificar las características particulares de orden estructural que hacen posible dicho cambio, toda vez que existen una serie de factores legales, institucionales y sociales que hacen posible realizar transformaciones de tal magnitud.



Lo anterior resulta fundamental para poder comprender como funcional el sistema de participación ciudadana sobre el cual es posible hacer incidir a la sociedad en las decisiones del Estado, y no solo como receptor de decisiones ya tomadas de manera centralista y vertical. Por tanto, se pretende analizar dos aspectos del caso colombiano: soberanía y marco jurídico, los cuales permitirán identificar las diferencias estructurales que hacen posible el éxito colombiano (Figura 4)

Figura 4 Esquema de análisis de la participación ciudadana colombiana



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

1.7.1 Soberanía colombiana y autoridad

Un elemento estructural que determina la política gubernamental, es la forma de gobierno que caracteriza a las diferentes naciones, al ser esta la que determina cómo y quienes ejercerán la soberanía nacional, entendida esta como la autoridad suprema del poder público, de ahí la importancia de determinar en quien o en quienes recae el poder de la toma de decisiones. Para el caso de la nación colombiana, es necesario comprender lo que señala el artículo 1 de la Constitución, el cual señala lo siguiente:



“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.” (Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 1. 20 de Julio de 1991 (Colombia))

Como consecuencia de lo anterior se destacan tres elementos, el primero, corresponde a las características de un estado social de derecho, el cual legitima de manera integral la intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales; el segundo, corresponde a una democracia participativa y pluralista, lo cual implica que las decisiones del Estado no se toman necesariamente única y exclusivamente por los representantes elegidos mediante voto, ni mucho menos depende de la voluntad de quienes ostentan el poder público; un tercer elemento corresponde a los conceptos de solidaridad e interés público, lo cual hacen alusión en un primer momento a la construcción de lo colectivo, más allá de limitarse al individualismo, y quizás lo más importante es la búsqueda del interés general, no solo como una obligación del Estado, sino como una construcción colectiva que corresponde a sociedad y gobierno. Lo anterior se complementa con lo señalado en el artículo tercero de la Constitución en el cual se señala en quien reside la soberanía, al igual que el cómo y a través de quien se ejercerá el poder público.

“La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El Pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.” (Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 3. 20 de Julio de 1991 (Colombia))

Si bien, al igual que en otros países la soberanía reside en el pueblo y del cual emana el poder público, la forma de ejercerla es completamente distinta, ya que abre dos posibilidades, ejercerla de forma directa o a través de sus representantes, con lo cual se le otorga al pueblo el poder de incidir de manera directa en los asuntos



públicos, así como hacer uso del poder público. Tal situación no es cosa menor, toda vez que representa el punto de partida de cómo se gobierna a la población y al territorio, brindando la posibilidad a instituciones y ciudadanos de actuar de manera diferente en la atención de los asuntos públicos, con la intención de que prevalezca el interés general y no de los poderes facticos.

1.7.2 Base jurídica y normativa de la participación ciudadana colombiana

El marco normativo colombiano que promueve y resguarda el derecho a la participación ciudadana está conformado por tres leyes, las cuales dan soporte a la participación de la sociedad de forma plural: la Constitución Política de Colombia, Ley 134 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana y la ley 1757 de Participación Ciudadana.

Dicho marco jurídico, parte de considerar a la participación ciudadana como un derecho de los ciudadanos colombianos, el cual otorga deberes y obligaciones para poder incidir en los asuntos públicos y cotidianos de manera permanente en coordinación con las instituciones gubernamentales; así también especifica deberes que deberá cumplir el Estado para promover, garantizar, acompañar, proteger e implementar instancias de participación, a fin de lograr una coordinación entre Estado y sociedad.

Este marco de regulación integra mecanismos, herramientas e instancias para garantizar a la ciudadanía el derecho a participar, lo cual se da a través de tres aspectos fundamentales: los mecanismos de participación ciudadana directa, la rendición de cuentas y la contraloría social; y la coordinación para la participación ciudadana.

Con lo anterior, se pone de manifiesto que la participación ciudadana colombiana no se limita al ejercicio de emitir un voto para elegir a sus gobernantes en la jornada electoral, por el contrario se brinda mayor posibilidad de incidencia directa a los



ciudadanos en los asuntos públicos. Los mecanismos de participación ciudadana directa, hacen referencia a las diferentes modalidades de participación ciudadana, especificando la conformación, ejercicio y control del poder político a través del voto de los ciudadanos, los cuales pueden tener origen popular o de las autoridades públicas.

Siendo los mecanismos de origen popular, la iniciativa legislativa, el cabildo abierto y la revocación de mandato; por su parte, el mecanismo proveniente de la autoridad pública es el plebiscito; y los mecanismos mixtos son el referéndum y la consulta popular. Todos estos, además de presentar reglas comunes y específicas para su puesta en marcha, pueden ser promovidos por cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político; por un número no inferior al 5 x mil del censo electoral; así como por un solo ciudadano sin necesidad de contar con apoyos ciudadanos.

La rendición pública de cuentas y el control social es un proceso mediante el cual las diversas entidades de la administración informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión, logrando generar transparencia de la administración mediante un lenguaje sencillo y comprensible para el ciudadano, asegurando el acceso a la información, así como el dialogo a través de diversos espacios como foros, mesas de trabajo, reuniones zonales, audiencias públicas, ferias de gestión y espacios de difusión masiva.

El control social representa el derecho y deber de los ciudadanos a participar en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados, mismo que se realiza a través de juntas de vigilancia, comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios y auditorias ciudadanas, con lo que se garantiza el derecho constitucional a la participación de los ciudadanos.

Otro de los espacios de participación ciudadana son los presupuestos participativos, en donde los gobiernos podrán definir en coordinación con la ciudadanía la



orientación que se dará a un porcentaje de los ingresos municipales de libre destino, sin interferir en las labores operativas de las entidades de gobierno, fortaleciendo las relaciones entre estado y sociedad. Si bien las entidades deben definir los rubros del presupuesto y estos únicamente son en relación con los recursos de libre destino, es a través de estos espacios de dialogo en donde se definen acuerdos entre los gobiernos y los ciudadanos a una escala de intervención municipal, dando posibilidad a que el ciudadano pueda resolver sus problemáticas cotidianas.

En relación a la coordinación para la participación ciudadana, el marco jurídico garantiza tres aspectos relevantes: primero define políticas de participación en todos los niveles territoriales, al establecer la obligación de incluir en todo plan de desarrollo medidas específicas para la participación ciudadana en las decisiones que le afectan, además de la obligación de apoyar a las diferentes formas de organización de la sociedad.

Así también, crearon instituciones específicas para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la promoción de la participación ciudadana, pasando de la intención a los hechos, entre los que se encuentran los consejos de participación y el Sistema Nacional de Participación, dándole relevancia a nivel nacional. Este representa el dispositivo que articula a las diversas instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de participación, conformado por los diferentes niveles departamentales, municipales, distritales y locales de participación ciudadana, cabe señalar que en Colombia existen 125 espacios institucionales de participación de la población, sectoriales y territoriales, correspondientes a diversos ámbitos perfectamente definidos, normados por leyes específicas, existiendo claridad en el objetivo de cada uno de estos espacios.

Definiendo el carácter del mismo, sea social o mixto, así como su referente territorial de intervención y el alcance que tiene cada uno de estos, pudiendo ser de consulta, fiscalización, concertación, información, gestión, iniciativa y decisión, con lo cual se tiene perfectamente regulado el alcance y delimitación de la sociedad en los



diferentes asuntos de interés público, reduciendo el conflicto entre sociedad y gobierno.

Finalmente, cabe destacar que la legislación colombiana en materia de participación, también considera los gastos que representa promover la participación ciudadana, en donde la ley 1757 garantiza los recursos para la promoción y el ejercicio de la participación ciudadana, a través de la existencia de un fondo para la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia, en donde participan los diversos entes territoriales y se permite la obtención de recursos a través de cooperación internacional, del sector privado y demás entidades públicas de orden nacional.



Capítulo 2 El proceso jurídico de la planeación urbana en el contexto local

El propósito de este capítulo es comprender el marco jurídico que regula el Sistema y la elaboración de los instrumentos de planeación urbana, así como su vinculación con la participación ciudadana durante el proceso, para lo cual se describen los niveles o ámbitos territoriales de planeación, el procedimiento de elaboración de los instrumentos, los espacios de participación, el método de selección de los representantes y las atribuciones otorgadas a los ciudadanos, a fin de evidenciar como se elaboran estos instrumentos y la importancia que representa la legislación para otorgar mayores posibilidades de incidencia a la participación ciudadana.

2.1 Estructuración y marco jurídico de la planeación urbana en México

A partir del hecho, de que el territorio constituye uno de los tres elementos que conforman al Estado, resulta imprescindible su análisis para comprender las reglas básicas de convivencia que caracterizan a determinada sociedad, no solo como el marco de regulaciones sociales, sino como expresión misma del modelo de gobierno que se ejercer por parte de las autoridades, definiendo la gestión gubernamental y uno de los soportes de la soberanía del Estado, es decir el territorio (Azuela, 2009).

Por esto, el marco jurídico representa la base de actuación del Estado y las instituciones que la conforman, en donde todo acto administrativo emanado desde las instituciones deberá estar fundado y motivado⁸ con base a derecho y no ser resultado de consideraciones subjetivas por parte de los gobernantes o servidores públicos en turno, en eso radica fundamentalmente la importancia de las leyes para las instituciones de gobierno y los ciudadanos.

En México, la década de los setentas representó un parte aguas para la planeación

⁸ Tal como lo señala el artículo 3 fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo



urbana a nivel nacional, situación que durante las últimas cuatro décadas el gobierno mexicano ha tratado de consolidar para regular y administrar el territorio nacional. Asimismo, los esfuerzos complementarios que se fueron desarrollando en años posteriores durante los sexenios de los entonces presidentes de la republica José Guillermo López Portillo y Pacheco, así como de Miguel de la Madrid Hurtado, para fortalecer e integrar el marco normativo en materia de planificación territorial, lejos de ayudar han venido conformando un régimen cada vez más caótico, en la medida en que no se han resuelto las contradicciones entre diferentes modelos de planeación (Azuela,2013).

Por lo cual, fueron generadas tres leyes federales para incidir en la planeación y regulación del territorio, la primera corresponde a la Ley General de Asentamientos Humanos⁹ (LGAH) publicada en 1976 y actualizada en 2016, en la cual se enfoca nuestro objeto de investigación, es decir la planeación urbana; la segunda normativa, está representada por la Ley de Planeación (LP) de 1983 y finalmente la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) de 1988, las cuales en su conjunto conforman el cuerpo jurídico básico de la regulación territorial en México. (Figura 5)

Figura 5 *Ámbito de regulación territorial de las leyes en México*



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de la normativa federal.

⁹ Actualizada el 28 de Noviembre del 2016 con el nombre de Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.



En otras palabras, con la publicación de la leyes previamente referidas, se instauró una visión fragmentada del territorio en el ámbito jurídico, al dividir lo urbano y lo rural; estableciendo reglas particulares para su atención y planeación sin considerar que las relaciones ambientales, sociales, económicas y funcionales que se desarrollan en el territorio forman parte de una sola unidad, la cual resulta indivisible desde el enfoque de la planeación en su concepto más amplio.

De manera particular, la LGAH estableció dos conceptos clave para la atención en su ámbito de actuación territorial, el primero fue el de Asentamientos Humanos, y el segundo corresponde al de Centro de Población (CP), cuyo objetivo fue definir las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los CP, así como para determinar los usos, reservas y destinos de áreas y predios al interior de las áreas urbanas, siendo los Programas de Desarrollo Urbano (PDU) los instrumentos de planeación mediante los cuales se pretende lograr dichos objetivos, mismos que son objeto de la presente investigación.

De la misma forma, con la publicación de la LP, se establecieron las normas y principios básicos para la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar las funciones de la administración pública federal, sin embargo, estas están referidas exclusivamente a las actividades en materia de regulación y promoción en materia económica, social, política y cultural que se pretenden localizar al interior del territorio, dejando fuera los temas de carácter urbano, toda vez que estos han sido asignados a la LGAH.

En lo que respecta a la LGEEPA, esta tiene como finalidad la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente en el territorio nacional¹⁰ y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción; estableciendo las bases para una nueva figura de planeación distinta a la urbana, es decir, el ordenamiento ecológico del territorio. Entendido como el

¹⁰ De acuerdo al artículo 43 constitucional, se encuentra integrado por las entidades federativas, islas, arrecifes, cayos, plataformas continental, zócalos submarinos, las aguas de los mares territoriales que fija el derecho internacional y el espacio situado sobre el territorio nacional



proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso de suelo y el manejo de los recursos naturales, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente fuera de los centros de población, toda vez que dicha regulación no se encuentra considerada en los PDU.

Sin embargo, lejos de lograr su integración, se ha incrementado la confusión en tres aspectos fundamentales: el concepto territorial, las atribuciones otorgadas a cada uno de los tres órdenes de gobierno, así como el territorio y ámbito de actuación y aplicación del marco jurídico, lo anterior como resultado de las diferentes perspectivas disciplinarias que han marcado el marco legislativo (Azuela, 2009). (Figura 6)

Figura 6 Instrumentos de planeación que regulan la gestión del territorio



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de la normativa federal.



2.1.1. Niveles o ámbitos territoriales de los instrumentos de planeación urbana

Como se mencionó en el punto anterior, la presente investigación centra su análisis en el proceso de planeación urbana, por lo cual es necesario comprender los diferentes niveles que integran el Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano¹¹ (LGAHOTDU), identificando a las autoridades responsables de elaborar cada uno de los instrumentos normativos según su ámbito territorial.

Bajo este modelo, la planeación urbana mexicana presenta una estructura vertical *Top-down* en donde concurren los tres órdenes de gobierno, siendo responsabilidad de la federación la elaboración de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) y el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU), mismos que representan los instrumentos de planeación urbana de primer nivel y sobre los cuales deberán ajustarse los programas de segundo y tercer nivel a través de los dictámenes de validación y congruencia correspondientes. (Figura 7)

En un segundo nivel se encuentran los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; los programas regionales, subregionales; conurbados y sectoriales, siendo responsabilidad de los gobiernos estatales su elaboración y aprobación. En lo que respecta a los programas metropolitanos, estos son un caso atípico en la legislación mexicana, pues al no existir un gobierno metropolitano, la responsabilidad de la planeación de las zonas metropolitanas es compartida por los tres órdenes de gobierno.

En el tercer nivel se encuentran los instrumentos de planeación urbana responsabilidad de los ayuntamientos, en donde se ubican los programas municipales y sobre el cual se encuentra enfocado el análisis de nuestro caso de

¹¹ La cual como se mencionó anteriormente sustituye a la Ley General de Asentamiento Humanos publicada inicialmente en 1976 y actualizada en 1993.



estudio; asimismo se encuentran ubicados los programas parciales y los esquemas simplificados de planeación. Además, este nivel de planeación presenta una particularidad que no se encuentra en los niveles superiores, al estar condicionado a la obtención de un dictamen de congruencia emitido por el orden jerárquico superior, dicho en otras palabras, su aprobación ante el Cabildo municipal se encuentra sujeta a la obtención de un dictamen otorgado por la autoridad estatal.

Este dictamen tiene como objetivo, establecer la congruencia con los niveles superiores de planeación, en apego a lo establecido en el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y al marco básico de referencia que señale la federación a través de los instrumentos de planeación ella elabore, con lo cual se afirma el modelo vertical *Top-down* que existe en el caso mexicano.

Figura 7 Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016).

2.1.2 Procedimiento para la elaboración de los instrumentos de planeación

Tomando como marco de referencia la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), las legislaturas de



cada entidad federativa han publicado sus leyes locales en la materia, siendo la Ley de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Puebla¹² (LDUOTEP), la que establece el procedimiento para la elaboración o actualización de los instrumentos de planeación, así como los mecanismos y procedimientos para la incorporación de la participación de la ciudadanía durante el proceso.

Al respecto, el artículo 54 de la LDUOTEP establece el procedimiento mediante el cual deberán formularse los programas de desarrollo urbano (objeto de esta investigación), el cual consta de seis pasos básicos: 1) Solicitud de asesoría al gobierno del estado; 2) Elaboración y envío de anteproyecto al Consejo según el ámbito territorial; 3) Publicación y difusión del anteproyecto en un periódico de circulación local, convocando a los interesados a emitir su opinión; 4) Audiencias públicas para que los interesados presenten por escrito sus comentarios al anteproyecto; 5) Incorporación de comentarios procedentes al anteproyecto y 6) Elaboración del Proyecto final y solicitud de dictamen de congruencia ante el gobierno estatal. (Figura 8)

Figura 8 Procedimiento para la elaboración del Programa Municipal de Desarrollo Urbano



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla.

¹² La cual sustituye a la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable para el Estado de Puebla publicada el 26 de marzo de 2003.



Sin embargo, el procedimiento que deben cumplir los programas de desarrollo urbano para obtener su validez jurídica y con ello poder emitir las licencias de uso de suelo, es mucho más extenso, al ampliarse los requisitos que deberán cumplir las autoridades que los elaboran. Es decir, adicional a los pasos anteriormente señalados, es necesario contar con: a) Aprobación de los trabajos por parte del Cabildo; b) Obtención del dictamen de congruencia emitido por la autoridad estatal; c) Aprobación del Proyecto final por el Cabildo; d) Publicación del Programa en el Periódico Oficial del Estado; e) Inscripción del Programa en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y f) Difusión amplia del programa. (Figura 9)

Figura 9 Procedimiento para validar jurídicamente el Programa de Desarrollo Urbano



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla.

Del procedimiento anterior, es posible observar dos aspectos relevantes, el primero, que la responsabilidad de elaborar el anteproyecto corresponde a la autoridad, la cual no está obligada a incorporar a los ciudadanos durante la elaboración del anteproyecto; y la segunda es que a partir de este momento, la propuesta de planeación puede hacerse del dominio público, primero hacia los integrantes del consejo y posteriormente hacia la sociedad en general durante las etapas de publicación de la consulta y audiencias públicas, siendo en estas etapas cuando podrán recibirse propuestas por escrito de parte de todos los interesados.



Adicionalmente, la LDUOTEP presenta algunos vacíos jurídicos que resultan relevantes durante el proceso, uno de ellos es que no define el contenido del anteproyecto y cuanto este puede diferir de la versión final que se aprueba, lo cual permite a la autoridad, enviar al consejo y publicar un documento que carezca de la totalidad de la información, es decir la zonificación primaria y secundaria, la tabla de compatibilidades y el capítulo normativo, los cuales representan elementos fundamentales para conocer las transformaciones que se pretenden en el territorio y con ello emitir opinión.

De la misma forma, el periodo de duración de la convocatoria pública para que la ciudadanía emita opinión, no se encuentra regulada, así como el número mínimo de audiencias públicas necesarias para la discusión del anteproyecto, brindando a la autoridad en turno la posibilidad de manejar la convocatoria y audiencias de manera discrecional, lo que supone una limitante para lograr legitimidad del proceso.

Además, las atribuciones otorgadas al consejo y la sociedad en general, es limitada a la emisión de opiniones, con lo cual su participación durante el proceso no es vinculante para la toma de decisiones, pues aunque existe la posibilidad de emitir opiniones de forma escrita, es la autoridad quien determina en última instancia la procedencia o no de los comentarios expresados durante la consulta.

2.1.3 Espacios institucionalizados de participación ciudadana y selección de representantes

Una vez que ha quedado clara la función rectora del Estado en el proceso de planeación urbana, el segundo paso es determinar cuáles son los mecanismos establecidos por las instituciones para promover la participación ciudadana, así como el método de selección de los representantes provenientes de los diversos sectores de la sociedad, haciendo necesario clarificar en términos conceptuales y jurídicos ¿Qué tan diverso? y ¿Cuáles sectores?.



Para mejor comprensión de lo anterior, cabe señalar que, aun cuando la consulta a la sociedad y el involucramiento de los diversos sectores es un discurso recurrente en los textos jurídicos, estas intenciones son mencionados de manera general, al menos así lo demuestra la normativa federal, la cual otorga a los congresos locales la facultad para determinar las particularidades de cómo deberá realizarse la participación ciudadana, perdiendo en muchos de los casos la oportunidad de innovar, pues las leyes locales se vuelven copia fiel de las leyes federales.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 92 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), es responsabilidad de los tres órdenes de gobierno promover la participación ciudadana en todas las etapas¹³ del proceso de planeación del desarrollo urbano, lo que resulta una novedad respecto a la ley de 1993. En consecuencia, la LGAHOTDU plantea una nueva forma de acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas en materia de planeación urbana.

No obstante, es importante enfatizar que en materia de participación, el objetivo de la LGAHOTDU es asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano, lo que no equivale a otorgar a los ciudadanos el poder ser un contrapeso a las instituciones de gobierno durante el proceso de planeación y la toma de decisiones urbanas.

Es así que se crean órganos deliberativos y auxiliares, los cuales son definidos¹⁴ por la propia ley según el ámbito de actuación territorial del cual se trate, pero que independientemente de su nivel presentan tres limitaciones básicas: 1) las atribuciones otorgadas; 2) el método de selección de sus participantes y 3) pluralidad y representatividad de los sectores participantes. La primera de estas

¹³ Estas "etapas" no se encuentran definidas por la ley, ni se especifica si corresponden a las etapas del proceso de elaboración de los instrumentos de planeación, en cuyo caso es necesario establecer la diferencia jurídica y conceptual.

¹⁴ Adicional al Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se encuentran los consejos estatales, las comisiones metropolitanas y de conurbaciones, así como los consejos municipales, teniendo su fundamentación jurídica en los artículos 14 y 19 de la LGAHOTDU.



limitaciones, consiste en otorgar atribuciones de para conocer, opinar y proponer, con lo cual no se garantiza la vinculación e incidencia de las opiniones ciudadanas en la toma de decisiones.

La segunda de las limitaciones consiste en otorga a los titulares¹⁵ de las instituciones responsables de la planeación urbana, la organización e integración del consejo, incluyendo la determinación del número de representantes, con lo cual se otorga a los servidores públicos la posibilidad de incorporar actores afines a los gobiernos en turno. La tercera limitante consiste en la falta de definición jurídica de la pluralidad y representatividad de los sectores, toda vez que la propia ley orienta la integración de sectores específicos como lo son los colegios de profesionistas, instituciones académicas, órganos empresariales del sector y expertos, los cuales no necesariamente representan los intereses de la colectividad, adicionalmente se excluyen otras formas de representación como las mesas vecinales, los colectivos, organizaciones barriales e incluso la participación individual.

Por consiguiente, es posible apreciar tres características en la conformación de los consejos independientemente del ámbito territorial del que se trate: 1) Mayoría de servidores públicos; 2) incorporación de sectores afines al gobierno en turno y 3) atribuciones limitadas. Resultado de lo anterior es posible establecer combinaciones de estas tres características, las cuales siempre permitirán a las instituciones del Estado mantener el control de los espacios de representación.

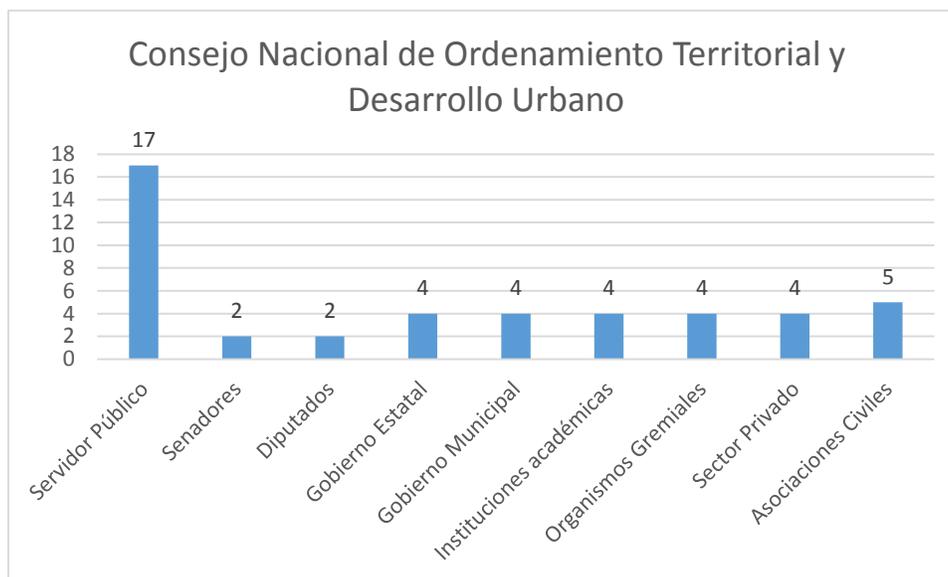
Un ejemplo de lo anterior es el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el cual presenta las siguientes características: 1) Mayoría de servidores públicos; 2) atribuciones limitadas a conocer y emitir opinión sobre las propuestas que se presenten en el consejo; 3) incorporación de representantes del poder legislativo, 4) incorporación de otros niveles de gobierno (Estatal y municipal) y 5) limitada pluralidad, derivado de lo anterior no es posible considerar que dicho

¹⁵ En el caso de los consejos municipales, es una atribución otorgada a los presidentes municipales, quienes además de presidir el consejo, pueden invitar a los representantes que ellos consideren necesario.



consejo cumpla con los principios de pluralidad y de ser un espacio de participación ciudadana desde el punto de vista conceptual. (Grafica 1)

Gráfica 1 Estructura del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano



Fuente: Elaboración propia con base en el acta de la primera Sesión Ordinaria 2019 del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de fecha 08 de octubre de 2019.

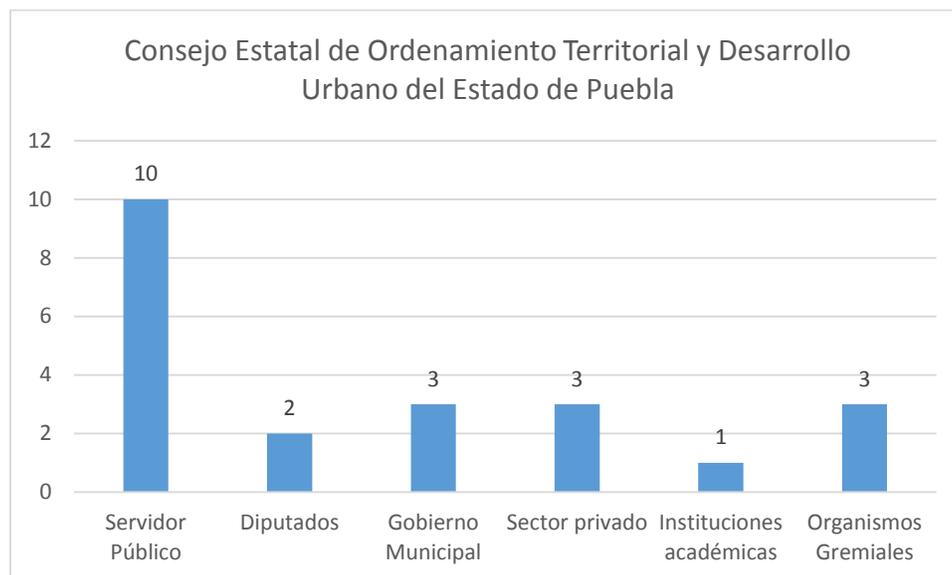
De la misma forma, el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla, presenta características similares: 1) mayoría de servidores públicos; 2) atribuciones para la emisión de opinión; 3) incorporación de representantes del poder legislativo; 4) incorporación de representantes de otro nivel de gobierno; 5) limitada pluralidad, derivado de lo anterior tampoco es posible considerar a este consejo como un espacio de participación ciudadana desde un enfoque conceptual, sin embargo al igual que el Consejo Nacional estos son legales debido a que cumple las características que señala la LGAHOTDU. (Grafica 2)

De esta manera, se ratifica la visión centralista y se garantiza que los intereses del Estado prevalezcan por encima de los intereses particulares o de la colectividad, pues aun cuando los ciudadanos emitan opiniones negativas respecto a ciertas acciones, la última decisión recae en las instituciones, aun a costo de generar



conflicto y enfrentamiento con los diversos sectores de la sociedad, situación que resulta contraria a la construcción de gobernanza.

Gráfica 2 Estructura del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla



Fuente: Elaboración propia con base en el acta de instalación del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de fecha 05 de marzo de 2020.

2.2 El marco jurídico que sustenta la participación ciudadana en México

En nuestro país, el marco legal que regula el derecho que tienen los ciudadanos a participar en el proceso de planeación se encuentra contenido en nuestra carta magna, la cual hace mención en el artículo 26 inciso A párrafo II, que la planeación será democrática y deliberativa. Sin embargo, también establece que esta se hará mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, la cual además recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Por su parte el párrafo III del artículo anteriormente señalado, establece que la Ley facultara al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, así como los criterios para la formulación, instrumentación,



control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Como resultado de lo anterior, el derecho que otorga el marco jurídico a los ciudadanos en general, es el derecho a participar y ser consultado, siempre y cuando sea en los términos que el ejecutivo señale y sean establecidos en la ley, lo cual resulta una incongruencia. Es decir, los procedimientos de participación y consulta en el sistema nacional de planeación democrática no requieren la participación y la consulta de la sociedad, toda vez que esta se dará por la voluntad del ejecutivo. Uno de los grandes problemas que presenta el marco jurídico es el concepto de la participación ciudadana, donde existen cinco conceptos que aparecen con mayor frecuencia en la constitución los cuales son: participación, participación de la ciudadanía, participación ciudadana y vecinal, participación del pueblo y participación de los sectores social y privado. Lo anterior es relevante debido a que no se determina si estos son sinónimos en términos jurídicos o presentan alguna particularidad en cuanto a su composición y por tanto como sujeto de derechos legales.

Otro elemento a destacar en nuestra constitución, son los temas en donde se deberá fomentar la participación, los cuales corresponden a la planeación democrática, las zonas indígenas, el acceso al agua, acceso a la cultura, la cultura física y el deporte, el turismo, así como la pesca y la acuicultura, temas que se encuentran perfectamente definidos en la constitución. De igual manera a nivel constitucional se hace mención de tres conceptos relevantes para materializar la participación, el primero corresponde a los mecanismos de participación, sin especificar qué se entiende por mecanismos o cuales son estos, el segundo hace referencia a los procedimientos de participación, sin especificar cuáles son, o en donde serán señalados y finalmente la consulta popular, siendo esta última la única que se encuentra regulada a través de la Ley Federal de Consulta Popular. Es en este contexto que podemos identificar tres leyes que dan origen a la participación y la consulta, las cuales tienen su origen en la constitución mexicana y se particularizan en la ley federal de consulta popular y la ley federal de fomento a las actividades



realizadas por organizaciones de la sociedad civil. (Tabla 1)

Tabla 1 Leyes federales que promueven la participación ciudadana y la consulta

Orden	
de Gobierno	
Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
	Ley Federal de Consulta Popular
	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
	Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial

Fuente: Elaboración propia.

El marco jurídico mexicano, está basado en una forma de gobierno democrático representativo, el cual faculta a quienes son elegidos mediante el sufragio para acceder a las instituciones de gobierno y con ello tomar las riendas del Estado lo que a su vez les permitirá diseñar las políticas públicas que se deberán poner en marcha por las instituciones de gobierno, en consecuencia, el Estado tiene la rectoría del desarrollo nacional, tal como lo establece el artículo 25 constitucional. En ese contexto el gobierno planea, conduce, coordina y orienta la actividad económica nacional, regulando y fomentando las actividades que demande el interés general, sin embargo, es de precisarse que este, puede participar por si solo o con los sectores social y privado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, tal como lo establece el artículo 26, al establecer esta participación como una posibilidad, no como una obligación que cumplir por parte de las instituciones de gobierno, lo que determina su carácter centralista.

Se organiza un sistema de planeación democrática, en donde se establece que la planeación será democrática y deliberativa, lo que necesariamente implica iniciar un ejercicio de discusión sobre las acciones que el gobierno pretenda desarrollar. Sin embargo, esta deberá ser mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, a fin de recoger las aspiraciones y demandas, lo que obliga a las



instituciones de gobierno a realizar únicamente un ejercicio de escuchar a la sociedad, nunca el de compartir con ella las decisiones de gobierno. Por su parte el artículo 27 constitucional señala que la nación tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, regulando en beneficio social el aprovechamiento de los recursos naturales, lograr el desarrollo equilibrado de la población rural y urbana, ordenar los asentamientos humanos, así como planear, regular, conservar, mejorar e impulsar el crecimiento de los centros de población, todo lo cual impacta directamente en el territorio.

Si bien el artículo 115 constitucional establece que la base de la división territorial y de su organización política y administrativa es el municipio libre, la realidad es que el régimen interior del gobierno corresponde a una república, la cual funciona de manera centralista y vertical, teniendo su origen en el gobierno federal y desciende hacia los Estados y municipios. Estos últimos son el orden de gobierno que está facultado desde la reforma de 1983 para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano, siempre y cuando sea en los términos de las leyes federales y estatales relativas, con lo cual se marca de manera precisa su dependencia a los lineamientos que establecen los Estados y la federación.

Tal situación, nos lleva a preguntar sobre los límites a la autonomía municipal en cuestiones de planificación urbana, más aún si consideramos que la reciente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano publicada en 2016 establece como una de sus reformas, la obligación que los municipios tienen de solicitar al ejecutivo del Estado el dictamen de congruencia de los programas municipales de desarrollo urbano con los planes estatales y federales. De no hacerlo, se corre el riesgo de no ser aprobado lo que a su vez limita las atribuciones de gestión y administración urbana en los territorios municipales.

2.2.1. El derecho de opinar, la trampa para legalizar la acción pública

Independientemente del orden de gobierno del cual se trate, estos están obligados



a realizar un proceso de consulta democrática con el objetivo de poder recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad una vez que son elegidas las nuevas autoridades mediante un proceso democrático. Sin embargo, a pesar de que las administraciones pueden considerar la continuidad y adaptaciones necesarias, esto casi nunca sucede, razón por la cual los compromisos que se realizan durante la campaña electoral determinan en gran medida la agenda de gobierno de las autoridades electas, las cuales una vez asumiendo el cargo legalizan su promesas e intereses particulares a través de la elaboración del plan de desarrollo, sean estos de carácter federal, estatal o municipal.

Tal situación es posible, al existir el marco jurídico que permite reorientar el rumbo de la administración gubernamental, expresado en la Ley de Planeación, la cual bajo el amparo de una serie de foros de consulta en donde participen organizaciones representativas de los diferentes sectores de la sociedad, es posible argumentar que las políticas públicas emanadas de las instituciones del Estado corresponden a una necesidad social, sin tener necesariamente que comprobar tales aseveraciones.

Esta situación es recurrente en los ámbitos estatales y municipales, ya que las leyes homologas en el tema establecen los mismos criterios de participación y consulta ciudadana, quedando varios temas pendientes como la selección de temas y como se determina a los sectores representativos; cuáles son los mecanismos y requisitos para la selección de los participantes; como se hacen llegar las opiniones provenientes de la sociedad civil; cuáles son los criterios para la aprobación o rechazo de las opiniones que se reciben: como se registran las participaciones: así como la forma en que las instituciones de gobierno demuestran al ciudadano que su participación es tomada en cuenta derivado del proceso de consulta- Lo anterior es relevante ya que de no existir respuesta a estas interrogantes, todos estos eventos de gobierno pasan a ser puramente eventos sociales donde las elites participativas se reúnen para salir en la “foto”.



2.2.2. La consulta popular como ideal difícil de alcanzar

Considerando el objeto de la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP), podemos ver que esta representa el instrumento jurídico de mayor definición respecto a cómo se debe llevar a cabo un proceso de consulta, toda vez que dicha ley regula el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular. Así mismo, se establece su definición al señalar que esta es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional.

Como resultado de lo anterior, se pueden establecer algunas consideraciones de importancia, la primera es el hecho de que la participación se concibe como un derecho, sin embargo, el resultado producto de ejercer ese derecho resulta limitado, el cual corresponde a emitir opinión, que puede ser buena o mala sin que esto sea vinculante ante las decisiones del gobernante. A menos que la participación corresponda al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, algo casi imposible de lograr dado el nivel de participación en las elecciones.

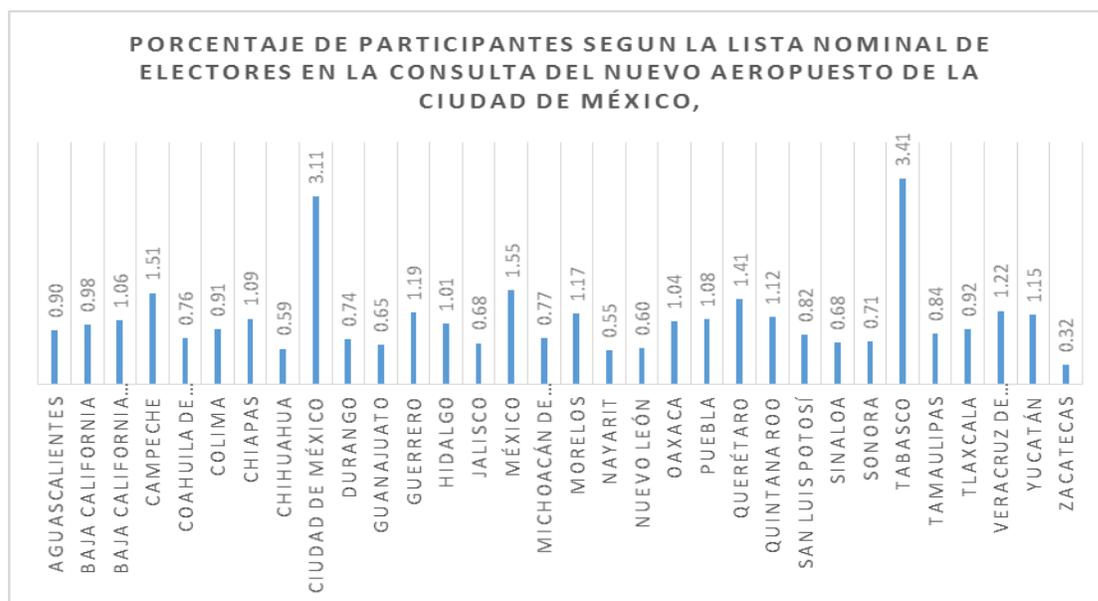
Otro de los conceptos de relevancia en dicha ley corresponde a lo que se define en su artículo 6, como temas que repercuten en la mayor parte del territorio nacional o impactan en una parte significativa de la población, a lo que cabría preguntarse si la planificación o sus instrumentos cumplen con estos postulados, razón por la cual tendría que otorgársele mayor importancia a la participación en estos procesos. Cabe señalar que los ciudadanos, podrán solicitar una consulta popular, siempre y cuando, los que lo soliciten sean un número equivalente al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores. En principio tendríamos que preguntarnos cuales serían los requerimientos de organización y costos económicos que esto implicaría para los ciudadanos si es que se quisiera someter a consulta nacional



algún tema de interés nacional, no olvidando que solo se puede formular una pregunta en la consulta, la cual debe ser respondida con un “Si” o un “No”, tal como lo señala el artículo 21 fracción III de la citada ley.

Para ejemplificar lo anterior, cabe señalar la experiencia que dejó la reciente consulta que promovieron las autoridades federales electas respecto a la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, la consulta se realizó a nivel nacional, en donde se formula una pregunta, la cual correspondía a si estaban a favor o no de que se continuara la construcción del nuevo aeropuerto en la Ciudad de México, los resultados muestran varias consideraciones. (Grafica 3)

Gráfica 3 Resumen de la consulta del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia con información de la Consulta Nacional del Nuevo Aeropuerto.

Una de ellas es el bajo nivel de interés de la población por participar, solo la ciudad de México y Tabasco fueron las entidades en donde se registró un porcentaje mayor al dos por ciento, lo cual quiere decir que en el resto de las entidades no se logró el porcentaje mínimo que se requiere para ser sometido a consulta. Otro factor relevante, es el hecho de que las autoridades electas, hicieron este ejercicio no estando en funciones, lo cual les habría obligado a cumplir con lo establecido en la LFCP, implicando la inversión de recursos materiales y económicos por parte de las



instituciones del Estado para el cumplimiento de lo establecido, por lo que dicha consulta fue utilizada como un engaño sobre una posible decisión ya tomada.

2.2.3. Control a las organizaciones de la sociedad civil

Partiendo las actividades de las organizaciones de la sociedad civil que fomenta la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), se encuentran promover la participación ciudadana en asuntos de interés público, la cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural, y la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario de las zonas urbanas y rurales. Con base en lo anterior resulta necesario definir qué se entiende como interés público, así como si todas las actividades señaladas anteriormente son asuntos de interés público.

En este sentido el artículo 20 de dicha ley señala que es necesaria la instalación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano (CMDU), que representa el consejo consultivo de participación ciudadana integrado por el presidente municipal, regidores, director de desarrollo urbano, representantes de las dependencias municipales afines al desarrollo urbano. El deber es convocar por solicitud del presidente municipal a representantes de la sociedad civil como colegios universidades, cámaras, sindicatos, organismos no gubernamentales, asociaciones de profesionistas legalmente constituidas en el municipio u organizaciones que tengan relación directa con el desarrollo urbano teniendo derecho a participar con derecho a voz, notándose la ausencia de representantes ciudadanos como lo son los presidentes de la mesa directiva de colonias, asociaciones civiles, ejidatarios, comunidades indígenas, así como a los representantes de los sectores que mayor impactarían las propuestas planteadas, por citar solo un ejemplo.

Lo anterior pese a que el artículo 132 señala que el ayuntamiento convocará a la sociedad para que integre el CMDU, procurando que sean personas de reconocida honorabilidad, situación muy subjetiva, así como pertenecientes a sectores



representativos de la sociedad.

A partir del análisis del proceso de elaboración de los instrumentos de planificación urbana, es posible identificar el momento exacto en el cual la ciudadanía es incorporada al proceso de planificación, así como las atribuciones con las que cuenta para incidir de manera directa en la elaboración de estos instrumentos normativos, los cuales se limitan únicamente a emitir opinión del anteproyecto. Sin embargo, es necesario señalar que la consulta ciudadana se da a través del CMDU, así como a la sociedad en general, mediante los grupos organizados, en donde si bien se abre toda posibilidad a los particulares, esto no se cumple del todo, ya que son los colegios de profesionistas, cámaras y especialistas quienes participan de manera directa, eliminando la participación del ciudadano común.

2.3 Institucionalización de la participación ciudadana en el Municipio de Puebla

En el caso particular de la ciudad de Puebla, el proceso de planificación sigue el mismo patrón centralista por parte de las instituciones del gobierno municipal, a través de las áreas encargadas de la administración y gestión del desarrollo urbano, así como de otras instituciones especializadas como lo es el Instituto Municipal de Planeación. Sin embargo, dada la legislación local la ciudadanía se encuentra limitada a emitir opinión, de igual forma no es vinculante desde el inicio del proceso de planificación, toda vez que esta puede emitir opinión hasta que las autoridades de gobierno presentan un anteproyecto el cual se encuentra en una etapa muy avanzada, para lo cual se establece un periodo de consulta que no establece plazo obligatorio, por lo que resulta a discreción de la autoridad en funciones, si bien la difusión es abierta no existe una representación plural.

En términos de participación ciudadana asociada a la planeación urbana, es limitada debido a que si bien los particulares pueden emitir opinión respecto al anteproyecto, la ley en materia urbana solo reconoce como órgano de análisis y opinión al Consejo



Municipal de Desarrollo Urbano (CMDU), el cual derivado de su estructura legal, tiene una limitada representatividad de los diferentes sectores de la población, al orientarse a sectores institucionales y gremiales sean empresariales o profesionales, los cuales representan intereses particulares dependiendo del sector del cual se trate.

Sin embargo, la Ley Orgánica Municipal (LOM) en sus artículos 115 al 117, define como un órgano de participación al Consejo de Planeación Municipal (COPLAMUN), el cual tiene como objetivo la consecución y vigilancia del Plan de Desarrollo Municipal, mismo que es definido como un órgano de participación social y consulta, auxiliar del ayuntamiento en las funciones relativas a la planeación, integrado por sectores público, social y privado. Dicho consejo estará integrado por el presidente municipal, un secretario técnico, designado, los consejeros que acuerde el ayuntamiento, representantes del centro de población en términos del artículo 9 de la LOM, lo cual refiere a la ciudad, villa, pueblo, ranchería, comunidad, barrio y sección; así como un representante de cada consejo de participación ciudadana con su respectivo suplente.

2.3.1 Mesas vecinales como esquema de organización a escala barrial

De acuerdo a la obtenida por parte de la Dirección de Atención Vecinal y Comunitaria adjunta a la Secretaría de Gobernación, en el municipio de Puebla se tiene un registro de 270 mesas directivas de vecinos, mismas que están registradas al 28/06/2013, situación que representa un porcentaje muy bajo, debido a que en el municipio existen más de 1200 asentamientos humanos, lo que representa que solo 22.5% de los asentamientos humanos cuentan con algún tipo de organización vecinal.

Durante la presente administración se tiene registro de 51 colonias que actualmente renovaron sus mesas directivas, sin embargo, este porcentaje es aún menor que lo registrado en 2013, así mismo se puede ver una ausencia de registros en el periodo



de 2013 al 2016. Cabe destacar que después del análisis realizado a las convocatorias para la renovación de mesas directivas se puede ver que los requisitos que establece la administración municipal para ser candidato a este tipo de representaciones, resultan burocráticos y requieren de un mayor número de documentos administrativos que representan una mayor inversión para los ciudadanos que pretendan competir en este tipo de elecciones.

Así mismo la carga de funciones que exigen a los representantes de mesas directivas resultan una carga administrativa muy alta, toda vez que exigen reportes y funciones administrativas como si se tratara de alguna dependencia municipal, situación que para el pleno desarrollo de sus funciones requeriría una mayor disponibilidad de tiempo, así como de recursos económicos y materiales para el desarrollo óptimo de sus funciones y se olvida que este tipo de representaciones son de carácter voluntario y que por tanto no perciben emolumento alguno. Lo anterior es relevante si consideramos que en el municipio de Puebla existen 233 mesas vecinales, los cuales debieran ser consultados como una representación ciudadana a escala barrial. Sin embargo, dichos representantes vecinales no se encuentran vinculados con los espacios institucionalizados como el COPLAMUN, los consejos ciudadanos, el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano o instituciones como el Instituto Metropolitano de Planeación. (Tabla 2) (Mapa 1)

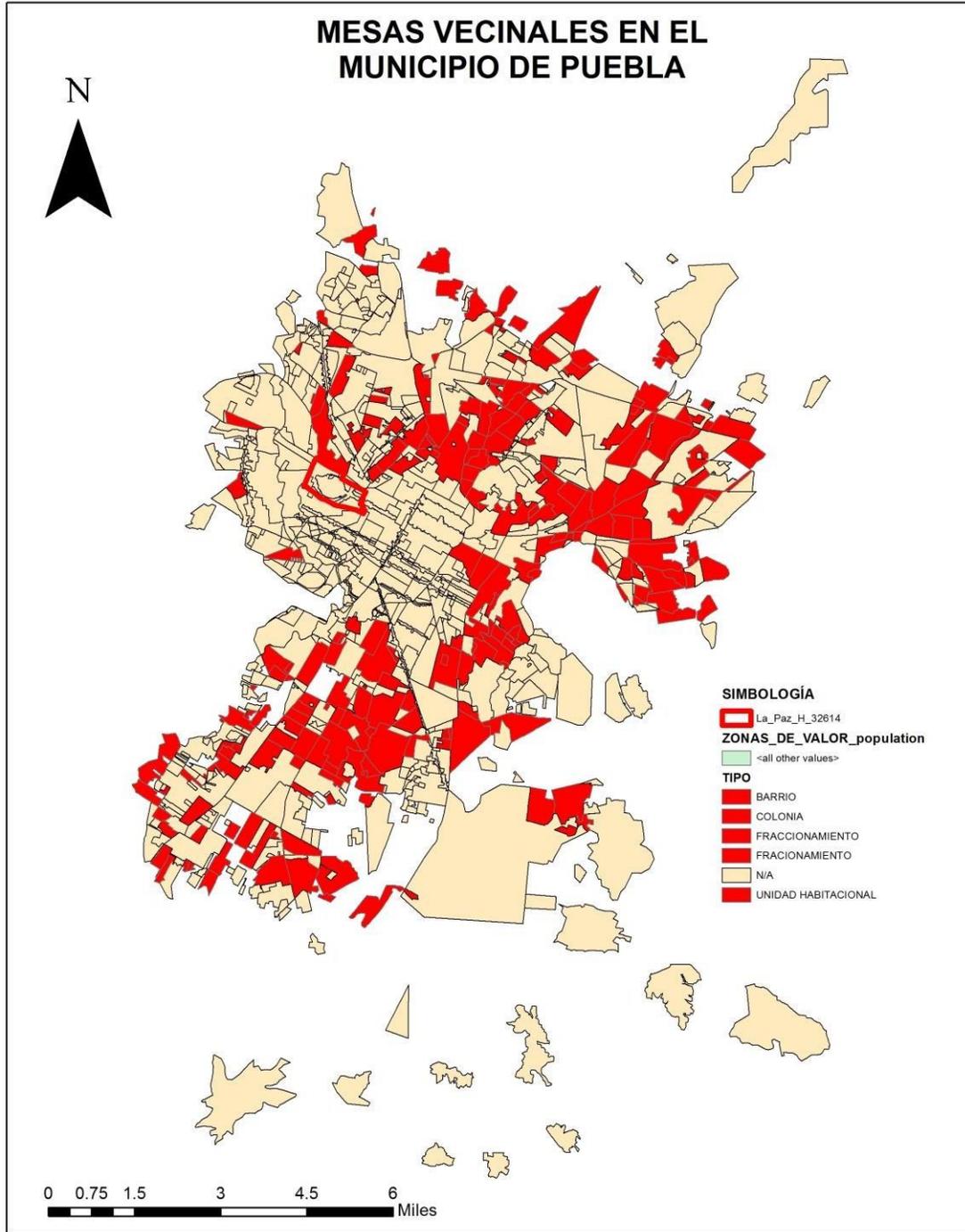
Tabla 2 Mesas vecinales en el municipio de Puebla

Tipo de asentamiento	Número de mesas directivas	%
Barrio	3	0.30
Colonia	160	16.24
Fraccionamiento	34	3.45
Unidad Habitacional	36	3.65
Subtotal	233	23.65
N/A	752	76.35
Total	985	100.00

Fuente: H. Ayuntamiento de Puebla, Secretaría de Gobernación Municipal.



Mapa 1 Mesas vecinales en el Municipio de Puebla.



Fuente: Elaboración propia con información del H. Ayuntamiento de Puebla.

En el caso del municipio de Puebla, en el marco jurídico municipal correspondiente al Código Reglamentario para el Municipio de Puebla (COREMUN), en su capítulo 8, establece la figura de los Consejos de Participación Ciudadana (CPC), la cual se



define como un órgano consultivo auxiliar del Municipio que coadyuva con el Ayuntamiento y promueve la participación y colaboración de los habitantes del Municipio en los programas, acciones y actividades que propicien el bien común, conforme a los principios democráticos constitucionales.

De acuerdo con el artículo 178 se establece la existencia de un CPC de Desarrollo Urbano, el cual estará integrado por diez consejeros como mínimo y máximo quince propietarios con su respectivo suplente. Estos de acuerdo a artículo 170 deberán cumplir con una serie de requisitos entre los que se encuentra, ser de nacionalidad mexicana, vecino o trabajar en el municipio o zona metropolitana, no contar con antecedentes no penales, no ser funcionario público o dirigente partidista en dos años anteriores a su integración al consejo, no ser proveedor, arrendatario, asesor, consultor o prestador de servicios o contratista del Ayuntamiento. Así como ser propuesto en formula propietario y suplente, por organismo o institución del sector privado o social; o de manera independiente contar reconocido prestigio, experiencia y calificados reconocimientos sobre la temática correspondiente, estando interesado en colaborar y recomendar soluciones a los problemas de carácter municipal.

La figura del consejo de participación ciudadana, cuenta con un consejo exclusivo en materia de desarrollo urbano, sin embargo, dada la naturaleza de su estructura y atribuciones no corresponde a lo que señala la legislación local en materia de desarrollo urbano, por lo que no representan duplicidad de funciones o atribuciones al respecto. En consecuencia, dichos consejos cuentan con la personalidad jurídica para emitir voz, pero no pueden aprobar o denegar el instrumento de planeación, en donde además es visible ver dos modalidades para la integración de los consejos, uno tiene que ver con el principio de mayoría y el segundo corresponde a las limitadas atribuciones.

Otra de las características particulares del municipio de Puebla, es la existencia de un Instituto Municipal de Planeación, que cuenta dentro de sus atribuciones el de



generar instrumentos de planeación, estableciendo en su decreto de creación como máximo órgano de gobierno a la Junta de Gobierno, la cual estará integrada por representantes del Ayuntamiento y de la sociedad civil. Destaca además que, pese a la existencia de diversos consejos ciudadanos en el municipio, así como de representantes de mesas directivas de vecinos y administradores condominales, estos no son incorporados en los consejos, o como poblaciones que presenten algún interés en el desarrollo urbano, como si lo que se plasmara en los instrumentos de planeación fuera ajeno a ellos. (Tabla 3)

Tabla 3 Actores que ocupan los principales espacios de representación ciudadana en materia de planeación urbana en el municipio de Puebla, 2017.

INTEGRANTES		Consejo de planeación municipal (COPLAMUN) ¹⁶	Junta de gobierno del instituto municipal de planeación Puebla	Consejo consultivo de participación ciudadana municipal de desarrollo	Consejos de participación ciudadana ¹⁹	Frecuencia de ocupación de espacios de representación ciudadana
	Servidores Públicos Municipales					
1	Presidente Municipal	X	X	X		3
2	Coordinador Ejecutivo de la Oficina de la Presidencia			X		1
3	Regidor Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana	X	X			2
4	Regidor Presidente de la Comisión de Servicios Públicos	X				1
5	Regidor Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente	X	X	X		3
6	Regidor Presidente de la Comisión de Movilidad	X		X		2

¹⁶ Los integrantes del Consejo son los establecidos en el Dictamen de creación e integración del Consejo de Planeación Municipal aprobado mediante Sesión Ordinaria de Cabildo del H. Ayuntamiento de Puebla de fecha 11 de abril de 2014.

¹⁷ Integrantes de la Junta de Gobierno con base en lo establecido en el artículo 16 del Decreto de Creación del Organismo Público Descentralizado denominado "Instituto Municipal de Planeación" de fecha 2 de mayo de 2011

¹⁸ Integrantes del Consejo Consultivo de Participación Ciudadana Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable, con base en el artículo 20 de la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla y la sesión de instalación del Consejo de fecha 5 de noviembre de 2015, publicada en <https://eninteriores.com.mx/2015/11/04/instala-tony-gali-consejo-municipal-de-desarrollo-urbano/>

¹⁹ Consejos de Participación Ciudadana existentes en el municipio de Puebla al año 2017.



7	Regidor Presidente de la Comisión de Asuntos Metropolitanos	X	X	X		3
8	Regidor Presidente de la Comisión de Derechos Humanos	X				1
9	Regidor Presidente de la Comisión de Infraestructura y Obras Públicas	X				1
10	Regidor Presidente de la Comisión de Centro Histórico			X		1
11	Síndico	X				1
12	Secretario de Medio Ambiente y Servicios Públicos	X	X	X		3
13	Secretario de Gobernación	X				1
14	Secretario de Seguridad Pública y Tránsito Municipal	X				1
15	Secretario de Desarrollo Económico, Turismo y Competitividad	X	X			2
16	Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	X	X	X		3
17	Secretario de Desarrollo Social y Participación Ciudadana	X				1
18	Coordinador General del Instituto Municipal de Planeación Puebla (IMPLAN)		X	X		1
19	Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural			X		1
20	Tesorero Municipal	X				1
21	Contralor Municipal	X				1
22	Subcontraloría		X			1
23	Secretario del Honorable Ayuntamiento	X	X			2
	Subtotal de Participantes	18	10	10	0	
	Presidentes de Juntas Auxiliares del Municipio					
24	Presidente de la Junta Auxiliar Ignacio Zaragoza	X				1
25	Presidente de la Junta Auxiliar San Baltazar Campeche	X				1
26	Presidente de la Junta Auxiliar San Francisco Totimehuacán	X				1
27	Presidente de la Junta Auxiliar San Felipe Hueyotlipan	X				1
28	Presidente de la Junta Auxiliar San Pablo Xochimehuacán	X				1
29	Presidente de la Junta Auxiliar San Sebastián de Aparicio	X				1
30	Presidente de la Junta Auxiliar La Resurrección	X				1
31	Presidente de la Junta Auxiliar San Baltazar Tétela	X				1
32	Presidente de la Junta Auxiliar Santa María Xonacatepec	X				1
33	Presidente de la Junta Auxiliar Santo Tomás Chautla	X				1
34	Presidente de la Junta Auxiliar San Andrés Azumiatla	X				1
35	Presidente de la Junta Auxiliar San Miguel Canoa	X				1
36	Presidente de la Junta Auxiliar San Pedro Zacachimalpa	X				1
37	Presidente de la Junta Auxiliar Santa María Guadalupe Tecola	X				1
38	Presidente de la Junta Auxiliar San Jerónimo Caleras	X				1



39	Presidente de la Junta Auxiliar Ignacio Romero Vargas	X				1
40	Presidente de la Junta Auxiliar La Libertad	X				1
	Subtotal de Participantes	17	0	0	0	
	Consejos de Participación Ciudadana					
41	Presidente de los Consejos de Participación Ciudadana		X		X	2
42	Presidente del Consejo de Participación Ciudadana* y Presidente del Consejo de Turismo	X			X	2
43	Presidente del Consejo del Centro Histórico y Patrimonio Edificado	X			X	2
44	Presidente del Consejo de Cultura	X			X	2
45	Presidente del Consejo de Deporte	X			X	2
46	Presidente del Consejo de los Derechos de los Animales	X			X	2
47	Presidente del Consejo de Derechos Humanos y Equidad de Géneros	X			X	2
48	Presidente del Consejo de Desarrollo Urbano	X		X	X	3
49	Presidente del Consejo de Desempeño Gubernamental	X			X	2
50	Presidente del Consejo de Discapacidad	X			X	2
51	Presidente del Consejo de Ecología	X			X	2
52	Presidente del Consejo de Educación	X			X	2
53	Presidente del Consejo de Grupos Vulnerables	X			X	2
54	Presidente del Consejo de Juventud	X			X	2
55	Presidente del Consejo de Obras y Servicios Públicos	X			X	2
56	Presidente del Consejo de Protección Civil	X			X	2
57	Presidente del Consejo de Salud	X			X	2
58	Presidente del Consejo de Seguridad Pública	X			X	2
59	Presidente del Consejo de Vialidad y Transporte	X			X	2
	Subtotal de Participantes	18	1	1	19	
	Cámaras empresariales					
60	Presidente del Consejo Coordinador Empresarial Puebla (CCE)	X				1
61	Director de Actívate X Puebla	X				1
62	Presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) Puebla***	X				1
63	Presidente de la Delegación de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) Puebla	X		X		2
64	Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI)			X		1



65	Presidente de la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría			X		1
Subtotal de Participantes		4	0	3	0	
Colegios de Profesionistas						
66	Presidente del Colegio de Arquitectos de Puebla (CAPAC)**	X				1
67	Presidente del Colegio de Ingenieros Civiles de Puebla, A.C.****			X		1
68	Presidente del Colegio de Urbanistas y Planificadores de Puebla, A.C.					0
69	Colegio de Arquitectos del Valle de Puebla, A.C.			X		1
70	Colegio de Urbanistas y Planificadores de Puebla, A.C.			X		1
71	Academia de Investigaciones y Estudios y Estudios Urbanísticos, A.C.			X		1
Subtotal de Participantes		1	0	4	0	
Universidades						
72	Rector de la Universidad Popular Autónoma de Puebla (UPAEP)	X				1
73	Rector del Instituto de Estudios Universitarios (IEU)	X				1
74	Director General del Instituto Nacional de Astrofísica (INAOE)	X				1
75	Director General del Instituto Tecnológico de Puebla (ITP)	X				1
76	Director General del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) Campus Puebla	X	X			2
77	Rector de la Benemérita Universidad Autónoma del Estado de Puebla (BUAP)	X	X			2
78	Rector de la Universidad Anáhuac	X				1
79	Rector de la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP)	X				1
80	Rector de la Universidad del Valle de México (UVM) Campus Puebla	X				1
81	Rector de la Universidad Iberoamericana (IBERO)	X				1
82	Rector de la Universidad Madero	X				1
83	Rector de la Universidad Tecnológica de Puebla (UTP)	X				1
84	Director del Instituto de Ciencias y Humanidades BUAP			X		1
Subtotal de Participantes		12	2	1	0	
Ciudadanos						
85	Denise Costes Intriago*		X			1
86	José Luis González Arenal**		X			1
87	José Antonio Quintana Gómez***		X			1



88	Sebastián Serrano Vega****		X			1
Subtotal de Participantes		0	4	0	0	
Total de Participantes		70	17	19	19	

Fuente: Elaboración propia con información del H. Ayuntamiento de Puebla, Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN).

2.3.2 El consejo de participación ciudadana de desarrollo urbano como espacio de elite

Unos de los espacios institucionales con los que cuenta el municipio de Puebla de acuerdo a lo establecido en el artículo 178, capítulo ocho del código Reglamentario para el municipio de Puebla (COREMUN), es el consejo de participación ciudadana de Desarrollo Urbano, el cual en términos jurídicos representa un órgano de consulta, promoción y gestión ciudadana en materia de Desarrollo Urbano.

Dicho consejo estará integrado por consejeros de participación ciudadana, los cuales deberán ser de dos tipos, el primero es como representante de una organización de la sociedad civil tal como lo señala el artículo 170 del COREMUN al establecer como requisito ser propuesto por formula por un organismo o institución del sector privado o social y el segundo como ciudadano de reconocido prestigio, experiencia y conocimientos en la materia correspondiente, siendo este último criterio de selección una forma subjetiva de selección.

Si bien estos espacios de representación son honoríficos y no remunerados como lo señala el artículo 171, representan espacios para la conformación de cotos de poder, toda vez que su periodo en funciones si bien es de tres años, estos pueden reelegirse para el periodo inmediato siguiente, lo que establece una permanencia máxima de seis años, equivalente a dos administraciones municipales, situación que resulta muy conveniente en términos de la construcción de clientelismo político. De manera particular el CCDU se encuentra integrado por veintinueve consejeros, los cuales representan a doce instituciones y algunos otros son considerados consejeros independientes. Estas instituciones en su mayoría se encuentran



asociadas a los temas urbanos y arquitectónicos, entre los que destaca el colegio de arquitectos del valle de Puebla A.C., así como los consejeros independientes, siendo dos miembros del consejo quienes se definen como representantes vecinales. (Tabla 4)

Tabla 4 Instituciones que integran el Consejo Ciudadano de Desarrollo Urbano, 2017.

Instituciones		Integrantes
CAVAPAC	Colegio de Arquitectos del Valle de Puebla, A.C.	6
Colonia	Colonia	2
FABUAP	Facultad de Arquitectura BUAP	1
ICOMOS	International Council on Monuments and Sites	1
CANADEVI	Cámara Nacional de la Industria de desarrollo y promoción de vivienda	1
API	Academia Prospectiva de Ingeniería	1
CAPAC	Colegio de Arquitectos de Puebla, A.C.	2
ICSYH BUAP	Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades BUAP	2
COLPUE	Colegio de Puebla	1
CUPPAC	Colegio de Urbanistas y Planificadores de Puebla, A.C.	2
EHA	Escuela Humanística de Arquitectura	2
CNC	Cámara Nacional de Empresas de Consultoría	1
Independiente	Independiente	7

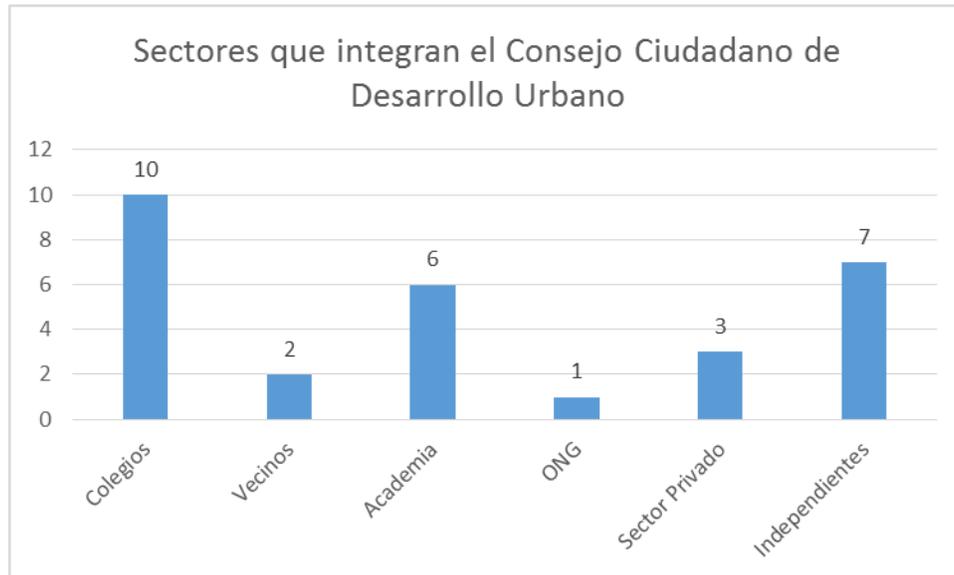
Fuente: Elaboración propia con información del H. Ayuntamiento de Puebla, Instituto Municipal de Planeación

Cabe destacar que estas instituciones y ciudadanos independientes los hemos clasificado en seis sectores los cuales son: colegios de profesionistas, representantes vecinales, academia, organizaciones no gubernamentales, sector privado o empresarial y ciudadanos independientes. Si bien todos los sectores representados tienen intereses legítimos en la ciudad, son el sector privado y los colegios de profesionistas quienes tienen mayor interés en la elaboración de los instrumentos de planificación, ambos por los criterios normativos y de regulación que se establecen en los programas, al ser estos beneficiados directos con tales criterios, como lo pueden ser la obligación de contratar profesionales en la materia,



así como la asignación de usos de suelo y densidades en diferentes sectores de la ciudad. (Grafica 2)

Grafica 1 Sectores que integran el Consejo Ciudadano de Desarrollo Urbano en 2017



Fuente: Elaboración propia con información del H. Ayuntamiento de Puebla, Instituto Municipal.2017.

Si bien el CCDU es un espacio de representación ciudadana con atribuciones limitadas de opinión y consulta, este se vuelve un lugar propicio para establecer redes y poner en el centro de las discusiones públicas los asuntos particulares que cada una de las diferentes

instituciones presentes, lo cual no es producto de una necesidad de la mayoría de los ciudadanos o de la sociedad en general.

2.3.3 Consejo municipal de desarrollo urbano sustentable, un espacio para legalizar

De acuerdo a la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla, en su artículo 17 establece la figura de los órganos auxiliares de coordinación, los cuales son considerados como instancias permanentes de análisis y opinión obligación de los gobiernos en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos



y de desarrollo urbano sustentable de los centros de población.

De esta manera, el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable (CMDUS) estará integrado por el presidente municipal, regidores, el director de desarrollo urbano, un representante de cada una de las dependencias y entidades de la administración municipal cuya competencia se relacione directamente con el desarrollo urbano, lo que permite incorporar un amplio número de servidores públicos al consejo para construir una mayoría, sobre todo cuando se otorga voz y voto a los integrantes. De igual forma en el artículo 20 se establece que por instancia del presidente municipal se convocara a representantes de los colegios, universidades, cámaras, sindicatos, organismos no gubernamentales, asociaciones de profesionistas legalmente constituidos en el municipio u organizaciones que tengan relación directa con el desarrollo urbano, quienes participaran con derecho de voz en las sesiones.

Esta situación supone una serie de limitantes a la participación ciudadana, la primera corresponde al hecho de que únicamente podrán intervenir aquellos que cuenten con la aprobación del presidente municipal, lo que no garantiza una pluralidad en su integración; en la segunda solo podrán ser invitados representantes de asociaciones legalmente constituidas limitando la participación independiente de los grupos que no cumplan con este requisito jurídico: y finalmente se limita la participación de estos sectores al otorgar voz, pero no voto para la toma de decisiones. Derivado de lo anterior se identificaron veinticuatro integrantes del CMDUS, los cuales se clasifican en seis sectores, gubernamental, privado, los colegios, universidades y ciudadanos, estos últimos en dos categorías, los que forman parte de los espacios de participación institucionalizada por el municipio y aquellos que se presentan de forma independiente, o al menos así se identifican.

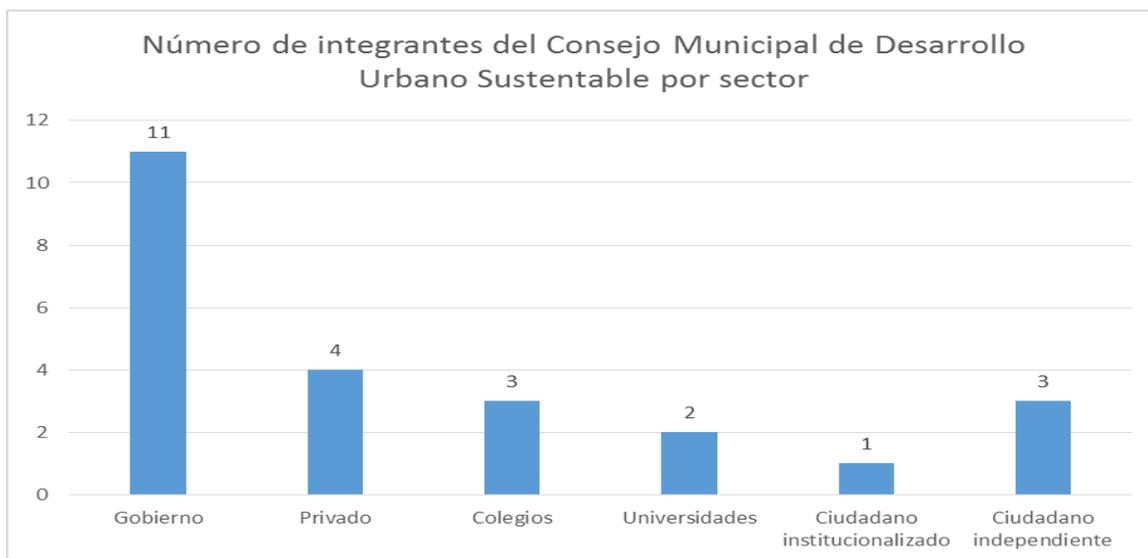
Destaca por su número de integrantes el gubernamental, con mayor número de representantes por sector, sin embargo, no debemos olvidar que si bien los siguientes cinco sectores forman un número de trece integrantes, estos solo



cuentan con derecho de voz, lo que no permite modificar las decisiones de gobierno tomadas previamente. Aun cuando a estos sectores se les otorgara el derecho de voz y voto, no se debe pasar por alto que los integrantes de ese consejo, son invitados por el presidente municipal, lo que difícilmente garantiza un verdadero contrapeso a las decisiones de las instituciones de gobierno.

Otro de los hallazgos es el hecho de que en este consejo no se encuentra la participación de representantes de los 985 asentamientos identificados en el municipio, mucho menos representantes de las 233 mesas vecinales institucionalizadas por el municipio a fin de involucrarlos en el proceso de planificación de la ciudad. (Grafica 3)

Grafica 2 Número de integrantes del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable, 2017



Fuente: Elaboración propia con información del H. Ayuntamiento de Puebla, Instituto Municipal. 2017

2.3.4 Actores que inciden en la planeación urbana del municipio de Puebla

En el caso de la ciudad de Puebla existen las figuras del consejo de planeación urbana, así como de desarrollo urbano, las cuales debido al diseño institucional del



municipio y al marco jurídico estatal, conformado por integrantes y representantes completamente diferentes. Por esta razón, la última actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) realizada en 2016, generó controversia sobre sus funciones y atribuciones, llevando a la autoridad municipal a generar reformas al Código Reglamentario para el Municipio de Puebla con el objetivo de precisar sus funciones y el procedimiento para la actualización de los instrumentos de planificación urbana. Identificándose que, de las 233 mesas vecinales existentes en el municipio de Puebla, ninguna tiene representatividad en el consejo de planeación urbana, ni existe evidencia de su participación en la última actualización del PMDU.

Sin embargo, los actores involucrados durante el proceso de actualización se presentaron de la siguiente manera: siete participantes correspondieron a servidores públicos a fines al desarrollo urbano, la representación de un presidente de consejo de participación ciudadana, tres cámaras empresariales, cuatro colegios de profesionistas y una institución universitaria. Cabe señalar que no se encuentra registro de ciudadanos independientes que hayan emitido opinión al respecto o que participaran en el proceso.

Es importante precisar que la ciudad de Puebla cuenta con instrumentos de planeación urbana desde 1980 cuando se elaboró el Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla, sustituyendo al Plan General de Mejoramiento Urbano de la Ciudad de Puebla de 1959. A partir de entonces se han realizado seis actualizaciones con diferentes periodos siendo el menor de tres años y el mayor de once, destacando la figura de exfuncionarios públicos que transitan de la administración pública a la consultoría en materia urbana, así como a los puestos de consejeros ciudadanos. Sin embargo, en el año 2001 se presenta evidencia de participación social en la elaboración del programa de desarrollo urbano, la cual en su mayoría estuvo representada por cámaras empresariales, colegios de profesionistas y universidades, quedando algunas dudas de sus aportaciones e intereses los cuales finalmente se hayan concretado en el instrumento de



planificación. Lo anterior a pesar de que la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 ya contemplaba la incorporación de la participación social en el proceso de planificación. Incluso destaca la existencia del Consejo Consultivo del Municipio de Puebla, creado el 12 de febrero de 1985, representando el principal órgano de consulta a nivel municipal con tintes ciudadanos, el cual nació limitado desde su aprobación en el cabildo capitalino al ser un organismo de opinión y consulta que ejercería sus funciones siempre y cuando la autoridad municipal así lo requiriera. Esta situación demuestra que a más de treinta años de distancia el impacto de la participación ciudadana no ha cambiado mucho en el municipio capitalino.

Es así como se pudo identificar que en el periodo de 1980-2016, los actores concentrados en los espacios de representación ciudadana en el proceso de planeación urbana, son en primer lugar los propios servidores públicos encargados de la planeación y gestión del territorio, seguido de los colegios de profesionistas que guardan incidencia directa con el desarrollo urbano y la industria de la construcción. Además de las cámaras empresariales entre las que destacan la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda, la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción y el Consejo Coordinador Empresarial, lo que supone un interés particular dependiendo el sector que representen y el cual dista mucho del interés público o el beneficio social.

2.3.5 Representantes ciudadanos como fachada de una red de intereses específicos

A partir de la identificación del proceso de planificación urbana institucionalizado, así como del análisis de los espacios de representación ciudadana establecidos en el marco jurídico existente, y los espacios de participación generados por el gobierno municipal, se identificó un grupo de cuarenta y tres actores que presentan una incidencia directa en la elaboración del programa municipal de desarrollo



urbano de 2016. Derivado de lo anterior y como una forma de aproximación para entender la lógica de estos espacios y del propio procedimiento de elaboración de los instrumentos de planificación urbana, se destacan las relaciones entre los diferentes actores con el análisis de redes sociales teniendo los siguientes resultados.

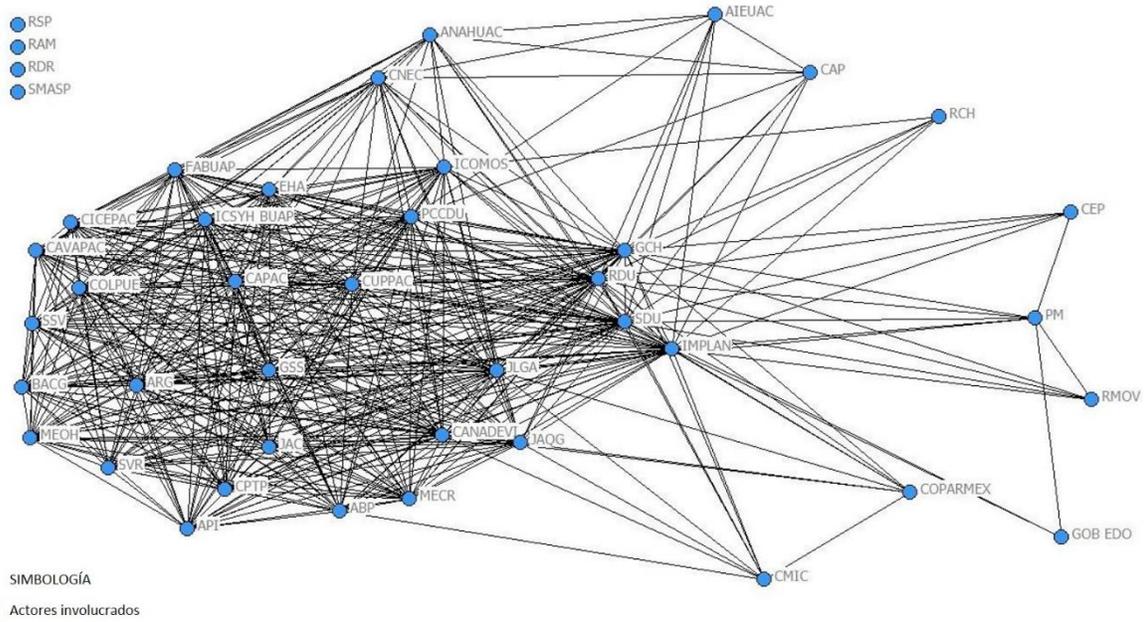
Red principal

Se identificó la existencia de 43 actores involucrados en el proceso de elaboración de los instrumentos de planificación, los cuales corresponden a los sectores gubernamental, privado o empresarial, colegios de profesionistas, organizaciones no gubernamentales, academia, representantes ciudadanos de espacios institucionalizados y ciudadanos independientes.

En esta primera imagen se identifica la red de relaciones existentes entre los diferentes actores, destacando algunos que presentan mayor cantidad de relaciones por sus actividades operativas como lo es la Secretaría de Desarrollo Urbano (SDU), el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), el Regidor de Desarrollo Urbano (RDU) y el Gerente del Centro Histórico (GCH). Sin embargo, también se identificaron algunos actores que no presentan relaciones directas dentro de la red, pero que, si son integrantes de los espacios de representación ciudadana, todos ellos corresponden al sector gubernamental. (Figura 11)



Figura 10 Red de actores involucrados en el proceso de planeación urbana



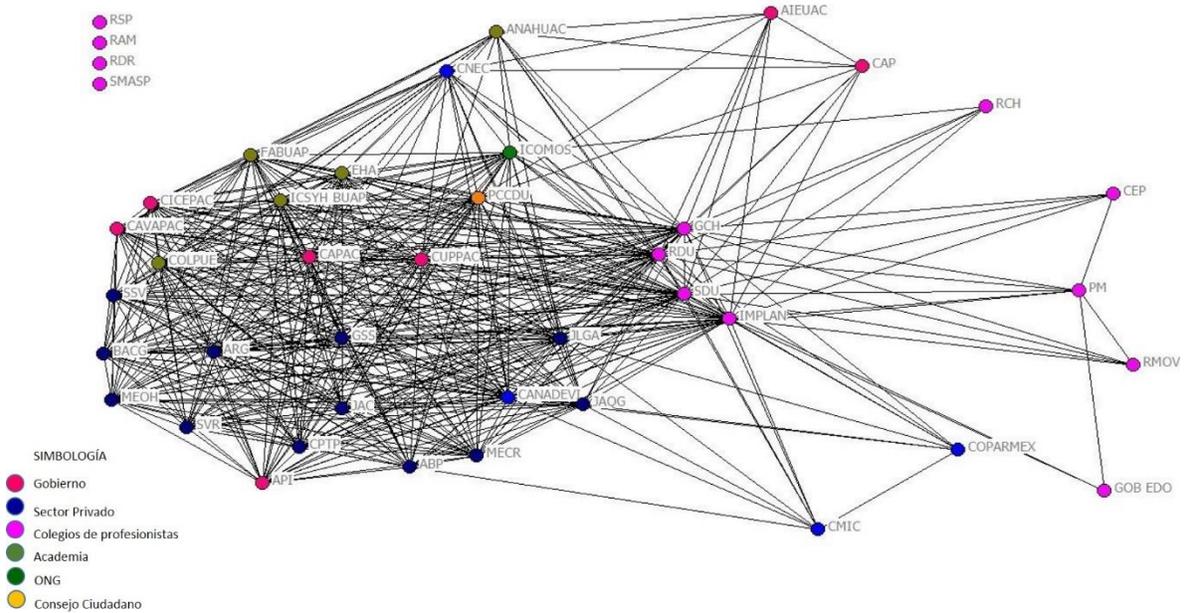
Fuente: Elaboración propia.

Sectores involucrados

En esta imagen se puede apreciar que dos sectores predominan en la red, el primero de ellos corresponde a las instituciones de gobierno con 13 actores y el segundo a los ciudadanos independientes con 12 representantes. Es notoria la existencia de una red más densa entre todos aquellos representantes ciudadanos independientes y los demás sectores a excepción del sector gubernamental. (Figura 12)



Figura 11 Red de actores por sector



Fuente: Elaboración propia.

Cada uno de estos sectores representan intereses específicos en el territorio, los cuales fueron recopilados durante las entrevistas realizadas a los principales involucrados dentro del proceso, el cual se clasifica de manera general en la Tabla 5.

Tabla 5 Intereses específicos por sector involucrado

Sector	Interés
Gobierno	Proyectos específicos (equipamientos e infraestructura)
Colegios	Incluir Servicios profesionales
	Estudios avalados por profesionales
	Intereses gremiales
	Requisitos normativos que incrementen costos de proyecto y construcción
	Vinculación con servidores públicos operativos (Regidor, Secretario, Director, Jefes de Departamento)
Vecinos	Predios particulares y usos de suelo en la colonia
	Vinculación con servidores públicos operativos (Regidor, Secretario, Director, Jefes de Departamento)



Academia	Participar y contribuir a mejorar las condiciones del municipio
	Información
	Vinculación con servidores públicos operativos (Regidor, Secretario, Director, Jefes de Departamento)
ONG	Participar y contribuir a mejorar las condiciones del municipio
	Información
	Vinculación con servidores públicos operativos (Regidor, Secretario, Director, Jefes de Departamento)
Sector Privado	Usos de suelo
	Densidades
	Coeficientes
	Áreas de donación
	Requisitos normativos que incrementen costos de proyecto y construcción
Independientes	Participar y contribuir a mejorar las condiciones del municipio
	Vinculación con servidores públicos operativos (Regidor, Secretario, Director, Jefes de Departamento)

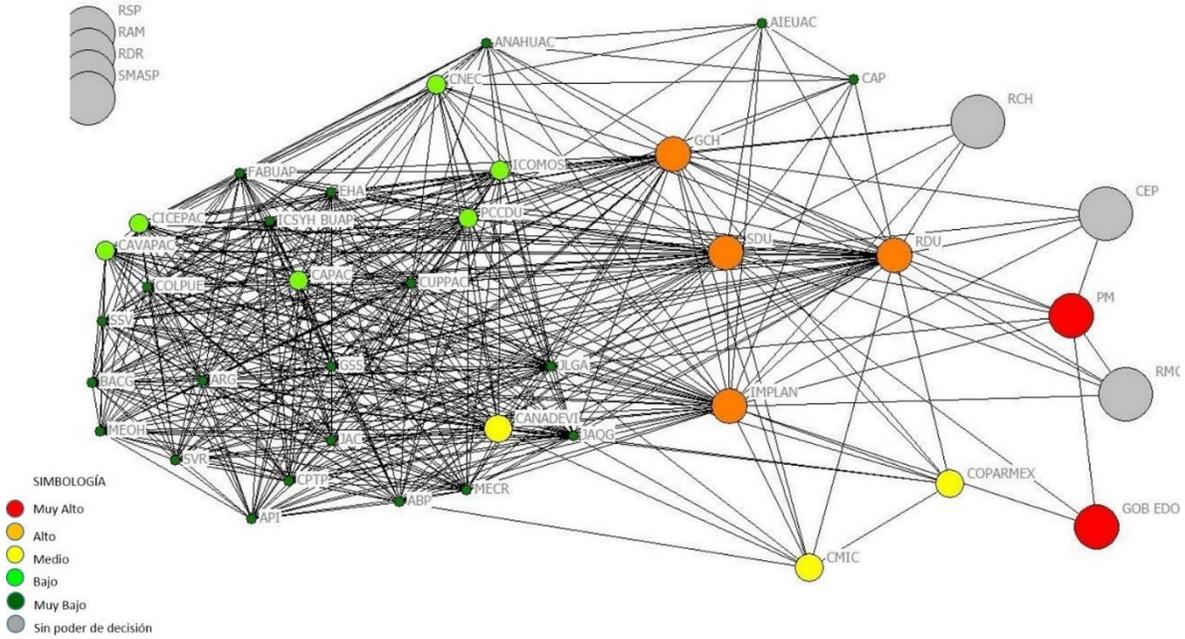
Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas.

Poder de decisión

El poder de decisión es una de las variables que caracteriza a cada uno de los actores, razón por la cual se analizó quienes de ellos tenían mayor incidencia en el proceso de planificación, estableciendo una escala de cinco categorías, donde 1 tiene más poder de decisión que el 5. En la red se muestra que las instituciones gubernamentales presentan mayor poder de decisión, seguido del sector privado y empresarial, estando en las últimas categorías los colegios de profesionistas, ONG y por último. Los ciudadanos independientes. Esto es relevante, pues si bien los colegios de profesionistas y los ciudadanos independientes conforman una red más densa, esta no es de mucho poder dadas las condiciones actuales, pues aun siendo mayoría no cuentan con poder de decisión. En el otro extremo se identifica a los mandos operativos del gobierno, así como a los sectores empresariales con mayor poder de incidir al conformarse una red más densa entre estos dos sectores. (Figura 13)



Figura 12 Poder de decisión de los actores



Fuente: Elaboración propia.

Cooptación de espacios

Como parte de las relaciones de poder que se generan, se identificaron algunas instituciones que ocupan espacios en el Consejo de Participación Ciudadana de Desarrollo Urbano (CPCDU) y en el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable, situación que demuestra su peso o importancia en la red. Dichas instituciones corresponden a cámaras empresariales, colegios de profesionistas, academia y al presidente del CPCDU. (Figura 14)



Capítulo 3 La Colonia La Paz, un ejemplo de transformación e impactos.

En este capítulo se muestran los principales antecedentes de la colonia, así como los principales impactos que se han producido a consecuencia de la elaboración del programa municipal de desarrollo urbano, particularmente en los temas de cambio de uso de suelo, incremento de la densidad de vivienda, así como en el incremento del valor de la tierra. De manera particular se muestra la existencia de grupos vecinales al interior de la colonia, los cuales representan intereses contrapuestos, dando lugar a una pugna interna entre vecinos, al grado que la participación ciudadana presenta una doble intención para aprobar y rechazar las transformaciones que se desarrollan en la colonia La Paz.

3.1 Función original y uso de suelo de la colonia

La colonia La Paz es considerada una de las colonias más representativas de la ciudad de Puebla. Fundada en 1950 sobre el cerro de San Juan representó una de las colonias destinadas para la clase alta de su época, la cual por su ubicación al poniente de la ciudad conecta con la Avenida Juárez y el Paseo Nicolás Bravo, dos de las zonas de mayor representatividad histórica y comercial de la ciudad, situación que persiste en la actualidad dándole una ventaja comparativa para la captación de inversiones inmobiliarias.

Dicha colonia durante décadas fue caracterizada por poseer un alto valor debido a su diseño urbano, al ser considerada como el primer modelo de ciudad jardín en la ciudad, destacando en el paisaje urbano por ubicar en la parte alta del cerro a la iglesia de Nuestra Señora del Sagrado Corazón mejor conocida como la iglesia del Cielo. Con el paso del tiempo fue considerada un icono urbano, el cual podía observarse desde distintos puntos de la ciudad, debido a su ubicación en uno de los puntos más altos de la capital poblana.

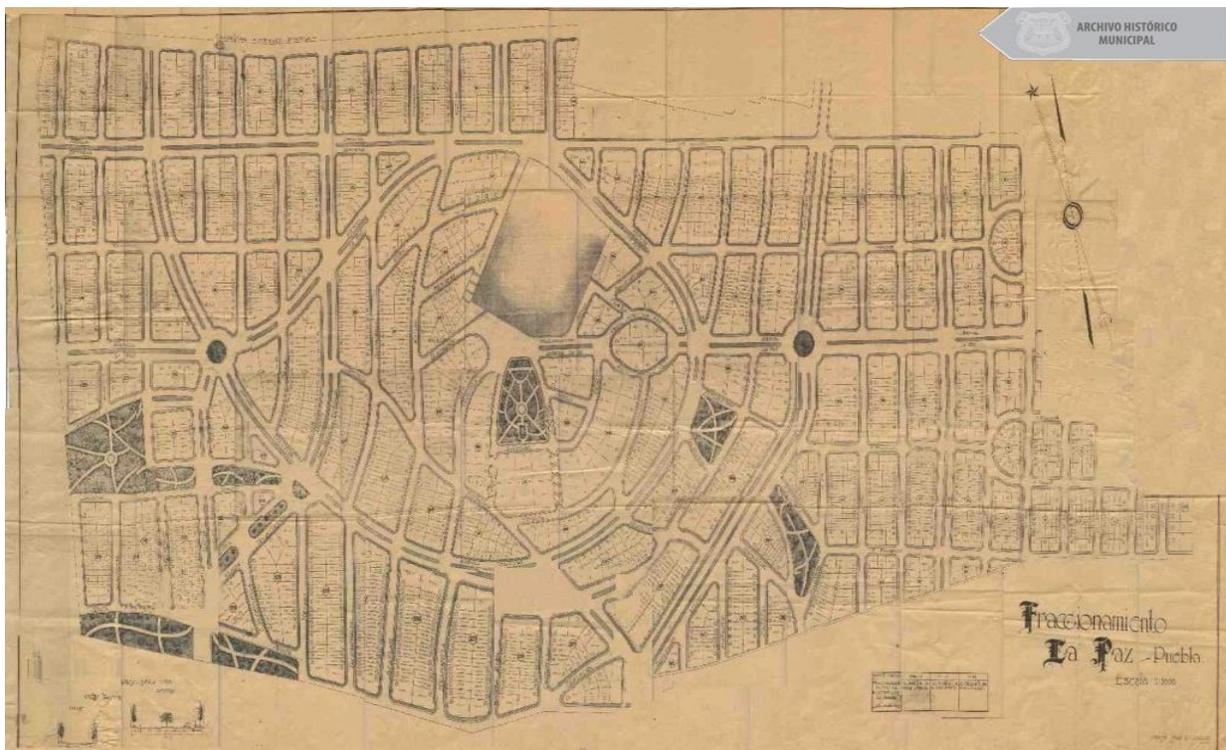
Con el crecimiento expansivo de la ciudad, la colonia fue reafirmando su localización



estratégica al interior del área urbana municipal, razón por la cual durante las últimas décadas ha presentado una fuerte presión inmobiliaria y transformación comercial, llevándola a modificar su imagen urbana y su vocación habitacional para la cual fue diseñada. Sin embargo, desde la perspectiva vecinal, dichas transformaciones se han realizado contraviniendo las disposiciones normativas establecidas en los instrumentos de planeación urbana.

De acuerdo a la información contenida en el plano original de la colonia, se establece una vocación netamente habitacional de tipo unifamiliar, con lo cual se establece su especialización para el desarrollo de vivienda, situación que se confirma con el uso de suelo asignado en el Plan Director Urbano de 1980. Es importante mencionar que los únicos usos distintos que se identifican al interior del polígono de la colonia, son los que se refieren a sus áreas verdes. (Figura 14)

Figura 14 Plano original del Fraccionamiento La Paz 1950.



Fuente: H. Ayuntamiento de Puebla, Archivo histórico municipal.



3.2 Actualización de los instrumentos de planeación urbana y la participación ciudadana

En el municipio de Puebla, se tiene registro de la elaboración o actualización en siete ocasiones de los instrumentos de planeación posteriores al Plan Regulador Urbano de 1959. Sin embargo, existen algunos casos en donde no se realizó el debido procedimiento para la actualización de los mismos, o se realizaron modificaciones parciales las cuales se describen a continuación. (Tabla 6)

Tabla 6 Instrumentos de planeación urbana elaborados en el periodo de 1980-2016

N°	Nombre del instrumento	Año de publicación	Años transcurridos para su actualización	Presidente Municipal	Director de Desarrollo Urbano	Responsable de la elaboración o actualización
1	Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla	1980	0	Miguel Quiroz Pérez	Rafael Funes Díaz	Enrique Cervantes Sánchez
2	Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla	1991	11	Marco Antonio Rojas Flores	Arturo Barbosa Prieto	Rafael Funes Díaz Fernando Bermúdez Limón Elia Pacheco Quintanilla Víctor Manuel Terán Bonilla
3	Actualización del Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla 2a Edición	1994	3	Rafael Cañedo Benítez	Arturo Barbosa Prieto	Fernando Bermúdez Limón Rafael Funes Díaz Elia Pacheco Quintanilla Víctor Manuel Terán Bonilla
4	Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de	2001	7	Mario Plutarco Marín Torres	Rufino Martínez Bruno	Cámara Nacional de Empresas de Consultoría, A.C. Colegio de



	Puebla					Arquitectos del Valle de Puebla, A.C. Colegio de Ingenieros Civiles de Puebla, A.C. Economistas Proyección 2000, A.C. Colegio de Arquitectos de Puebla, A.C. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla Universidad Iberoamericana Plantel Golfo Centro Ilustre Colegio de Abogados del Estado de Puebla Eduardo Gutiérrez Reyes (Subsecretario de Desarrollo Urbano) Arturo Barbosa Prieto
5	Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla	2004	3	Luis Eduardo Paredes Moctezuma	Fernando Arizpe Bravo	Municipio
6	Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla	2007	3	Enrique Doger Guerrero	José Luis Zeus Moreno Muñoz	Municipio
7	Actualización del Programa Municipal de Desarrollo	2016	9	Luis Bank Serrato	Adrián Velázquez Luna	Municipio



Urbano					
Sustentable de					
Puebla					

Fuente: Elaboración propia con base en la información consultada de los programas de desarrollo urbano. Honorable Ayuntamiento de Puebla.

El primero de ellos corresponde a la elaboración del Plan Director Urbano (PDU) de 1980, representa el primer documento de planificación urbana del municipio elaborado posterior a la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976. En este documento se hace referencia a la participación de diferentes áreas de la administración urbana a nivel federal. Se tiene registro de al menos diez dependencias de carácter federal tres colegios de profesionistas y la participación de la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla (JMMCMMP), estos últimos aparentemente de representación ciudadana.

Es así que una década después se actualizó en el año 1991 el PDU cambiando de nombre a Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla (PDUCP), en el cual nuevamente participan dependencias federales, estatales y municipales. Sin embargo, en esta ocasión no participan colegios de profesionistas, ni universidades en su elaboración, por lo que nuevamente la JMMCMMP, es la que presenta la integración de algunos ciudadanos. Tres años después se realizan modificaciones al PDUCP en 1994, situación que corresponde al periodo de la elaboración del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis (PDRA). Cabe señalar que para la actualización de PDUCP se presenta el registro de los mismos participantes, sin embargo, destaca que la misma empresa consultora realiza las versiones de 1991 y 1994, teniendo como responsable directo o indirecto a Rafael Fúnez Díaz, quien fuera Director de Desarrollo Urbano durante la actualización del PDU de 1980.

Para el año 2001 siendo presidente municipal Mario Marín Torres, se realizó una nueva actualización del PDUCP, contando nuevamente con la participación de dependencias federales, estatales y municipales, así como de representantes universitarios. Sin embargo, destaca que la representación de la sociedad estuvo a



cargo de dos asociaciones civiles y del Arq. Arturo Barbosa Prieto, ex director de Desarrollo Urbano del Municipio. Por otra parte, se registra la presencia de cuatro colegios de profesionistas y la una cámara de consultoría, toda vez que fueron ellas las responsables de la elaboración junto con las asociaciones civiles y el ex director municipal. En el año 2004, siendo presidente municipal Luis E. Paredes Moctezuma, se realizó una modificación parcial al instrumento de planeación, cambiando las densidades permitidas que establecía el programa de 2001, dicha actualización fue realizada a través de un acuerdo de cabildo de la entonces administración municipal.

Para el año 2007, se actualiza nuevamente el instrumento de planificación, cambiando de nombre a Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla (PMDUSP), registrando participación de las dependencias federales, estatales y municipales. No obstante, destaca una mayor participación de colegios de profesionistas, al registrar seis colegios involucrados en la elaboración, además se registra la presencia de nueve representantes de universidades y académicos. Adicionalmente es notoria la participación de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, al igual que de organizaciones como Antorcha Campesina y comerciantes de la Col. La Paz, destacando la participación del Consejo Ciudadano de Desarrollo Urbano (CCDU) del municipio, el cual representa el máximo espacio de representación ciudadana a nivel municipal.

En el año 2016, se actualiza nuevamente el PMDUSP, que cuenta con la participación de colegios de profesionistas y representantes universitarios, así como cámaras empresariales como la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI). En lo que respecta a la participación ciudadana, esta fue a cargo del CCDU y una asociación civil orientada a temas urbanos. Derivado de lo anterior es posible identificar que la representación ciudadana a lo largo de la elaboración y actualización de los instrumentos de planeación, han sido a través de los colegios de profesionistas, cámaras empresariales, representantes académicos, asociaciones civiles y el CCDU, es



decir, organismos que responden a intereses particulares o de grupo, no así al interés general de la población o al interés público. (Tabla 7)

Tabla 7 Actores involucrados en el proceso de planeación 1980-2016

N°	Actores	1980	1991	1994	2001	2004	2007	2016	Total de participaciones
	Gobierno Federal								
1	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	X	X	X		S/D			3
2	Comisión de conurbación de la zona centro del país	X				S/D			1
3	Secretaría de Programación y Presupuesto	X				S/D			1
4	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	X				S/D			1
5	Secretaría de Educación Pública	X			X	S/D			2
6	Secretaría de la Reforma Agraria	X				S/D			1
7	Secretaría de Desarrollo Social				X	S/D			1
8	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales				X	S/D			1
9	Secretaría de Salud				X	S/D			1
10	Secretaría de la Defensa Nacional				X	S/D			1
11	Comisión Federal de Electricidad	X	X	X	X	S/D	X		5
12	Comisión Nacional del Agua		X	X	X	S/D			3
13	Petróleos Mexicanos	X	X	X	X	S/D	X		5
14	Instituto Mexicano del Seguro Social	X			X	S/D			2
15	Instituto Nacional de Antropología e Historia	X	X	X	X	S/D	X		5
16	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática		X	X	X	S/D			3
17	Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra				X	S/D	X		2
18	Centro S.C.T. Puebla		X	X		S/D			2
	Total de Participantes	10	7	7	12	S/D	4	0	
	Gobierno Estatal								



19	Consejo Estatal de Población		X	X		S/D			2
20	Dirección General de Transito del Estado		X	X		S/D			2
21	Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla		X	X	X	S/D			3
22	Secretaría de Gobernación del Estado de Puebla				X	S/D			1
23	Secretaria de Desarrollo Urbano, Ecología y Obras Públicas del Estado				X	S/D	X		2
24	Instituto de Catastro del Estado				X	S/D	X		2
25	Comisión Interinstitucional para la constitución de reservas territoriales y regularización de la tenencia de la tierra				X	S/D			1
26	Fideicomiso del Paseo de San Francisco					S/D	X		1
27	Casa de la cultura del Gobierno del Estado					S/D	X		1
	Total de Participantes	0	3	3	5	S/D	4	0	
	Gobierno Municipal								
28	Secretarará de Desarrollo Urbano y Ecología		X	X	X	S/D			3
29	Servicios Eléctricos del Municipio de Puebla		X	X		S/D			2
	Total de Participantes	0	2	2	1	S/D	0	0	
	Colegios de Profesionistas								
30	Colegio de Arquitectos	X			X	S/D	X	X	4
31	Colegio de Ingenieros Civiles de Puebla	X			X	S/D	X	X	4
32	Colegio de Economistas de Puebla	X				S/D			1
33	Colegio de Ingenieros Municipales de Puebla					S/D	X		1
34	Colegio de Urbanistas y Planificadores de Puebla A.C.					S/D	X	X	2
35	Colegio de Arquitectos del Valle de Puebla A.C.				X	S/D	X	X	3



36	Colegio de Ingenieros Mecánicos y Electricistas A.C.					S/D	X		1
37	Ilustre Colegio de Abogados del Estado de Puebla				X	S/D			1
Total de Participantes		3	0	0	4	S/D	6	4	
Universidades									
38	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/Facultad de Arquitectura				X	S/D	X		2
39	Centro Universitario para la Prevención de Desastres Regionales BUAP					S/D	X		1
40	Universidad Iberoamericana Plantel Golfo				X	S/D	X		2
41	Facultad de Economía BUAP					S/D	X		1
42	Academia Nacional de Arquitectura					S/D	X		1
43	Departamento de Ingeniería de la UPAEP					S/D	X		1
44	Escuela Libre de Arquitectura y Arte de Puebla					S/D	X		1
45	Coordinación de la Lic. De Arquitectura de la universidad Iberoamericana					S/D	X		1
46	Dirección de Posgrados de Arte, Diseño y Arquitectura de la Universidad Iberoamericana					S/D	X	X	2
47	Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Vález Pliego" BUAP					S/D		X	1
48	Total de Participantes	0	0	0	2	S/D	9	2	
Cámaras empresariales									
49	Teléfonos de México		X	X	X	S/D			3
50	Cámara Nacional de Empresas de Consultoría Delegación Puebla				X	S/D		X	2
51	Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda					S/D		X	1
52	Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción Delegación Puebla					S/D	X		1
Total de Participantes		0	1	1	2	S/D	1	2	
Representantes ciudadanos									



53	Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla	X	X	X		S/D			3
54	Consejo Ciudadano de Desarrollo Urbano					S/D	X	X	2
55	Organización Antorchista Campesina					S/D	X		1
56	Asociación de Comerciantes Col. La Paz					S/D	X		1
57	Arturo Barbosa Prieto				X	S/D			1
58	Academia de Investigaciones y Estudios Urbanísticos A.C.					S/D		X	1
59	Asociación de Promotores Industriales de Vivienda, A.C.				X	S/D			1
60	Economistas Proyecciones 2000, A.C.				X	S/D			1
	Total de Participantes	1	1	1	3	S/D	3	2	

Fuente: Elaboración propia con información del H. Ayuntamiento de Puebla.

Derivado de la tabla anterior, es posible identificar que, en el gremio de los arquitectos e ingenieros, son los que más participación tienen en la elaboración de estos instrumentos, seguido muy recientemente de la incorporación de los urbanistas, a partir del año 2006, lo que demuestra el gran interés de este sector colegiado en los temas urbanos. De igual forma, es visible la participación de universidades o representantes académicos en su elaboración, sin embargo, solo se aprecia participación de tres universidades de las más importantes, como lo es la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, la universidad Iberoamericana y la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.

Por su parte las cámaras empresariales que más participan corresponden a las relacionadas en materia de construcción y desarrollo de vivienda, las cuales presentan intereses directos en los instrumentos de planeación como es la asignación de usos de suelo, coeficientes de edificación y densidades para el desarrollo de vivienda. En lo que respecta a la representación de los intereses ciudadanos, estos se han realizado a través de la extinta Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla y más recientemente desde el año 2006 a través del Consejo Ciudadano de Desarrollo. Destaca la presencia de algunas asociaciones civiles que integran el grupo consultor en el año 2001, por lo



que no necesariamente responden a los intereses de la ciudadanía al ser la empresa consultora que elabora el estudio, de igual forma nuevamente se registra la participación de un exdirector de Desarrollo Urbano municipal.

Derivado de la modificación a los instrumentos de planificación urbana, es posible identificar una serie de impactos directos e indirectos que repercuten en la calidad de vida de los habitantes y el funcionamiento de la ciudad, los cuales generan transformaciones que la mayoría de la población no logra percibir debido a la falta de socialización e información por parte de las autoridades gubernamentales. Como consecuencia de los trabajos realizados a la fecha, se han identificado tres impactos directos derivados del cambio de uso de suelo producidos a consecuencia de las actualizaciones al Programa Municipal de Desarrollo Urbano, los cuales tiene que ver con las modificaciones al valor del suelo, el incremento de la densidad habitacional y el cambio de uso de suelo de habitacional a comercial y de servicios. Lo anterior permite establecer una primera aproximación a los impactos indirectos que cada uno de estos genera de manera particular al ciudadano común, así como a la estructura de la ciudad, muchos de los cuales no son evidenciados ni considerados por la mayoría de la población al desconocer la importancia que representan estos instrumentos de planificación urbana.

3.3 Impacto urbano de los instrumentos de planeación urbana en la colonia.

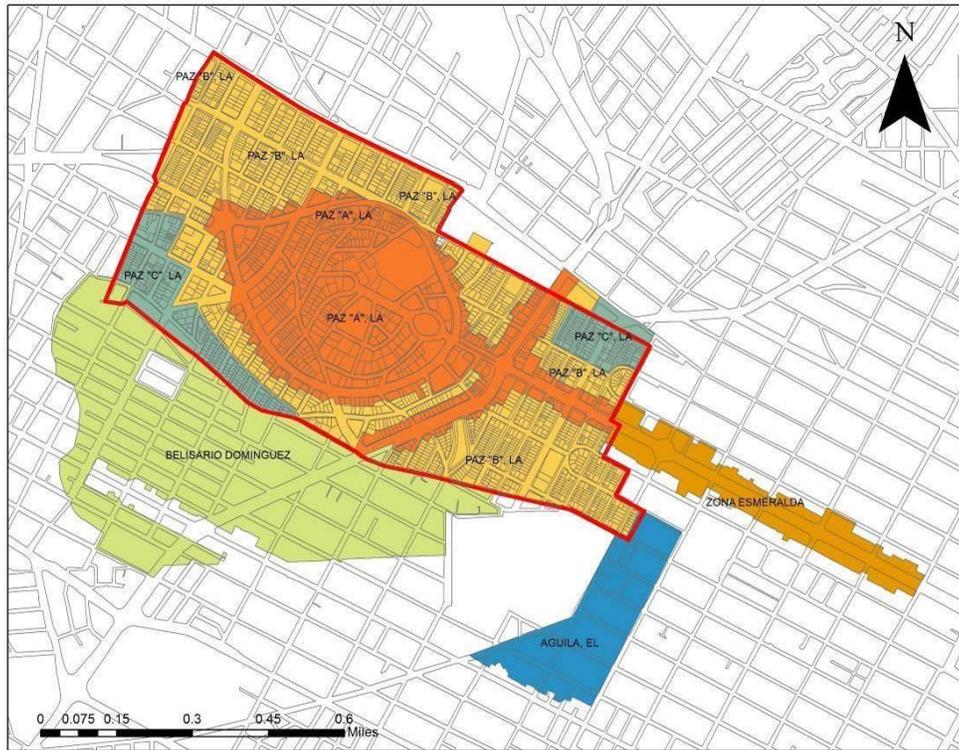
Valor del suelo



A partir del análisis del polígono de delimitación original de la colonia, se pudo determinar según los datos catastrales de la autoridad municipal, tres zonas de valor, lo que representa un valor diferenciado del metro cuadrado del suelo en la misma colonia, lo cual es resultado de los diferentes parámetros que considera la oficina catastral para asignar los valores del suelo. Es así que dichas colonias se clasifican en colonia La Paz “A”, “B” y “C”, la zona “A” corresponde a la zona central del cerro de San Juan y parte de la Avenida Juárez, mientras que la zona “B” corresponde al primer perímetro que bordea la zona “A” siendo más próxima su ubicación hacia la zona “A”. Finalmente, la zona “C” corresponde a la zona más alejada de las vialidades principales y en donde predomina con mayor frecuencia los usos habitacionales. (Mapa 2)



Mapa 2 Zonas de valor en la Colonia La Paz



Fuente: H. Ayuntamiento de Puebla, Dirección de Catastro Municipal.2017.

Como consecuencia del incremento del valor del suelo que se registra de manera anual en la ley de ingresos municipales, es posible identificar dos factores relevantes, el primero corresponde al incremento paulatino del valor de suelo, el cual pudiera considerarse constante, y el segundo que es el de mayor relevancia para la investigación corresponde a dos momentos de intensidad en donde se registra un mayor incremento, el cual rompe con toda tendencia de incremento, los cuales se registran en los periodos de los años 2006-2007 y 2016-2017. (Tabla 8)

Tabla 8 Incremento del valor del suelo en la zona de valor “La PazA”

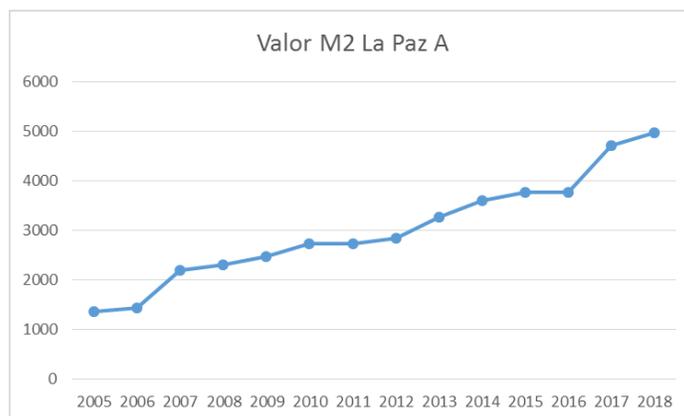
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Región	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Zonificación	51	51	51	51	51	51	51	51	51	51	51	51	51	51
Valor M2	1371	1436	2200	2310.6 6	2472	2738	2738	2848	3275	3603	3765	3765	4706	4965

Fuente: Leyes de ingresos municipales del 2005 a 2018.



En la gráfica 4 se puede observar que, si bien existe una tendencia de crecimiento natural del valor del suelo, es en los periodos antes señalados donde se registra los mayores incrementos, los cuales como primera hipótesis corresponden con las fechas en las que se publicaron dos de las modificaciones del instrumento de planeación, es decir 2007 y 2016.

Gráfica 3 Incremento del valor del suelo en La Paz "A"



Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Ingreso Municipal 2005-2018.

En lo que corresponde a la zona de valor "La Paz B" se registra el mismo patrón, sin embargo, es de destacar que, en términos porcentuales, las fracciones B y C son las que registran los mayores incrementos, siendo la fracción "A" la que menos incremento porcentual registra. Esta situación llama la atención debido a que en esta zona es en donde se concentra la mayor cantidad de usos de suelo comercial y de servicios, así como la mayor concentración de la obra pública desarrollada por las instituciones de gobierno. (Tabla 9)

Tabla 9 Incremento del valor del suelo en la zona de valor "La Paz B"

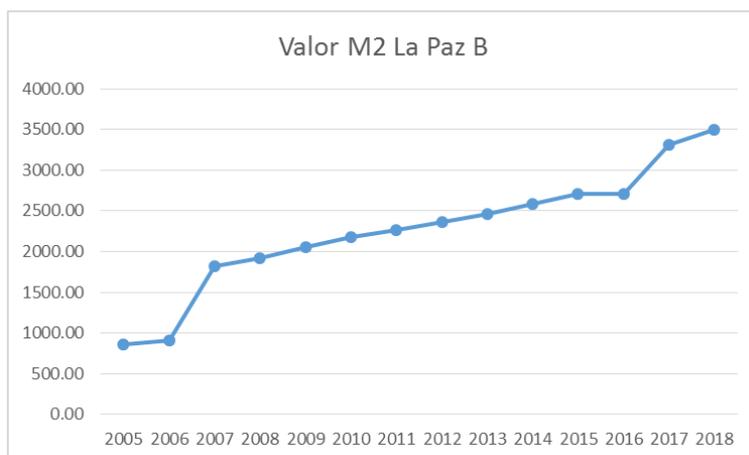
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Región	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Zonificación	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41
Valor M2	863.00	904.00	1824.00	1915.75	2050.00	2183.00	2270.00	2361.00	2467.00	2590.00	2707.00	2707.00	3316.00	3498.00

Fuente: Leyes de ingresos municipales del 2005 a 2018.



En la gráfica 5 puede observar cómo esta zona de valor registra incrementos mayores al de la zona “B”, pese a ser una zona más alejada de la zona central de la colonia y en donde se presenta la mayor tercerización de servicios y se concentra la obra pública. Destaca que en el periodo 2006-2007 se registra un mayor incremento, incluso superior al de 2016-2017.

Gráfica 4 Incremento del valor del suelo en La Paz B



Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Ingreso municipal 2005-2018.

En lo que corresponde a la fracción C, se presenta un patrón similar, el cual al igual que la zona B, registra incrementos mayores a los registrados en la zona A, siendo nuevamente el periodo 2006-2007 en el que mayor incremento se registra. Lo anterior es de considerarse, ya que contrario a la lógica de la teoría de localización del suelo, tanto la zona A y B son las más alejadas de la zona central de la colonia y las que mayor incremento del suelo registran. (Tabla 10)

Tabla 10 Incremento del valor del suelo en la zona de valor La Paz C

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Región	5	5	5	5	5	5		5	5	5	5	5	5	5
Zonificación	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33
Valor M2	711.0	745.0	1712.0	1798.1	1924.0	2049.0	2131.0	2216.0	2316.0	2432.0	2541.0	2541.0	3113.0	3284.0

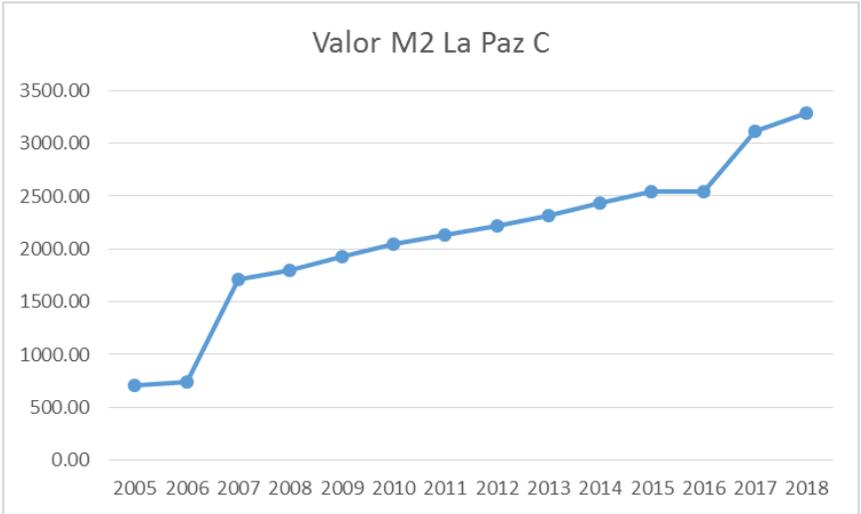


0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

Fuente: Leyes de ingresos municipales del 2005 a 2018.

Nuevamente en la gráfica 6 es evidente el incremento del valor del suelo en los periodos que corresponden a la actualización del instrumento de planeación, los cuales sobrepasan la tendencia de incremento en años en los que no se realizan estas actualizaciones normativas.

Gráfica 5 Incremento del valor del suelo en La Paz C



Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Ingreso municipal 2005-2018.

Como consecuencia de lo anterior se plantean dos caras de la moneda, la primera sugiere un incremento en la plusvalía de la propiedad, mientras que la segunda supone un incremento en el pago de impuesto predial que el ciudadano realiza ante las autoridades de gobierno. Razón por la cual se presenta un incremento de la plusvalía, esto es relevante si en algún momento la mayoría de los ciudadanos se dedicaran al negocio inmobiliario y con esto vieran una posibilidad de generar ganancias, situación que no sucede, por el contrario, cada vez más se incrementan los precios del suelo y orillando a los nuevos compradores hacia las periferias de la ciudad, quedando la duda si esto en realidad representa un beneficio o no para la economía del ciudadano común.



Incremento de la densidad habitacional

Otro de los impactos directos que se aprecia con la modificación de los programas de desarrollo urbano es el incremento de las densidades y los coeficientes de ocupación y utilización, lo cual permite aumentar la construcción de viviendas en ciertas zonas, así como la modificación de los derechos de desarrollo sobre la propiedad privada, al incrementar o reducir la posibilidad de metros cuadrados de construcción. En 1980 posterior a la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos se publica el Plan Director Urbano, el cual consideraba para la colonia un uso de suelo de tipo habitacional de carácter unifamiliar, con lo cual se le daba una posibilidad de crecimiento y especialización del suelo principalmente a la construcción de vivienda. (Figura 15)

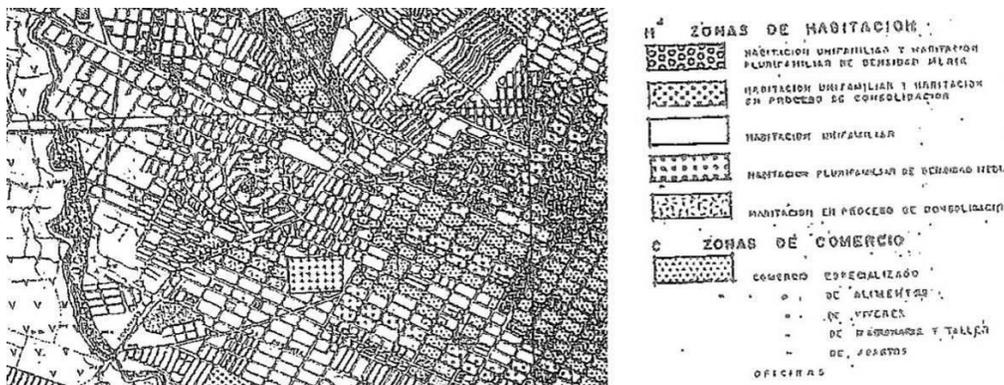


Figura 15 Uso de suelo del Plan Director, 1980

Fuente: H. Ayuntamiento de Puebla, Plan Director Urbano, 1980.

Para el año 1991 tomando como base el Plan Director de 1950 se elabora el Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla (PDUCP), durante la administración del Lic. Marco Antonio Rojas Flores, con lo cual se cambia el uso de suelo de un sector de la colonia de habitacional unifamiliar a uso mixto que considera habitacional- comercio y servicios, de la misma forma se asigna una densidad H-1, lo cual permite el desarrollo de hasta 24 viviendas por hectárea.

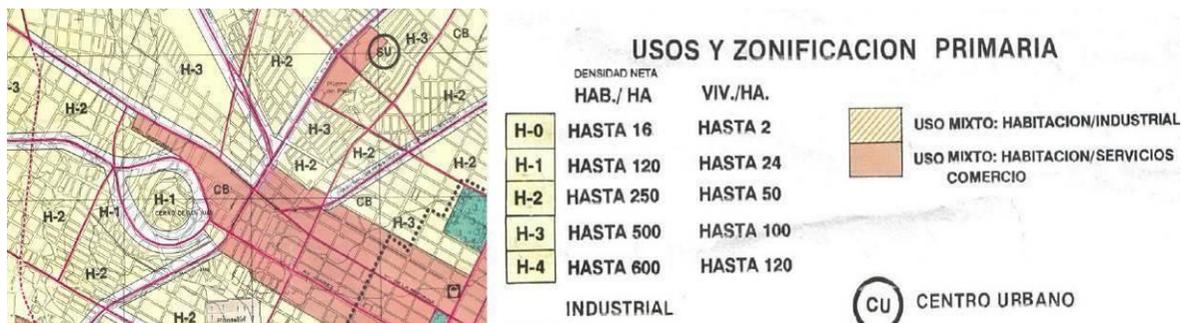
En consecuencia, se abre la posibilidad de incluir usos distintos al habitacional y



con ello el desarrollar mayor número de viviendas de las autorizadas originalmente en el plano del año 1950. Es importante señalar que para la década de los noventas la colonia ya presenta una antigüedad de cuarenta años desde su fundación con lo cual se inicia el proceso de reconfiguración de actividades y uso de suelo.

En la figura 16 se puede ver no solo el cambio de uso de suelo, sino también la asignación de corredores urbanos sobre las vialidades principales que cruzan y rodean la colonia, particularmente las que conectan hacia la avenida Juárez y el Paseo Nicolás Bravo.

Figura 16 Usos de suelo asignados en el Programa de Desarrollo urbano de la ciudad de Puebla, 1991



Fuente: H. Ayuntamiento de Puebla. Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla, 1991.

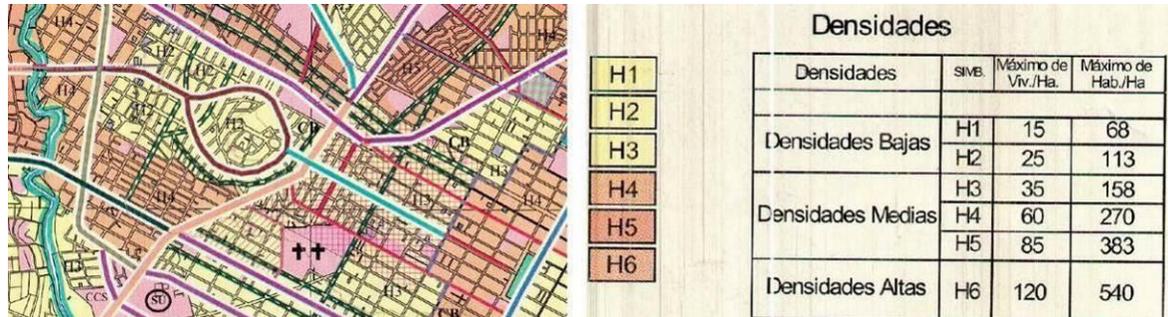
Es necesario señalar que el PDUCP se actualiza en 1994, durante la administración de Rafael Cañedo Benítez como presidente municipal siendo gobernador Manuel Bartlett Díaz, es decir tres años después de su publicación. Así, durante la administración de Bartlett Díaz se realizó uno de los proyectos más importantes y controversiales de planificación urbana en la entidad a través del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, el cual represento un parteaguas en la planificación urbana de la entidad.

Para el año 2001, se realiza una nueva modificación al PDUCP, con lo cual no solo nuevamente se incrementa el uso de suelo y la densidad, sino además se configuran de manera particular los corredores urbanos, para el desarrollo de actividades comerciales. Si bien el incremento de la densidad no es significativo, el mayor impacto se presenta con la asignación de corredores y el uso de suelo mixto



establecido en la tabla de compatibilidades de usos y destinos del suelo. (Figura 17)

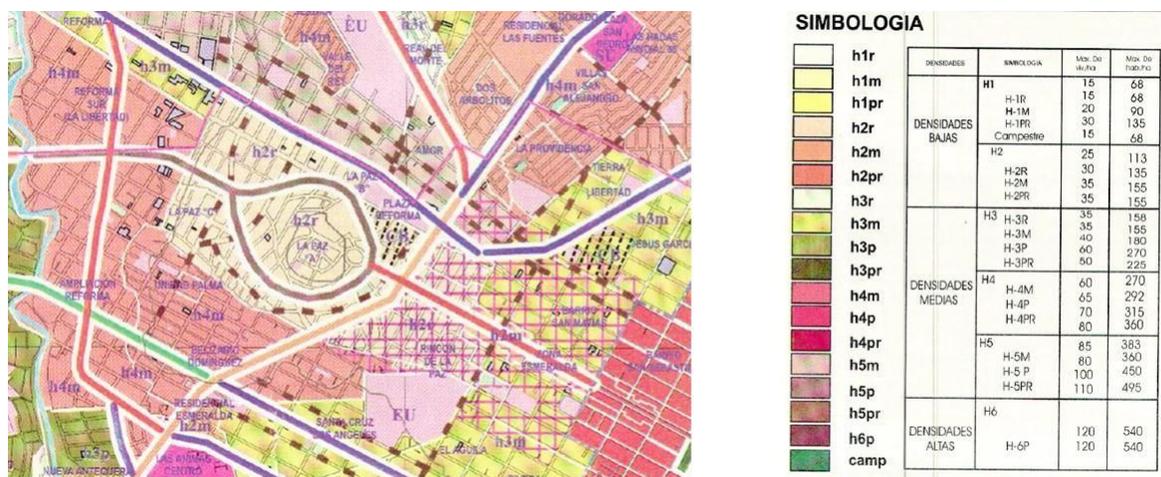
Figura 17 Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla, 2001.



Fuente: H. Ayuntamiento de Puebla. Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla, 2001.

En 2004 el PDUCP, fue modificado en cuanto a sus densidades, si bien en esta ocasión no siguió todo el procedimiento correspondiente, fue mediante un acuerdo de cabildo que se modificaron las densidades, asignando en esta ocasión a la colonia la densidad h2r, lo cual permitía 30 viviendas por hectárea, en donde además se mantenían los corredores urbanos sobre las vialidades principales. (Figura 18).

Figura 18 Programa de Desarrollo urbano de la Ciudad de Puebla, 2004.



Fuente: H. Ayuntamiento de Puebla. Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla, 2004.

En el año 2007 se realizó nuevamente la actualización del programa de desarrollo urbano, que cambia de nombre y se asignan nuevamente diferentes usos a la



colonia, con densidades de primera y segunda zona de densidad selectiva, con la posibilidad de desarrollar de 120 a 180 viviendas por hectárea, lo que incrementa en un 300% como mínimo la construcción de viviendas. Así mismo, se plantea la construcción de vivienda vertical, con lo cual se podría incrementar la densidad hasta 180 viviendas por hectárea, es decir un incremento del 500% con respecto del instrumento normativo anterior, en el cual se permitía el desarrollo de hasta 30 viviendas por hectárea. (Figura 19)

Figura 19 Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla, 2007.

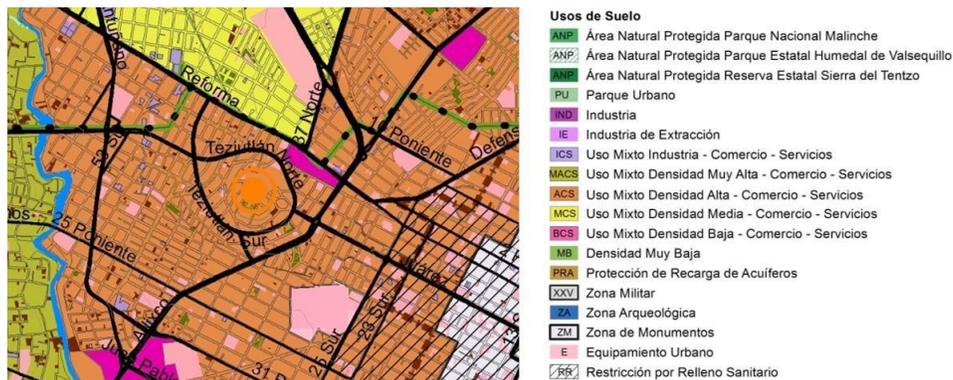


Fuente: H. Ayuntamiento de Puebla. Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla, 2007.

Finalmente, la última actualización registrada es del año 2016, en la cual nuevamente se realizan modificaciones a la zonificación secundaria y se le asigna un uso de suelo mixto, y se asignan literales para el cálculo de densidades con lo cual se pueden alcanzar densidades de 300 viviendas por hectárea y se impulsa la vivienda vertical en la colonia. (Figura 20)



Figura 20 Actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla, 2016.



Fuente: H. Ayuntamiento de Puebla. Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla, 2016.

Como se puede observar, una colonia que nace inicialmente con una vocación habitacional de tipo unifamiliar, actualmente es considerada como zona de uso mixto en donde prácticamente se expandió su crecimiento en las últimas cuatro décadas, a través de la modificación del cambio de densidades. Tal situación es relevante ya que, con el incremento de viviendas, aumenta los requerimientos para la dotación de servicios públicos como el agua potable, así como de equipamiento urbano para la educación, recreación, la salud entre otros. Adicionalmente se generan mayores requerimientos de viajes y de espacios para estacionamiento, saturando la vía pública, con lo cual se incrementa la problemática de la movilidad en la zona, por mencionar solo algunos problemas.

Cambios de uso de suelo de habitacional a comercial y de servicios

Con el cambio de uso de suelo en el programa de desarrollo urbano, también se modifica la tabla de compatibilidades de usos y destinos del suelo, la cual señala la factibilidad, prohibición o condicionante a diversos usos de suelo. Tal situación es relevante, dado que si observamos el incremento de las unidades económicas de la colonia La Paz registrado desde el año 2010 es notorio como estos se han venido incrementando año con año, al pasar de 861 actividades comerciales y de servicios en 2010 a 1,080 en el año 2018. (Tabla 11)



Si bien no es posible identificar una relación directa entre el incremento de las unidades económicas y la publicación del PMDUS, esto no tendría que ser necesariamente así, debido a que el simple incremento de unidades, es resultado de la gama de posibilidades que otorga la tabla de compatibilidades, pues de lo contrario se estaría suponiendo una irregularidad en el otorgamiento de usos de suelo e incumplimiento a los instrumentos normativos.

Tabla 11 Incremento de los usos de suelo comerciales y de servicios en la colonia La Paz de 2010-2018

Clave	Actividad económica	2010	2011	2012	2013	2016	2017	2018
22	Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumo final	0	0	0	0	1	1	1
23	Construcción	10	11	19	27	39	39	39
31	Industria manufacturera	9	10	11	11	14	14	14
32	Industria manufacturera	10	10	11	11	8	8	8
33	Industria manufacturera	4	4	4	4	5	7	7
43	Comercio al por mayor	27	27	37	45	52	53	53
46	Comercio al por menor	150	153	156	162	167	169	169
48	Transporte, correos y almacenamiento	5	6	6	8	7	8	8
49	Transporte, correos y almacenamiento	1	3	4	4	3	3	3
51	Información de medios masivos	14	14	15	15	15	16	16
52	Servicios financieros y de seguros	21	46	47	47	75	75	81
53	Servicios inmobiliarios y de alquileres de bienes muebles e intangibles	29	30	30	34	40	39	39



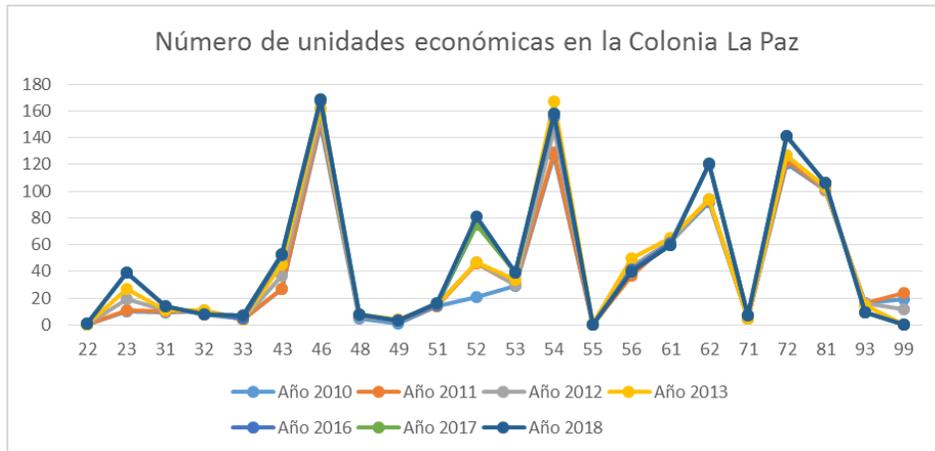
54	Servicios profesionales, científicos y técnicos	127	129	147	167	156	158	158
55	Corporativos	0	0	0	1	0	0	0
56	Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	38	37	44	50	41	40	40
61	Servicios educativos	62	63	63	65	61	60	60
62	Servicios de salud y asistencia social	92	93	94	94	120	121	121
71	Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	5	5	5	5	7	7	7
72	Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	121	123	127	127	141	141	141
Clave	Actividad económica	2010	2011	2012	2013	2016	2017	2018
81	Otros servicios excepto actividades gubernamentales	101	101	102	103	106	106	106
93	Actividades legislativas, gubernamentales y de impartición de justicia	16	16	16	15	9	9	9
99	No especificado	19	24	12	0	0	0	0
Total	861	905	950	995	1067	1074	1080	

Fuente: Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas 2010-2018. INEGI.

Lo que sí es relevante de la información es como algunas actividades presentan mayor relevancia en la colonia, tales como la actividad 46 correspondiente al comercio al por menor, así como la 54 referente a servicios profesionales, científicos y técnicos, seguido de la actividad 72 relacionada a servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas, lo que señala que estas tres actividades representan las de mayor dinamismo en la colonia. Otros servicios que también destacan son el 62 correspondiente a los servicios de salud y asistencia social, así como el 52 de servicios financieros y de seguros. (Grafica 7)



Grafica 6 Unidades Económicas 2010-2018

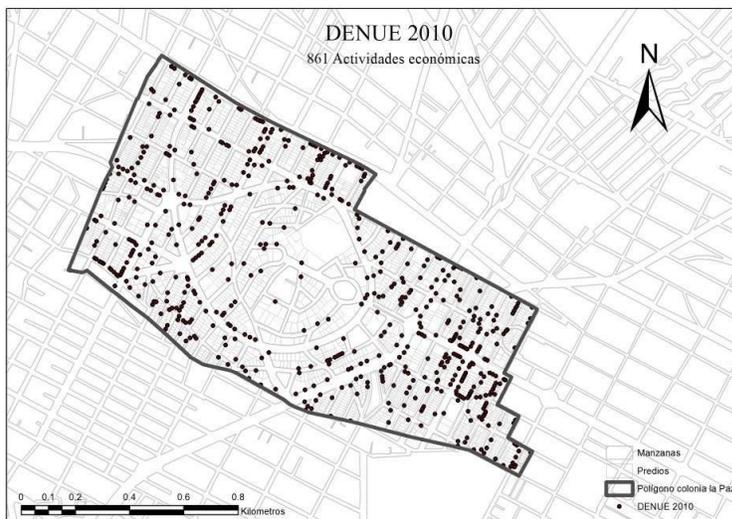


Fuente: Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas 2010-2018. INEGI.

En lo que refiere a la distribución espacial de las unidades económicas, es evidente que estas se concentran en mayor cantidad sobre los corredores comerciales y de servicios. Sin embargo, también se presenta un patrón de dispersión en todo el polígono de la colonia lo que demuestra una acelerada tercerización del uso de suelo.

Basta señalar que al año 2010 fecha del cual se tiene el primer registro del inventario del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas, elaborado por el INEGI, la colonia registro 861 actividades económicas, distribuidas en 22 clases en la zona. (Mapa 3)

Mapa 3 Unidades Económicas en la Colonia La Paz en 2010



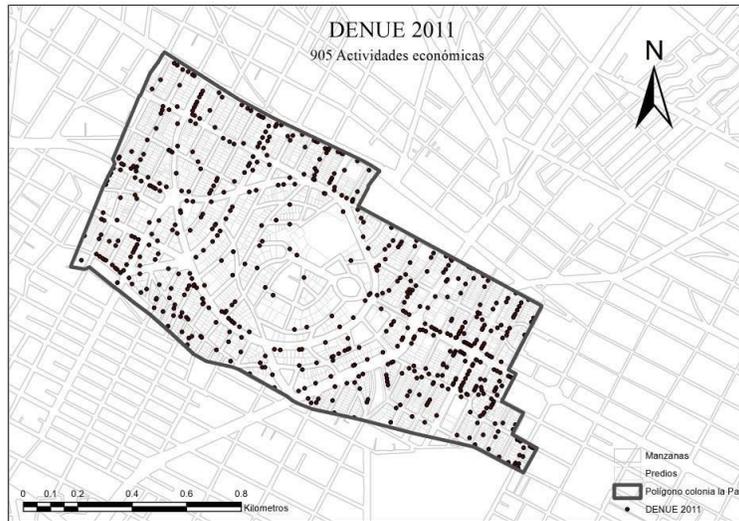


Fuente: Elaboración propia con información del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas 2010. INEGI.

Para 2011, se registra un incremento de 44 unidades, siendo los servicios financieros y de seguros los que registran mayor incremento de las actividades de servicios en la colonia, situación que es muy similar en 2012 y 2013 al incrementarse 45 unidades. Sin embargo, no es notoria una concentración territorial en específico, toda vez que sigue el mismo patrón de dispersión. (Mapa 4, 5 y 6)

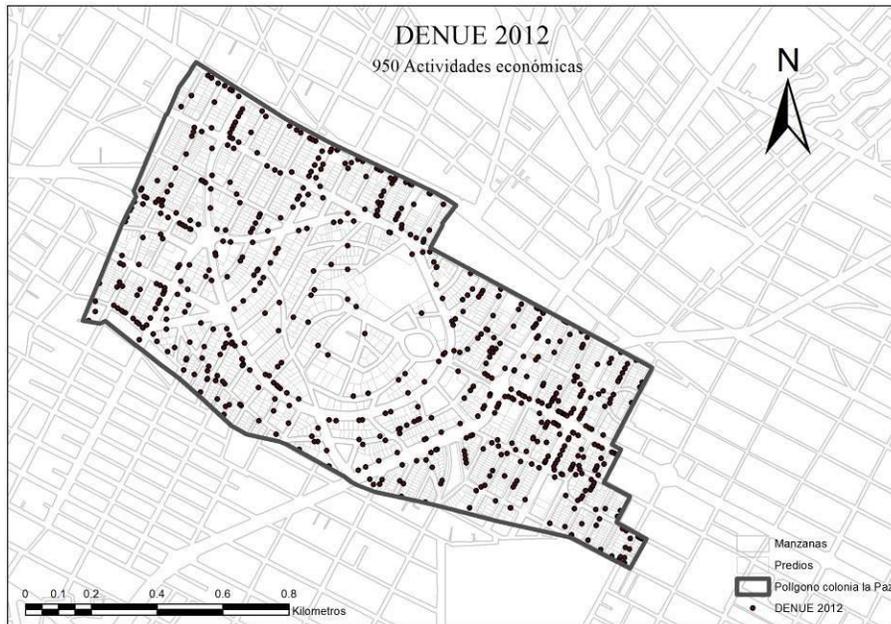


Mapa 4 Unidades Económicas en la Colonia La Paz en 2011



Fuente: Elaboración propia con información del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas 2011. INEGI.

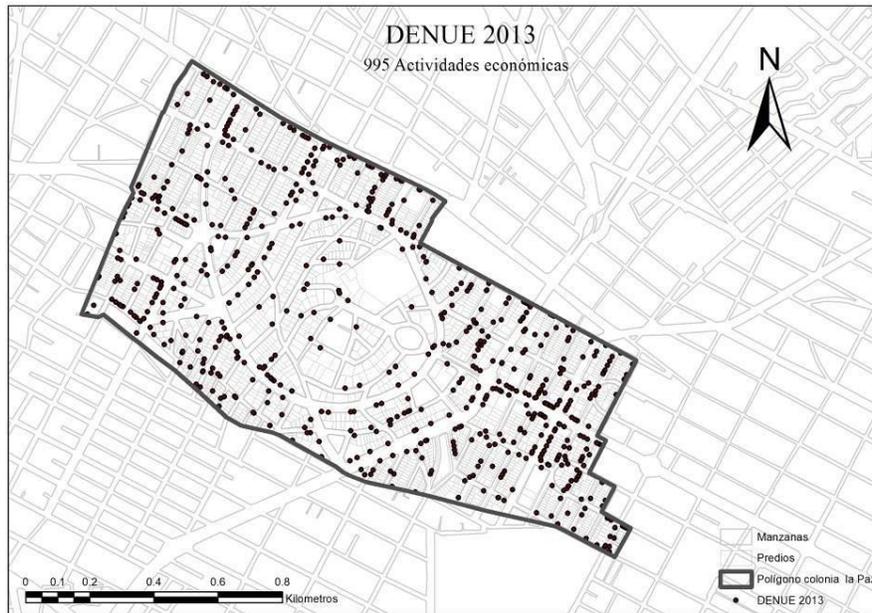
Mapa 5 Unidades Económicas en la Colonia La Paz en 2012



Fuente: Elaboración propia con información del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas 2012. INEGI.



Mapa 6 Unidades Económicas en la Colonia La Paz en 2013

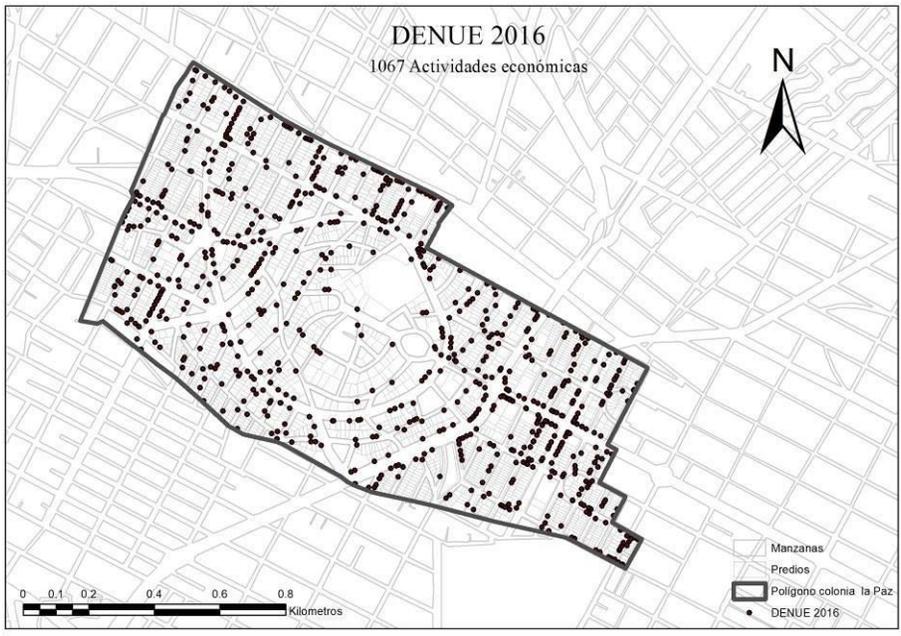


Fuente: Elaboración propia con información del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas 2013. INEGI.

Para el año 2016 es evidente un incremento de 72 unidades económicas en un periodo de tres años con respecto al año 2013, sin embargo, para los años siguientes 2017 y 2018, es notoria un incremento mínimo de siete y seis unidades respectivamente, con lo cual se estabilizan los posibles cambios de uso de suelo en la colonia. (Mapas 7,8 y 9)

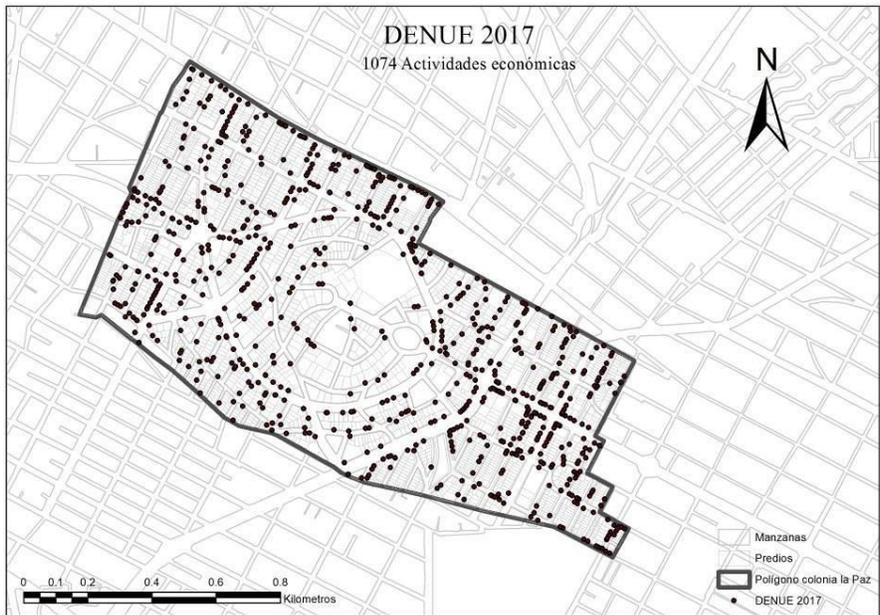


Mapa 7 Unidades Económicas en la Colonia La Paz en 2016



Fuente: Elaboración propia con información del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas 2016. INEGI.

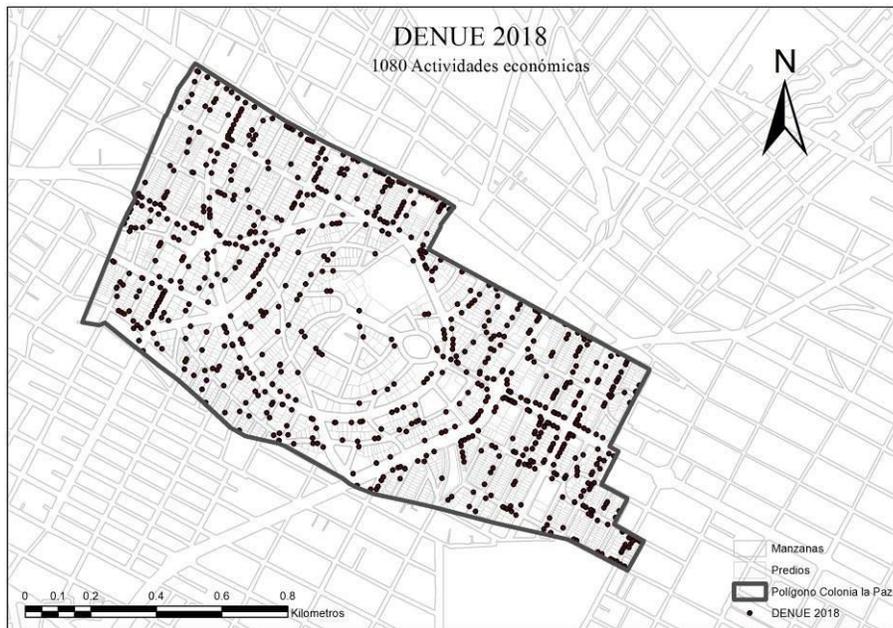
Mapa 8 Unidades Económicas en la Colonia La Paz en 2017



Fuente: Elaboración propia con información del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas 2017. INEGI.



Mapa 9 Unidades Económicas en la Colonia La Paz en 2018



Fuente: Elaboración propia con información del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas 2018. INEGI.

Derivado de lo anterior podemos identificar crecimiento de unidades económicas, producto de la mixticidad de usos de suelo que autoriza el instrumento de planeación, muchos de ellos distintos al uso habitacional que originalmente se tenía en la colonia al inicio de su fundación.

Disminución de la Población

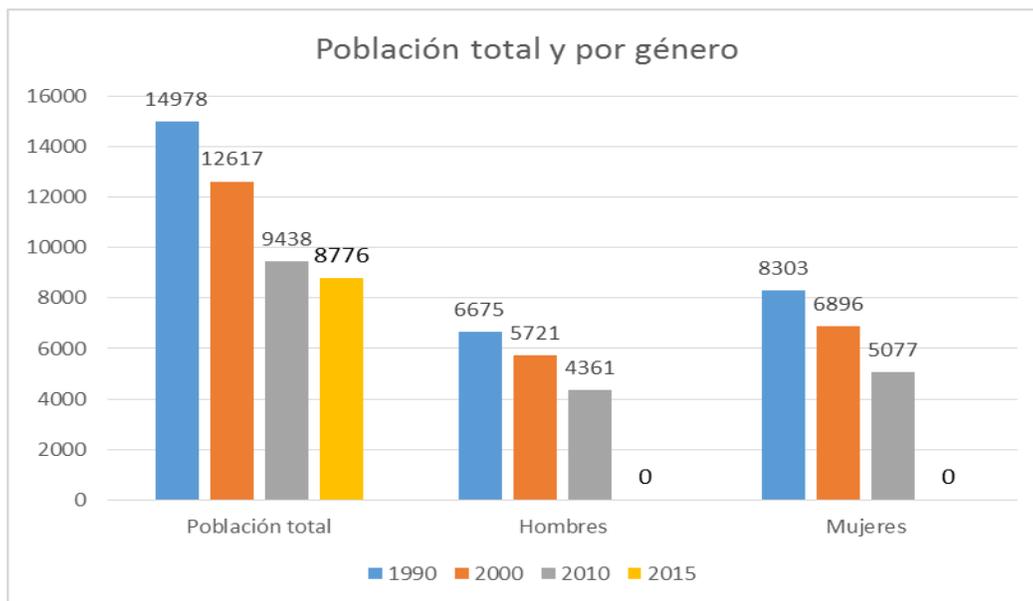
Otro de los impactos que son visibles en la colonia La Paz es la disminución de la población, la cual paso de 14,978 habitantes en 1990 a 8,776 habitantes en 2015, lo que representa el 41.41% en los últimos 25 años. No obstante, la disminución de la población que se registra entre un censo y otro es diferenciada, siendo en el periodo del año 2000-2010 donde se presenta a mayor disminución de la población con un 25.20%, mientras que en el periodo de 1990-2000 la población disminuyo 15.76%. Lo anterior es relevante si consideramos que en el periodo de 1990-2000 el programa de desarrollo urbano se actualizo en tres ocasiones, pasando de una densidad de 25 vivi/ha en el 2001, lo cual significa que durante dos décadas los



instrumentos de planificación incrementaron la densidad en una relación de 1 a 24.

Mientras que en el periodo del 2000-2010, representa la mayor disminución de la población y el instrumento de planificación se modificó en dos ocasiones, llevándolo de 25 viv//ha a 180 viv/ha, esto con las modificaciones realizadas en 2007, antes de eso la densidad permitida era de 30 viv/ha. Posterior al año 2010 la población de la colonia registra una disminución de la población de 7.01% lo cual pudiera mostrar que no siempre la actualización de los instrumentos incide en estos procesos de despoblamiento, sin embargo no debemos olvidar que al igual que el cambio de densidades, los programas también plantean el cambio de uso de suelo, con lo cual se permiten nuevas actividades distintas a la vivienda, lo que trae consigo una serie de modificaciones al entorno y un crecimiento vertical. (Grafica 8)

Grafica 7 Población Total y por Genero en la Colonia La Paz



Fuente: Elaboración propia con información de los Censos de Población y Vivienda 1990,2000 y 2010, así como de la Encuesta Intercensal 2015.INEGI.

De la gráfica anterior destaca que el sector femenino es el que más ha disminuido, lo cual pudiera asociarse a los cambios de uso de suelo que se presentan en el sector, haciendo más inseguro el entorno que originalmente fue habitacional.

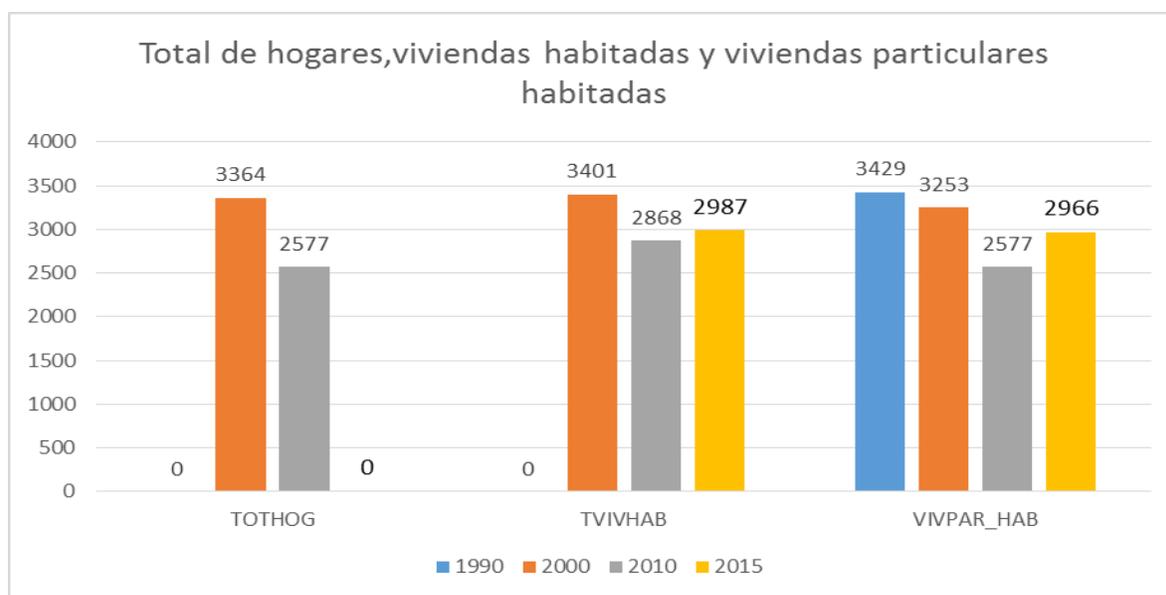


Transformación de la tipología de las viviendas

Como puede observarse en el programa de desarrollo urbano de 1980, la colonia La Paz representa un sector de la ciudad exclusivo para la vivienda unifamiliar, y dadas sus características y perfil socioeconómico de los primeros vecindados, esta zona se caracterizó por ubicar grandes residencias, situación que ha venido cambiando debido al valor del suelo y el incremento de densidad que permitió la construcción de grandes edificios de departamentos de interés medio y residencial.

Como resultado de la información disponible a nivel de AGEB es notorio apreciar una disminución de hogares y viviendas habitadas, al menos en el periodo 2000-2010. Sin embargo, para 2015 se aprecia un incremento del total de viviendas particulares habitadas como resultado del incremento de densidad en la colonia. El sector de la vivienda va en aumento, a pesar de que dicha vivienda está destinada a los sectores medio y alto, no así a la vivienda de interés social, por lo que se sigue manteniendo el perfil socioeconómico de la población que habita en la colonia. (Grafica 9)

Grafica 8 Total de Hogares, viviendas habitadas y viviendas particulares habitadas.



Fuente: Elaboración propia con información de los Censos de Población y Vivienda 1990,2000 y 2010, así como



de la Encuesta Intercensal 2015.INEGI.

3.4 El conflicto de intereses y la falta de representatividad vecinal como freno a la unidad vecinal

Por las características propias de la colonia la Paz, existe una diversidad de intereses provenientes de diferentes grupos vecinales, lo cual acentúa los problemas para lograr unificar la representatividad de intereses y la unión de los vecinos de la colonia. Actualmente se tienen identificadas cuatro asociaciones y un residente independiente al interior de la colonia, los cuales trabajan de manera independiente razón por lo cual se encuentran divididos debido a que cada uno de ellos persigue intereses específicos.

Estas asociaciones han seguido diversos mecanismos para la atención de sus demandas, mientras algunos han optado por integrarse a los espacios de participación ciudadana establecidos por el gobierno municipal, otros se han organizado a través del uso de las redes sociales, en tanto otros han optado por acceder a programas de atención establecidos por la autoridad municipal para la atención de problemas emergentes como lo es la inseguridad y el robo de autopartes.

Sin embargo, estos grupos de intereses diversos, también han aparecido para hacerse contrapeso entre ellos, pues mientras algunos vecinos denuncian una serie de irregularidades en la autorización de nuevas construcciones, así como el rechazo al incremento de nuevos edificios de alta densidad habitacional, otros se manifiestan a favor de los proyectos de verticalización. Esto da paso a que en la colonia se desarrollen algunas construcciones de mayor riesgo para la población o que pudieran generar mayor impacto urbano a su interior. (Tabla 12)

Tabla 12 Asociaciones y actores representativos de la Colonia La Paz

N°	Nombre	Año de creación
----	--------	-----------------



1	Asociación de Colonos del Cerro de La Paz	2017
2	Asociación de Colonos de Vivienda Vertical en La Paz	2014
3	La Paz Puebla	2013
4	Asociación de familias de la Colonia La Paz	2012
5	Blanca Aurora Carrera González	S/D

Fuente: Elaboración propia con base en información de entrevistas y revisión de periódicos electrónicos.

3.4.1 Representación en el consejo de Participación Ciudadana de Desarrollo Urbano

Algunos actores de la colonia, han optado por incorporarse a los espacios de participación ciudadana establecidos para atender el tema urbano, tal es el caso del Consejo de Participación Ciudadana de Desarrollo Urbano, en donde se encuentran la Asociación de Familias de la Colonia La Paz y vecinos independientes, los cuales a través del consejo han denunciado una serie de irregularidades por parte de las autoridades municipales responsables de la gestión y administración urbana, al otorgar licencias de construcción que sobrepasan las densidades establecidas en el programa de desarrollo urbano y permitir cambios de uso de suelo contrarios a lo que permite la normativa urbana vigente.

Así también han manifestado su inconformidad ante la construcción de proyectos de infraestructura que pretenden realizar las autoridades estatales al interior de algunos sectores de la colonia, los cuales no han sido informados a los vecinos, situación que ha generado inconformidad y resistencia, llevándolos a movilizándose mediante la denuncia en prensa y la recolección de firmas para oponerse a dichos proyectos que nunca fueron consultados con los vecinos.

3.4.2 Organizaciones mediante redes sociales

Algunos otros grupos vecinales han organizado sus intereses utilizando medios electrónicos a través de las redes sociales como Facebook, con la intención de



atraer la atención de manera mediática y como contrapeso hacia los vecinos que se oponen a la construcción de nuevos proyectos inmobiliarios entre los que destacan edificios de departamentos y algunas otras construcciones de alto impacto que pudieran representar peligros para los residentes, así como un cambio más acelerado en la vocación del uso de suelo de habitacional a comercial y de servicios. Tal es el caso de la Asociación de Colonos de Vivienda Vertical en La Paz, los cuales organizados por empresas inmobiliarias utilizan estas figuras de organización para dividir a los vecinos y defender sus intereses, respecto de quienes están en contra de dichos proyectos. Cabe señalar que esta asociación integra principalmente a nuevos propietarios de la colonia, así como a nuevos residentes de los edificios departamentales, generando una fragmentación entre vecinos originarios y nuevos pobladores. Cabe señalar que quienes se oponen a los nuevos proyectos son en su mayoría residentes originarios de la colonia.

Otras organizaciones como el Comité de colonos del cerro de la Paz, también se han organizado a través de las redes sociales, pero a su vez se han constituido legalmente como Organizaciones no Gubernamentales con lo cual, han accedido a programas de la administración municipal como es el caso del Programa Todos por la Seguridad, en el cual se crearon una figuras de organización denominados Comité 4x4, el cual busca dar respuesta ante los elevados índices de inseguridad que se viven en la colonia. Este programa organizado por las autoridades municipales impulso el desarrollo de mesas de trabajo con los vecinos, a fin de realizar un diagnóstico de la situación actual de la colonia y determinar acciones a realizarse en diferentes momentos (inmediatas, corto, mediano y largo plazo), de ahí su nombre de 4x4, las cuales incluían obras de mantenimiento a vialidades y áreas verdes, colocación de cámaras de vigilancia, capacitación a vecinos en materia de seguridad y construcción de nuevas infraestructuras.

Sin embargo, estos beneficios están focalizados en áreas específicas, con lo cual se quedan sectores de la colonia sin atender, de igual forma no existe evidencia de que exista vinculación entre esta organización y otros grupos organizados, lo que



divide los intereses de los vecinos y favorece el individualismo al interior de la colonia, más allá de buscar beneficios colectivos.



Capítulo 4 Conclusiones y recomendaciones

La intención del presente capítulo es poder mostrar las principales reflexiones y aportaciones de la investigación, las cuales servirán de base para las propuestas que aquí se plantean. De manera general se establecen conclusiones de la situación actual en el municipio, así como los cambios que deberán generarse a nivel interno. De igual forma se considera la propuesta epistemológica a la comprensión del problema, la cual busca contribuir en el mejoramiento de las condiciones actuales que se viven en el municipio en materia de planeación urbana y participación ciudadana.

Uno de los grandes engaños que caracteriza al estado mexicano es el hecho de hacer creer al pueblo a través de los diferentes discursos que el poder se ejerce a través de él. Si bien es cierto que emana de él, también lo es que este se ejercerá a través de los poderes de la unión, razón por la cual al emitir el voto para elegir a los gobernantes se asigna el poder a otros para la toma de decisiones. Esta situación genera un conflicto entre Estado y sociedad, que, si bien la sociedad ha elegido a sus gobernantes y a quienes deberán tomar las decisiones en beneficio de la colectividad, esto no siempre resulta ser así, con lo cual se cuestiona la función del Estado mexicano nos guste o no. El cambio que se espera será difícil de lograr dadas las condiciones actuales, previéndose cada vez más con mayor intensidad el aumento de los movimientos de resistencia hacia las decisiones del Estado. Tal situación nos lleva a pensar que para lograr la participación ciudadana tendrá que generarse un cambio en el sistema de gobierno y el ejercicio de la soberanía nacional, lo cual implica abrir un debate que actualmente desde distintas disciplinas se empieza a vislumbrar, pues dadas las condiciones actuales se puede avizorar un colapso del Estado mexicano.

4.1 Conclusiones generales

En este contexto, la inexistencia de un marco jurídico sólido que promueva la



participación ciudadana y obligue al estado a fomentarla de manera real, a través de la creación de instituciones y asignación de recursos, tampoco será posible sin modificar el sistema de gobierno, toda vez que las condiciones actuales para la participación ciudadana representan limitantes que difícilmente permitirán avanzar como se quiere o se pretende. Si bien es cierto que el cambio no se lograra únicamente cambiando las leyes, pues es tema de la participación ciudadana es un problema multidimensional, también es cierto que el marco jurídico es el inicio de las transformaciones que se puedan dar, o al menos eso lo demuestran otras realidades como la colombiana, en donde existe un marco jurídico sólido que la resguarda y obliga su cumplimiento. La idea de creer que con el simple hecho de ver otras realidades es posible transformar la nuestra, implica también entender diferencias estructurales y contextuales que hacen posibles dichos cambios, en donde factores socioculturales e históricos son un factor determinante en la difícil tarea de imaginar un mejor futuro.

Esto no significa que habría que dejar de intentarlo, sin embargo es necesario ser consiente que esto será un trabajo a largo plazo y de avance lento, pues esperar lo contrario implicaría ser el resultado de un colapso en donde los movimientos sociales urbanos sean de gran magnitud que traigan como consecuencia la transformación del Estado mexicano, o al menos las experiencias de otros movimientos así lo demuestran, algo que puede suceder si consideramos el escenario político que actualmente se vive en México.

En materia de planificación urbana, la desvinculación existente para atender el territorio representa una situación que lejos de permitir la ordenación del territorio promueve una serie de desequilibrios al mirar de manera fragmentada el territorio, sin entender que las relaciones de que se producen al interior sobrepasan los límites urbano-rurales. Actualmente esta relación entre lo urbano y lo rural cada vez más se encuentra interrelacionada. Caso contrario a lo que pudiera pensarse, de la planificación vertical, esta no necesariamente representa un problema, siempre y cuando se abra a la participación plural de otros actores, lo cual podrá generar una



visión compartida del territorio, sobre la cual todos los demás instrumentos de planificación que sean elaborados por los distintos órdenes de gobierno se puedan alinear.

Esta situación necesariamente requiere que se modifiquen las reglas que actualmente se presentan para integrar los órganos consultivos y de decisión del proceso de planificación, en donde se tendrá que asignar nuevos alcances que permitan otorgar el poder de decisión y no solo de opinión, situación que generara que los procesos de planificación extiendan sus tiempos de elaboración y de discusión con los diferentes actores del territorio. Esto implica entender que la planificación del territorio no es una atribución exclusiva de un orden de gobierno y más aún, del más débil institucionalmente, el territorio es objeto de múltiples intervenciones por parte de los tres órdenes de gobierno, situación que exige su colaboración coordinada para su intervención, así como la participación de los ciudadanos que serán impactados de manera directa con las decisiones públicas independientemente del orden de gobierno del cual se trate.

Por lo tanto, implica romper con el centralismo de la planificación y transitar hacia una gobernanza territorial, en donde el Estado asume que es necesaria la participación de otros actores, no para evadir o trasladar su responsabilidad, sino para comprender que las decisiones del territorio es un asunto colectivo, en donde el Estado toma un nuevo rol de coordinación, sin perder la rectoría ante los demás involucrados.

Por otra parte, con respecto al proceso de planificación urbana, este debe ser modificado, en diferentes aspectos, entre los que destacan el momento de la participación, los actores que participan y las atribuciones que tiene la sociedad para decidir la elaboración del plan. Dicho en otras palabras, se deberá garantizar el acceso de diferentes actores de la sociedad desde el inicio de los trabajos y en todas las etapas del proceso de elaboración de los instrumentos de planificación. De igual forma, será necesario involucrar una representación de actores de manera



plural y no limitarse a especialistas, empresarios o profesionistas, ya que las decisiones que se toman en el proceso de planificación rebasan las visiones parciales de estos sectores. Finalmente, y tal vez lo más importante, es necesario asignar poder de decisión a los sectores ciudadanos, a fin de que la conducción del proceso de planeación cumpla no solo con los objetivos del Estado, sino también considere resolver los problemas cotidianos de los diferentes sectores de la población, lo cual hace la diferencia de un verdadero proceso participativo.

Como se pudo observar en el análisis de redes sociales y derivado de los órganos de participación ciudadana que establece la ley para intervenir en el proceso de planificación urbana, es necesario involucrar nuevos actores al proceso de participación, en donde se pueden aprovechar los espacios institucionalizados. Tal es el caso de las mesas vecinales, lo cual representa un medio de organización de mayor representatividad al interior del municipio; así también iniciativas como Proyecta tu Ciudad pueden servir para vincular de manera permanente a diferentes sectores de la sociedad en el proceso de diagnóstico, planificación y evaluación de los instrumentos de planificación.

Referente a los espacios de representación ciudadana como el Consejo de Participación Ciudadana de Desarrollo Urbano y el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, deberán ser modificadas las reglas de elección de sus integrantes, su estructura, representatividad y poder de decisión, debido a que actualmente estos espacios se han convertido en espacios a modo para las instituciones de gobierno en donde prevalece una mayoría de servidores públicos y actores que son elegidos por la voluntad de los propios servidores públicos en turno.

Otros espacios de representación ciudadana como el consejo ciudadano de desarrollo urbano se ha vuelto un gueto de poder de actores específicos, siendo los colegios de profesionistas, empresarios y académicos, quienes han llegado a conformar elites participativas que solo representan intereses particulares, no por ello ilegítimos. Sin embargo, no corresponden a las demandas de la mayoría de la



población, solo a temas específicos en beneficio de sus respectivos gremios.

Para lograr lo anterior será necesario modificar las reglas de selección de consejeros establecidas en el Código Reglamentario del Municipio de Puebla, en donde además se deberá buscar otorgarles mayor poder de decisión en los temas de planificación, debiendo fortalecer las instituciones públicas que se encargan de promover los consejos como lo es el Instituto Municipal de Planeación y la Coordinación ejecutiva de los consejos ciudadanos, pues casos como el colombiano nos demuestran que no solo bastan buenas intenciones en las leyes, también es necesario el recurso económico que permita impulsar estas acciones de participación.

4.2 El aporte epistemológico

La presente investigación pretende ser un aporte a la comprensión de la política territorial que se realiza en el municipio a partir del análisis de la participación ciudadana desde la óptica de las políticas públicas y de los elementos estructurales que permiten hacerla realidad, considerando como elementos de análisis el sistema de gobierno, el ejercicio de la soberanía y el marco jurídico del cual se desprenden diversos mecanismos, instrumentos, instituciones e incentivos que hacen posible su materialización. En donde además se incorpora el factor social en la construcción de este concepto, no como una construcción de Estado, sino como una construcción colectiva que hacer posible modificar a los gobiernos y su forma de ejercer la soberanía de las naciones. Así mismo se presenta una mirada de la política de planificación territorial como un ejercicio de acción pública que tiene beneficiarios y víctimas, genera instituciones y procedimientos que se encargan de materializarla en el territorio, generando afectaciones a la gran mayoría de la población, las cuales en la mayoría de los casos son comprendidas como el producto de una serie de errores y deficiencias de gobierno, cuando en realidad corresponden a una serie de acciones perfectamente planeadas en donde intervienen actores específicos que tienen el poder de decidir y de verse beneficiados con los resultados de la política



territorial.

Finalmente, este trabajo pretende ser un aporte para comprender la política de planificación territorial, bajo una mirada de política pública en donde resulta necesario ser conceptualizada como un asunto de interés público y por tanto requiere una mayor intervención de los diversos sectores que integran a la sociedad, a partir del reconocimiento y análisis que generan los instrumentos de planificación urbana y cómo estos son utilizados para legalizar las acciones que se desarrollan en el territorio. Por esa razón esta investigación pretende ser un aporte a todos esos trabajos colectivos que se desarrollan a escala barrial y de manera desvinculada, los cuales no por ello menos importante, pero que de no considerar esta propuesta que se plantea seguirán teniendo resultados puntuales y limitados, sin vinculación con las autoridades de gobierno. Así mismo se presenta una mirada de la política de planificación territorial como un ejercicio o simplemente seguirán siendo utilizadas como factor para legalizar los procedimientos administrativos establecidos en las diferentes leyes.

4.3 Recomendaciones particulares

Sin duda todas las acciones encaminadas a promover la organización ciudadana contribuyen a construir un espíritu solidario, sin embargo, estas seguirán siendo aisladas y con una total desvinculación entre los diferentes sectores, lo cual a la postre disminuirá su impacto en la colectividad. Por esta razón se considera que es necesario hacer algunas modificaciones específicas en diferentes temas y a distintos niveles de orden de gobierno, lo cual permitiría generar avances más significativos para la participación ciudadana a nivel municipal, si lo que se busca es poder incidir con mayor frecuencia en los asuntos públicos y sobre todo en las decisiones del Estado.

A nivel municipal es importante generar algunas modificaciones al capítulo ocho del código reglamentario, específicamente en su artículo 170 en donde se establece



que para ser consejero se deberá ser propuesto por un organismo o institución del sector privado o social, Cuando este sea independiente deberá contar con reconocido prestigio, experiencia y calificados conocimientos sobre la temática correspondiente, toda vez que al hacer esto se cierra toda posibilidad a la gran mayoría de los ciudadanos y se fomenta la construcción de cotos de poder con visiones tecnocráticas.

En el artículo 175 se deberá eliminar la posibilidad de participar en dos consejos ciudadanos, a fin de generar una mayor especialización sobre los perfiles que integran cada uno y no buscar que un mismo personaje pueda incidir en diversos temas, al menos no los profesionistas. Con esto se busca eliminar a los todólogos, pues es evidente que, dadas las condiciones actuales de integración a los consejos, no es posible comprobar el prestigio, la experiencia y los conocimientos de cada integrante, puesto que no se verifica la información que proporcionan, ni mucho menos se evalúan sus conocimientos.

De igual manera será necesario modificar el artículo 177 en donde se establece su naturaleza jurídica como órgano de consulta, promoción y gestión ciudadana toda vez que tal definición jurídica limita la participación ciudadana. Así también se deberá modificar el artículo 180 en donde se establecen las atribuciones de los consejos, ampliando sus atribuciones a simplemente opinar y emitir recomendaciones, pues tales atribuciones de seguir así no permitirán tener una incidencia directa en los asuntos públicos.

Es importante señalar que adicional a los espacios de participación ciudadana existentes, es sustancial generar nuevos esquemas de apoyo y promoción a la construcción de comités vecinales a escala barrial, desligándolos totalmente de las instituciones que se encargan de la agenda política a fin de que estos no se vuelvan estructuras de organización política en época electoral. A nivel estatal, es necesario reconocer la intervención de dos actores fundamentales que deben trabajar de manera coordinada con las instituciones de la administración de Estado, el primero



de ellos corresponde a los legisladores, al ser ellos los responsables de la iniciativa de nuevas leyes o de modificación a las existentes.

En primer lugar, es necesario impulsar la iniciativa de una ley estatal de participación ciudadana, ya que el Estado de Puebla es una de las pocas entidades de la república que no cuenta con una legislación en materia de participación ciudadana. Así mismo, es necesario revisar y modificar la actual ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla, toda vez que esta presenta una serie de inconsistencias en lo que corresponde a los órganos auxiliares en materia de planificación urbana y participación ciudadana.

Particularmente se deberá modificar el artículo 21 de la ley antes mencionada que señala que los órganos auxiliares son instancias permanentes de análisis y opinión, pues deja de tener impacto la participación de la ciudadanía al limitarla a expresar su opinión. En este sentido se deberá modificar la estructura del Consejo Estatal establecida en el artículo 24 a fin de que no exista mayoría de secretarios de estado o servidores públicos, debiendo además modificar las atribuciones del presidente del consejo estatal, al señalar que este podrá invitar a autoridades de cualquier orden de gobierno, sector empresarial, instituciones de educación superior y representantes de la sociedad civil. Cabe mencionar que se continúa con una visión elitista de la participación ciudadana en donde dicho sea de paso se involucran a personas afines a los intereses de quienes gobiernan.

Respecto a los consejos municipales se deberá atender el contenido del artículo 26 toda vez que este presenta las mismas deficiencias que los artículos 24 y 25, en donde se repite que es a voluntad del presidente, en este caso del presidente municipal, el poder invitar a diferentes sectores, los cuales siguen siendo los mismos. Esta situación nos lleva a generar una definición conceptual de que entendemos por participación social y quienes son los representantes autorizados para ejercer esa participación, debido a que se sigue manteniendo el error conceptual de que la sociedad la integran los colegios de profesionistas, las universidades, las empresas, los sindicatos, las ONG's o las asociaciones



particulares, visión que resulta muy limitada para entender las demandas de la sociedad.

De igual manera se deberá modificar las atribuciones que se les otorga a los consejos establecidas en su artículo 27, al seguir siendo considerados como órganos de opinión, razón por la cual mientras estos cambios no se produzcan, las decisiones seguirán siendo tomadas por las autoridades de gobierno, lo cual podrá ser legal pero no legítimo.

Adicionalmente, esta investigación pretende ser un aporte a todas esas organizaciones de la sociedad civil que actualmente son el resultado del impacto de las políticas territoriales emprendidas desde el Estado, las cuales cada vez más exigen ser consultadas sobre diferentes temas. Se pretende que este trabajo sirva de aporte para justificar él porque es necesaria su intervención en las diferentes fases del proceso de planificación territorial, pero quizás lo más importante es la argumentación de porque deben seguir exigiendo la ampliación de sus derechos ciudadanos a poder decidir sobre las decisiones que impactan en el territorio.

Con la información y evidencias que se ha presentado en esta investigación, se identifican los principales componentes de la política urbana que se ha implementado en el municipio de Puebla durante poco más de tres décadas, en donde el marco jurídico existente ha permitido mantener controlada la participación de la ciudadanía en el proceso de planeación de la ciudad.

De igual manera, se evidencian algunos impactos en la colonia La Paz, los cuales pueden ser representativos de las colonias más antiguas de la ciudad, lo que pone en evidencia los impactos que se generan y afectan a muchos de los habitantes de la ciudad, sin que estos perciban de manera directa sus efectos, como lo es el aumento del impuesto predial o el incremento de las densidades, lo cual traerá asociado problemas adicionales en un futuro.



Finalmente, la hipótesis planteada en la presente investigación se confirma, al demostrar que dadas las condiciones actuales, el proceso de planeación urbana es una atribución exclusiva del Estado, a través del gobierno municipal, en donde los sectores de mayor poder económico y político pueden influir y orientar el proceso de planeación urbana de la ciudad al no existir un contrapeso que permita equilibrar las decisiones que se toman en el territorio, en ello radica impulsar una mayor participación de la ciudadanía, a fin de poder garantizar el interés colectivo en el uso y aprovechamiento del territorio.



Abreviaturas

AGEB	Área Geográfica de Estadística Básica
API	Academia Prospectiva de Ingeniería
CANADEVI	Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda
CAPAC	Colegio de Arquitectos de Puebla, A.C.
CAVAPAC	Colegio de Arquitectos del Valle de Puebla, A.C.
CCDU	Consejo Ciudadano de Desarrollo Urbano
CMDU	Consejo Municipal de Desarrollo Urbano
CMDUS	Consejo Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable
CPC	Consejos de Participación Ciudadana
CPCDU	Consejo de Participación Ciudadana de Desarrollo Urbano
COLPUE	Colegio de Puebla
COPLAMUN	Consejo de Planeación Municipal
COREMUN	Código Reglamentario para el Municipio de Puebla
CNC	Cámara Nacional de Empresas de Consultoría
CUPPAC	Colegio de Urbanistas y Planificadores de Puebla, A.C.
DENUE	Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas
EHA	Escuela Humanística de Arquitectura
ENOT	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial
FABUAP	Facultad de Arquitectura de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
GCH	Gerente del Centro Histórico
ICOMOS	International Council on Monuments and Sites
ICSYH BUAP	Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
IMPLAN	Instituto Municipal de Planeación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
JMMCMMP	Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla



PEDU	Programa Estatal de Desarrollo Urbano
PDUCP	Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla
PDRA	Programa de Desarrollo Regional Angelópolis
PMDU	Programa Municipal de Desarrollo Urbano
PMDUSP	Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla
PNDUOT	Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial
LDUSP	Ley de Desarrollo Urbano Sustentable para el Estado de Puebla
LFCP	Ley Federal de Consulta Popular
LEFAROSC	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos
LGAHOTDU	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
LGEEPA	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
LP	Ley de Planeación
LOM	Ley Orgánica Municipal
LOTDUEP	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PDU	Plan Director Urbano
RDU	Regidor de Desarrollo Urbano
SDU	Secretaría de Desarrollo Urbano



Bibliografía

Libros

Aguilar, L. F. (2016). *Gobernanza y Gestión Pública*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar, L.F (Ed.). (2016). *Política pública*. Distrito Federal, México: Siglo Veintiuno editores.

Anderson, J. E. (2003). *Public policymaking: An introduction*. Boston: Houghton Mifflin Company

Arellano, D., Castillo, M.F. (2019). *La resbaladilla de la Corrupción: Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público*. Ciudad de México, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Azuela, A. (2013). El ordenamiento territorial en la legislación mexicana. En Azuela, A. (Coord.). *La Política de Ordenamiento Territorial en México: De la teoría a la práctica*. (pp.47-77). D.F., México: Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental.

Azuela, A. (Coord.). (2016). *La Ciudad y sus Reglas: sobre la huella del derecho en el orden urbano*. Ciudad de México, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

Bobbio, N. (2005). *El futuro de la Democracia*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N. (2018). *Estado Gobierno y Sociedad: Por una teoría general de la política*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N. (2014). *Liberalismo y Democracia*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

Cabrera, V., Licona. E. (Coord). (2016). *Para Pensar el Territorio: Elementos epistémicos y teóricos*. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Canto, M. (Coord.). (2012). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Distrito Federal, México: Siglo Veintiuno editores.



Canto, M. (Coord.). (2011). Participación ciudadana. Distrito Federal, México: Siglo Veintiuno editores.

Castells, M. (1974). La cuestión urbana. Madrid, España: Siglo Veintiuno editores.

Castells, M. (2013). Movimientos Sociales Urbanos. París, Francia: Siglo Veintiuno editores.

Calderón, F., Castells, M. (2019). La Nueva América Latina. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

Dahl R. A. (2013). La Poliarquía: Participación y Oposición. Madrid, España. Tecnos.

Flores, L. (2010). El Desarrollo Urbano Sustentable en la Ciudad de Montreal. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

García, R. (2000). El Conocimiento en Construcción. De las formulaciones de Juan Piaget a la Teoría de Sistemas Complejos. Barcelona. España: Editorial Gedisa, Mexicana, S.A.

García, R. (2006). Sistemas Complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria. Barcelona. España: Editorial Gedisa, S.A. de C.V.

Gómez, G. (2016). El debate sobre las cargas urbanísticas, disposiciones que “sí importan” En Azuela, A. (Coord.). *La Ciudad y sus Reglas: sobre la huella del derecho en el orden urbano*. (pp.315-337). Ciudad de México, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

Habermas, J. (1992). Teoría de la Acción Comunicativa, II. Crítica de la Razón funcionalista, Madrid, España: Taurus ediciones.

Hernández, J. L. (2016). El Leviatán roto: el avance del Estado Fallido en México. Puebla, México: Arteletra Literatura Interdisciplinar S.C.

Heller, Hermann. (2014). Teoría del Estado. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

Lascoumes, P., Le Galés, P. (2014). Sociología de la Acción Pública. Ciudad de México, México: El Colegio de México.

López, L. V.C., Figueroa, M., García, J. R. (Coord.).(2016). Territorios y Espacialidades: Abordamientos disciplinares. Puebla, México: Universidad



Iberoamericana Puebla.

Melé, P. (2016). Incertidumbres y regulaciones urbanas: el papel de la calificación jurídica del espacio. En Azuela, A. (Coord.). *La Ciudad y sus Reglas: sobre la huella del derecho en el orden urbano*. (pp.43-82). Ciudad de México, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

Monedero, J. C. (2009). *Disfraces del Leviatán El Papel del Estado en la Globalización Neoliberal*. Puebla, México: Universidad Iberoamericana Puebla.

Monedero, J.C. (2009). *El Gobierno de las Palabras: Política para tiempos de confusión*. Madrid, España: Fondo de Cultura Económica.

Montero, C. (2002). *Colonias de Puebla*. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Macpherson C.B. (1997). *La Democracia Liberal y su Época*. Madrid, España: Alianza Editorial.

Peeters, R., Nieto, F. (2020). *La Máquina de la Desigualdad: Una Exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza*. Ciudad de México, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Ramírez, E. E. (2016). *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas: Aproximaciones y caos*. Distrito Federal, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Reissman, L. (). *El Proceso Urbano*. Barcelona, España: Gustavo Gili, S.A. de C.V.

Rocheftort, D. A, Cobb, R. W. (1994). *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*, Lawrence: University Press de Kansas

Salcedo, R. (Coord.). (2011). *Evaluación de Políticas Públicas*. Distrito Federal, México: Siglo Veintiuno editores.

Sánchez, M., Bocco, G. y Casado, J. (Coord.).(2013). *La Política de Ordenamiento Territorial en México: De la teoría a la práctica*. D.F, México: Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental.

Sartori, G. (2007). *¿Qué es la Democracia?*. Madrid, España: Editorial Taurus.

Tejera, H. (2015). *Participación Ciudadana y Estructura política en la Ciudad de México*. Distrito Federal, México: Gedisa editores.

Uscanga, A. (2016). *Deficiencias en la Democracia Liberal Contemporánea*. Distrito



Federal, México: Fontamara.

Vallés, J. (2003). *Ciencia Política Una introducción*. Barcelona, España: Editorial Ariel.

Vélez, F. M. (2007). *Planeación, Crecimiento urbano y cambio social en el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla*. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Yturbe, C. (2007). *Pensar la Democracia: Norberto Bobbio*. Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Ziccardi, A. (2004). *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local (Coord.). Espacios e Instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local*. (pp.245-258). D.F., México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

Revistas

Aguilar, Luis. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, 22 (43), 187-213.

Arnstein, Sherry R. (1969), A Ladder of Citizen Participation, en *Journal of the American Planning Association*, 35 (4), 216-224.

Casar, Amparo y Maldonado, Claudia. (2008). Formación de Agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. *Documentos de Trabajo CIDE*, 207.

Díaz, Ana. (2017). Participación Ciudadana en la Gestión y en las Políticas Públicas.

Gestión y Política Pública, XXVI (2), 341-379.

Mayntz, R. (2000). "Nuevos desafíos de la teoría de 'governance'". *Instituciones y Desarrollo*, 7, pp. 35-52. <http://www.iig/pnud/bibliote/revista/revista7/docs/mayntz.htm>

Ornés, Sandra. (2009). El urbanismo, la planificación urbana y el ordenamiento territorial desde la perspectiva del derecho urbanístico venezolano. *Politeia*, 32 (42), 197-225



Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. 15 de agosto de 2016 (México)

Constitución Política de Colombia [CPC]. Art. 1. 20 de Julio de 1991 (Colombia)

Código Reglamentario para el Municipio de Puebla [COREMUN]. 7 enero de 2016 (México)

Ley Estatutaria 1757 de 2015. 06 de Julio de 2015 (Colombia)

Ley Federal de Consulta Popular [LFCP]. 14 de marzo de 2014 (México)

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) 25 de abril de 2012 (México)

Ley Federal Procedimiento Administrativo [LFPA]. 18 de mayo de 2018 (México)

Ley General de Asentamientos Humanos [LGAH]. Art. 6. 26 de mayo de 1976 (México)

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo urbano. 28 de noviembre de 2016 (México)

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. [LGEEPA]. 5 de junio de 2018 (México)

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla [LOTDUEP]. 29 de diciembre de 2017 (México)

Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla [LDUSEP]. 26 de marzo de 2003 (México)

Ley Orgánica Municipal [LOM]. 16 de marzo de 2001 (México)

Programas

PDUCP (1980). Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla. México: H. Ayuntamiento de Puebla.

PDUCP (1991). Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla. México: H. Ayuntamiento de Puebla.

PDUCP (1994). Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla, 2ª Edición. México: H. Ayuntamiento de Puebla.

PDUCP (2001). Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla. México:



H. Ayuntamiento de Puebla.

PDUCP (2004). Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla. México:

H. Ayuntamiento de Puebla.

PMDUSP (2007). Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla.

México: H. Ayuntamiento de Puebla.

APMDUSP (2016). Actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla. México: H. Ayuntamiento de Puebla.