



BUAP

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

FACULTAD DE ARQUITECTURA



Modalidades de gestión
en la **planeación urbana**
desde la perspectiva de la
participación social
Puebla 2000-2012

*Tesis presentada como requisito para obtener el
título de Doctora en Procesos Territoriales*

Presenta:

M.O.T. Rosario Nava Ramírez

Directora de Tesis: Dra. María de Lourdes Flores Lucero [ID 100408222]

Puebla, Puebla, Diciembre 2015



BUAP

FACULTAD DE ARQUITECTURA

*Doctorado en Procesos Territoriales:
Región, Ciudad, Arquitectura y Patrimonio*

Línea de investigación: Región



Modalidades de gestión
en la **planeación urbana**
desde la perspectiva de la
participación social
Puebla 2000-2012

Presenta:

Rosario Nava Ramírez. M.O.T. [Matrícula 205703335]

*Directora de Tesis: **Dra. María de Lourdes Flores Lucero** [ID 100408222]*

*Asesora Metodológica: **Dra. Lilia Varinia López Vargas** [ID 100187855]*

*Asesor Temático: **Dr. Juan Manuel Guerrero Bazán** [ID 100104722]*

*Asesora Externo: **Dra. Delia del Consuelo Domínguez Cuanalo** [ID 100079444]*

*Asesor Externo: **Dr. Francisco Manuel Vélez Pliego** [ID 100062755]*

Puebla, Puebla, Diciembre 2015

A Reynaldo que ha sido el impulso durante el doctorado, que gracias a su apoyo y amor ha sido mi compañero, fuente de calma y consejero en todo momento.

A mi preciosa hija Dana Arely, quien con su luz ha iluminado mi vida y hace que mi camino sea más firme y claro.

Agradecimientos

La idea de continuar con mi formación y adentrarme en esta nueva aventura se debe a la invitación por parte de la Dra. Virginia Cabrera y del Dr. Juan Manuel Guerrero, quienes frecuentemente me alentaron a investigar temas urbanos y, en esta ocasión, un tema que, primeramente, se relacionara con el estudio previo que desarrollamos para el municipio de Puebla en 2009 denominado “Observatorio de Competitividad”, y en segundo lugar, fuera hasta cierto punto inédito a nivel local. Por ello, decidí abordar como eje vertebral el tema de la participación social y su incidencia en la planeación urbana a partir del estudio de determinadas instancias de gestión en Puebla, desde una mirada epistemológica; metodológica y práctica.

Desde entonces, a lo largo de este estudio denominado Modalidades de gestión en la planeación urbana desde la perspectiva de la participación social: Puebla 2000-2012, he tenido el apoyo de profesores investigadores, a quienes agradezco muy especialmente su lectura y crítica, así como valiosos comentarios que enriquecieron el presente trabajo, por parte del Dr. Juan Manuel Guerrero Bazán, el Dr. Francisco Manuel Vélez Pliego y a la Dra. Varinia López Vargas.

Mi agradecimiento más especial y profundo para la Dra. Lourdes Flores Lucero y la Dra. Virginia Cabrera Becerra, quienes me guiaron intelectualmente y me brindaron su apoyo moral y su amistad; por sus acertadas y valiosas observaciones que me ayudaron a tener mayor claridad en el desarrollo de esta investigación.

También quiero dar las gracias al Dr. Octavio Flores, a la Mtra. Liliana Olmos, al Mtro. Eduardo Carranza, al Mtro. Fernando Rodríguez Concha y al Mtro. Luis Fernando Graham, por su disposición y tiempo al concederme información mediante entrevistas que nutrieron el presente trabajo. Así mismo, agradezco a aquellas personas que me alentaron e incluso me apoyaron de manera indirecta, particularmente a mi familia.

Finalmente, vaya mi gratitud a la Vicerrectoría de Investigación y Estudios de Posgrado (VIEP), y a la Facultad de Arquitectura de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla por la beca que me otorgó para la publicación de esta investigación.





Índice

INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO I	
El paradigma de la participación social en el marco de desarrollo urbano sustentable	23
1.1 La necesidad de una mirada epistemológica	28
1.2 Una revisión necesaria sobre el concepto de participación social	31
1.3 Particularidades de los modelos de participación social en la planeación en México	38
1.3.1 La evolución del concepto de la participación social en la planeación urbana	40
1.3.2 La participación social y el paradigma de la sustentabilidad	46
1.3.3 El derecho a la participación social en el marco internacional, nacional y local	49
<i>Conclusión</i>	66
CAPÍTULO II	
La participación social en los procesos de planeación urbana en México	71
2.1 La participación social en México: El paradigma de la ciudad moderna a la ciudad sustentable	77
2.1.1 La incipiente participación social en el Modelo Benefactor	79
2.1.2 El Modelo Neoliberal y su convivencia con la Sustentabilidad	84
2.1.2.1 El modelo neoliberal; una participación social controlada	86
2.1.2.2 El modelo de desarrollo sustentable; la búsqueda de una mayor participación social	96
2.2 La participación social en las instancias de gestión urbana	108
2.2.1 Los Consejos Ciudadanos y su limitada intervención participativa en México	112
2.2.2 Los Institutos Municipales de Planeación; resultado de una política pública para la planeación sustentable	115
2.2.3 Los Observatorios Urbanos; una herramienta de gestión, bajo un diseño extenso de indicadores urbanos	126
<i>Conclusión</i>	142



CAPÍTULO III

La dinámica de las instancias de gestión en Puebla	149
3.1 La participación social en la planeación urbana a partir de la modernización de la ciudad de Puebla	155
3.2 El surgimiento de nuevas instancias de participación social	163
3.2.1 Consejo de Participación Ciudadana	165
3.2.2 Instituto Municipal de Planeación, Puebla	188
3.2.3 Observatorio Urbanos de Puebla	202
3.3 Los esporádicos foros de consulta pública	216
3.4 PIUS. Un diseño participativo reprimido	235
Conclusión	247

CONCLUSIONES GENERALES	253
-------------------------------	-----

ANEXOS	277
---------------	-----

Entrevista con el Dr. Francisco Manuel Vélez Pliego , consejero ciudadano del Consejo del Centro Histórico	279
Entrevista con el Mtro. Luis Fernando Graham Verver , coordinador general del IMPLAN-Puebla	299
Entrevista con la Mtra. Urania Vasquez Guillot , representante del Observatorio Urbano Local de Puebla	307
Formato de entrevista aplicado a los IMPLANES : Colima, Nuevo Laredo, Ciudad Juárez y Nogales	315

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	327
---------------------------------	-----



Introducción

La presente investigación toma como objeto de estudio la participación social en la planeación urbana, tema que ha sido inscrito en el marco de los estudios del Doctorado en Procesos Territoriales de la Facultad de Arquitectura en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y fue subvencionada para su publicación por el proyecto de “Gestión participativa para el mejoramiento de los Asentamientos Urbanos” con clave FLLM-ING15-G de la Vicerrectoría de Investigación y Estudios de Posgrado (VIEP) de la BUAP.

Este trabajo de investigación titulado “*Modalidades de la gestión en la planeación urbana desde la perspectiva de la participación social: Puebla 2000-2012*” parte de una reflexión sobre el contexto actual de la participación social en la planeación urbano territorial considerada en los últimos años como un factor esencial para mejorar la calidad de vida de la población, es decir, en la medida en que los ciudadanos se apropien y se identifiquen con su ciudad y el sector de ciudad que habitan, por medio de propuestas en las que participen y se sientan involucrados, tendrá mayor efectividad su gestión, aplicación, seguimiento y funcionamiento. Sin embargo, la participación social en la planeación urbano territorial, en nuestro entorno es aún incipiente y se encuentra sujeta a varios procesos interactuantes, por lo que coincidimos con la siguiente afirmación: “históricamente en México, la participación social no ha incidido en los procesos de planeación urbana vista como una herramienta social, es decir, no se ha considerado como un valor, un medio y un proceso, que permita una cohesión social a través de la tolerancia, donde haya mejores condiciones de vida y al mismo tiempo respetando el estado de derecho” (Iracheta, 2010).

Aunque en México existan instancias u organismos que mantienen como discurso en su ideario la necesidad de promover la participación social en la planeación de la ciudad y del territorio como los Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES) y los Consejos Ciudadanos, entre otros, no han tenido la incidencia esperada en los procesos de planeación y mucho menos en las acciones realizadas. *En el caso de la ciudad de Puebla, la planeación y desarrollo de las obras públicas no contempla una participación social efectiva a pesar de la existencia de instancias que la promueven como*



los Consejos Ciudadanos, el IMPLAN y otras que pueden incidir en ella como el Observatorio Metropolitano Urbano (estos dos últimos de reciente creación). Lo anterior plantea la necesidad de una constante resignificación de la participación social para que cada uno de los actores sea más consciente de su papel transformador dentro de los procesos de planeación urbana.

A partir de la problemática antes descrita, he planteado como objetivo principal a desarrollar en esta investigación, el hacer un estudio de la conceptualización del término de participación social y cómo esta ha logrado influir en los procesos decisionales de la planeación urbana en Puebla, específicamente en los organismos de gestión como los Consejos Ciudadanos, el IMPLAN y el Observatorio Metropolitano, y de esta manera generar una propuesta de resignificación de la participación social como un proceso real de información, discusión y decisión, que coadyuve a la participación activa y corresponsable de los ciudadanos en la formación de una cultura de la participación, que implica involucrarse desde las fases de planeación, hasta las fases de gestión y seguimiento de las acciones.

Para abordar este objetivo, fue necesario hacer dos cuestionamientos centrales que pudieran esclarecer parte del desarrollo de este trabajo: ¿Cómo se ha conceptualizado y desarrollado la participación social en los organismos de gestión como los Consejos Ciudadanos, el Instituto Municipal de Planeación y el Observatorio Metropolitano de Puebla? y ¿cómo ha influido la participación social en los procesos decisionales de la planeación urbana en Puebla?

Además, planté preguntas secundarias que surgieron como producto de estas preguntas centrales, las cuales se desarrollan en el recorrido de este estudio de manera reflexiva y que nacen en el propio discurso entre una perspectiva compleja del producto de la visualización fragmentada de la realidad del objeto de estudio. Se dará respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cómo entender a la participación social a partir de una postura epistémica que nos permita reflexionar este concepto más allá de una mirada convencional?, ¿cómo se ha entendido la participación social desde su historización



durante los distintos paradigmas de la planeación urbana?, ¿cómo están funcionando los Consejos Ciudadanos, el IMPLAN y el Observatorio Metropolitano en Puebla para tratar de llevar a la práctica la participación social?, ¿cómo influyen estas instancias en los procesos de participación social en la planeación urbana de Puebla? y ¿cuáles son las condiciones que se generan en estas instancias para que los actores puedan llevar a la práctica acciones de participación social?

Para abordar esta investigación, me base en planteamientos básicos de la epistemología a través de la estructura de las revoluciones científicas (Kuhn), del pensamiento complejo (Morin), de la teoría de sistemas complejos (García) y la historización del sujeto (Zemelman). Aproximaciones epistémicas que me motivaron y me llevaron por una trama discursiva y entrelazada sobre el papel del investigador, explícitamente, cómo acercarme al conocimiento, a la comprensión del objeto de estudio sin olvidar el contexto que lo rodea, aplicando, desde luego, parte de este saber en el tema de interés sobre la participación social que desarrollamos más adelante.

La siguiente propuesta de investigación se encuentra desarrollada y analizada en tres capítulos. En el *primer capítulo*, denominado “*El paradigma de la participación social en el marco del desarrollo urbano sustentable*”, se indagó sobre la conceptualización de la participación social a través de un recorrido histórico a partir de la desestructuración y reestructuración de las condiciones de su contorno, movimientos y miradas reflejadas en la toma de decisiones de los actores; quienes presentan diversos escenarios de pensar y reconceptualizar un territorio o parte del él, la participación social fue sometida a preceptos que fueron establecidos desde una serie de reglas, obligaciones o prohibiciones de un marco legal mediante la creación, reafirmación y ampliación de los derechos sociales y políticos, destacando el papel del Estado y su relación con la sociedad en la previsión de mecanismos legislativos y jurídicos de participación, y de organismos participativos (Duque & Carmelo, 2011).

En el segundo capítulo, titulado “*La participación social en los procesos de planeación en México*”, se analizó el surgimiento, el desarrollo y el replanteamiento de la planeación urbana, “sobre todo al



exigir la participación en el procesos de elaboración y de gestión del instrumento” (*Ídem*, p. 78). Evidenciando la participación de órganos colegiados, movimientos sociales, consultas públicas, entre otras; participación derivada de la gestión democrática en nuestro país, y desencadenada alrededor del tema de la planeación urbano territorial según las tendencias de las políticas públicas urbanas y sociales, aunado a la creación de instituciones participativas como un avance por parte del Estado mexicano.

Finalmente, en el capítulo tres: “*La dinámica de las instancias de gestión en Puebla*”, se describe el diseño institucional de los Consejos Ciudadanos, el IMPLAN y del Observatorio Metropolitano de Puebla con el propósito de conocer cómo estos influyen en los procesos decisionales para la planeación urbano territorial en Puebla. Así mismo, se indagó sobre las prácticas participativas de estos organismos y de otras experiencias precursoras por parte del gobierno local que apuntan hasta cierto punto a una inclusión política y social.

En la parte metodológica, el recorrido que he realizado data desde 2009 al participar como investigadora asociada en el proyecto de investigación denominado “Desarrollo del Observatorio de Competitividad” con recursos de Fondos Mixtos - Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (FOMIX-CONACyT) en donde se adquirió información sobre los observatorios urbanos a nivel nacional, sumado a las experiencias vividas al involucrarnos en reuniones y asistir como participante y, en ocasiones, como ponente en conferencias.

De ahí partió la inquietud y principalmente el interés de desarrollar un estudio enfocado a la participación social y su inclusión en la planeación urbano territorial, analizando las instancias u organismos como el Observatorio Metropolitano de Puebla, el Instituto Municipal de Planeación de Puebla (IMPLAN-Puebla) y los Consejos Ciudadanos que en teoría deberían de coadyuvar por medio de la participación social para dar soluciones claras y contundentes a los problemas urbano territoriales presentados en la urbe, desde una participación social delimitada y entendida en el



ámbito de los procesos de formulación, aprobación y seguimiento del ejercicio de planeación de la ciudad.

Para ello, fue necesario acercarme a dichas instancias con el fin de conocer e indagar su origen, su estructura organizativa, los posibles temas atendidos, además de escrutar sus casuales conflictos como instancias de gestión urbana, acercamiento que no fue fácil, debido al limitado acceso a la información y a la falta de continuidad de la misma, específicamente en los proyectos generados en estos organismos.

No obstante, logré aplicar encuestas y entrevistas a los actores claves tanto en visitas de sitio como en eventos realizados en la ciudad de Puebla por parte del Observatorio de Competitividad de Puebla y por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP), es decir, no solo a nivel local sino también a nivel nacional e internacional, en total se realizaron dos entrevistas y cinco encuestas a los representantes de los observatorio urbanos, destacando la participación del Dr. Oswaldo Soares de Oliviera, representante del Observatorio Regional de Gestión y Planeación Participativa en Brasil, y del Dr. Óscar Aguilar Juárez; Coordinador del Observatorio Urbano de la Región Centro Occidente. En cuanto a los IMPLANES, aplicamos tres encuestas y tres entrevistas con la colaboración del Mtro. Luis Fernando Graham, Coordinador General del Instituto de Planeación de Puebla, de la Mtra. Gisela Irene Reynoso Méndez, excoordinadora General del Instituto de Planeación para el Municipio de Colima, y la Mtra. Jimena Iracheta Carroll, exdirectora del Instituto Municipal de Planeación de Culiacán, estas dos últimas entrevistas se realizaron en sitio gracias al apoyo económico del FOMIX-CONACyT. En relación con los consejos ciudadanos en Puebla se realizaron cinco entrevistas con la participación relevante del Dr. Francisco Manuel Vélez Pliego, Presidente del Consejo Ciudadano de Centro Histórico y Patrimonio Edificado.

Este instrumento de medición me permitió vislumbrar, y contextualizar parte de la realidad de mi objeto de estudio. De manera paralela, se estudiaron algunos referentes epistémicos, los cuales,



en un principio, no fueron sencillos de entender porque son temas filosóficos que pocas veces son abordados en el campo del urbanismo y de la arquitectura. Conceptos claves del pensamiento complejo como complejidad, dialógica y recursividad, los cuales fueron reflexionados en un diálogo colectivo tanto por los profesores-investigadores y los mismos doctorantes de la primera generación (2010-2014) para enriquecer la comprensión de los procesos territoriales como procesos complejos.

No obstante, la visualización de la ciudad o del territorio desde el pensamiento complejo es aún incipiente en el campo de los estudios urbanos y en general en los que tienen que ver con el ser humano y la sociedad, aunque su desarrollo se puede ver con mayor vigor en las ciencias duras.

Esto se convirtió en una experiencia pedagógica bajo una visión crítica reflexiva acerca de las exigencias de la búsqueda del conocimiento de su realidad, visualizada como unidad compleja. A ello hay que sumar la interacción con otros catedráticos y doctorantes pertenecientes a la Facultad de Economía de la BUAP, particularmente del Doctorado en Economía Política del Desarrollo.

Cabe resaltar que este recorrido investigativo, me obligó en varias ocasiones revisar y consultar autores como Edgar Morin, Hugo Zemelman, Rolando García para entender parte de la epistemología, y en lo que se refiere a temas como la participación social y planeación urbana consultamos de manera recurrente a Pablo Castro & Héctor Tejeda, María Teresa Villarreal, Alicia Ziccardi, Alberto Olvera, Alfonso Iracheta, Juan José Gutiérrez, y Virginia Cabrera, la mayoría de ellos miembros del Sistema Nacional de Investigadores de CONACyT .

Esto me ayudó a tener mayor claridad sobre el proceso investigativo al mirarlo y analizarlo desde una visión más completa al sistematizar las condiciones de su contexto así como sus posibles interacciones con otros elementos. Esta metodología me permitió volverme más consiente, pero sin duda este proceso de aprendizaje es de largo aliento.





Capítulo 1

El paradigma de la participación social en el marco del desarrollo urbano sustentable



“La historia no la construyen sujetos ilustrados, sino por sujetos capaces de construir por medio de la conciencia, de la voluntad, de la emocionalidad y del compromiso” (Zemelman, 2010).



En el primer capítulo, denominado “*El paradigma de la participación social en el marco del desarrollo urbano sustentable*”, realizaremos un recorrido muy breve sobre la inducción del conocimiento para su generación. Apoyándonos en referentes epistémicos y teóricos, específicamente sobre el paradigma de la participación social en los distintos momentos de la evolución de las ciudades, que trata de las ciudades prehispánica, clásica, medieval, renacentista y, por último, la ciudad contemporánea conoceremos la sucesión del paradigma de la participación social para entender las formas en que los actores sociales se involucran o se relacionan con los demás actores.

Aunado a ello, analizaremos los paradigmas o modelos que han orientado en diferentes fases del crecimiento y la planeación de las ciudades, modelos que son sustentados por teorías o por marcos legales, que van desde propuestas utópicas de autogestión y/o de gestión jerárquica, como la de Howard (ciudad jardín/social), de Le Cobusier (ciudad funcionalista), y la teoría económica de Keynes, y cómo es que estas teorías han contribuido a la planeación de México a partir de la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 hasta la actualidad, pasando por el modelo económico neoliberal y el modelo de desarrollo sustentable.

No obstante, abordaremos el paradigma de la sustentabilidad y su incidencia en la participación social, caracterizando el rol o el papel que tiene cada uno de los actores, particularmente, en el ejercicio de la planeación urbana con el propósito de comprender los mecanismos de negociación entre los diferentes actores y su integración en la toma de decisiones en pro de la planeación urbana.

Por último, es necesario sumergirnos en el derecho de participación social entendida como parte de nuestras obligaciones y responsabilidades, vistas desde un marco legislativo y normativo que inicia, principalmente, en las preocupaciones medioambientales hasta un desarrollo sustentable, en otras palabras, conoceremos parte importante de la participación social dentro de los marcos internacional, nacional y local, para saber la vinculación existente entre los actores y discernir si hay una relación permanente o sistemática entre ellos para dar soluciones correspondientes a la planeación urbana.



1.1 LA NECESIDAD DE UNA MIRADA EPISTEMOLÓGICA

La idea de participación social en los distintos escenarios a lo largo de la historia se ha resignificado, es decir, ha mutado a la par de los paradigmas dominantes.

En 1962, Thomas Kuhn otorga al término paradigma su estatus de noción científica al definirlo como “... el conjunto o sistema cognoscitivo, desde el cual se comprende y se interpreta la realidad o una parte de ella” (p. 68), provocando intensos debates en la comunidad de historiadores, filósofos y científicos de las ciencias duras. Kuhn le dio una importancia clave a la noción de paradigma al considerar que “... el conocimiento científico no es puro, y simplemente acumulación de saberes, que el modo de concebir, formular y organizar las teorías científicas era regido y controlado por postulados o propuestos ocultos” (p. 72). Esto desató discusiones entre las ciencias duras y posteriormente con las ciencias sociales.

Con Kuhn surge la idea del paradigma como noción clave que permite entender que el proceso de desarrollo de la ciencia se enlaza con la permanencia o cambio del conjunto cognoscitivo compartido por una comunidad científica, lo que constituye el sentido que con mayor frecuencia se le da a la noción de paradigma. Así, en su afirmación de que el desarrollo histórico de las ciencias naturales y físicas “... no es lineal, continuo y acumulativo, sino discontinuo y problemático en el que se dan periodos de estabilidad y periodos de ruptura o crisis” (p. 82), se encuentra la noción de paradigma como la base que soporta dichos periodos de estabilidad y crisis. En otras palabras, el sujeto que investiga no es neutral frente a la realidad, sino que siempre se relaciona con ella de una manera condicionada y predeterminada por la tradición en tanto acervo de saberes.

Otros pensadores como Morin (1992) enriquecieron la idea de paradigma al decir que este es la estructura relativamente institucionalizada de creencias, categorías, normas y valores fundamentales a partir de los cuales un grupo humano produce y reproduce conocimiento, orienta su acción social específica e induce acciones de mayor alcance social y grupal. Nos dice que puede



abarcar tanto procesos sistemáticos y organizados de acción social en los que se hace posible la maduración de la acción comunitaria, como procesos espontáneos en los que las costumbres y la tradición juegan un papel decisivo.

Morin logra integrar las ideas y propuestas provenientes de diversos campos elaboradas en diversos momentos históricos para dar forma a un nuevo paradigma denominado “pensamiento complejo”. La idea central de este pensamiento es la conceptualización de la realidad como unidad compleja, estructurada por una trama densa de elementos heterogéneos e interrelaciones. El paradigma de la conjunción, de la complejidad, opuesto al paradigma tradicional de la simplicidad, nos remite entonces a la necesidad de entender nuestro objeto de estudio como unidad compleja, y a generar una refiguración aproximada del sistema a estudiar así como de la metodología acorde con dicho enfoque.

Otro aspecto importante de resaltar es el planteamiento de que las estructuras complejas de la realidad se ven sobrepasadas por el conjunto de instancias “... cerebrales, espirituales, computantes, cogitantes, lógicas, lingüísticas, mitológicas, culturales, sociales e históricas [...] que forman parte de la realidad fenoménica” (p. 236), es decir, se trata de un paradigma de complejidad que no existe como tal, sino que está construyéndose y donde, se nos propone reconocer que la realidad se estructura y se organiza de acuerdo con la dinámica en la cual los procesos de orden y desorden se entrelazan a partir de relaciones complementarias, antagonicas y concomitantes.

En América Latina, encontramos algunos autores como Zemelman (2010), que ponen de manifiesto la casi indiferencia de algunas disciplinas sobre las reflexiones epistemológicas en las investigaciones: “... no hay preocupación por el tópico, o bien, se cree que es exclusivo de los filósofos de la ciencia, de los lógicos, y no de quien quiere construir un conocimiento sin necesidad de incursionar en las problemáticas de la filosofía de la ciencia o de la lógica. Al no tomar en cuenta esta dificultad en la formación de los científicos sociales, corremos el riesgo de que ellos estén pensando ficticiamente, es decir, que - aun cuando existan excepciones- estén pensando en realidades inventadas” (p. 3).



Una de las principales reflexiones emanadas de los planteamientos anteriores es la necesidad de estudiar, analizar y reflexionar sobre la conceptualización de la participación social vista como un hecho que lleva intrínsecos los pensamientos, valores, creencias del paradigma dominante de la sociedad en la que se sitúa. Desde el punto de vista de la investigación, asumimos la importancia de estudiar la participación social y su incidencia en la planeación urbana como parte de un sistema complejo que se va construyendo en función de dinámicas internas y de las condiciones de contexto.



1.2 UNA REVISIÓN OBLIGADA SOBRE EL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

La participación social ha sido entendida de diversas maneras a lo largo del tiempo, dependiendo de las condiciones o intereses sociales y políticos del lugar donde se desarrolla, y de las relaciones entre Estado y la sociedad civil.

En la época prehispánica, los indígenas estaban organizados en una comunidad social y establecieron una relación entre la persona como individuo y la tierra, considerando que “...el hombre tiene una existencia temporal en esta vida y cuando muere abandona la tierra, en tanto que la sociedad tiene una existencia permanente” (Fernández, 1998, p. 115). De ahí que el hombre valía en función de los servicios que prestaba a la sociedad.

Desde esa perspectiva, se pensó que la persona solo debía tener la posesión, pero no de la propiedad. Por lo que no existió la propiedad privada, sino solo la tenencia de la tierra. Así, el reparto de la tierra quedó sujeto a los macehuales¹, quienes trabajaron la tierra y la hicieron producir, pero, si dejaban de cultivarla durante dos años consecutivos la perdían y pasaba a otra persona. Se rigieron por el derecho tradicional -no escrito-, a lo cual le llamaron la “tlamanilixtli”, que significa “lo que debe conservarse porque a nadie le hace daño” (p. 32). Era la costumbre sedimentada en los hogares que trascendía a la sociedad en forma de ley no escrita y sancionada por el “Tlahtocan” que representaba la Asamblea de Gobernantes, integrada por los padres de familia, quienes ya habían escalado los puestos de servicios públicos inferiores y en consecuencia contaban con experiencia y habían demostrado una buena conducta y capacidad para gobernar. “En esta Asamblea se discutían los asuntos importantes y las decisiones eran entregadas al Tlahtoani, al gobernante ejecutor de los acuerdos de la Asamblea de Gobernantes” (*Ídem*).

¹ Los Macehuales, quienes formaban la gran mayoría de la comunidad, dedicados al cultivo de la tierra. Además de sobresalir por su cultura, por sus dones de servicio a la comunidad, por su talento, eran tomados en cuenta para puestos en los cuales iban ascendiendo (Fernández, 1998, p. 112).



Bajo este contexto -afirma Fernández- “... nunca hubo ni emperadores, ni reyes, como se dice en la historia escrita por los invasores, sino una democracia representativa”. (Ídem). De tal manera que los gobiernos socialistas Anáhuac estaban organizados políticamente con las siguientes denominaciones:

- “El Calpilli. La palabra Calpulli está formada por dos voces: cal-li que significa casa y pul-li que significa conjunto disperso. Es una comunidad agrícola integrada por campesinos que siempre han vivido -pegados a la tierra- de donde obtienen el alimento para ellos y para quienes viven en las ciudades (...), pero todos los habitantes pertenecen a una comunidad y tienen un centro común para reunirse Calpulco o centro del Calpulli. En el Calpulco se encontraba el Tecuhcalli o casa del Tecuhtli, la casa del señor, del gobernante del Calpulli (...) quien era el ejecutor de las decisiones de la Asamblea de Gobernantes o Tlahtocan. Existía el Teocalco, lugar para rendir pleitesía al Gran Espíritu, al creador del universo y de los cuatro elementos (...) a los cuatro puntos cardinales y al padre Sol To Tatzin Tonatiuh no era un templo cerrado, era una Zacualli, erróneamente llamada pirámide. El Petlcalco era el lugar del almacén de abastecimientos de la comunidad. El Calpixcacalli era la casa o almacén de los tributos de los impuestos que se pagaban en especie. En cambio, el Itaulli era un gran patio para los actos públicos y para la danza y los mitotes o reuniones públicas. El Tlaxcitlan era la casa del juzgado de primera instancia; antes de la salida del Sol, un vecino en cada manzana era el encargado de vigilar los acontecimientos de las veinticuatro horas rindiendo su informe a los jueces, quienes una vez llevada a cabo la ceremonia de saludar al sol iniciaba el desempeño de sus funciones, conociendo las faltas y delitos ocurridos en el Calpulli y antes de ocultarse el sol, ya habían juzgado, sentenciado y ejecutado las sentencias.
- “El Icníuyotl de Calpontin era el gobierno regional, con límites geográficos. Además estaba formado por un grupo de calpullis, con una cabecera municipal con sus propias leyes -no escritas- o costumbres, con su propio gobierno integrado con entera libertad, representado por autoridades superiores.



- “El Hueytlahcayotl era un Estado –libre y soberano– un estado independiente formado por dos o más Icníuyotl de Calpontin. A cada uno de estos estados se encontraban agregados varios gobiernos regionales, quienes participaban en el gobierno del Estado Independiente, informaban de las actividades ocurridas en la región y a su vez recibían informes de los asuntos importantes de la capital del estado. Aportaban tributo a la capital del estado independiente al que pertenecían”.
- “La Federación de Pueblos de Anáhuac... también conocida como la Tripe Alianza, con tres capitales: Tenochtitlán, Tetzco y Tlacopan (...) distribuyéndose las funciones del gobierno; Tetzco correspondían llevar las genealogías a través de las cuales se determinaba quienes tenían el derecho de ser designados gobernantes en sus propios Estados Independientes (...) a Tlacopan correspondía proporcionar los materiales para las construcciones en los tres Estados, (...) y Tenochtitlán correspondía el mando del Ejército de la Federación, declarando la guerra, previo acuerdo de la Asamblea General de Gobernantes integrada con funcionarios de los tres estados, llamada Hueytlahcanechicolli; órgano supremo de la Federación y recolectar los tributos y distribuirlos en un 40% para Tenochtitlan y otro porcentaje igual para Tetzco y un 20% para Tlacopan (p.p. 121-124).

A partir de esta organización política de los pueblos de Anáhuac, Romerovargas asegura que “... la organización que nos rige actualmente tiene sus antecedentes remotos en el derecho consuetudinario de la época precuahtemica y no en el derecho romano” (en, Fernández, p. 125). Además, se consideraba a la comunidad del Calpulli como autónoma al generar sus propias leyes, las cuales eran reconocidas y respetadas por las autoridades superiores, en vista de que estaban basadas en las buenas costumbres.

Por otra parte, el *tequio* era la organización social y económica de la vida prehispánica, reflejada principalmente en los trabajos comunitarios para la construcción de canales, calzadas, reparación de templos o cualquier otra obra que fuese de utilidad para la comunidad. Nos referimos a una forma



de hacer mejoras territoriales por medio de la participación social comunitaria, ya que era y sigue siendo una forma de aportación comunal o una tarea compartida para un bien común.

Durante la época griega, la participación social se conceptualizó como “el pensamiento práctico relacionado con la esfera de la acción, donde se halla la elección y el rechazo, y donde tenemos la posibilidad de obrar y no obrar” (Rodríguez & Muñoz, 2009, p. 24). Para ello, se concibió el *ágora* como un escenario privilegiado para el uso público de la razón por parte de los ciudadanos. Bajo la idea de los griegos los romanos concebían a la participación como las acciones populares, conocida como *actio popularis*, naciendo así el reconocimiento de algunos derechos propios de la comunidad. Así, las acciones se concentraron en la tutela de los derechos que eran del pueblo, es decir, la organización, el funcionamiento y la utilización de los bienes de uso público, y de establecer que el dueño de esos intereses era el pueblo, que a su vez tenía a su cargo la defensa del buen orden necesario para garantizar el cuidado y la seguridad de esos bienes.

Más adelante, en la época medieval la participación social es anulada por los entes religiosos y monárquicos que constituían los principales órganos decisionales. Hablamos, de un modelo de ciudad jerárquico donde predominaban las formas autoritarias de gobierno.

Con el surgimiento de la ciudad renacentista aparece el nuevo poder del Estado y con él “la expansión del territorio, la aparición de ciencias y técnicas nuevas y la naciente autonomía de los individuos. [En ella] se cristaliza la ambición de definir el futuro, de controlarlo, de ser el marco social de una nueva sociedad” (Ascher, 2004, p. 24).

En esta época, la participación obedecía a un régimen jerárquico donde se mostraba perfectamente una lógica de apropiación y dominio individual que ocupan progresivamente el lugar de las lógicas colectivas. Esto implicó la continuación de las formas autoritarias y jerárquicas de gestión en la construcción de las ciudades. Es hasta la Revolución Francesa de 1789 que apareció la república democrática donde el gobierno fue ejercido por un representante –el presidente– elegido por el



pueblo. A partir de este momento la idea de la participación fue recobrando el significado planteado desde los clásicos.

Actualmente, según Hernández (2010), en Castro y Tejera, el término de participación implica asumir que se está “tomando parte”. También significa “compartir” algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es un acto social donde nadie puede participar de manera exclusiva o privada para sí mismo. De ahí que sus sinónimos sean coadyuvar, compartir, comulgar. Aunque, es cierto que es imposible en las sociedades dejar de participar ya que la ausencia total de participación es también una forma de compartir las decisiones comunes; sin embargo, ser partícipe de todos los acontecimientos que nos rodean es imposible, es decir, no habría tiempo ni recursos suficientes para participar activamente en todos los asuntos de interés.

En este sentido, la idea de que el ciudadano forma parte en todos y cada uno de los asuntos que afectan a su existencia no es más que una utopía, en otras palabras, la participación no puede darse en condiciones de perfecta igualdad: igual esfuerzo de todos para obtener beneficios o afrontar castigos idénticos.

Por otra parte, el tema de la participación social se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones en la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales. En tal sentido, es posible que la diferencia entre la participación social y la ciudadana tenga relación con la diferencia entre la participación como estado o situación y como actividad: la participación social enuncia la pertenencia y el hecho de tener parte en la existencia de un grupo, de una asociación. Lo anterior significa, que los individuos se relacionan no con el Estado, sino con otras instituciones sociales. En este marco, la ciudadanía tiene la capacidad de involucrarse en lo público en la toma de decisiones y ejecución de aquello que lo afecta como individuo y como parte de un grupo con el cual comparte intereses y marcos socioculturales, pese a que se le ha marginado y, restado valor



y trascendencia para ser partícipe en la toma de decisiones que incidan en el desarrollo local y, en general, de toda la nación.

Otros autores, como Rodríguez y Muñoz (2009), hacen la distinción entre la participación pública y la ciudadana y señalan que la primera es aquella donde cualquier persona puede tomar parte, incluyendo a niños y jóvenes que todavía no cuentan con el reconocimiento ciudadano² pero que pueden expresar sus opiniones en torno a proyectos, actividades u obras en las que se vean afectados. Por su parte, la participación ciudadana se refiere a tomar parte en la vida social, no solo como miembro de una comunidad sino como titular de derechos y deberes que implican un ejercicio consciente y responsable.

La participación social implica una gran complejidad de conceptualización ya que atraviesa por innumerables motivos que pueden estimular o inhibir la participación en circunstancias distintas: razones estrictamente personales, psicológicas o físicas que empujan a un individuo a la decisión de participar. Por ejemplo, “aunque el entorno político sea el más estimulante posible, y aunque haya un propósito compartido por la gran mayoría de la sociedad en un momento preciso, habrá siempre quienes encuentren razones más poderosas para abstenerse de participar” (*Ídem*). En ocasiones, la propia ciudadanía no ve razón alguna para participar, “muchos no están seguros de que la participación pueda resultarles útil” (*Ídem*, p. 358). Aunado a esto existe, también, un desconocimiento por parte de los organismos sociales de ciertos apoyos y modalidades de servicios brindados por los gobiernos, restringiendo así la participación por falta de información.

Por último, queremos señalar que la participación de los ciudadanos puede darse por medio de canales institucionales o mediante hechos. Los canales institucionales corresponden, según Ramírez, “...a la participación política, en sentido estricto, y otros a la consulta o colaboración”.

² En México se obtiene con la credencial de elector a los 18 años de edad.



Mientras que los canales mediante hechos se refieren a “la presión, la movilización, el cabildeo, la negociación, etc.” (p. 359).

Como pudimos observar en este apartado, la idea de participación social se refiere a la organización de los individuos en busca de un bien o interés común; sin embargo, no está garantizada la participación de todos. Esto es inevitable por diversas causas que van desde la indiferencia hasta la incredulidad en los procesos de participación.

No obstante, la idea de participación social cada vez es más compleja y trata de involucrar a todos los actores mediante mecanismos reglamentados y creando espacios comunes de diálogo que nos recuerdan la idea del ágora griega. En otras palabras, la participación social ha ido evolucionando a cuentagotas a la par que los modelos de planeación urbana, temas que analizaremos en los siguientes apartados.



1.3 PARTICULARIDADES DE LOS MODELOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

La participación social en los procesos decisionales de la planeación urbana en México ha pasado por un gran vacío temático desde el involucramiento de los individuos en el compromiso, la responsabilidad y la toma de decisiones, para el logro de los objetivos comunes y de integración social, hacia una nueva forma de vinculación entre los actores sociales, públicos y privados.

A la planeación urbano territorial se le ha considerado como la prefiguración del futuro deseable para transformar el presente a partir del conocimiento del proceso histórico que lo ha trazado, lo que implica el entrelazamiento del pasado, presente y futuro; nos referimos a un proceso complejo en el que se articulan dinámicas que se han transformado a lo largo de la historia de la planeación y que han resultado difíciles de organizar, coordinar, conservar, institucionalizar e incorporar en la toma de decisiones que implica distintos momentos y niveles (Cabrera, 2007).

El carácter cuasi estático de la participación social en la praxis de planeación urbano territorial es fácilmente demostrable cuando advertimos que tanto su concepción como su práctica contemporánea e históricamente han estado influenciadas por paradigmas que han condicionado la consolidación de dicha participación o, por lo contrario, la han obstaculizado en este proceso.

En la actualidad, la participación social se limita a legitimar las acciones del sector público, es decir, se ha limitado a validar lo que al Estado le interesa, sin dejar de mencionar que la participación social en el proceso de planeación es exclusiva de organizaciones sociales reconocidas y organizadas por el propio gobierno y solo durante la fase del diagnóstico, restringida a los esquemas y mecanismos definidos por las mismas autoridades.

Esta participación social en la planeación urbano territorial la podríamos definir como un proceso mecánico en donde no se vislumbra con claridad su finalidad y continuidad. Al no considerar



relevante la opinión de diversos actores urbanos, por lo general a la participación social se le condena al fracaso como medio de anticipación ante los procesos de planeación urbana.

Aunado a la limitada percepción de la planeación sobre sus orígenes, ha tenido múltiples manifestaciones que sin duda han puesto en evidencia importantes limitantes en el ejercicio práctico de la planeación urbano territorial, por lo menos en el territorio mexicano, porque en lugar de favorecer la inclusión de renovados criterios técnicos o de servir de base para el desarrollo científico en este campo, su evolución ha estado dirigida básicamente a engrosar el carácter normativo, mientras que el fenómeno urbano avanza y se aleja de las previsiones de hacer un proyecto de ciudad en donde participe la ciudadanía.

No obstante, existen varios intentos y acercamientos –algunos de ellos exitosos– en donde la sociedad y el gobierno han llegado a acuerdos para tratar de hacer una ciudad habitable según las necesidades de la ciudadanía, esto significa que hay un avance tanto en la teoría como en la práctica. Pero aún siguen presentes las limitaciones sobre todo en un contexto mexicano que no ha cambiado del todo, donde el modelo neoliberal sigue aún vigente.

Bajo esta situación, es necesario hacer un recorrido histórico sobre ciertos paradigmas de planeación urbana concebidos como utopías y por otros tangibles que nos ayuden a visualizar parte de la incidencia de la participación social en los procesos de la planeación, que iremos describiendo más adelante.



1.3.1 LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PLANEACIÓN URBANA

Para algunos sectores de la sociedad y para las mismas autoridades es un hecho ineludible que para hacer una ciudad habitable se requiere de la planeación y priorización de las acciones del gobierno, “punto en que el conocimiento certero del ciudadano acerca de la problemática contribuye, de manera corresponsable, a la definición y evaluación de las políticas y a la ejecución de la acción presupuestal del gobierno” (Hernández, en Castro & Tejera, 2010, p. 364).

Esta idea, aunque parezca novedosa, se ha manifestado de diferentes maneras en diversas épocas de la planeación urbano territorial, particularmente desde las propuestas utópicas de autogestión de Howard hasta nuestros días. En 1902, Ebenezer Howard diseñó un modelo de ciudad, la cual pudiera autogestionarse, es decir, creó sociedades cooperativas a partir de un paradigma visionario que dio origen a la Ciudad Social o Ciudad Jardín, donde “... la clave estaría en la organización local y el autogobierno [...] los servicios serían ofrecidos por el ayuntamiento, o por empresas privadas controladas, lo que resultara más eficiente, otros podrían ser ofrecidos por la propia gente del pueblo” (Hall, 1996, p. 104). Es decir, lo que se pretendía con dicho modelo era que los habitantes construyeran sus propias casas con capital aportado por sociedades constructoras, asociaciones fraternales, cooperativas o sindicatos, y esta actividad a su vez pondría en marcha la economía.

Este modelo de ciudad partió de la concepción del diagrama de los tres imanes, ciudad, campo y ciudad-campo, es decir, “...combinando lo mejor de la ciudad y del campo en nuevo tipo de asentamiento, las ciudad campo” (*Ídem*, p. 102). Para conseguirlo, un grupo de habitantes con preparación y credibilidad comercial -fundaría una sociedad limitada- pediría dinero en préstamo para establecer una ciudad jardín en el campo, lo suficientemente lejos de la gran urbe para conseguir que les vendieran las tierras a precios muy bajos debido a la depresión agrícola. Deberían conseguir también que una serie de industriales trasladara allí sus fábricas; sus trabajadores también se trasladarían y construirían sus casas. De ahí, que este modelo se caracterizó por su



visión paternalista, según lo menciona Charles Booth,³ al retirar a las personas con escasos recursos económicos del mercado de trabajo y llevarlas a colonias de trabajo; propuesta que venía a ser “una extensión de la Ley de Pobres” (*Ídem*, p. 101). Se trataba, pues, de un modelo idealista basado en la colaboración y coordinación entre los habitantes, y del proteccionismo del Estado.

Los principios idealistas de Howard eran opuestos a los de Le Corbusier, quien consideraba que la planeación debería ser realizada por los expertos, porque conocían la mejor manera de hacer funcionar a la ciudad, dando lugar al surgimiento de un modelo de planeación tecnócrata basada en formas de gestión jerárquica.

Le Corbusier se basaba en cuatro postulados fundamentales: 1) Descongestionar el centro de la ciudad, lo que significaba renovarlo aumentando sus áreas verdes, organización de viales y su circulación, 2) Aumentar las densidades (con rascacielos de hasta 60 pisos con densidades de hasta 3000 habitantes/ha), 3) Medios modernos de transporte utilizando el suelo y subsuelo, y 4) Aumentar las áreas verdes. (Camacho, p. 157). Sin embargo, sus ideas, plasmadas en el Plan Voisin fueron criticadas severamente ya que para las necesidades de tráfico exigía demoliciones completas y Le Corbusier lo planteaba de la siguiente manera “si quieren sobrevivir, todas las grandes ciudades deben reconstruir su zona central” (*Ídem*, p. 219). Pero este Plan Voisin no consideraba los estacionamientos, ni mucho menos los problemas ambientales producidos por el ruido y las emanaciones del uso por el automóvil.

Bajo este paradigma de ciudad, se creía ciegamente en las virtudes de la planificación centralizada, que incluiría no solo la construcción de ciudades sino la de todos los aspectos de la vida “... ello se conseguiría a través del sindicalismo, pero no del anarquista”, cuyo sistema de planeación se basaría

³ La idea de Charles Booth era que la gente debería vivir en núcleos industriales como si fueran familias, habría que trasladarlos a cualquier sitio donde el suelo y la construcción fueran baratas; allí se les ofrecería buenas casas y estarían bien alimentados y cuidados; se les enseñaría diversos oficios, y estarían ocupados trabajando



en un modelo jerárquico y ordenado (*Ídem*, p. 222). Dicho sistema, estaría establecido en el plan que los expertos prepararían “objetivamente” y la gente solo podría decidir quién lo administraría. En otras palabras, “la ciudad armoniosa debe ser diseñada por expertos que dominen la ciencia del urbanismo” (*Ídem*).

En esta época (años 30), los países occidentales se desarrollaron a partir de la intervención estatal, basada en la teoría económica de Keynes, cuyo objetivo era reconstruir las economías y resolver la crisis de la acumulación, originada, principalmente por la Guerra Mundial, para dar pie a la utilización de un nuevo instrumento que permitiera la reconstrucción y prefiguración de las ciudades europeas, lo que dio la pauta a la planeación indicativa “...obligatoria para las instituciones del Estado, y normativa e indicativa para el sector privado” (Pradilla, 2005, p. 16). Podemos decir que “las ciudades y el urbanismo experimentaron una verdadera transformación con respecto a los conceptos arquitectónicos y espaciales como consecuencia de un urbanismo fordo-keynesio-cobursiano; expresión de una racionalidad simplificadora mediante la planificación urbana” (Ascher, 2004, p. 27).

Por su parte, “... los poderes públicos se vieron abocados a actuar cada vez más en el campo del urbanismo, como en el campo económico y social, especialmente para hacer frente a las insuficiencias, incoherencias y disfunciones de las lógicas privadas y de los mercados, en particular en los aspectos territoriales e inmobiliarios” (*Ídem*, p. 26). De esta forma, la planeación indicativa se convirtió en un fenómeno socio espacial dominante desde la segunda mitad del siglo pasado, donde el Estado aparece como el principal actor en la toma de decisiones.

Los modelos funcionalistas de planeación tecnócratas y jerárquicos europeos influyeron fuertemente en las formas incipientes de hacer planeación en México, y fue hasta la aprobación, en

desde la mañana a la noche, tanto en el interior como en el exterior, por su cuenta o a cuenta del Gobierno; en la construcción de sus casas, en el cultivo de la tierra en hacer ropa o muebles. A cambio de este trabajo, el Gobierno les suministraría el material y todo lo que necesitaran (Hall, 1996, p. 101).



1976, de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) cuando se formalizaron responsabilidades gubernamentales en el desarrollo de las ciudades mexicanas y el Estado asumió la participación pública como un factor ineludible en el proceso de planeación urbana. Debía de elaborarse un Plan de Desarrollo Urbano para cada centro de población del país, lo que originó la contratación de múltiples despachos privados que elaboraron documentos similares para localidades diversas y donde la participación social era nula.

Como producto de la legislación en los años ochenta, con la creación de la Ley de Planeación se realizaron planes y programas de desarrollo urbano que abarcaron los niveles federal, estatal y municipal. Tal vez, la característica más relevante de este proceso fue el estudio de las diversas realidades urbanas del país, sobre las que se crearon y se desarrollaron políticas y estrategias para orientar su transformación, si bien el modelo de gestión continuó siendo jerárquico y tecnócrata.

Aunado a lo anterior, el neoliberalismo surgió como nuevo modelo económico ante las nuevas exigencias y necesidades de los países desarrollados. En América Latina bajo este nuevo modelo económico se presentan cambios importantes, entre los que destacan: “... el protagonismo del capital privado y la internacionalización de sus decisiones y acciones, la creciente liberación del comercio internacional, el cambio de lógica de la intervención de los Estados nacionales y su adelgazamiento estructural que incluyó el desmantelamiento de muchas de sus empresas, instituciones y regulaciones, llevó a la exacerbación de las contradicciones siempre presentes entre la planeación en general, la urbana y la lógica del régimen capitalista y su caída” (Pradilla, 2005, p. 15).

De esta manera, en México, el capital privado y ciertos movimientos sociales tuvieron y siguen manteniendo capacidades de intervención y gestión en algunos escenarios públicos nacionales o locales, que logran superar las intenciones de intervención del Estado e incluso sus capacidades de regulación y de control. Fenómenos y factores muy distantes, que no pueden ser controlados desde un Estado nacional -por ejemplo, hegemonía política y económica; tecnologías de la información



y la comunicación; depredaciones y desastres ecológicos; fenómenos climáticos- estableciendo límites y condiciones a las capacidades de acción y de intervención del Estado.

Bajo esta situación, el Estado contó con muy pocos recursos disponibles para intervenir por sí mismo en forma directa. En sus propios escenarios de actuación planteó y realizó programas y proyectos urbanos complejos tratando de promover la participación de todos aquellos actores pertinentes a actuar en función de las metas ya establecidas. Esto y las opciones financieras del Estado dificultaron e impidieron la planeación urbano territorial visto como ineficiente y solo merecedor de un apoyo estatal insuficiente.

Paradójicamente esta planeación tradicional y su metodología – tecnocrática – supone un Estado fuerte considerado actor único o fundamental en inducir respuestas previsibles de los otros actores sociales y en el moldeamiento de los diversos escenarios.

Este modelo de planeación urbano territorial basado en el consumo, no ha funcionado adecuadamente en México ya que “... sobreviven y sobreponen culturas, así como modelos económicos totalmente diferentes”, modelos donde el crecimiento demográfico, los desequilibrios entre el crecimiento y el desarrollo de la economía, la implementación y el desarrollo de las tecnologías de la información así como la distribución de sus beneficios entre la sociedad han dado como resultado pobreza y un desorden urbano, provocando solo unas cuantas islas de prosperidad y de desarrollo en el territorio (Iracheta, 1997, p. 218).

Respecto a la participación social activa y corresponsable en los procesos de planeación, esta no fue incorporada. Solamente en algunas ocasiones fue convocada la comunidad “en la fase de la ejecución de los planes o, a efecto de ser informada de las definiciones establecidas” (Ídem, p. 228). Esta situación originó una insuficiente voluntad política para hacer de la participación un proceso real de información, discusión y decisión; el desconocimiento de cómo interviene la



sociedad, la insuficiencia de los instrumentos de participación, y la formulación precisa del papel de la comunidad en el proceso de planeación.

En este modelo de planeación funcionalista acogido en las ciudades mexicanas, las formas de gestión corresponden a un modelo jerárquico donde el gobierno (dirigentes) establece las orientaciones y los objetivos de los planes para que los técnicos solamente las ejecuten. En este modelo, la población solamente es informada de los objetivos y decisiones tomadas (ver cuadro 1), es decir, es excluida de los procesos decisionales de la planeación.

Así, el modelo funcionalista que intentó atender a las necesidades de la ciudad moderna, no dejó de ser un modelo dominado por los técnicos quienes creían saber cuáles eran las mejores soluciones a los problemas de la ciudad moderna y donde la opinión ciudadana era nula.

Actualmente, los efectos negativos de la ciudad moderna (contaminación y deterioro ambiental, grandes desplazamientos vehiculares y peatonales, expansión de las ciudades, procesos decisionales autoritarios y jerárquicos, etc.) han planteado el reto de la reflexión para repensar las ciudades de finales del siglo XX y principios del XXI (que se viene trabajando aproximadamente desde los años sesenta -movimientos ambientalistas-) y que se ha reforzado a partir del informe Brundtland (1987), parteaguas entre el paradigma de la modernidad y el de la sustentabilidad. En este último paradigma, los actores sociales adquieren protagonismo y relevancia en los procesos decisionales de la planeación urbano territorial, situación que veremos a mayor detalle en el próximo tema.



1.3.2 PARTICIPACIÓN SOCIAL Y EL PARADIGMA DE LA SUSTENTABILIDAD

En términos de participación social, la sustentabilidad plantea que los procesos de planeación deberán permitir interesarse en los mecanismos de negociación entre los diferentes actores para lograr una amplia concepción de la ciudad, permitiendo liberarse de los sistemas jerárquicos y crear nuevos espacios de diálogo donde puedan interactuar los actores públicos, privados y sociales. En este nuevo paradigma, los actores privados trabajan como intermediarios entre las autoridades y los actores sociales para llegar a los acuerdos sobre los objetivos, las orientaciones y los proyectos del plan (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Características de la gestión en la ciudad Moderna y la Sustentable

MODELOS DE GESTIÓN		ACTORES	CARACTERÍSTICAS
CIUDAD MODERNA	Jerárquico	Público Dirigentes (ciudad y distrito)	Dirigentes políticos; quienes determinan las orientaciones, objetivos y elaboran los programas.
		Privado Técnicos, urbanistas, arquitectos, promotores inmobiliarios	Transforman los objetivos de los dirigentes en realizaciones técnicas.
		Social Ciudadanos en general (organismos no lucrativos, asociaciones, etc.)	Son consultados cuando el proyecto ya está hecho.
DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE	Negociado	Público Dirigentes (ciudad y distrito)	Desde el principio existe un intercambio de ideas (según los intereses de todos los actores) para tomar decisiones para el plan.
		Privado Técnicos, urbanistas, arquitectos, promotores inmobiliarios	Tienen un rol mediador para los acuerdos
		Social Ciudadanos en general (organismos no lucrativos, asociaciones, etc.)	Actúan, sobre todo, a través de asociaciones, grupos comunitarios, etc.

FUENTE: Elaboración propia con base en Flores (2010, p. 67)



En la actualidad, son pocos los estudiosos de lo urbano quienes “... analizan sistemática y críticamente la experiencia latinoamericana en materia de planeación, legislación, regulación y gestión urbana; ello muestra la gravedad de la crisis que enfrenta el urbanismo, principalmente en lo que corresponde a la planeación, dejando ver la desarticulación que hay entre la matriz que fundamenta el orden y la legalidad urbana y la realidad del desorden socio-espacial que viven las ciudades, donde destaca la ocupación ilegal del suelo, la especulación y la creciente exclusión social” (Tena, 2007, p. 256). De esta forma, se busca reestructurar el rumbo de la planeación urbano territorial y fortalecer los aspectos relativos a la praxis urbana, además de la gestión considerando que debe tener una orientación democrática, participativa, pedagógica y de largo alcance.

No obstante, en la actualidad, en México dicha situación no ha cambiado, seguimos bajo un modelo de régimen basado en el neoliberalismo que, como lo menciona Ornelas (2011), está orientado a la ocupación y gestión del territorio por el capital privado, cuyos intereses definen no solo la orientación de la expansión urbana sino también el ordenamiento y el uso del territorio nacional. En esta modalidad del capitalismo, tanto en el caso de la intervención gubernamental, como en el de la participación del capital privado, el discurso propone superar las desigualdades del territorio; su objetivo es adaptar al territorio mexicano a las necesidades del proceso de acumulación capitalista y acrecentar las ganancias de los inversionistas.

Desde esta perspectiva, el escenario que se presenta para la planeación urbana es ofrecer ventajas competitivas: involucrando la participación de la sociedad organizada en la construcción de las mejoras que ofrece una ciudad o una región a los capitalistas privados para atraer sus inversiones.

A pesar de esta situación, ni el capital privado ni la acción gubernamental ha logrado generalizar el bienestar de la población. El gobierno se enfrenta a un sinnúmero de problemas empezando por las relaciones y prácticas que han regido a la vida política de la ciudad. No es fácil romper con el autoritarismo, el clientelismo, la corrupción, y la ineficacia que han estado presentes en la gestión,



ni tampoco con las actitudes negativas que conlleva, como el desinterés, la apatía y la desconfianza por parte de los ciudadanos; sin embargo, la única manera de acabar con ello es impulsando distintas prácticas y una amplia cultura de participación cívica y política que esté sustentada en instrumentos jurídicos o en mecanismos de participación mucho más claros, según el rol que juegue cada uno de los actores participantes.



1.3.3 EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS MARCOS INTERNACIONAL, NACIONAL Y LOCAL

La participación social, entendida como un derecho irrenunciable y esencial, ha estado presente desde los años cuarenta. Surgió de la declaración de los derechos humanos así como en diferentes foros y reuniones que se desencadenaron a partir de la preocupación por el medioambiente, donde se establecieron acuerdos por medio de estrategias y actividades para afrontar retos ambientales.

Lo anterior, en función de los constantes debates que iremos describiendo, en donde se tomaron acuerdos para promover una participación incesante y, hasta cierto punto, efectiva entre los actores mediante un marco de relaciones internacionales, nacionales y locales.

Precisamente, el derecho a la participación aparece en el ámbito internacional desde la **Declaración de los Derechos Humanos** adoptada y proclamada por Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1948; en cuyo artículo 21 se hace alusión al derecho a la participación al establecer que “... toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; que toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país y que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público” (Rodríguez & Muñoz, 2009, p. 45), es decir, desde ese entonces se planteó un acercamiento entre los diferentes actores para la toma de decisiones.

Así, este reconocimiento universal, con bases jurídicas, dio la pauta para que la Asamblea General de Naciones Unidas realizada en 1966 promulgará el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuyo artículo 25 señala que todos los ciudadanos gozarán y sin restricciones indebidas de:

“Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libres [...], y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país” (Ídem, p. 46).



Estas bases jurídicas que se desarrollaron tuvieron como propósito situar y promover a la participación desde un derecho y mecanismos efectivos para la resolución de los conflictos ambientales. En las diferentes instancias supranacionales de carácter mundial o regional se han generado instrumentos, algunos con carácter vinculante y otros no, los cuales se verán a continuación.

A) La Organización de las Naciones Unidas⁴ (ONU) fue fundada en octubre de 1945 en San Francisco (California), por 51 países al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Su finalidad estribó en mantener la paz mediante la cooperación internacional y la seguridad colectiva. Hoy en día, casi todas las naciones del mundo son miembros de las Naciones Unidas: 192 países en total, registrados en 2010. De esta forma, la carta cumplía con cuatro propósitos: 1) Mantener la paz y la seguridad internacional, 2) Fomentar entre las naciones las relaciones de amistad, 3) Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales y 4) Servir como un centro que armonizase los esfuerzos de las naciones.

De tal forma, la ONU es un organismo que armoniza los esfuerzos internacionales tendientes a dar solución a los problemas que afronta toda la humanidad, entre ellos los ambientales, para lo cual cuenta con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que coordina las actividades relacionadas con el medio ambiente asistiendo a los países en la implementación de políticas medioambientales adecuadas fomentando el desarrollo sustentable. Su misión es dirigir y alentar la participación en el cuidado del medio ambiente, exhortando, informando y capacitando a las naciones y a los pueblos para que mejoren su vida sin comprometer la de las futuras generaciones.

B) Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano de Estocolmo, 1972. Fue la primera gran conferencia de la ONU sobre *cuestiones ambientales internacionales*, y marcó un punto de inflexión en el desarrollo de la política internacional del medio ambiente. (Baylis & Smith, 2005).

⁴ “La Organización de las Naciones Unidas (ONU) o simplemente Naciones Unidas (N.N. U.U.) es la mayor organización internacional existente. Se define como una asociación de gobierno global que facilita la cooperación en asuntos como el Derecho internacional, la paz y seguridad internacional, el desarrollo económico y social, los asuntos humanitarios y los derechos humanos” (Recuperado en línea de Wikipedia, 22 de julio de 2011)



A partir de esta conferencia, aumentó la consciencia política sobre la naturaleza global por las amenazas al medio ambiente. Podríamos aludir que fue el inicio del Derecho Medioambiental, entendido como el “... conjunto sistematizado de principios y normas jurídicas, internas e internacionales, que regulan la actividad humana en cuanto al aprovechamiento sostenible del medio ambiente”. (*Ídem*, p. 47)

La anterior declaración hace referencia a la importancia de la defensa y el mejoramiento del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras, al señalar que “El hombre tienen el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita una vida digna y gozar de bienestar y tienen la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”. (*Ídem*, p. 48)

Por su alto grado de consenso y aceptación a nivel internacional, fue así como esta declaración se convirtió en un punto de referencia del derecho ambiental, ya que es el primer documento que se produce sobre la materia ambiental en el foro internacional de esta magnitud.

C) Informe Brundtlan. Informe que enfrentó y contrastó la postura de desarrollo económico de la década de los ochenta junto con el de sostenibilidad ambiental, realizado por la ex-primera ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland con el propósito de analizar, criticar y replantear las políticas de desarrollo económico globalizador y reconociendo que el avance social de ese entonces se estaba llevando a cabo a un costo medioambiental alto. Este documento fue elaborado por distintas naciones en 1987 para la ONU por una comisión encabezada por su creadora (Gro Harlem Brundtland). Originalmente, se llamó Nuestro Futuro Común. En este informe, se utilizó por primera vez el “... término desarrollo sostenible o desarrollo sustentable, definido como aquel que *satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones*” (*Ídem*, p. 50). Esta concepción implicó un cambio muy importante en cuanto a la idea de sustentabilidad, principalmente ecológico, y a un marco que da también énfasis al contexto económico y social del desarrollo.



D) Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo fue una de las Cumbres de la Tierra organizadas por la ONU y celebrada en Río de Janeiro en Brasil en junio de 1992, en donde se reunió a 125 Jefes de Estado y de Gobierno pertenecientes a 178 países.

De ahí surgió la Declaración de Río, que reconocen la importancia de la participación para alcanzar el desarrollo sustentable. En el principio 10 de esta declaración, se establecieron algunos elementos que han transformado las acciones de los países en materia ambiental:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes” (*Ídem*).

En este principio reconoce a la participación como un derecho que se concreta en proceso de tomas de decisiones, acceso a la información y a la justicia. Aunado a ello, la Agenda 21 señala que uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sustentable es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones. Y resalta que en el contexto del medio ambiente y el desarrollo sustentable sea evidente la necesidad de emplear nuevas formas de participación, es decir, que las personas, los grupos y las organizaciones participen en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, conozcan el mecanismo de adopción de decisiones y participen en él.



Asimismo, la Agenda 21 expresa que toda política, definición o norma que se relacione con el acceso a la labor de las instituciones u organizaciones de las Naciones Unidas encargadas de ejecutar el Programa 21 deberán de aplicarse por igual a todos los grupos importantes y en las áreas de programas (mujer, infancia y juventud, poblaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, trabajadores y sindicatos, comercio e industria, comunidad científica y tecnológica, además de los agricultores) para promover una autentica participación social en apoyo de los esfuerzos comunes y lograr un desarrollo sostenible.

E) Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, 1994. Se realizó en Barbados entre el 26 de abril y el 6 de mayo de 1994. En el desarrollo de esta conferencia se expresó que los pequeños estados insulares tienen derechos soberanos sobre sus propios recursos naturales, donde se encuentran la diversidad biológica más amenazada en el mundo, y por ende, sus ecosistemas constituyen corredores que vinculan esferas importantes de la diversidad biológica en todo el mundo.

Como resultado de dicha conferencia se llegó a los acuerdos de aumentar la capacidad de elaborar y ejecutar planes ambientales con el propósito de ampliar mayores conocimientos que propicien una mayor participación pública, además del incremento de la educación al respecto y más actividades de capacitación. Esto se alcanzaría bajo la colaboración y participación de las organizaciones no gubernamentales y de otros grupos importantes (organizaciones no gubernamentales de las mujeres, de las poblaciones indígenas, así como de las comunidades pesqueras y los agricultores), además, a estos grupos de colaboración se les pediría su apoyo para la formulación de conceptos, metodologías e instrumentos enfocados a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y la biotecnología.



F) Declaración del Malmö de 2000. Fue realizada en Suecia en mayo de 2000. Dirigido por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y con el Gobierno de Suecia como anfitrión, se celebró el Primer Foro Global Ministerial de Medio Ambiente en Malmö, Suecia, en donde más de 100 ministros del medio ambiente “... se reunieron para revisar importantes temas ambientales emergentes, y para contribuir a definir la agenda global para el medio ambiente y desarrollo sostenible del siglo XXI” (Recuperado en línea de PNUMA, 20 de julio de 2011)

En cuestión de participación, esta declaración hace mención a varios postulados del derecho ambiental internacional, por ejemplo:

“El éxito de la lucha contra el deterioro ambiental depende enteramente de la participación de todos los actores de una población informada y consciente, del respeto a los valores éticos y espirituales de la diversidad cultural y la preservación del legado y conocimiento indígenas. [...] la sociedad civil ha encontrado nuevos y efectivos modos de expresar los sentimientos y preocupaciones populares, constituyéndose como un agente poderoso en promover tanto propósitos como valores ambientales. Por lo tanto, la sociedad civil juega un papel importante en centrar la atención de quienes formulan en los nuevos temas ambientales, despertando la conciencia pública, promoviendo ideas y avances innovadores, así como la transparencia y evitando actividades corruptas en la toma de decisiones ambientales” (*Ídem*).

Según esta perspectiva, el rol de la sociedad debe fortalecerse a todos los niveles mediante la libertad del acceso a la información ambiental, una amplia participación en la toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en los temas ambientales. Además, los gobiernos deben ofrecer condiciones necesarias para facilitar el derecho de todos los estratos sociales a tener voz y desempeñar un papel activo en la construcción de un futuro sustentable.



G) Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002. Fue convocada por las Naciones Unidas dado que los logros del desarrollo sostenible promovidos por la Cumbre de Río de Janeiro habían sido decepcionantes, pues se observó que la pobreza había aumentado y la degradación del medio ambiente había empeorado. En dicha cumbre, se fortalecieron los postulados del principio 10, señalando la importancia de este tema a nivel mundial. Se hizo hincapié en el desarrollo sostenible visto como perspectiva a largo plazo y con una amplia participación en formulación de políticas, la toma de decisiones y la ejecución de actividades a todos los niveles, es decir, “... todos los países deben promover también la participación pública, incluyendo medidas que provean el acceso a la información con respecto a la legislación, regulaciones, actividades, políticas y programas. Ellos deberán fomentar también una total participación pública en la formulación e implementación de las políticas de desarrollo sustentable” (*Ídem*, p. 55).

H) Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible de 2001. Esta estrategia surgió como un instrumento regional en cumplimiento de un mandato de la Cumbre de Santa Cruz (Bolivia) de 1996 y fue elaborada por la Organización de los Estados Americanos. Documento que contiene principios básicos, objetivos y recomendaciones de política para una mayor participación de todos los sectores de la sociedad en la toma de decisiones sobre el desarrollo sostenible, teniendo como principios básicos los siguientes:

- **“Proactividad.** La participación pública requiere que los gobiernos y la sociedad civil tomen iniciativas en concordancia con sus respectivos papeles para desarrollar su potencial máximo y enriquecer el proceso de toma de decisiones para el desarrollo sostenible.
- **Inclusión.** La plena participación de todos los interesados y/o afectados por temas de desarrollo sostenible es esencial para lograr soluciones durables. Se debe realizar esfuerzos especiales para incluir la participación del sector privado, y para crear igualdad de oportunidades para las mujeres, y los grupos vulnerables tales como las poblaciones



indígenas, los jóvenes, minorías en desventaja racial o étnica (incluyendo las poblaciones en desventaja de ascendencia africana) y otros grupos tradicionalmente marginados.

- **Responsabilidad compartida.** Los gobiernos y la sociedad civil deberían compartir equitativamente los compromisos, costos y beneficios del desarrollo.

- **Apertura a través de todo el proceso.** La participación extensa y continua durante todo el proceso de diseño, ejecución y evaluación de proyectos, políticas o programas, inspira nuevas ideas y conocimientos, legitima las decisiones y enriquece los resultados. Un proceso de toma de decisiones que sea abierto a incluir aportes en todas sus fases, puede beneficiarse de ajustes cuando sea necesario responder a nueva información o circunstancias.

- **Acceso.** La participación de la sociedad civil en decisiones sobre desarrollo es fundamental para lograr soluciones duraderas. Para participar en forma efectiva, los ciudadanos deberían tener acceso oportuno en los diversos niveles de gobierno, a la información, al proceso político y al sistema judicial.

- **Transparencia.** Alianzas productivas entre la sociedad civil y el gobierno requieren que ambos sean confiables y transparentes. La transparencia de todas las partes involucradas en un proceso de toma de decisiones facilita una participación más significativa al asegurar que las motivaciones y objetivos sean explícitos y que toda la información necesaria sea confiable y disponible oportunamente.

- **Respeto por los aportes del público.** La participación ciudadana solo será efectiva y eficiente si existe la seguridad que, en el proceso de toma de decisiones, las contribuciones derivadas de la implementación de diversos mecanismos para la participación son evaluadas, analizadas y consideradas adecuada y oportunamente” (*Ídem*, p, 57).



Estos principios dan a conocer la forma en la que se debería de vislumbrar y promover las políticas participativas y las prácticas de participación a través de un compromiso firme y permanente entre los actores públicos y sociales.

Este recorrido que hemos realizado por el marco internacional, se observan, las insistentes reuniones en los diferentes foros y talleres en donde persistió el diálogo oficial por tener un mayor acercamiento entre el gobierno y la sociedad civil para dar solución a los problemas ocasionados por la falta de conciencia al realizar la planeación urbano territorial, lo que destruye nuestros recursos naturales. Como resultado de este desastre irremediable, se utilizó en 1987 el término de desarrollo sustentable, el cual se convirtió en un principio rector para el desarrollo urbano a nivel mundial, tratando de lograr de manera equilibrada un desarrollo económico, social y protección del medio ambiente.

Lo anterior desemboca en la necesidad de definir una serie de objetivos, políticas y mecanismos encaminados a mantener un desarrollo sustentable tanto a nivel local como global ante un compromiso intergeneracional y establecen una constante y activa participación entre los actores, principalmente entre aquellos que no han sido considerados tradicionalmente y, no obstante tienen conocimientos y experiencias que deben ser utilizados para el aprovechamiento sustentable de los recursos.

Mientras que en un marco internacional, el contexto es totalmente diferente, en México hay un rezago en los debates latinoamericanos sobre la participación social en el desarrollo sustentable, sin embargo, existe una gran suma de leyes que abordan el tema de la participación social, pero, contradictoriamente hay una carencia de prácticas efectivas.

La legislación más importante en materia de participación social se centra principalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Planeación (LP). En tanto, a nivel estatal y local encontramos la Ley de



Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla (LEDUS), la Ley Orgánica Municipal y el Código Reglamentario del Municipio de Puebla (COREMUN).

Como se puede ver, en el país son varias las leyes federales, estatales y municipales vigentes en las cuales se hace referencia explícita al derecho de las comunidades y los pueblos a organizarse de manera autónoma para participar en la vida social y política del país, las cuales veremos a continuación:

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Aún vigente, son varios los artículos en donde se sientan las bases legales para la participación social. En el artículo 2º se reconoce y se garantiza a los pueblos y las comunidades indígenas, el derecho a su libre determinación y a su autonomía para decidir sobre sus formas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Mientras, en el Artículo 3º, se define la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. En el artículo 6º, se establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado. Artículo 8º, los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que esta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario. En el artículo 9º, se contempla la libertad que tienen las personas dentro del territorio nacional para asociarse y/o reunirse de forma pacífica y con cualquier objeto lícito.

En el artículo 25, se menciona que el Estado podrá participar por si solo o en colaboración con otros sectores (social y privado), de acuerdo con la ley para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. El artículo 26, señala los lineamientos para la participación de los diversos sectores en la



planeación democrática del desarrollo nacional, con el fin de que sean incorporados al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas de desarrollo en general.

El artículo 41 menciona que el pueblo mexicano ejerce su soberanía mediante los tres poderes de la unión, y “... que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan... sin embargo, se debe de resaltar que el presidente, los diputados, los senadores y las legislaturas de los Estados son las únicas figuras capacitadas para crear una ley”. Es decir, los ciudadanos que quieran proponer una iniciativa de ley deben presentarla a sus representantes en el Congreso de la Unión (diputados locales).

El artículo 115 señala que “... cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del estado [...] los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. [...] formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal” (En línea: Instituto de investigaciones jurídicas UMAN, 26/07/2011).

b) Ley General de Asentamientos Humanos, 1976 (última reforma: 24 de enero de 2014).

Esta ley, en su artículo 3º, inciso XVIII, establece que “el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante: La participación social en la



solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos” (en línea: LeyesBiblio, 26/07/2014).

En el artículo 48, estipula que las entidades federativas y los municipios promoverán acciones entre los sectores público, social y privado, que propicien la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Mientras, el artículo 49, hace alusión a que la participación social en los asentamientos humanos se vislumbrará en:

- La formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes y programas de desarrollo urbano.
- La determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población.
- La construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular.
- El financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos.
- El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos.
- La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas.
- La protección del patrimonio cultural de los centros de población.
- La preservación del ambiente en los centros de población, y
- La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población (Ídem).

Todo lo anterior, tomando en cuenta a la participación social como el eje principal para la toma de decisiones enfocadas a la planeación urbana según las necesidades que se tengan en determinado territorio.



c) Ley de planeación, 1983 (última reforma: 06 de mayo de 2015).

La Ley de planeación⁵ establece entre sus objetivos las bases para promover y garantizar la participación de los diversos grupos sociales a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas. En el artículo 4º, establece que: “es responsabilidad del ejecutivo federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley”. El artículo 20, a su vez, señala que “En el ámbito del sistema nacional de planeación democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a que se refiere esta ley” (Ídem). Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales, y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán.

Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión. Para tal efecto y conforme a la legislación aplicable, en el sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

⁵ **Ley de Planeación.** Conjunto de normas de orden público e interés social, que tiene por objeto establecer los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional de desarrollo, y encauzar en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal. Esta Ley contiene las bases de integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación, necesarios para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, y de esta manera se promueva y garantice la participación democrática de los diversos grupos sociales en la elaboración del plan y los programas, para lograr que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades señaladas en ellos (*Recuperado en línea de www.definicion.org, 26 de julio de 2011*)



d) Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla, 2003.

En esta ley se contemplan algunos mecanismos de participación social así como las responsabilidades de la sociedad en la conservación de los recursos naturales, se establecen corresponsabilidades y se fortalecen los vínculos entre los ciudadanos y el gobierno, por ejemplo, en el rubro de la denuncia popular, en el artículo 76, se señala que toda persona podrá denunciar ante las autoridades municipales o la secretaría, cualquier hecho u omisión que contravenga lo dispuesto en los Programas de Desarrollo Urbano Sustentable, en esta Ley y demás ordenamientos que regulen el Desarrollo Urbano.

El artículo 77 menciona que “cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo y otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las disposiciones técnicas y/o jurídicas de Desarrollo Urbano Sustentable, así como los programas en la materia, los residentes del área que resulten directamente afectados, tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes” (En línea: index of/pdf, 13/03/2013).

Por otro lado, en el rubro de la participación social encontramos los siguientes artículos: artículos 128 y 129, los cuales indican que el gobernador y el ayuntamiento, “...estimularán la participación de la sociedad en la programación, financiamiento, evaluación, control y gestión del desarrollo urbano sustentable” (Ídem). Para tal propósito, será importante la participación social en cada una de las etapas de la planeación urbana sustentable. El artículo 130 menciona que el consejo estatal de desarrollo urbano sustentable y los consejos municipales de desarrollo urbano sustentable son organismos que operaran de acuerdo con el reglamento interno y además serán organismos para el análisis y la opinión en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano sustentable.

Finalmente, el artículo 132 señala que el ayuntamiento convocará a la sociedad para que integren el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable, procurando que sean personas de reconocida



honorabilidad, pertenecientes a sectores representativos de la sociedad. A invitación del Presidente Municipal, se convocará a representantes de los colegios de profesionistas, universidades, cámaras, sindicatos, organismos no gubernamentales, asociaciones de profesionistas legalmente constituidos en el municipio u organizaciones que tengan relación directa en el Desarrollo Urbano, quienes participarán solamente con derecho a voz en las sesiones correspondientes.

e) Ley Orgánica Municipal, 2001. En el ámbito local, esta ley habla de participación social en dos vertientes: una tiene que ver con las atribuciones de los ayuntamientos y la otra, con el gobierno. La primera de ellas alude a inducir y organizar la participación de los ciudadanos en la promoción del desarrollo integral ([artículo 78](#)). Y la segunda aclara que los ayuntamientos promoverán la participación ciudadana para fomentar un desarrollo democrático e integran del municipio ([artículo 188](#)). Además, cada municipio funcionará con uno o varios consejos de participación ciudadana, instancia básica, flexible, y plural, los cuales serán órganos de promoción y gestión social, es decir fungirán como auxiliares para los ayuntamientos, y tendrán las siguientes facultades y obligaciones ([artículo 189](#)):

- “Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;
- Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social; y
- Proponer al Ayuntamiento actividades, acciones, planes y programas municipales, o para modificarlos en su caso” (En línea: ley orgánica municipal/PDF 20/05/2015).

Aunado a ello, el artículo 190, establece que los ayuntamientos procurarán que en la integración de estos organismos queden incluidas personas de reconocida honorabilidad pertenecientes a los sectores más representativos de la comunidad.



En cuanto al artículo 191, este indica que el ayuntamiento convocará a la sociedad para que se integre en los Consejos de Participación Ciudadana, de manera enunciativa y no limitativa. En su organización, funcionamiento y supervisión prevalecerán los lineamientos del acto jurídico que los cree y solo excepcionalmente podrá intervenir el Ayuntamiento.

f) Código Reglamentario Municipal de Puebla, 2004 (última reforma: 03 de febrero 2015).

En este instrumento, hemos observado que, principalmente, en dos de sus apartados nos habla de la participación social. En el capítulo 7 menciona la integración, la organización y el funcionamiento de las mesas directivas de vecinos de barrios, colonias, fraccionamientos y unidades habitacionales, excepto aquellos territorios que se constituyen bajo el régimen de propiedad en condominio. Este capítulo plantea como ejercicio los derechos políticos y civiles, donde la representación vecinal es esencial para sopesar, discutir y resolver asuntos de interés común ([artículo 113](#)) mediante la mesa directiva de vecinos. En cada asamblea o reunión se tomarán acuerdos generales por medio del voto ([artículo 117](#)). La asamblea general estará representada ante la administración pública municipal por medio de la mesa directiva de vecinos ([artículo 118](#)), en la cual podrán participar los vecinos que acrediten con credencial de elector vigente su residencia.

Además, el [artículo 124](#) reconoce que “la mesa directiva de vecinos tiene como objetivo salvaguardar los intereses de los vecinos, así como apoyar el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo municipal o la realización de obras y acciones en beneficio de la colectividad” (en línea: [coremun/PDF 03/06/2015](#)). Es decir, hay un cierto reconocimiento y consideración de estos actores para dar seguimiento a la planeación y a la gestión por medio de una participación representativa ante el actor público, pero, sin duda, quien tiene la última palabra para la realización de las obras y seguimiento de las obras en determinado territorio es el gobierno. Sin embargo, actualmente, en la práctica no se conoce un caso relevante o significativo dentro de esta estructura marcada por la ley.



En el capítulo 8, denominado Consejos de Participación Ciudadana del municipio de Puebla, se hace mención de la estructura institucional de este organismo, es decir, cuáles son las facultades, cómo están conformados y organizados y cuál es su vinculación con el gobierno, esto lo veremos con mayor detalle en el capítulo III de esta investigación.

Finalmente, en este apartado se visualiza la relación entre el individuo y el Estado, es decir, una relación regida con base en derechos y obligaciones, desde los marcos internacional, nacional y local.

En este sentido, hay un conjunto de protecciones que el discurso del Estado ha tratado de avanzar en pro del medio ambiente y que posteriormente se materializa en desarrollo urbano sustentable.

Por lo expuesto anteriormente, el tema de la participación social adquiere importancia tanto en el ámbito internacional como en el nacional y el local a través de responsabilidades entre los actores, principalmente públicos y sociales. Sin embargo, pese a los avances, la participación social contextualizada desde un marco legal aún no ha podido permear a nivel local, ya que no se ha logrado exigir ni comprobar una verdadera praxis participativa en los procesos de elaboración y gestión de la planeación urbana, en donde realmente las opiniones de los habitantes se consideren en la toma de decisiones.

Es importante que la participación social se reincorpore a la cuestión urbana en la agenda federal con un amplio repertorio de políticas y programas urbanos en sintonía con las legislaciones local y estatal. Esto ampliaría los derechos sociales, la democratización del Estado y de sus relaciones con la sociedad mediante la previsión de instrumentos de democracia directa, mecanismos legislativos y jurídicos de participación, e instituciones participativas (Duque & Carneiro, 2011).



CONCLUSIÓN

La participación social entendida como un paradigma, de acuerdo con Morín (1992), se remite a los distintos periodos históricos que van desde la época prehispánica hasta la actualidad, paradigma que ha mutado de acuerdo con los intereses sociales y políticos, que parten de una estructura organizada institucionalizada en creencias, categorías, normas y valores. Estructura que se produce y se reproduce a partir de un conocimiento y orienta sus acciones a un alcance social y grupal.

El citado paradigma se encuentra en constante nivel de evolución, es decir, va construyéndose de acuerdo con las dinámicas que se presentan en cada realidad que se genera en determinado territorio y que obedece a factores como el tiempo y el espacio.

Actualmente, existe una gran preocupación por la participación social, al ver que son varios los intelectuales quienes exponen sus resultados en distintos espacios como seminarios, foros, talleres, reuniones, etc., afines a las realidades vividas, por lo menos la mayoría de ellas. Sin embargo, corremos el riesgo de que estas realidades sean ficticias (Zelmeman, 2010), porque no corresponden a nuestra realidad, es decir, bajo un contexto mexicano en donde aún prevalece un modelo dominante que es el neoliberalismo, además de que nos vemos rebasados por discursos y por la legislación en materia de participación a nivel internacional y nacional, a lo que hay que agregar la carencia de legislación que hay a nivel local, que es muy evidente, por lo menos en el análisis que hicimos en este apartado.

Aunado a ello, es importante mencionar que las relaciones entre el Estado y la sociedad civil han influido de gran manera en la toma de decisiones, principalmente en aquellas que tengan que ver con la planeación urbano territorial, bajo un régimen paternalista, autoritario y clientelar haciendo de la planeación un ejercicio figurativo basado en realidades técnicas por parte de los especialistas.



Dejando a un lado la concepción actual de la participación social que tiene que ver con “asumir que se está tomando parte de algo”. Ante esta hecho, el paradigma de la sustentabilidad ha planteado que los procesos de planeación deberán interesarse en los mecanismos de negociación entre los actores para lograr una amplia concepción de la ciudad.

Así, la participación social se ha manifestado como un elemento fundamental para el desarrollo de ciudades más democráticas en los nuevos procesos de planeación urbana. Esta idea, planteada (en otros términos y otros espacios) desde las ciudades clásicas ha ido complejizándose y respondiendo a las realidades, valores, cultura e ideales de cada territorio.

La participación social deberá ser entendida como una idea que ha superado los esquemas democráticos representativos donde las decisiones últimas eran tomadas por las autoridades. Es importante asumir a la participación social como un fenómeno que busca reconocer, analizar y sistematizar las condiciones de su contexto, con el fin de facilitar un conocimiento real de cómo los diferentes actores se ven involucrados en la planeación y ejecución de las acciones que corresponden y se relacionan con el desarrollo urbano.



Presentación del problema

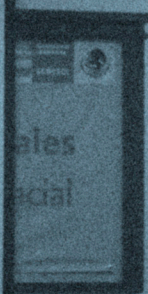
“... históricamente en México la participación social no ha incidido en los procesos de planeación urbana... vista como una herramienta social... es decir, ha sido considerado como un valor, un medio y un proceso, que permita una cohesión social a través de la tolerancia, donde haya mejores condiciones de vida, y al mismo tiempo respetando el estado de derecho”... Instituto Cívico de Estudios Urbanos y Territoriales, 2000

La participación social no se ha logrado integrar plenamente en las instancias de gestión urbana, comentadas.



Un análisis sistémico sobre las tres instancias de gestión urbana es aún incipiente, lo que plantea un reto para la gestión en la planeación urbana desde la perspectiva de la participación social.

En Puebla: la planeación y desarrollo de las obras públicas no contemplan una participación social efectiva a pesar de existir Comités Ciudadanos, como instancia de participación, aunado a ello, la reciente creación del Instituto Municipal de Planeación y del Observatorio Metropolitano de Puebla.



28

ort



Capítulo 2

La participación social en los procesos de planeación urbana en México



“Nunca pude, a lo largo de toda mi vida, resignarme al saber parcelarizado, nunca pude aislar un objeto de estudio de su contexto, de sus antecedentes, de su devenir. He aspirado siempre a un pensamiento multidimensional. Nunca he podido eliminar la contradicción interior. Siempre he sentido que las verdades profundas, antagonistas las unas de las otras, eran para mí complementarias, sin dejar de ser antagonistas. Nunca he querido reducir a la fuerza la incertidumbre y la ambigüedad” (Morin, 1998).



En este segundo capítulo, nombrado “La participación social en los procesos de planeación urbana en México”, realizaremos un breve pero necesario recorrido histórico sobre los discrepantes modelos económicos como el Estado Benefactor y el Neoliberalismo, y por otro lado, el Desarrollo Sustentable, para conocer su incidencia en los procesos de planeación urbana considerando como elemento esencial la participación social desde un contexto mexicano.

Hay que tomar en cuenta que estos modelos tienen diferentes reacciones y significaciones que recaen en las políticas públicas y que son resultado de las prácticas político-culturales, particularmente, en las acciones cuyos contenidos se aprenden, se reproducen y se modifican por su misma interacción cultural y política (Tejera, 2010).

Asimismo, se analizarán los organismos que incurren de manera directa o indirecta en la gestión urbana, tal es el caso de los Consejos Ciudadanos, los Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES), y los Observatorios Urbanos, como consecuencia de una política pública latinoamericana y global con el propósito de expandir la participación social en los procesos decisionales para replantear nuevos sistemas de formular y gestionar las necesidades locales de los territorios, ideando proyectos y programas de modernización a través de esquemas más abiertos, competitivos y participativos.



2.1 LA PARTICIPACIÓN EN MÉXICO: EL PARADIGMA DE LA CIUDAD MODERNA A LA CIUDAD SUSTENTABLE

La controversia sobre el papel que ha desempeñado la participación social en el ejercicio y el control del gobierno constituye un panorama complejo y políticamente confuso en la historia de México. Partimos de la idea de que todos los actores sociales reclaman la necesidad de participar en los procesos decisionales de la planeación y que cada uno de estos actores le ha dado diferentes significaciones en los distintos periodos económicos. Para ello mostraremos algunas particulares formas de participación social, así como los actores involucrados.

En México, tal como lo señala Olvera (2009), la discusión sobre la participación está rezagada respecto de los debates latinoamericanos más relevantes. En realidad existen varios testimonios de los expertos sobre el predominio de una confusión conceptual y política, de manera que los actores sociales y políticos hablan de participación social en un sentido figurativo, es decir, entendida como una alusión a diferentes procesos en marcha.

Esto no significa que el discurso de la participación social y la creación de diversas leyes y organismos de gestión urbana para materializarla no haya sido una parte de la política pública, por el contrario, nuestro país tiene una gran abundancia de discursos, leyes e instituciones oficialmente participativas. Pero esta presencia discursiva y legal contrasta con la escasez de prácticas oficiales efectivas y con la generalización de mecanismos de control y simulación a través de una supuesta cultura política que busca incorporar a la sociedad.

Parafraseando a Melucci (en: Castro & Tejeda, 2010, p. 47) "... la participación también muestra cómo la cultura se emplea en un conjunto de herramientas simbólicas que permite construir o reelaborar los significados de las relaciones políticas al ser empleada por los actores sociales para validar posiciones y comportamientos políticos". Es decir, nos referimos a las practicas político-



culturales cuyos contenidos son aprendidos, reproducidos y modificados por las interacciones entre la cultura y la política, lo que caracteriza a la relación entre ciudadanos, partidos y gobiernos, acciones que podrían contribuir en la posible expansión y profundización de la democracia.

A pesar de este contexto, existen significados y símbolos producidos y difundidos por el gobierno que no siempre son aceptados y reproducidos por las sociedades, principalmente por aquellos que se encuentran sometidos o excluidos por la toma de decisiones del gobierno.

Dicho de otra manera, acentuamos que en México existe una notable ausencia de tradiciones participativas por parte de las instancias oficiales, sin embargo, hay una manifiesta y latente participación por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OCS), que no solo buscan organizarse y participar para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus agremiados, sino que “colaboran en tareas con una lógica público–cívica [...] como la reconstrucción del Estado y la concertación de acuerdos y alianzas” (Natal en: Castro & Tejeda, 2010, p. 231). Es decir, hay un trabajo de voluntariado por parte de estas organizaciones, y al mismo tiempo se alejan de los intereses políticos y económicos, de tal forma que las OCS van evolucionando y a su vez complejizándose.

En este contexto, analizaremos de manera muy breve los discordantes modelos económicos que se han desarrollado en más de medio siglo según el contexto mexicano, mostrando las posibles consecuencias positivas o negativas de las acciones políticas y económicas encaminadas a tener una mejor calidad de vida para la población, y una posible incidencia de la participación en la planeación urbana. Sin embargo, las características de la participación social en los diferentes momentos de los modelos económicos, tienen diferentes impactos y significaciones que recaen en las transformaciones de las políticas urbanas que mostraremos a continuación.



2.1.1 LA INCIPIENTE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL MODELO BENEFACTOR

En este modelo económico converge la figura del actor social “pasivo”, donde el Estado es la instancia que por tradición ha venido constituyendo los soportes institucionales para garantizar la convivencia entre la sociedad. De esta forma, el Estado desarrolló, según Castel (2003), una configuración particular que permitió garantizar un conjunto de protecciones en el marco geográfico y simbólico de la nación, teniendo el control sobre los recursos económicos, ecológicos y laborales; en mayor o menor medida garantizó una serie de protecciones de carácter civil (de elegir, ser electo, de participar y de organizarse), como las libertades fundamentales y la seguridad sobre los bienes y las personas. Sin embargo, si partimos del contexto de las protecciones que proporcionó el Estado, resultarán movibles ya que pueden fortalecerse en ciertos momentos históricos y debilitarse significativamente en otros países.

Así, durante la vigencia del *Estado de bienestar*,¹ modelo económico que fue impulsado en los países desarrollados después de la Segunda Guerra Mundial y replicado parcialmente en América Latina, se trataba de resolver los más diversos problemas del conjunto de la sociedad: desempleo, subempleo, salarios bajos, analfabetismo o escasa escolaridad, carencia de servicios básicos como agua potable, drenaje y energía eléctrica, inseguridad ciudadana, etc. Esto originó de cierta manera la igualdad entre los ciudadanos en términos de las condiciones sustantivas de vida y mayor cohesión social. Se amplió el campo de acción entre los actores públicos, privados y sociales, se crearon nuevas instituciones, se transformó la acción del Estado en el eje principal de dicho modelo bajo una visión paternalista, corporativista e intervencionista.

De esta manera, las políticas sociales formaban mecanismos de redistribución de los recursos que “trataban de compensar las desigualdades sociales guiadas por el criterio de equidad” (Cardozo,

¹ **Estado de bienestar** es un sistema basado en un contrato social escrito y tácito que garantiza la seguridad social, individual y colectiva, que promueve la justicia social y que propone formulas eficaces de solidaridad entre los hombres y las generaciones (Petrella en: Vázquez, 2005. p. 58).



2005, p. 171), utilizando al mismo tiempo mecanismos de mercado ofertando bienes y servicios principalmente en materia de salud, educación, vivienda, alimentación y transporte, disponibles de forma gratuita a precios subsidiados, que permitían el acceso a todos los integrantes de la sociedad que lo requerían.

Por lo tanto, estas políticas buscaban elevar y sostener el nivel de vida de toda la población. Modelo que se caracterizó, según Medina (1998) por: 1) la intervención directa e indirecta del Estado en la economía como un medio para enfrentar las crisis del capitalismo, causadas por los excesos de ganancias en la inversión privada, 2) la implementación de una serie de programas sociales, encaminados a combatir los grandes problemas económicos y sociales de la población trabajadora pero, al mismo tiempo, se buscó mantener y fortalecer la mano de obra que necesitaba la producción, aumentando la demanda de productos, y, por último, 3) se practicó, un sistema que representará los intereses de la estructura competitiva de los partidos, los cuales avanzaron o retrocedieron en posiciones de poder dentro del Estado, mediante la presión política así como en la democracia electoral representativa. Características que contribuyeron a la estabilidad política de un capitalismo con un rostro humano, en contraste con el capitalismo atroz del anterior modelo económico europeo.

El Estado de bienestar asumió también entre sus funciones la ampliación de los derechos sociales. Estos permitieron la realización de importantes avances en la seguridad social: pensiones de retiro, seguros contra accidentes, enfermedades y discapacidades vinculadas al trabajo, protección contra el desempleo y atención a la salud.

No obstante, una de las crisis tempranas de este modelo, según Cunill (2004), fue que estimulaba la despolitización social e incidía en la creación de ciudadanos privados, ya que el Estado era incapaz de imponerles una obligación de participar en la vida pública, incluso, podía inhibirla con su énfasis en derechos pasivos.



En México, el modelo denominado *Estado benefactor* se desarrolló durante la década de los años 50 a los 80 aproximadamente. De acuerdo con Vázquez (2005), este modelo desempeñó una función muy específica industrializar al país por medio de una amplia y variada intervención del Estado. Intervención que experimentó una importante sinergia entre la economía, y, por otro lado, se buscaba satisfacer las demandas sociales. Es decir, en el aspecto económico, el Estado creó condiciones que disminuyeron los costos de producción de la naciente industria nacional asegurando un mercado cautivo. Y en el aspecto social se consideró al Estado “... promotor de una política social, distribuyó beneficios mínimos entre obreros, campesinos, clases medias y militares; los empresarios de los diversos sectores económicos, de nivel pequeño, mediano y magno, así como las transnacionales obtuvieron sus respectivos y diferentes beneficios” (p. 70).

Ciertamente, el Estado mexicano se construyó bajo un sistema de representación de intereses denominado *corporativismo de Estado* “...asentado en coaliciones distributivas que fueron la base de la estabilidad política” (*Ídem*), es decir, el Estado solo consideró las posibilidades de solución a las demandas realizadas por parte de los actores públicos y privados, en cambio, el Estado se negaría a considerar el derecho ciudadano y la validez de las demandas realizadas por el sector social, lo que propicio la reproducción de relaciones clientelares y de cacicazgos rurales y urbanos.

La política se caracterizó por ser opositora y confrontadora de los diversos movimientos realizados por los actores sociales en determinadas circunstancias y usualmente en espacios históricos, siempre cortos en duración y poco significativos en términos políticos. La situación cambió después de 1968 porque los espacios de resistencia y confrontación se ampliaron notablemente en el contexto de una relativa liberalización del régimen.

Podríamos aludir que a partir del movimiento estudiantil se desprendieron diversos grupos culturales que progresivamente desarrollaron agendas específicas: el feminismo, el ecologismo



y la lucha por los derechos humanos, en otras palabras, este contexto impulsó y desarrolló una participación ciudadana en la vía pública.

No obstante, en el tema de la planeación urbana, las acciones del Estado estuvieron dirigidas a promover la inversión para la creación de infraestructura, siendo el soporte de la industrialización, provocando la concentración paulatina de la población y concentración de recursos en pocas zonas de la nación.

Desde esta perspectiva, se desencadenaron en México serios problemas para gobernar, administrar, planificar y gestionar. Sin embargo, en materia de planeación se provocó “... un retroceso en la conceptualización, desarrollo y consolidación de la planeación urbana” (Gutiérrez en: Tapia, 2009, p. 356). Ya que los esfuerzos promovidos para la planeación urbana se vieron interrumpidos por la lógica del desarrollo nacional, apoyada principalmente en el modelo de sustitución de importaciones, estuvo dirigida a impulsar el proceso de industrialización a partir de este modelo económico. Por lo que la planeación no logró consolidarse ni como disciplina ni como práctica del gobierno (*Ídem*).

Fue en 1976, durante el sexenio de Luis Echevarría, cuando se institucionalizó por primera vez la planeación urbana en México con la aprobación de la Ley General de Asentamiento Humanos (LGAH), lo que favoreció, según Gutiérrez “... el establecimiento de las bases para crear leyes, planes y reglamentos urbanos en prácticamente todas las entidades del país”. El capítulo séptimo de esta ley establece que “la Federación, las entidades federativas y los municipios, promoverán la constitución de agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo urbano de los centros de población, bajo cualquier forma jurídica de organización” (*Ídem*), lo que permitió la introducción de nuevas competencias para el Estado en materia de desarrollo urbano, además de reconocer la participación social como un elemento importante dentro de la planeación urbana.

Así, el Estado obtuvo el derecho de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos homogeneizando la legislación y la administración urbana en el país. Esto originó la



formalización de responsabilidades gubernamentales en el desarrollo de las ciudades, definiendo las nuevas funciones de la planeación del desarrollo urbano, y el Estado asumió la participación social como un factor insoslayable en el proceso de planeación, sin embargo, en la práctica se ha limitado a la generación de escenarios legitimadores.

En este sentido, la planeación urbana fue impulsada como un instrumento auxiliar de la política de desarrollo económico y social, más que un estudio que constituyera un análisis profundo y que abordara el tema de la gestión como posible alternativa de solución de los problemas urbanos generados en la ciudad, y reducirse a ser solamente un marco espacial de ordenación.

No obstante, en el discurso federal, se planteó que la planeación urbana debe ser democrática y garantizar la participación de todos los actores sociales, determinando las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos y se acordó la obligación de que, en el proceso, se recojan las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos a los planes y programas, situación que derivó en la recurrente utilización de la consulta, también como forma o mecanismo de participación social fundamental de legitimación de decisiones tomadas de antemano.

Más tarde, en la administración de José López Portillo (1976–1982) se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), la que se ocuparía de la planeación de los centros de población. En 1978, se elabora el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), acción que fue realizada por parte del Estado que permitió tener una visión general sobre la organización del territorio mexicano. En otras palabras, este Plan tenía como finalidad mejorar el equilibrio entre ciudades de acuerdo con su tamaño y funciones para configurar un sistema urbano nacional. Ello con miras de alentar el crecimiento de ciudades medias y de centros urbanos en costas y fronteras, así como promover la descentralización de la industria y de los servicios urbanos en las zonas metropolitanas (México, Monterrey y Guadalajara).

Durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid (1982–1988), se produce la franca transformación del modelo benefactor al modelo neoliberal, el cual describiremos a continuación.



2.1.2 EL MODELO NEOLIBERAL Y SU CONVIVENCIA CON LA SUSTENTABILIDAD

El modelo neoliberal se asocia inicialmente al actor social “pasivo”, es decir, con aquel que proviene del Estado benefactor que condujo a la pasividad social y a la dependencia, dando paso al nuevo actor empresarial, “el emprendedor”, quien asumió la responsabilidad en la toma de decisiones en la planeación urbana, dentro de la práctica.

Paradójicamente, en el discurso político, según Castro & Tejeda (2010), planteaba un “nuevo ciudadano”, que ejerciera su libertad desligándose de un Estado que “lo sometía” y que, al “liberarse” de él (Estado) pudiera actuar sobre los problemas que le afectan en su cotidianidad de manera, tal vez, responsable y autosuficiente en compañía de un creciente y modificado Estado más acotado y disminuido, que lo dejaría ser.

En otras palabras, el modelo neoliberal buscaba una nueva configuración social, más democrática y eficiente para el propio Estado, basada a su vez en una noción de ciudadanía arraigada al compromiso social. Sin embargo, la participación social en la planeación urbana continúa desplegándose como un ejercicio de simulación de las funciones de los organismos institucionales, dando lugar a políticas y prácticas en el ejercicio de lo público donde se confunden los objetivos y las maneras de alcanzarlos, impulsando valores como el lucro y el apoliticismo.

Para ello, es pertinente hacer un breve recuento de algunos escenarios que muestren la participación social desarrollada en el modelo neoliberal bajo el enfoque de la sustentabilidad, a través de la cual se pretende dejar atrás el modelo neoliberal que se caracteriza por ser dependiente y centralista, basado principalmente en una planeación urbana tecnócrata que se centra en la realización o actualización de los planes o programas, pero que no alcanzan a generar el suficiente dinamismo de acuerdo con las demandas y necesidades de la sociedad y del mismo desarrollo del territorio.



Por su parte, el modelo de desarrollo sustentable surge paralelamente al modelo neoliberal como respuesta a los problemas medio ambientales generados por la liberación de las fuerzas del mercado sobre el territorio, además de que los intereses políticos y económicos han apoyado a los procesos de ordenamiento definiendo su vocación productiva. Promueve, la creación de condiciones generales del desarrollo para atraer a los inversionistas privados y lograr la generalización de las relaciones capitalistas de producción, aunado a la solicitud de la participación de la sociedad organizada en la construcción, con el objeto de que estos actores muestren las ventajas que ofrece una ciudad o región a los capitalistas privados para atraer sus inversiones, esto nos permite visualizar una escasa participación social en los procesos de planeación urbana.

Entre otras cosas, el modelo sustentable se vincula con la formación de la conciencia de los problemas medio ambientales, sociales y culturales, que se derivan de un largo trayecto histórico en la planeación (Cabrera, 2007). Desarrollando de esta forma, un nuevo modelo alternativo que promueve rescatar y reorientar la importancia de la planeación urbana en México, y trata de establecer y fortalecer mecanismos de participación social, además de mejorar la dinámica de la gestión urbana.



2.1.2.1 EL MODELO NEOLIBERAL, UNA PARTICIPACIÓN SOCIAL CONTROLADA

En América Latina, el neoliberalismo constituyó la respuesta al desgaste del modelo intervencionista que surgió y permaneció vigente desde la década de los años cincuenta. Modelo que ha ido tomado –la forma y fuerza– según lo señala Vázquez (2005) en –Programas de ajuste estructural– que constan de un conjunto de políticas destinadas a terminar con los Estados de bienestar latinoamericanos. Para lograr este fin, el modelo neoliberal se caracterizó por: 1) reducir la intervención del gobierno, 2) privatizar las empresas y los servicios públicos, 3) liberar los mercados, especialmente el mercado externo, 4) eliminar las políticas sociales, 5) privatizar la seguridad social, 6) incrementar la recaudación tributaria mediante impuestos directos, y 7) reformar el mercado laboral y el sistema educativo.

Esto significó la eliminación de los mecanismos de control y regulación social de la actividad económica. Provocando mayores niveles de pobreza social además de agravar la polarización entre las diferentes clases sociales sin que existieran mecanismo sociales de compensación, es decir, desaparecieron los mecanismos mediante los cuales el Estado intervenía en la economía, de tal manera que el Estado limitó su capacidad para atender y materializar el tema de la supuesta seguridad social.

Ante esta situación, podríamos decir que la lucha contra la intervención del Estado en la economía, ha estado resguardada por programas de ajuste estructural, los cuales han sido cobijados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) “... como condición para proporcionar la ayuda necesaria ante las crisis en las que se han visto envuelto los países latinoamericanos” (Durán en: Vázquez, 2005, p. 64); de igual forma, estos organismos son promotores de la estrategia neoliberal que buscaron impulsar la apertura comercial y financiera, así como el adelgazamiento del Estado, recorrido que aseguraban que era el único posible para generar riqueza.



Así, el BM fue quien propició una ola de privatizaciones expresamente referida a la conveniencia de los actores privados en participar en los temas de educación, salud y fondos de pensiones, esto implicó no necesariamente la venta de activos públicos al sector privado empresarial, sino que originó que el sector privado gozara de actividades gerenciales y de financiamiento. Creando a su vez monopolios de producción de servicios sociales que, en general, han conducido a la ineficiencia, además, han contribuido a deteriorar la calidad de vida y a fomentar la corrupción entre los actores públicos y privados principalmente.

El neoliberalismo o el llamado fundamentalismo de mercado se ha convertido en el paradigma dominante, tal ha sido su impacto que varios estudios en economía han considerado que las políticas neoliberales son insustituibles o esenciales “olvidando que el tema del papel del Estado en la vida económica es un tema relevante no resuelto” (Vázquez, 2005, p. 64).

En el caso de México, podríamos señalar que la estrategia neoliberal aniquiló al Estado benefactor buscando privatizar la producción y el acceso al bienestar, y se instrumentó la incorporación de México a los Estados Unidos. En este esquema, el crecimiento económico ha requerido de reformas estructurales orientadas, según lo señala Vázquez (2005), al desmantelamiento del sector paraestatal, la reducción del tamaño del gasto público, a la recomposición funcional del Estado y a la reestructuración del patrón de comportamiento del gasto social.

De tal manera que las instituciones del Estado benefactor desaparecieron sistemáticamente, lo que acentúa el deterioro de la vida social y un cambio radical según el modo de vida a causa de las crecientes dificultades por parte de la sociedad en acceder a los servicios urbanos, a la educación, a la salud, a la vivienda digna y, en general, a la seguridad social, cuya privatización se ha convertido en una de las características distintivas del modelo neoliberal.



Desde los años ochenta, el gobierno mexicano se convirtió en uno de los más fieles practicantes de la economía neoliberal. Abrió fronteras mexicanas a la inversión internacional para que esta pudiera fluir libremente dentro del mercado, también, privilegió al mercado externo y no el desarrollo interno del país bajo una postura política, situación que no ha cambiado hasta la fecha (Iracheta, 2010).

En ese entonces, como apunta Iracheta, la economía estaba fuertemente sostenida por el petróleo y la exportación de recursos naturales y de materias primas, siendo débil en el desarrollo de la ciencia y la tecnología, en industria y en servicios financieros, de tal forma, que la política económica se concentró en el libre mercado y no atendió los temas de educación y la investigación científica, estrategia que modificó severamente la economía y sociedad, trascendiendo en la transformación del territorio.

A pesar de esta situación, el modelo neoliberal tuvo repercusiones muy importantes en materia de participación social que fueron incidiendo en los procesos de planeación urbana mexicana, definiendo en primera instancia a la participación “... como un instrumento o mecanismo que permite la mejora administrativa y procesual de la política pública y de ser un instrumento que puede facilitar la terciarización de la política social” (Olvera, 2009, p. 2), es decir, la ejecución de la misma por actores privados. Esto encaminó, según Órnelas (2011), a la desresponsabilización del Estado en relación a los derechos de ciudadanía, en especial los derechos sociales. De tal manera, que la participación social fue y sigue estando limitada y controlada por el gobierno y por el sector privado.

Evidentemente ante este contexto, nos encontramos bajo el discurso neoliberal de la participación que ha sobresalido en las últimas décadas a través de políticas públicas impulsadas por el BM y por el mercado privado, promoviendo el voluntariado y la responsabilidad social en las empresas, discurso que tiene como objetivo implícito adaptar al territorio a las necesidades del proceso de acumulación capitalista y acrecentar las ganancias de los inversionistas, definiendo no solo la orientación de la expansión urbana sino también el ordenamiento y uso del territorio nacional (*Ídem*).



Contradictoriamente, cuando se implantó el modelo neoliberal, se plantea en nuestro país el proyecto político denominado democrático-participativo, que consideraba a la participación social como “el eje de una práctica de la política que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos donde no sólo se debaten, sino que se deciden y vigilan, las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno” (Olvera, 2009, p.3). Ello logra que las instituciones políticas, como los partidos, se volvieran menos jerárquicas y posibilitaba una mayor responsabilidad de sus dirigentes o administradores ante los miembros o personal de las organizaciones que representan, además de considerar el nivel local como el espacio fundamental para el desarrollo de este proyecto.

En un contexto internacional, se aportan interesantes experimentos sociales en varias ciudades del mundo que se inspiran en desarrollos recientes de la teoría democrática, del espacio público, la *democracia deliberativa*² y la propia *democracia participativa*³.

No obstante, en México la limitada experiencia nacional en esta materia ha conducido a que se confunda la noción de participación ciudadana con las formas de democracia semidirecta: referéndum, plebiscito e iniciativa popular y revocación de mandatos de los elegidos, que expresan la contradicción entre la naturaleza oligárquica de la democracia representativa y la forma de voluntad popular (Ídem).

² Habermas, Cohen, y Bohman. Desde el encuadre de la **democracia deliberativa**, proclaman la necesidad de formación de espacios públicos donde la deliberación entre diferentes actores sociales sobre diversos asuntos de interés público sea el punto de arranque para influir, controlar e incidir directamente en la toma de decisiones políticas de las agencias gubernamentales. (Castro & Tejeda, 2010, p. 25)

³ Son muy pocos los experimentos de participación ciudadana en América Latina en los cuales la ciudadana o las organizaciones de la sociedad civil tienen el reconocimiento institucional para que a través de inéditas figuras de **democracia participativa** puedan tomar de manera efectiva decisiones sobre algunos asuntos de gobierno. Una de estas experiencias es el llamado presupuesto participativo implementado en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, a partir de 1989 con la llegada al gobierno municipal del Partido de los Trabajadores (*ídem*, p. 27)



Por ejemplo, -tal como la señala Rendón,- “el referéndum y el plebiscito tienen una larga y variada historia durante una parte de la cual han estado al servicio de gobiernos antidemocráticos” (2010, p. 12), lo que hace dudar de su papel constructor de vinculaciones democráticas entre la sociedad y el Estado. Mientas, la iniciativa popular y la revocación de mandatos de los elegidos, corresponde al derecho que los ciudadanos tienen a iniciar leyes y el derecho a revocar el mandato de los representantes elegidos. Ante esta situación, Olvera (2009) alude que son pocas las leyes de participación ciudadana que existen en México tanto a nivel federal como estatal, refiriéndose únicamente a los mecanismos de democracia semidirecta.

Indudablemente, estos mecanismo o formas de la *democracia semidirecta* abren un espacio político a la expresión de las preferencias de la ciudadanía, pero todas ellas tienen un carácter propio, es decir, solo pueden ser utilizadas en condiciones políticas muy específicas, de tal forma que rara vez pueden ser empleadas. Más aún, no dejan de ser confusas en la medida que puedan ser utilizadas para fines de legitimación de gobiernos autoritarios o de líderes personalistas.

Bajo este contexto, existe la opción de institucionalizar dichos mecanismos “... que se originan en la insuficiencia de la democracia participativa para responder a dilemas que se generan en el sociedad moderna y que la democracia semidirecta puede contribuir a resolver” (Rendón, 2010, p. 67), sin embargo, esto no significa que los actores sociales contribuyan a la toma de decisiones ni garantiza que se superen tendencias antidemocráticas, ni la institucionalización de la democracia semidirecta.

El discurso participativo desarrollado por el Estado neoliberal se remonta al gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), quien llevó al gobierno a un grupo de tecnócratas, “... creyentes en las bondades de la planificación del sector público e impulsores de una reforma administrativa gerencial de primera generación” (Olvera, 2009, p. 7), desplegando de esta forma



una nueva práctica política desde una situación social y cultural determinada, que fortaleciera las vicisitudes de la planeación urbana mexicana.

Aunado a ello, en 1983, De la Madrid hizo aprobar la Ley Federal de Planeación, que institucionalizó las *consultas populares*, mecanismo de participación social que había realizado como candidato presidencial y creó, al mismo tiempo, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, teniendo como resultado el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; metodología que hasta la fecha sigue vigente y ha marcado, desde entonces una serie de concepciones, intereses, hábitos y costumbres tanto en el ámbito de la política como de la planeación misma (Cabrera, 2007).

Por otro lado, con el proceso de implementación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano surgieron los comités o consejos consultivos en la mayor parte de la administración pública federal con el fin de impulsar la participación de la sociedad en la planeación del desarrollo urbano.

Así, los comités o consejos en los diversos órdenes de gobierno, reflejaron fielmente “... la estructura corporativa que caracterizaba al viejo régimen, la cual, en algunos casos era imprescindible, incluía también a los empresarios y algunos colegios profesionales” (Olvera, 2009, p. 7). Con esta reforma, los consejos intentan promover y profundizar de cierta manera la democracia en nuestro país. Podríamos mencionar, que desde esa época proviene la tradición de la simulación de la participación en consejos y que en la actualidad sigue presente.

Por otro lado, si sumamos la crisis económica que vivía el país, agrabada por la macro devaluación de 1982, era el peor momento posible para impulsar algún tipo de participación real en la vida pública. Por su parte, el Estado tomó terribles medidas de austeridad que le fueron impuestas por organismos externos como el PRI: despidos en empresas públicas, caída de los salarios reales de los trabajadores, lo que dio pie a la primera fase de la apertura de la economía al exterior, es decir, se trata del neoliberalismo en su primera fase (Ídem).



En el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994), se promovió la participación social con una doble estrategia: “una política de negociación con el Partido Acción Nacional, mediante el cual se pactó la puesta en práctica de una política económica neoliberal radical”, además de otro pacto “... con algunos grupos y movimientos populares, controlados básicamente por la izquierda maoísta⁴” (Ídem, p. 8). Este último sector formado por intelectuales, desarrolló e implementó un programa de política social innovador que recibió el nombre de *Solidaridad*, programa nacional que se convirtió en un símbolo de identidad de dicha gestión presidencial orientada a unificar un conjunto de políticas públicas que vinculaban al gobierno y a la sociedad.

El modelo de participación que impulsaba el Estado en este programa estaba basado en la unidad *micro-local*, es decir, “... cada proyecto, cada obra pública tenía un comité de solidaridad que se encargaba de labores de contraloría, ejercidas en forma directa por los beneficiarios” (Ídem). Desde esta perspectiva, Salinas trataba de modernizar las bases sociales del régimen autoritario –en el que pertenecía– y sobrepasar los órdenes corporativos que habían dejado de tener las capacidades de movilización y de control político.

Esta combinación del modelo económico neoliberal y la alianza con el sector de izquierda en el plano de la política social fracasó como proyecto nacional debido a la fragilidad organizativa, por la poca duración y, sobre todo, por la falta de representatividad de los *comités de solidaridad*, – lejos de representar un concepto de participación democrática–, ya que los comités eran creados bajo una estructura de poder jerárquico, además de no resolver el problema de su propia legitimidad y no podían suplir la política tradicional del PRI.

No obstante, como lo sostienen Castro y Tejeda (2010), esta vertiente en la que el Estado pretendía orientar a la sociedad en asuntos públicos implica la incorporación de nuevos actores en la provisión

⁴ **Izquierda maoísta** entre ellos buena parte del movimiento campesino independiente y de la dirigencia del movimiento urbanopopular, así como un sector de los intelectuales de izquierda



de los servicios públicos, tiende al reconocimiento de las organizaciones comunitarias territoriales y a solicitar la participación comunitaria, e incide en la creación de nuevos canales institucionales para obtener la cooperación social, en específico lo que se refiere a la ejecución de obras y presentación de servicios, creando órganos o consejos especiales con tal fin y condicionando su personalidad jurídica para la realización de las mencionadas actividades.

A pesar de esta coyuntura, según Olvera (2009), surge el concepto de participación alternativa que fue impulsada por algunos grupos del movimiento ecologista, los cuales trataron de abrir espacios de participación directa con los campesinos en programas de rescate de áreas naturales protegidas, así como en el manejo de cuencas hidrológicas. También se experimentó el proceso de autogestión campesina en la producción de café y en el sistema de abasto de alimentos a zonas rurales aisladas.

En este escenario, podríamos considerar un supuesto avance en la legislación sectorial y una vasta experiencia en la implementación de programas. Estos procesos de autogestión estaban negados a negociaciones privadas e impulsados desde el Estado en el contexto de la masificación del Programa Nacional de Solidaridad. Esta sobredeterminación política y el mal manejo administrativo de los proyectos determinaron que la mayoría de ellos fracasara económicamente en pocos años.

Por otra parte, en ese mismo sexenio y bajo el discurso oficial aparecieron otros conceptos más acotados de participación: *participación comunitaria* “... aquella que los ciudadanos desarrollan en los micro-espacios en donde viven, sea la comunidad campesina, el barrio urbano o una asociación de afinidades culturales” y *participación social* “... que fue usada para referirse a la presencia de organizaciones sociales de algún tipo en espacios consultivos formales” (*Ídem* p. 26).

Por ejemplo, en el modelo neoliberal, bajo el gobierno de Salinas, los diferentes partidos políticos actuaban en un clima de abierta confrontación que se manifestó en conflictos postelectorales, varios de ellos violentos. Los actores civiles cuyas dirigencias no se trasladaron a los partidos se



preocuparon por crear una presión social a favor de la democracia desde afuera del sistema político, formando organizaciones no gubernamentales (ONG), procedentes de grupos conservadores y de grupos culturales urbanos, los cuales coincidían en la aspiración democrática.

El fracaso que habían sufrido los sindicatos independientes y las organizaciones campesinas radicales a mediados de los ochenta, aunado a la rutina del movimiento urbano popular, condujo a la pérdida de poder e influencia de los sectores popular-clasistas de la sociedad civil a la par que surgían movimientos que reivindicaban a los indígenas tradicionalmente olvidados (Olvera, 2003). Mientras que las asociaciones empresariales se convirtieron en un campo de batalla entre los partidos políticos (PRI y PAN), estas se mantuvieron en un perfil discreto y privado.

Así, la sociedad civil de los años noventa adquirió un perfil público y subyugado por las ONG, siendo un sector más visible y organizado, esto no significaba que no hubiese otros actores activos de la sociedad civil, sino que se encontraban debilitados o eligieron por mantenerse en el ámbito privado.

De esta forma, surgieron redes nacionales de ONG que abanderaban diversas temáticas: 1) Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia (1990), 2) Foro de Apoyo Mutuo (1992), gremio que trataba de impulsar ciertos niveles de profesionalización y de articulación temática en el sector público, 3) Consejos Sociales de Participación en las Escuelas Públicas de Educación Básica, con la finalidad de involucrar a los padres de familia y a la comunidad en los procesos educativos. Modelo que hasta la fecha no ha tenido ningún éxito, 4) Red de Derechos Humanos, y 5) Movimientos feministas y ecologistas que se desarrollaron con cierta pluralidad organizativa y política. Redes que parten de la participación social en defensa de sus intereses sociales, relacionándose con otras instituciones sociales (*Ídem*).

En 1994, se formó la Alianza Cívica, considerada como el gran movimiento social nacional pro-democrático y el más amplio de la historia política mexicana hasta ese momento. Fue el resultado



de la coalición de múltiples grupos locales en varias ciudades del país con redes antes mencionadas, contó con grupos de apoyo provenientes de todas las ideologías políticas, cuyo objetivo era monitorear las elecciones presidenciales para lograr procesos electorales limpios y confiables. Considerando a las ONG en el más amplio concepto y práctica de la participación política de los ciudadanos.



2.1.2.2 EL MODELO DE DESARROLLO SUSTENTABLE, LA BÚSQUEDA DE UNA MAYOR PARTICIPACIÓN SOCIAL

El modelo de desarrollo sustentable surge a partir de una nueva dimensión en la concepción y reconceptualización entre los vínculos de la sociedad, el desarrollo económico y los recursos naturales, centrandos los debates y reflexiones en la revaloración adecuada del medio ambiente y su la utilización responsable, asegurando de esta forma, la posibilidad de su uso a largo plazo.

El primer acercamiento internacional sobre estos debates y reflexiones se dio en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, Suiza, en 1972. Con la idea de implementar el Programa de las Naciones para el Medio Ambiente (PNUMA), cuyo propósito se explicitó en la instrumentación del seguimiento de las políticas ambientales (Órnelas, 1997).

Más adelante, otro de los avances significativos sobre la sustentabilidad, fue el Informe de Nuestro Futuro Común, conocido también como la Comisión Brundtland, presentado en marzo de 1987. Es precisamente en este documento, en donde, por primera vez se vincula el medio ambiente y el desarrollo económico con un nuevo concepto: "... el desarrollo sustentable, que implica la superación de la pobreza y de los desequilibrios sociales" (Ídem, p. 15), documento que remite a la posible compatibilidad entre desarrollo y el mejoramiento del medio ambiente. Define, al mismo tiempo, al desarrollo sustentable "... como aquel que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" (Ídem), y planteando de esta manera, un compromiso ético transgeneracional que implica el entrelazamiento de acciones en el presente para resguardar las condiciones adecuadas de vida para las futuras generaciones (Cabrera, 2007).

Por su parte, Ornelas hace alusión de que el propio concepto de desarrollo sustentable se explica por sus propios objetivos: 1) colocar al ser humano en el centro de las preocupaciones sociales y las políticas públicas, 2) considerar al crecimiento económico como un medio y no como un fin en sí



mismo, 3) proteger las oportunidades de la vida de las futuras generaciones al igual que las de las actuales y 4) respetar los sistemas naturales de los que dependen todos los seres vivos. Objetivos que, en apariencia, son sencillos y fáciles de entender, sin embargo, esto implica revalorar, resignificar y reestructurar las estrategias en las distintas escalas de intervención sobre los territorios sin perder de vista que la sustentabilidad busca favorecer a la sociedad en general y a la naturaleza.

Otro debate internacional con mayor expresión sobre el desarrollo sustentable fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992 y concretada en un instrumento operativo denominado: La Agenda 21 Local, “... instrumento con plena vigencia para alcanzar la sustentabilidad de las ciudades como vía para lograr mejores niveles de calidad de vida sin sacrificar creación de riqueza, patrimonio ambiental y construcción de tejido social” (Chacón, 2009, p. 79). Dicha agenda sentó las bases de acción para el desarrollo sustentable enfocado en las ciudades, señalando que el propósito de la sustentabilidad en los asentamientos humanos es mejorar la calidad social, económica y ambiental de sus habitantes, además de las condiciones de trabajo y vida de todos, especialmente de los pobres.

En otras palabras, esta agenda abarca desde las necesidades de supervivencia humana hasta las cuestiones más avanzadas en materia de ciencia y tecnología, así como del bienestar y la calidad de vida, puntualizando en el necesario respeto a la naturaleza como parte de la vida social.

En planeación, el modelo de desarrollo sustentable cobra importancia al anhelar y dejar atrás el modelo dependiente y centralista, basado en los procesos de planeación tecnócrata que se centran en generar documentos de planeación “... con alto contenido ideológico y su utilización como un vehículo de intereses económicos y políticos selectivos” (Cabrera, 2007, p. 17), pero que no lograron generar el suficiente dinamismo a la propia acción local. Así el reto por el desarrollo sustentable de las ciudades parte de rescatar la importancia de la planeación y de fortalecer los mecanismos y los instrumentos de gestión urbana.



El desarrollo sustentable que surge en México, se visualiza como una alternativa a la economía dominante del neoliberalismo, impulsada las políticas públicas emanadas y desarrolladas por los gobiernos de Miguel De la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, cuyos resultados físicos de la planeación y la degradación del medio ambiente surgieron de las tendencias locales y globales que luchan por la apropiación de los recursos naturales, las rentas inmobiliarias y las mejores localizaciones conforme a la lógica de las leyes de acumulación capitalista.

Por otro lado, la participación social se ve impulsada a través de la capacidad que tienen la ciudadanía y las ONG en participar activamente en los procesos decisionales de las políticas que deben seguir las instancias públicas, y tener por lo menos un control sobre los propios representantes, además de vigilar, o por lo menos saber, de qué forma son administrados y empleados los recursos en apariencia más transparente y responsable.

En el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), se originó una gran crisis económica causada por la macro-devaluación de diciembre de 1994. Sin embargo, en el tema de la política pública, se impulsó el campo de la ecología bajo una política sistemática de innovación democrática a través de la ampliación y generalización de los experimentos iniciados en el gobierno anterior en materia de autogestión de áreas naturales protegidas (Olvera, 2009). En cambio, en la política urbana, se restablecieron los ensayos que se habían iniciado ya en gobiernos anteriores (Miguel de la Madrid y Salinas) en materia de vivienda social (FONHAPO, 1983), permitiendo la participación de las organizaciones de solicitantes de vivienda y del movimiento popular urbano.

La reforma electoral de 1996 cobró credibilidad -según lo señala Olvera- al realizar elecciones verdaderamente competitivas a partir de 1997 a nivel federal, que trajeron consigo una nueva oleada de participación experimental, por ejemplo, el nuevo diseño del Instituto Federal Electoral (IFE), la llamada ciudadanización, que permitió la gestión autónoma de la institución por parte de ciudadanos capacitados para tomar la dirección del aparato burocrático (Consejeros Ciudadanos), quienes a



su vez deberían nombrar, en escalafón, a los encargados de organizar las elecciones federales en los Estados (Consejos Locales), además, estos últimos deberían nombrar a los encargados de las mismas en los 300 distritos electorales del país. [Ellos], a su vez, extendieron los nombramientos de los consejeros distritales a partir de sus propias redes, garantizando así una verdadera contraloría ciudadana sobre el proceso electoral de 2000, y en menor medida al de 2006.

Así, el movimiento pro-democrático mexicano pudo participar en la organización de las elecciones en el momento de la jornada electoral, no solo en las fases previas, sino en las posteriores del mismo. Sin embargo, el carácter temporal de estos nombramientos no garantizaba que este avance pudiera consolidarse en el futuro. Con el polémico nombramiento de los nuevos consejeros electorales nacionales en 2003 (de muy bajo perfil y en un proceso que marginó al PRD de la selección de los mismos), la relación de confianza y de apoyo mutuo que había existido entre consejeros distritales, locales y nacionales se perdió y se debilitó el poder ciudadano sobre la jornada electoral.

En conclusión, en el periodo de Zedillo hubo importantes innovaciones legales e institucionales que facilitaron el despliegue de algunas experiencias de participación ciudadana no controladas políticamente, sin que ello implicara una apertura democrático-participativa. Se trató, más bien, de que los ciudadanos ayudaron a eficientar las políticas públicas en materia de desarrollo sustentable y de educación. Solo por mencionar algunos ejemplos, en 1997, cuando se eligió por primera vez el jefe de gobierno del Distrito Federal (DF), -elecciones que ganó Cuauhtémoc Cárdenas-, se creó una confluencia de proyectos entre sectores progresistas del nuevo gobierno, particularmente representados por Clara Judisman Rapoport (quien participó como Secretaria de Desarrollo Social del D.F.), y un sector de organizaciones civiles. Es así que desde 1998 se impulsan experimentos participativos. El “Equipo Pueblo” junto con otras organizaciones civiles como el Centro Antonio de Montesinos, pudieron desarrollar proyectos de política social en combinación tanto con el gobierno central de la ciudad de México como con algunos gobiernos delegacionales.



Asimismo, se realizaron varios experimentos de planeación participativa en las delegaciones distritales, política que fue impulsada por un equipo interdisciplinario de arquitectos y sociólogos urbanos principalmente.

En general, estos experimentos no tuvieron el éxito previsto debido a la compleja combinación de factores, entre los cuales cabe mencionar que la burocracia que trabajaba en el gobierno del DF era todavía la burocracia priista tradicional, por otro lado, las propuestas de innovación chocaban con los intereses políticos corporativos de los grupos del movimiento urbano-popular vinculado al PRD, “... que consideraban que políticas universales o basadas en criterios diferentes al control político clientelar-corporativo podían dañar sus intereses y su capacidad de control sobre sus propias bases” (Ídem, p. 14).

Se trataba de un conflicto de visiones e intereses entre la sociedad y el gobierno, aunado a la inexistencia de un proyecto realmente participativo impulsado por los propios actores sociales. No se trataba de un espacio de encuentro entre el gobierno y grupos organizados y/o la formalización de las consultas públicas en la planeación urbano territorial, sino, que desde entonces y hasta la fecha no existen modelos o paradigmas que rompan con el clientelismo y autoritarismo del gobierno y de los actores privados. Se trataba de crear nuevos espacios públicos alternativos, con claros mecanismos de participación entre los distintos actores urbanos que trasciendan la lógica del neoliberalismo.

En ese mismo tiempo, se aprobó la Ley de Participación Ciudadana de la ciudad de México (1998), con la que se impulsó la elección de delegados vecinales, que consistía en la elección por voto universal, “... en zonas cuyo diseño siguió criterios demográficos y no culturales, identitarios o vivenciales, de un delegado, cuyas funciones terminaron siendo además reducidas al nivel de la irrelevancia” (p. 15). Debido a la poca importancia y limitada trascendencia de esta figura (delegados



vecinales) no fue incorporada en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, quien decidió no convocar la nueva elección de delegados vecinales en 2002 sin que nadie se quejara de esta situación.

Otro experimento de participación social que podríamos considerar relevante durante la mitad de los años noventa fue desarrollado por la ONG nombrada Centro de Estudios Municipales “Heriberto Jara” (CESEM), se convirtió “en un instrumento de la modernización de la administración pública municipal en gobiernos de izquierda” (Olvera, 2009, p. 16). El CESEM trataba de asesorar al creciente número de municipios ganados por la izquierda, gobiernos que carecían de experiencia. En este centro trabajaron personas cuyo origen estaba en diversas ONG de desarrollo y algunos planificadores urbanos empíricos. En vez de desarrollar un modelo alternativo de gestión municipal, el CESEM apoyó diversas iniciativas planteadas por los presidentes municipales de izquierda en nuestro país, desde el “Parlamento Municipal” de Ciudad Mendoza hasta la “Asamblea Popular” de Jalcomulco, ambos del estado de Veracruz, así como otras iniciativas realizadas en municipios rurales del país.

En ningún caso se pudieron sostener las experiencias innovadoras más allá de un período de gobierno (de tres años), lo cual no solo demostraba la fragilidad de los experimentos participativos, sino que evidenciaba la falta de voluntad política del presidente local en turno – situación que actualmente prevalece -. Lamentablemente, el CESEM “no generó un cuerpo de reflexión sobre su experiencia ni logró influir decisivamente en la agenda legislativa del PRD” (*Ídem*), con el cual era políticamente afín, manteniéndose de manera independiente como figura institucional.

De igual manera, a mediados de los noventa, el PAN también hizo su propia experimentación participativa en algunos gobiernos municipales. Empezó por desarrollar una política de cercanía con la ciudadanía a través de los martes ciudadanos, día en que el gobierno municipal panista



ofrecía audiencias públicas. Pronto observó que era insuficiente con un solo día a la semana debido a la demanda. Ante esta situación, el PAN decidió crear otras instancias que permitiera atender a los intereses de la sociedad.

En el ámbito académico el PAN, según señala Olvera, decide apoyarse en algunos investigadores como Iracheta⁵, quien se constituyó en uno de los principales educadores tecnócratas panistas que trataba de poner orden en la gestión pública a nivel municipal. Así, Iracheta logró involucrar a los expertos en lo urbano en los gobiernos locales panistas tomando las experiencias de planeación en Curitiba (Paraná) y a Barcelona con el ánimo de entender mejor la planificación moderna de las ciudades.

Bajo este paradigma de planificación moderna, Iracheta impulsó principalmente en los municipios de la periferia de la ciudad de México, la creación efectiva de consejos de planeación municipal, que asumieron la participación de organizaciones empresariales, profesionales y de vecinos. Por otro lado, los Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES) emergieron bajo su influencia en algunas ciudades gobernadas por el PAN, particularmente en León, Ciudad Juárez y Tijuana, ciudades en donde gobernaba el PAN desde años atrás.

Así, empezó a desarrollarse la noción de planificación urbana entendida como un proceso que implica momentos de gestión con sectores de la sociedad civil, principalmente. Sin embargo, esta sociedad civil únicamente involucra a los actores privados y a los colegios profesionales, con nula atención a los actores sociales o populares de la población. Por esta razón, los IMPLANES no lograron eliminar por completo el particularismo de la negociación entre el gobierno y los intereses

⁵ Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta. Arquitecto por la Universidad Autónoma del Estado de México; Maestro en Planeación Urbana, por la Universidad de Edimburgo, Escocia; Doctor en Estudios Regionales por la Universidad de Varsovia, Polonia; se especializó en Planificación Regional del Desarrollo en Buenos Aires, Argentina; en Administración Metropolitana en Rio de Janeiro, Brasil, en la Fundación Getulio Vargas, y en Medio Ambiente y Desarrollo en México (*Recuperado en línea de El Colegio Mexiquense, Curriculum Vitae en PDF. 4 de octubre de 2013*)



privados ni pudieron evadir las necesidades de los grupos populares. Los IMPLANES, por lo menos en México, constituyen una interesante innovación institucional, pero no necesariamente una innovación en la experiencia participativa.

Estos experimentos de participación desarrollados tanto por el PRD como el PAN, muestran un intento por reconocer a la participación social, como un referente de legitimación ante las acciones políticas, buscando sustentar que las transformaciones en los procesos de planeación urbana deben orientarse hacia una mayor y eficiente participación social, a través de las acciones colectivas de organizaciones sociales, solo que no establece un desarrollo teórico que permita reflexionar sobre el papel y la función de la participación social en la planeación urbana. Sin embargo, Iracheta (2007) caracteriza a la participación social señalando que esta participación en los procesos de planeación urbana se ha limitado a validar los intereses del Estado.

Precisamente, es en esta perspectiva entre la convivencia del modelo neoliberal y el desarrollo sustentable cuando la participación social asume características neocorporativistas que corresponden únicamente a los intereses definidos por las necesidades de los participantes, específicamente por aquellos intereses emanados de los actores públicos y privados, que son los principales, mientras que la incorporación de los actores sociales es muy limitada ya que solo utilizan su opinión para tipificar los procesos de planeación con la finalidad de integrar a la sociedad o sectores de ella a la identificación de los problemas y justificar así las soluciones, mismas que tomadas en función de sus propios criterios e intereses y al margen de las necesidades de los sectores más desprotegidos, participación que resulta ser limitada y controlada por el gobierno.

A partir de este contexto, podríamos decir que la inclusión de la participación social en el proceso de la planeación urbana, se ha visto sometida y controlada hacia una participación exclusiva de organizaciones sociales reconocidas y organizadas por las propias autoridades locales, solo durante la fase del diagnóstico.



En el periodo de Vicente Fox (2000-2006), la idea de participación ciudadana, según Olvera (2009), cobra estabilidad y significado entre los actores públicos y sociales. Por lo menos, a nivel local, el gobierno empieza a plantear su necesidad y su conveniencia para la gobernabilidad, legitimación y eficiencia de la gestión pública, pero pocas veces en términos de construcción democrática.

Para ello, se buscó impulsar a la *Contraloría Social*⁶ en los diferentes niveles y formas de *interfaces socioestatales*⁷, que son un mecanismo de participación ciudadana para vigilar y supervisar el destino y la correcta aplicación de los recursos en programas sociales, pero, al mismo tiempo, se experimentaron otras modalidades de participación que van desde la toma de decisiones, hasta las formas de comunicación entre el Estado y la sociedad, que variaron en calidad y sustancia.

En la primera etapa del gobierno de Fox (2000-2003), se facilitó el despliegue de iniciativas diversas, por ejemplo, la creación del Instituto de la Mujer, no solo en la ciudad de México sino en otros municipios del país, instancia que fue dirigida por el movimiento feminista, sin embargo, por su debilidad y fragmentación política, y por la oposición del propio gobierno en curso, no logró tener alguna incidencia esta instancia (Ídem). Esta situación originó que los institutos de la mujer desarrollaran políticas asistenciales, reemplazando a una verdadera agenda de derechos.

Cabe resaltar que en este periodo también se presentaron algunos experimentos participativos que siguieron las tendencias iniciadas en el gobierno de Zedillo, se impulsaron iniciativas en el ámbito

⁶ **Contraloría Social.** Es el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes. (Recuperado en línea de http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/dgaps_info_gral, 4 de enero de 2013)

⁷ **Interfaz socioestatal:** es un espacio de encuentro entre actores sociales y estatales en un marco definido por instituciones (formales o informales), en el que se comparte un objeto o campo de acción común, y en el que cada una de las partes lleva consigo sus propios intereses, ideas, y prácticas. Es por tanto un espacio de conflicto negociado, de intercambio y de acción.



de la Controlaría Social y de la Transparencia, con programas como Transparencia Municipal, teniendo éxito en varios municipios, algunos gobernados por el PRD y otros, por el PAN. Programas que se incorporaron a una práctica de la transparencia y rendición de cuentas, donde un grupo de ciudadanos accedieron a una interlocución evaluativa con las instancias municipales del gobierno.

Bajo este contexto, los gobiernos locales liderados por el PAN y el PRD, han puesto en práctica experimentos participativos, pero hay diferencias notables en su espíritu, aunque no necesariamente en su ejercicio. En el PAN, el rubro de la participación parte de ser políticamente selectivo, es decir, que se dirige a unos cuantos sectores de élite de la sociedad civil, “... que apunta básicamente a la eficacia y a la eficiencia gubernamentales y no a la democratización del ejercicio del poder público” (Ídem. p. 22), se buscó y actualmente se sigue buscando la construcción de inputs sociales adecuados para la mejor definición de la política pública y en su caso el control post-facto del ejercicio de gobierno, en otras palabras, se trata de tener una lectura tecnocrática de la participación social muy afín al discurso del Banco Nacional.

En cambio, en el PRD existe un intento por la democratización en la vida pública, hay un esfuerzo de apertura del gobierno no solo en la búsqueda de la eficacia y de la conexión gobierno-ciudadanía para la mejor gobernabilidad, sino un proyecto de participación ciudadana al ejercicio mismo del gobierno.

A pesar de estas iniciativas por parte de los diferentes partidos políticos ya antes mencionados, los resultados pueden no ser tan diferentes de un sitio a otro, puesto que en ambos casos, los propios funcionarios municipales carecen de la tradición y de herramientas que canalicen la participación social de una manera constructiva.

Aunado a ello, está la falta de voluntad política por parte de las autoridades al no tener una continuidad en ciertos proyectos participativos, por ejemplo; “... el PRD destruyó los suyos en Tlalpan, [...] el PAN en Hermosillo tampoco dio continuidad a sus experimentos participativos más allá de



dos trienios” (*Ídem*). Es decir, en el periodo Foxista, se pusieron en práctica varios experimentos participativos, los cuales tuvieron poca continuidad por parte del gobierno al presentar dificultades estructurales para la continuidad de una política participativa.

No podemos dejar a un lado que dentro de las estructuras políticas de México, existe la corrupción, la falta de credibilidad, de certeza y de confianza hacia los líderes y funcionarios, una gran apatía y por qué no, un desinterés de la población hacia las acciones de participación social organizada.

Ante esta situación, encontramos que las acciones urbanas dirigidas hacia la planeación, tanto públicas y privadas, no se coordinan, son volubles y frecuentemente arbitrarias, lo que origina consecuencias negativas al no resolver los problemas urbanos y ambientales previstos. Esto ocasiona, mayores impactos negativos que tienden a ser superiores a la suposición de los políticos y planificadores (Iracheta, 2010).

Desde este escenario no tan favorable, al parecer no existe un entendimiento claro entre los actores sociales ni mucho menos de los actores públicos y privados respecto la relación entre los modelos neoliberal y de desarrollo sustentable, además de las necesidades y emergencias de la naturaleza.

La esencia de la crisis del desarrollo sustentable emerge, en primer lugar, de la crisis social por apropiarse del espacio y del entorno, como si la naturaleza fuese un objeto o mercancía, sin vida, sin derechos o sin ninguna consideración. Donde la tendencia sería la disolución del desarrollo urbano sustentable de las luchas sociales, de tal forma que lo que le suceda al ambiente o vaya contra él, es otra cosa (*Ídem*).

Ante esta perspectiva dual y contradictoria, el Estado está debatiendo las políticas públicas urbanas y ambientales prácticamente sin éxito relevante en la definición de las prioridades para un desarrollo urbano sustentable, porque tienden a predominar los intereses económicos y políticos (*Ídem*).



No obstante, las políticas deben estar dirigidas a determinar “... cómo politizar el espacio y el ambiente” (*Ídem*, p. 514) en el sentido de convertirlos en asuntos políticamente estratégicos para los actores sociales y el gobierno, de manera que sean incorporados conscientemente en la toma de decisiones sociales.

Finalmente, en la actualidad, a casi más de 30 años del predominio del paradigma dominante y sumando los pocos esfuerzos por parte de los actores públicos para ordenar y controlar los procesos de urbanización, además de limitar y custodiar la participación social en el proceso de planeación, y considerando que los aspectos tanto económicos y políticos han ido en aumento según los interés encaminados al modelo neoliberal. Concluimos que el modelo desordenador, insustentable y, principalmente, socialmente injusto, sigue siendo funcional a los interés dominantes de los actores públicos y privados. Este problema persiste y pone en riesgo fenómenos socio-espaciales y ambientales, problemas irreversibles y que tal vez no sea posible solucionar debido a la falta de información y, sobre todo, de espacios que permitan el diálogo permanente de todos los actores para que expongan sus preocupaciones con la finalidad de tener una calidad de vida.



2.2 LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS ORGANISMOS DE GESTIÓN URBANA

El emergente y necesario cambio del paradigma del Estado benefactor al neoliberal, y la convivencia de este último (el desarrollo sustentable) han generado diversos proyectos y programas de modernización, cambios que van desde un orden político, económico y social hasta cultural, que se lograron a partir de la reforma estatal en América Latina “... incluyendo un aumento del papel de los gobiernos sub-nacionales en la prestación de servicios públicos, así como la expansión de participación de la sociedad civil en procesos de toma de decisiones sobre las políticas públicas y la necesidad de aumentar la capacidad para administrar sus recursos de forma más transparente, responsable y óptima” (Berthin, 2010, p. 2).

De esa manera, las políticas descentralizadoras fortalecieron principalmente a los gobiernos e instituciones locales latinoamericanos, porque transfirieron el poder y la autoridad que antes tenía el gobierno central. Replantearon nuevas formas de formular y gestionar las políticas públicas de acuerdo con las necesidades locales específicas, e idearon sus propios proyectos de desarrollo para llevar a cabo y evaluarlos.

En otras palabras, se buscó construir esfuerzos encaminados a publicar y dar a conocer, por lo menos, una mayor legitimación en la acción del Estado por la sociedad (Cabrero, 1996); sin embargo, estas políticas no han iniciado cambios profundos en la reforma estatal, de hecho, las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales impulsan hacia un reacomodo inminente de las estructuras nacionales e internacionales.

Esto ha llevado a implementar esquemas más abiertos, competitivos y participativos; pero que aún no son observables, sino que son iniciativas o propuestas que dan más una idea de transición que de reacomodo definitivo (*Ídem*).



Así fue como se gestaron sistemas democráticos a finales de los años ochenta, después de que los países latinoamericanos vieron caer a los gobiernos dictadores y autoritarios, iniciaron un nuevo orden político sustentado en la democracia representativa que no ha producido los resultados esperados por la sociedad en lo que se refiere al mejoramiento de la calidad de vida, la disminución de la pobreza, aminoración de la corrupción en los diferentes niveles del Estado, exterminio de las relaciones clientelares y cacicazgos.

Como respuesta ante esta situación, esencialmente, sobre las limitaciones y la insuficiencia de la democracia representativa, se han venido desarrollando modelos alternativos de democracia, algunos de ellos basados en experiencias llevadas a cabo en otros países. Por ejemplo, “... la participación directa y el control sobre los escenarios inmediatos, junto con la competencia entre partidos y grupos de interés en las cuestiones gubernamentales” (Pateman en: Castro & Tejera, 2010, p. 24), escenario que parte de los principios de la democracia participativa.

Habermas, Cohen y Bohman (*Ídem*), anuncian la necesidad de formación de espacios públicos donde la liberación entre los diferentes actores sobre los asuntos de interés público sea el punto de partida para influir, controlar e incidir directamente en la toma de decisiones políticas de las instancias gubernamentales, siendo la participación de la sociedad civil organizada relevante en estos espacios.

Desde esta perspectiva, en los últimos veinte años en América Latina se han venido realizando una serie de reformas, algunas de ellas constitucionales, generalmente motivadas por movimientos sociales que luchan por mejorar las condiciones de vida, particularmente en Brasil, Venezuela, Argentina y en México, al promover diversas formas o mecanismos de participación ciudadana institucionalizada, cambios vinculados con los procedimientos e instancias mediante las cuales la ciudadanía puede intervenir en la formulación de las decisiones y en las políticas públicas.



Con lo anterior, se ha creado nuevas condiciones para que la sociedad ejerza una incidencia directa sobre el propio Estado o pueda participar en sus funciones. Además, se ha dado pie a las experiencias de fortalecimiento de la gobernabilidad local y a los procesos de descentralización, logrando importantes acuerdos y avances, por ejemplo, en el tema de la participación social se consiguió que los espacios locales de democracia ciudadana tuvieran apertura en diversos países con novedosas experiencias de participación social, como el plan estratégico participativo, los presupuestos participativos; además de abrir espacios ciudadanos y para la sociedad civil y ganando voz de grupos anteriormente marginados principalmente a los pueblos indígenas, y a poblaciones en situación de extrema pobreza. También se avanzó en la creación y fortalecimiento de las asociaciones nacionales y regionales de gobiernos locales que han jugado un papel importante en la toma de decisiones sobre estos niveles territoriales (Berthin, 2012). K

Otros logros sobre la participación social y su incidencia en el Estado se refiere en primer lugar a la democracia directa en los diferentes niveles de actuación territorial, no solo en las formas clásicas de participación directa, audiencias o cabildos abiertos, sino que este mecanismo de participación se amplió para abarcar la consulta popular o el referéndum, de tal forma que esta iniciativa popular ha servido para la formulación de leyes, además de tener un carácter vinculante en algunos casos, y otorga la capacidad de la ciudadanía para revocar el mandato de autoridades electas (Prud'homme en: Castro & Tejeda, 2010).

En segundo lugar, se promovió y se profundizó en el rubro de la democracia en la instauración de los órganos de participación para jurisdicciones de nivel estatal, municipal e, incluso, en juntas auxiliares. Estos órganos generalmente son de carácter consultivo y pueden ser consejos ciudadanos de carácter económico y social. Los propósitos asumidos en el discurso oficial de estos órganos o comités, que pueden ser permanentes o ad hoc, son proporcionar a los ciudadanos la posibilidad de participar en los proceso de toma de decisiones y aprovechar el conocimiento, la habilidad y la experiencia de ciertos ciudadanos en diversas áreas funcionales (Ídem).



De tal forma, el Estado cede espacios de autoridad para dar cabida a la inclusión de nuevos actores sociales en los procesos de formación de políticas y principalmente, en los procesos de planeación urbana. Sin embargo, estos órganos presentan únicamente un carácter consultivo y no resolutivo.



2.2.1 LOS CONSEJOS CIUDADANOS Y SU LIMITADA INTERVENCIÓN PARTICIPATIVA EN MÉXICO

Los consejos ciudadanos constituyen uno de los instrumentos más utilizados en casi la mayoría de los países para formalizar la intervención de actores sociales y privados en asuntos públicos, en las diferentes escalas de los gobiernos. Villarreal señala que, en ocasiones, “se crean consejos de manera no sistemática, pero en otras forman parte de una política pública de participación ciudadana que atraviesa toda la gestión de gobierno” (2009, p. 40).

En cualquiera de los dos casos, el diseño institucional de los consejos ofrece diferentes posibilidades, relacionadas con la democracia y el régimen de sociedad, aunado al tipo de ciudadanía que se pretende construir. De este modo, “en algunas sociedades se crean consejos gestores en los cuales ciudadanos se introducen por completo en los procesos de las políticas públicas, desde la definición de los problemas públicos que serán atendidos, hasta el diseño, implantación y evaluación de las acciones públicas”, y en otras sociedades como es el caso de México, “los consejos son exclusivamente de carácter consultivo, y sus sugerencias y opiniones no tienen carácter obligatorio para la autoridad gubernamental”, sino que solo se reservan a comentar sobre problemas que serán o fueron atendidos; algunas veces, opinan con respecto al diseño y la ejecución de los programas, y, esporádicamente, participan en la evaluación de los programas (*Ídem*).

Resulta claro que no hay una única forma de implementar los consejos ciudadanos (ver tabla 1). Las reglas pueden establecer criterios específicos para su integración y funcionamiento, o pueden ser omisas.

En regímenes democráticos con sociedades civiles participativas, la tendencia -según Villarreal- “será a diseñar consejos con participación mayoritaria o exclusiva de ciudadanos”, procedentes de un abanico amplio de organizaciones de todos los sectores (económico, académico, sindical, asistencial y cívico); el mecanismo de integración será electivo, ya sea por parte del Congreso o con participación de la sociedad; la presidencia quedaría definitivamente a cargo de un ciudadano



seleccionado por los mismos consejeros; las atribuciones del consejo serían amplias y de carácter decisorio, no solo consultivo; sus sesiones serían obligatoriamente públicas, y los documentos relacionados con la actividad del consejo estarían puestos a disposición de cualquier ciudadano en cualquier momento (p. 42).

Desde esta perspectiva, aludimos que la instrumentación de esta clase de consejo participativo constituye un aporte significativo e importante en la construcción de una sociedad solidaria y cooperativa, que le permita reconocer su papel en la determinación y en los logros del destino colectivo, reflejado en el desarrollo urbano de las ciudades.

No obstante, en México, con un régimen autoritario y clientelista, la sociedad es poco participativa y con escasas prácticas de solidaridad, los consejos tienen una participación mayoritaria de funcionarios, así los consejeros ciudadanos son designados por la autoridad o por las organizaciones privadas con mayor poder y capacidad de influencia, por lo que los consejos no son representativos de la sociedad sino de grupos de interés. Las sesiones no son públicas, sus atribuciones formales son solo de carácter consultivo. De este modo, la autoridad en turno designará al presidente y podrá removerlo a discreción, recurriendo preferentemente a los grupos de interés y a los expertos, con lo que existe el riesgo de que los consejos legitimen políticas alejadas de las demandas y necesidades sociales y cercanas a los intereses mercantiles de unos cuantos.



Tabla 1. **Opción en el diseño institucional de Consejos Ciudadanos**

<p>INTEGRACIÓN</p> <p>Solo ciudadanos</p> <p>Mixta: Funcionarios y ciudadanos, con presencia mayoritaria de ciudadanos</p> <p>Mixta: Funcionarios y ciudadanos, con presencia mayoritaria de funcionarios</p>
<p>REPRESENTACIÓN DE CONSEJEROS CIUDADANOS</p> <p>Participación individual</p> <p>Participación como representante de una organización (cámara empresarial, universidad, sindicato, asociación civil).</p> <p>Participación como representante de la sociedad.</p> <p>Participación como representante de un sector social (discapacitados, adultos mayores, mujeres, comunidad LGBTT, jóvenes, indígenas, usuarios de servicios).</p>
<p>MECANISMOS DE SELECCIÓN DE CONSEJEROS CIUDADANOS</p> <p>Elección abierta</p> <p>Elección restringida a miembros de un sector</p> <p>Elección por el Congreso luego de una convocatoria pública</p> <p>Designados por organización específicas</p> <p>Designados por autoridades gubernamentales</p>
<p>PERMANENCIA EN EL CARGO</p> <p>Fijada con criterio temporales</p> <p>Fijada por el cumplimiento o no de ciertos requisitos</p> <p>Remoción discrecional por parte de autoridad gubernamental</p> <p>Remoción por iniciativa de grupos de la sociedad</p>
<p>PRESIDENCIA</p> <p>Presidido por un funcionario</p> <p>Presidido por un ciudadano designado por la autoridad</p> <p>Presidido por un ciudadano designado por los consejeros</p> <p>Presidencia rotativa</p> <p>Voto de calidad en caso de empate</p>
<p>ATRIBUCIONES DE CONSEJEROS CIUDADANOS</p> <p>Opinión, consulta y asesoría</p> <p>Determinación de objetivos y metas</p> <p>Diseño de políticas</p> <p>Gestión de Políticas</p> <p>Seguimiento</p> <p>Evaluación</p> <p>Vigilancia</p> <p>Aplicación de sanciones</p>
<p>FUNCIONAMIENTO</p> <p>Sesiones públicas</p> <p>Sesiones privadas</p> <p>Acuerdos por mayoría</p> <p>Acuerdos por consenso</p>

FUENTE: Elaboración propia con base en Villareal (2009, p. 41)



2.2.2 LOS INSTITUTOS MUNICIPALES DE PLANEACIÓN: RESULTADO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PLANEACIÓN SUSTENTABLE

Un tema muy preocupante se refiere a las condiciones en las que se desarrolla el Sistema de Planeación, lo cual impacta de diversas maneras la dinámica de las ciudades mexicanas. Un primer aspecto que interesa destacar es la gran diversidad de niveles y escalas de planeación que se superponen entre sí, generando vacíos y contradicciones que son visibles y muy notorios sobre el territorio.

No podemos dejar de mencionar que este sistema nace y se considera como una aplicación ideológica basada en aspectos investigativos y técnicos, los cuales carecen de una coherente lógica ligada a las realidades de la comunidad, lo que provoca constantes fracasos en la planeación urbana, dando lugar a una crisis en términos generales.

En otras palabras, la planificación, según Cabrera, “... se ha formulado como un instrumento idóneo para la materialización de intereses políticos y económicos enraizados en el suelo y la edificación” (2007, p. 17). Así, se establece una brecha importante sobre el *compromiso ético transgeneracional*⁸, incluso respecto de la propia realidad, de tal forma que “este alejamiento se ha valido a la planificación su consideración como generadora de textos de alto valor ideológico y nulo valor transformador” (*Ídem*, p. 18).

Esta brecha existente entre el sistema de planeación y la realidad social expresada en la inutilidad de los planes y programas, se ve reflejado en los resultados inesperados, en la generación de efectos contraindicados o negativos en aspectos imprevistos.

El impacto de la planificación es de múltiples direcciones desde “la incidencia en el ámbito económico e ideológico se entrelazan efectos en el ámbito político (fortaleciendo la imagen de las

⁸ **Compromiso ético transgeneracional** que implica el entrelazamiento de acciones en el presente para preservar las condiciones adecuadas de vida para las futuras generaciones (Cabrera, 2007, p. 15).



autoridades, obtención de lealtades, etc.), en el simbólico (la marca del gobierno), en el cultural (la cultura urbanística al servicio de determinados intereses), en el social (enriquecimiento por un lado y pauperización por otro, transformación de entornos generados de identidad), en el jurídico (manejo discrecional de las leyes tanto en su formulación como en su aplicación), y desde luego en el ambiental (ocupación de tierras agrícolas productivas, contaminación y explotación irracional de cuerpos de agua, etc.)” (*Ídem*). Si la planeación incurre en estas múltiples direcciones generaría instrumentos, cuya orientación este enfocada a rentabilidades previsibles sobre el territorio.

De acuerdo con lo señalado por Cabrera (2007), el ámbito socio-cultural de la planificación se ha caracterizado como un instrumento excluido, basado en los intereses de unos cuantos, donde la corrupción se hace evidente al no considerar a la opinión pública ni los impactos que podrían generarse en los distintos ámbitos (económico, político, simbólico, social, jurídico y ambiental), lo cual evidencia que este proceso de planeación en las ciudades se describe por ser poco participativo gestando una severa segregación socio espacial y, por otro lado, con una estructura rígida aunada a una debilidad conceptual, metodológica y técnica, y con un contenido parcial y sesgado a enfoques especializados, despuntándose con un bajo compromiso hacia los procesos y necesidades sociales, económicas y ambientales del territorio por planificar. Y sus modificaciones y actualizaciones tienden a ser en gran parte discrecionales.

En este sentido, podríamos decir que la planeación urbana que se ha experimentado en la historia de México ha tenido un escenario negro, ha arrastrado las formas y procesos tradiciones de hacer planificación, lo que se refleja en las vicisitudes y vaivenes de la planeación urbano territorial, y a sus consecuencias sociales y ambientales.

Otro aspecto que caracteriza al sistema de planeación es la gran diversidad de figuras institucionales en los diferentes niveles de gobierno, particularmente en lo local, provocando grandes limitaciones entre el gobierno y la sociedad con respecto al cumplimiento de los planes y/o programas, ya que



estos instrumentos carecen de fuerza normativa, y más grave aún el manejo excesivo de las leyes en este mismo.

El resultado es que los mercados inmobiliarios y las sociedades organizadas, y no las autoridades, son quienes orientan el desarrollo urbano con objetivos cada vez más alejados de los intereses de la población, es decir “la ocupación del territorio lo desempeña el capital privado, cuyos intereses definen no sólo la orientación de la expansión urbana, sino también el ordenamiento y uso del territorio nacional” (Órnelas, 2011).

Las condiciones urbanas han ocasionado que los mercados inmobiliarios vayan adelante de la planeación sin respetar el orden y la jerarquía de las estructuras institucionales, pareciera ser que la planeación va atrás tratando de remediar las necesidades básicas de las comunidades. Esto reduce las posibilidades de alcanzar acuerdos entre los diferentes actores: por una parte, mientras que unos se apropian de las ventajas de la urbanización, otros, los más pobres, sólo las sufren; por la otra, los planes y programas de desarrollo urbano tienden a ser rebasados por la realidad urbanística (Iracheta, 2008).

Existen otros aspectos que son fundamentales dentro del sistema de planeación como “el autoritarismo, el centralismo, el verticalismo y la consiguiente ausencia de participación social” (Cabrera, 2007, p. 20). Manifestaciones que han configurado a la práctica de la planeación en múltiples dimensiones que han coadyuvado al crecimiento de las condiciones inhumanas y de depredación ligadas al desarrollo que prevalece.

Ante estas limitaciones que ha mostrado el ejercicio de la planeación urbana mexicana en las últimas décadas, los diferentes actores y los gobiernos locales enfrentan a una crisis que solo puede resolverse si las políticas públicas para el desarrollo urbano se adecuan a las condiciones que imponen las transformaciones sociales, económicas, espaciales, ambientales e institucionales. Esto se traduce en exigencias que parten de:



- “La planeación como instrumento de cambio social y de promoción de soluciones eficaces de acuerdo con los medios y recursos disponibles.
- La exigencia social por participar en las cuestiones que atañen en la vida cotidiana, al grado de adquirir
- Y reestructurar las bases institucionales e instrumentales de la planeación a fin de que desarrolle nuevas capacidades para gestionar planes integrados, participativos y con perspectivas de largo plazo” (Iracheta, 2010).

Estas son algunas de las exigencias que podrían plantearse en posibilidades que ofrece la planeación como un instrumento de intervención entre los actores sociales y el gobierno para definir y hacer realidad un proyecto urbano que incorpore todas las múltiples direcciones desde la complejidad de la vida en comunidad, por que se fundamenta en la necesidad de recuperar lo público y abrir canales de participación social, es decir, se busca “... ubicar el papel de cada actor social en una estructura de gobernanza democrática que tenga como ámbito de actuación el territorio, y reconstruir los instrumentos de planeación, desde el plan hasta los procedimientos de actuación, gestión, ejecución y evaluación de sus resultados” (*Ídem*, p. 95). Se trata de resignificar a la planeación desde la cotidianidad de la comunicación e interlocución con la sociedad, lo que tendrá claros impactos en la credibilidad del quehacer de las instancias de gestión urbana y en la movilización de fuerzas sociales en la consecución de propósitos colectivamente trazados.

A partir de este contexto, se inicia un proceso de reflexión desde la sociedad y sobre sus principales problemas urbanos, esto dio pie a mejorar el marco legal y la planeación como un instrumento de política en la necesidad de incorporar nuevos paradigmas de planeación: estratégica y sustentable.

Podemos definir a la planeación estratégica como una forma sistemática de manejar el cambio y crear el mejor futuro posible para los habitantes de una ciudad, es decir, “es un proceso creativo que



sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso” (Fernández, 1997, p. 54).

Aunado a la necesidad de tener acercamientos a la realidad de la participación social y el involucramiento de quienes hacen posible el “hacer ciudad”, han obligado a transformar las herramientas de planeación hacia el paradigma de planeación sustentable -más abierta, flexible y efectiva-, que fomente una aplicación inmediata de acciones y no genere una imagen objetivo que sea inalcanzable y poco operativa.

Esta tendencia de planeación en México permitió la creación de **Institutos Municipales de Planeación** (IMPLANES) con la finalidad de resolver algunos vacíos e incongruencias en la planeación, “esto significa que diversos actores sociales, especialmente del ámbito local, han entendido el valor que tiene ordenar la ciudad y hacerla habitable para todos” (Ídem, p.91).

En la búsqueda de soluciones y bajo la presión de las élites sociales y con la asesoría de especialistas en la planeación urbana se crearon los primeros IMPLANES: Instituto Municipal de Planeación de León, Guanajuato (1993), y el Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Cd. Juárez, Chihuahua (1995), instancias que nacieron con un rasgo distintivo del paradigma dominante, basado en “... la combinación de un discurso tecnocrático orientado a la eficiencia en el diseño y ejecución de las políticas públicas, y a una defensa explícita de la necesidad de la participación ciudadana en ese proceso” (Olvera 2009, p. 9).

A pesar de los distintos cambios en las políticas federales, el gobierno y la sociedad local de esos organismos tenían ya los fundamentos y la capacidad para asumir totalmente estas funciones tan necesarias en un mundo globalizado, caracterizándose por considerar a la planeación en los siguientes principios: “1) una planeación que parta de acuerdos sociopolíticos entre los actores,



2) que se enfoque centralmente a la ejecución y no solo a la elaboración de planes, 3) que permita actuar integralmente, tomando en cuenta todos los elementos y fenómenos que se encuentran en el entorno, 4) que se oriente a largo plazo y con una mayor presencia y participación de todos los sectores involucrados” (Iracheta, en García, 2001, p. 160). Principios que fueron tomados de las experiencias fundacionales en las ciudades de Curitiba Brasil, y de Barcelona, en donde la participación social resultó central en el proceso de planeación.

Por otro lado, la implantación del “programa de 100 ciudades”, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1992, introdujo gradualmente las técnicas de la evaluación socioeconómica de proyectos, con la directriz del Banco Mundial, y supuso la formación de una nueva cultura, no solamente en la planeación urbana en general, sino la introducción de elementos técnicos en el proceso de gestión e instrumentación de carteras de proyectos de inversión. Sin embargo, aun cuando no enraizaban esas metodologías de planeación e instrumentación este programa fue cancelado en 1995, en la opinión de Pérez (2004) permitió en muchos casos el regreso de esquemas más politizados e inmediatistas en la programación y priorización de las inversiones en las ciudades.

Ante esta situación, como ya se había mencionado, surgieron alternativas locales: IMPLANES creados en varias ciudades medias del país, que se caracterizaron por su orientación a la gestión y la participación social y mostrando tener una gestión integral del desarrollo urbano haciendo uso de la instrumentación, herramientas, métodos y formas de organización radicalmente distintos de aquellos utilizados en el proceso de planeación.

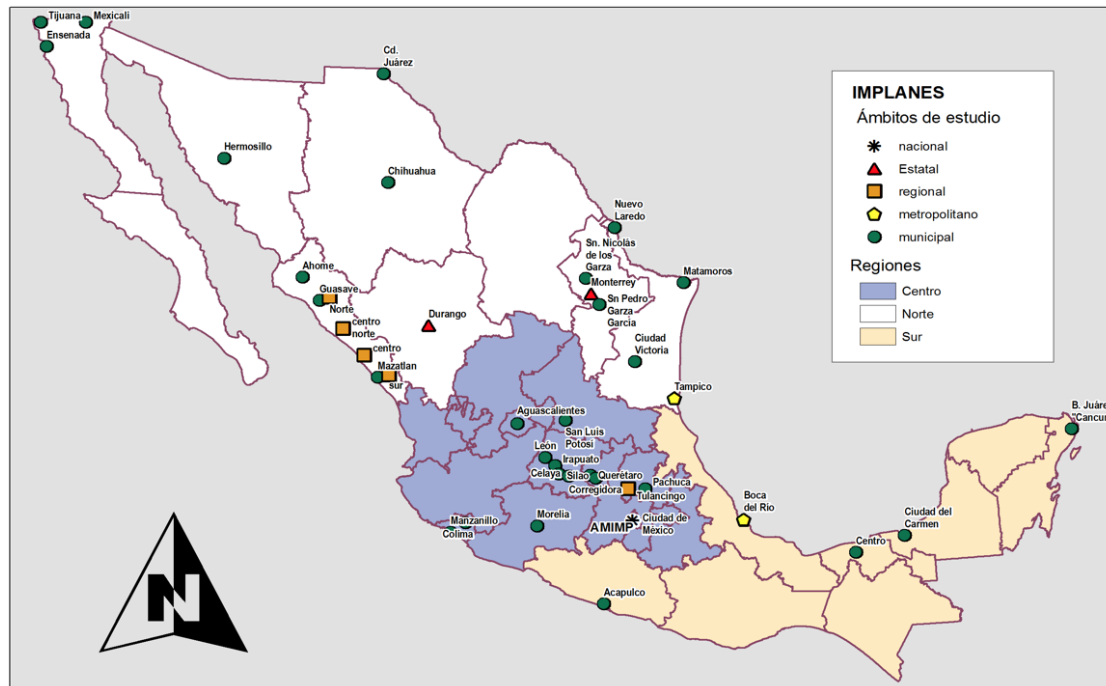
En este sentido, a los IMPLANES se les considera como un espacio de oportunidades para hacer y desarrollar investigaciones, análisis teórico-metodológicos, desarrollo de marcos conceptuales y de herramientas para fortalecer el proceso de instrumentación a partir de una gestión urbana integral.

Después de dos décadas del surgimiento de estas instancias pioneras en México, los precursores han tenido que sobrevivir con escasos recursos por el periodo prolongado de crisis, que se inició a finales de 1994.



Para 2012, existían 40 IMPLANES en el país que funcionaban en 17 estados, según los datos obtenidos por la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (AMIMP)⁹, algunos de ellos de carácter metropolitano, regional, estatal y local, según su ubicación territorial y su función, además estaban subdivididos por regiones norte, centro y sur del país (ver imagen 1).

Imagen 1. Ubicación y clasificación de los Institutos Municipales de Planeación



FUENTE: Elaboración propia con base en AMIMP (En línea: AMIMP, 07/02/2011).

⁹ AMIMP es una Asociación Civil, constituida el 15 de diciembre de 2003, que representa y asume los intereses comunes de los Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES) ante las instancias relacionadas con la planeación municipal (Recuperado en línea de AMIMP, 10 de julio de 2015).

El hecho de que exista un número importante de estas instancias en el territorio mexicano se debe, principalmente, al modelo alternativo de planeación bajo un enfoque sustentable que atiende a las necesidades de desarrollo urbano-local. Además de ser un modelo transferible que coadyuva a la institucionalización de la planeación y a la inclusión de los ciudadanos, en la búsqueda de una mejor ciudad.

No obstante, el trabajo técnico en los procesos de planeación y de la función de los IMPLAES ha recibido numerosas críticas en el momento de la ejecución e instrumentación de las estrategias y de la elaboración, ejecución y evaluación de los proyectos; esta situación se debe, posiblemente, a que no se ha roto con los viejos vicios de hacer planeación urbana. Sin dejar de mencionar que la mayoría de estos organismos, según el diagnóstico presentado por el AMIMP en el 2012 dentro de sus actividades básicas, alude que es mínimo el número de instancias que promocionan la participación social por medio de la consulta pública, lo cual se debe a la falta de asesoría técnica para terceros, lo que dificulta el acceso a la información hacia los actores quienes transforman, viven y padecen la ciudad.

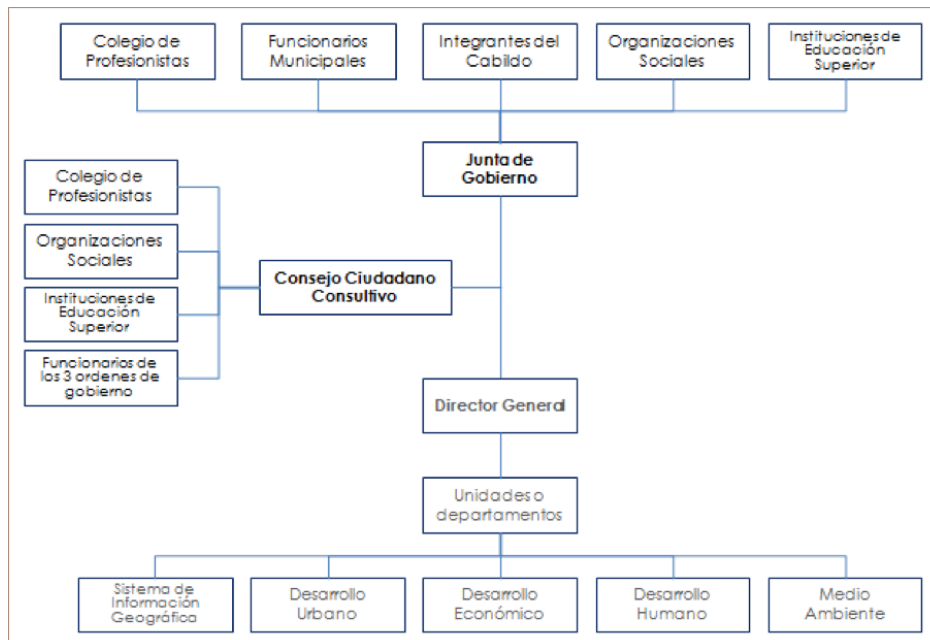
Por otro lado, su organización administrativa se encuentra supeditada a la estructura municipal, como organismos descentralizados. El organismo descentralizado es aquel que asume las funciones que la administración municipal ya no va llevar a cabo de manera directa y se caracteriza por tener personalidad jurídica, y su actuación se rige bajo un reglamento interno.

El financiamiento en la mayoría de los IMPLANES depende al 100% de las transferencias municipales y en algunos casos, como IMPLAN-León, IMIP-Ciudad Juárez, IMIP-Ensenada e IMPLAN-Victoria un porcentaje mínimo es generado por recursos autogenerados y por otras aportaciones.

En su estructura organizativa, está formada por una mesa directiva que a, su vez está subdividida en dos espacios participativos en donde se toman decisiones según la misión y la visión planteada por cada uno de los IMPLANES: el primero de ellos denominado como Junta u Organismo de Gobierno o Consejo Directivo y el segundo, como Consejo Asesor, Técnico o Consultivo (ver, esquema 1).



Esquema 1. Estructura básica de los Institutos Municipales de Planeación



Fuente: Elaboración propia con base en Reyes y Castaños, 2014, p.39.

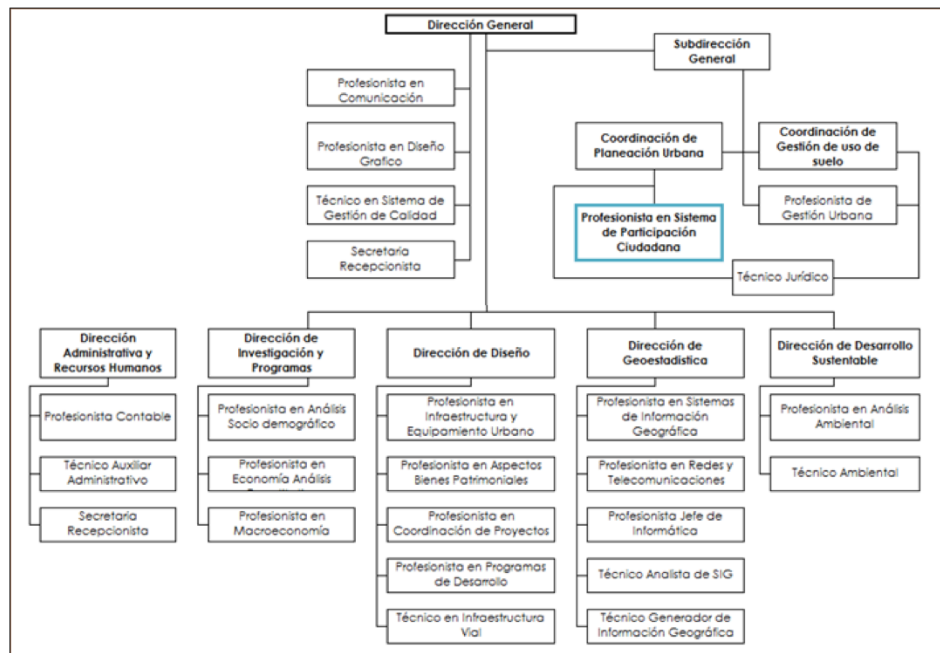
La Junta del Gobierno tiene la función de aprobar designar, vigilar, gestionar, nombrar, y acordar, entre otros cargos, el ejercicio de la planeación urbana para mejorar la calidad de vida de los habitantes. Mientras, el Consejo Técnico conoce, propone, revisa, opina, analiza, participa, etc., en las tareas asignadas por el Consejo Deliberativo. Sin embargo, en la zona norte del país, los



Institutos Municipales de Planeación en Ciudad Juárez, Ensenada y Mexicali el Consejo Técnico o Consultivo cuenta con voz y voto así como la Junta del Gobierno (diagnóstico presentado por el AMIMP en el 2012).

Cabe resaltar que cada IMPLAN ha diseñado una estructura particular, la cual está dirigida a las necesidades de la misma, respetando la estructura básica. Por ejemplo, el IMPLAN de León contempla dentro de su estructura un Profesionalista en Sistema de Participación Ciudadana dentro de la Coordinación de Desarrollo Urbano, único por lo menos a nivel nacional (ver, esquema 2)

Esquema 2. Organigrama del IMPLAN - León



Fuente: Elaboración propia con base a AMIMP. En línea 19 de Marzo de 2012



Originalmente, los IMPLANES en México no contemplaban la participación de la sociedad en la definición de las políticas públicas. Fue hasta el año 2000 cuando se formalizó la figura de un consejo asesor o consultivo para incluir a las asociaciones civiles (Reyes & Castaños, 2014).

A pesar de este avance dentro de la planeación urbana, esta instancia se encuentra en constante crítica por parte de los expertos en lo urbano ya que la mayoría de las veces no cumple con los objetivos, metas y alcances planteados, al no dar seguimiento y evaluación a los planes y proyectos, ni mucho menos hay un involucramiento de la sociedad, y la toma de decisiones sigue siendo unilateral (actor público) en la mayoría de estos organismos.



2.2.3 OBSERVATORIOS URBANOS: UNA HERRAMIENTA DE GESTIÓN BAJO UN DISEÑO EXTENSO DE INDICADORES URBANOS

La idea de los observatorios urbanos nace de la reflexión para contrarrestar al llamado “paradigma de la urbanización de la pobreza”, que se caracteriza por tener 1) un gran déficit en los servicios básicos y en la capacidad institucional para suministrarlos, 2) un deterioro creciente en los mecanismo de acceso a la habitación formal, formando asentamientos precarios, 3) una vulnerabilidad cada vez mayor de las familias de bajos ingresos a los choques económicos, los desastres naturales y los problemas medio ambientales, 4) un incremento de las desigualdades en el interior de las ciudades, que se manifiesta en problemas de segregación urbana, violencia intraurbana y afecta desproporcionadamente a las mujeres y a los niños (López, 2005, p.3).

Sobre esta situación, los estudios realizados por ONU Hábitat sobre asentamientos irregulares en las ciudades del mundo, observaron algunos contrastes que evidencian aún más los niveles de riqueza, capacidad de transformación. El análisis acerca de oportunidades que ofrecen y los límites que tienen las ciudades, arrojó que los habitantes de esos asentamientos “...competirán cada vez más por los servicios básicos, (...) por la re-afectación de los recursos financieros, así como el uso y apropiación de los recursos naturales, incluyendo el suelo urbano”. Creando en este escenario un lugar de competencia, principalmente de las diferencias intra-urbanas, agudizando y acelerando la partición de las zonas residenciales en la ciudad “... que no es otra cosa que participación de la sociedad” (Ídem).

Hay que destacar que al crecer y desarrollarse sin la planeación urbano territorial adecuada, estos asentamientos humanos han generado serios problemas de gestión que van desde las malas prácticas del gobierno, empujando a la informalidad de sus actividades y en la ocurrencia del espacio.

En este sentido, podríamos señalar que la interpretación del territorio, sus problemas y potenciales urbanos permanecieron seriamente aislados, tal vez se deba a la deficiencia de políticas y estrategias



de desarrollo tanto en países desarrollados y subdesarrollados, sumando la falta de conocimiento e interpretación de los datos e indicadores que sirven como herramientas para describir y entender los procesos de urbanización.

A todo lo anterior hay que agregar que en ese momento, las oficinas de los institutos de estadística no tenían interés en procesar datos urbanos en forma sistemática, que pudiera apoyar a la toma de decisiones y la formulación de políticas urbanas.

En 1988, con la intención de frenar este paradigma, se decidió dar a conocer y expandir la base de conocimiento de lo urbano a través del Programa de Indicadores de Vivienda ”... como una iniciativa conjunta de la ONU-Hábitat y el Banco Mundial en respuesta a los objetivos de la Estrategia Global de Vivienda para el año 2000” (*Ídem*, p.6), con la finalidad de diseñar una herramienta metodológica que permitiera monitorear la implementación de un marco regulatorio y legislativo, que facilitará el desarrollo del sector vivienda.

De esta forma, los indicadores fueron concebidos, según López (2005), como una herramienta de gestión para que diversos actores urbanos se involucraran en el desarrollo urbano; consumidores y productores de vivienda, instituciones financieras, y gobiernos locales, que pudieran extraer las principales orientaciones en materia de política a fin de encarar los desafíos de la vivienda.

No obstante, este programa de vivienda denunciaba que los resultados eran muy pobres según las observaciones realizadas en el sector de la habitación, y que se debían, en gran parte, a la inadecuación de las políticas y no a los niveles relativamente bajos de inversión o de ingreso, así, los indicadores deberían de crear información empírica necesaria para aprobar esta y otras hipótesis (*Ídem*).

A partir de 1996, los indicadores de habitación se abrieron a una agenda más amplia “... que pretendía cubrir otros aspectos del desarrollo urbano” encaminados al “... Desarrollo Sostenible en



un Mundo que se Urbaniza”, tema central de la Cumbre de la Conferencia de Hábitat II en Estambul (*Ídem*, p. 6),

Con la declaratoria de esta cumbre se propuso la realización de Agendas HÁBITAT en los estados miembros, regiones y ciudades, para establecer planes de acción que abordaran soluciones a dos objetivos básicos: “vivienda adecuada para todos” y “desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización” (Frausto, 2010). Además, se continuaría con el monitoreo de las condiciones urbanas a escala mundial, bajo un diseño extenso de indicadores urbanos tales como: infraestructura urbana, transporte, medio ambiente, etc., de esta forma, los indicadores urbanos de habitación se convirtieron en los indicadores de desarrollo urbano.

Por su parte, ONU Hábitat tuvo la responsabilidad de coleccionar y analizar dichos indicadores, y la de diseñar herramientas metodológicas (guías y manuales) necesarias para apoyar a los países en la elaboración de sus reportes nacionales.

La Agenda Hábitat fue adoptada por los países miembros de la ONU, pues contenía una serie de recomendaciones, principios y obligaciones vinculadas con el desarrollo y el uso de indicadores urbanos, señalando que: “Todos los asociados, incluyendo autoridades locales, sector privado, grupos sociales y comunitarios deben monitorear y evaluar en forma permanente sus propios resultados, al implementar la Agenda Hábitat, por medio de indicadores de habitación y de desarrollo urbano” (*Ídem*. p. 6).

Con la finalidad de monitorear la implementación de la Agenda Hábitat, se lanzó la segunda fase del programa de Indicadores Urbanos, la cual procuraba mejorar la calidad en la producción de información para construir una plataforma de conocimientos sobre la formulación de políticas urbanas más integradas.



Cabe mencionar que un cambio fundamental de esta segunda ronda de indicadores urbanos tuvo que ver con la desagregación de los indicadores a nivel sub-nacional, “... no solo con el objeto de responder a las especificaciones regionales sino también para acercar la información a donde más se necesita: lo local” (Ídem).

Con esta nueva batería de indicadores, en 1997 nace la idea de crear y formalizar los Observatorios Locales Urbanos (OUL), con la intención de apoyar a los estados miembros en el monitoreo de la Agenda Hábitat. De esta forma, los observatorios fueron concebidos como agentes locales del proceso de monitoreo local-global y se basan en la propuesta básica desarrollada por Wood¹⁰ y adaptada a las condiciones del programa Hábitat (Frausto, 2010).

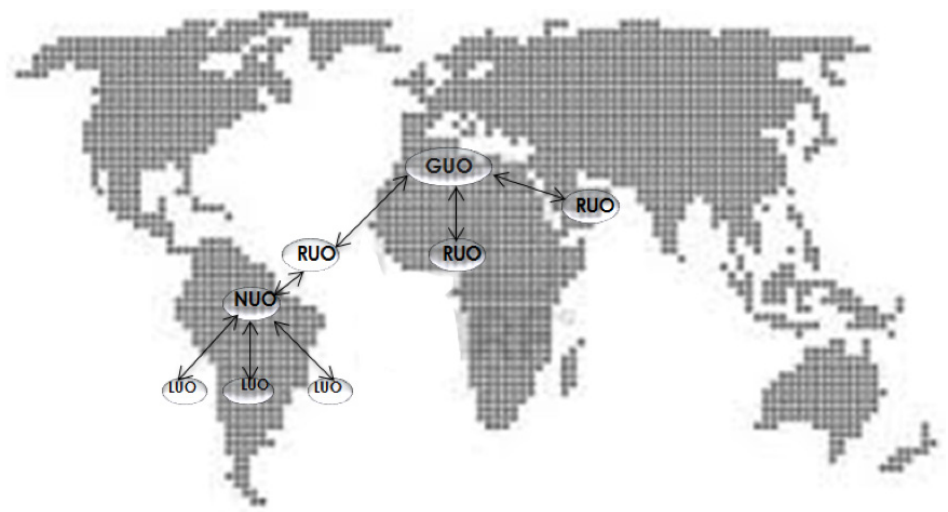
Así surgió el Observatorio Urbano Global en el año 2003 (GUO, por sus siglas en inglés: Global Urban Observatory), establecido por las Naciones Unidas en respuesta a una decisión de la Comisión de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, que pidió un mecanismo para supervisar el progreso mundial en la aplicación del Programa de Hábitat y para el seguimiento y la evaluación mundial de las condiciones y tendencias urbanas (López, 2005). Orientado a mejorar el conocimiento sobre el desarrollo urbano, ayudando a gobiernos nacionales, autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil a producir estadísticas más fiables y en forma más permanente.

Uno de los productos más importantes fue la creación de la red global de Observatorios Urbanos en Nairobi, Kenya, estructurado bajo un esquema piramidal: local, nacional, regional y mundial, con el objetivo de informar y fortalecer capacidades. Estructura compleja que supone la articulación directa, múltiple e indirecta de recolecta de información (ver figura 2).

¹⁰ Robert C. Wood: quien definió por primera vez el concepto de observatorio urbano en 1962 “... como estaciones de campo, centros de información y áreas de monitoreo bajo la supervisión de los científicos y académicos” y señaló que “... que el estudio de las políticas urbanas deberá ser tratado como un fenómeno científico, el cual debe ser observado” (Frausto, 2010)



Imagen 2. Esquema Relacional del Observatorio Urbano Mundial



FUENTE: Elaboración propia con base en el esquema relacional del GUO (Garrocho y Álvarez, 2008, p. 25).

De esta forma, se hace llegar información a la última estructura, haciendo que la colecta de información sea de diversas fuentes, bajo la lógica de la complementariedad y sinergia, donde la academia, el sector social, y el gobierno, son los actores urbanos que aportan técnicas y conocimientos en función de sus áreas de competencias y desde sus propios mandatos. Cada dos años, se publica la información que genera el GUO, descrito en el Informe sobre el Estado de las Ciudades del Mundo, que da cuenta sobre las condiciones y los desafíos de las ciudades.

En México, la implementación de la Agenda Hábitat se institucionalizó en 2003 por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de la creación del Programa Hábitat, la constitución de los observatorios urbanos y el monitoreo de los indicadores de la Agenda Hábitat con el objetivo central

de combatir a la pobreza urbana. En aras de supervisar los progresos, considerando como año de referencia para los indicadores el 2000, este programa fue dirigido a enfrentar los desafíos de la pobreza y el desarrollo urbano mediante la instrumentación de un modelo de acción que combinara, entre otros aspectos, el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las zonas urbano-marginadas con la entrega formal de los servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario (Frausto, 2010).

En ese mismo año, la SEDESOL y la oficina de la ONU-Hábitat de México generaron el documento *“Implementing The Habitat Program: Urban Observatories National Network In Mexico, Urban Social Development Information And Investigation System”* en el cual, se señala la estrategia básica para el cumplimiento del compromiso internacional de monitorear las ciudades mexicanas con base en los indicadores de la Agenda Hábitat y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Asimismo, se hace mención a la conformación de los observatorios urbanos en las ciudades de más de 500 000 habitantes y teniendo como prueba piloto la zona metropolitana de Guadalajara, ciudad de México y el estado de México (*Ídem*).

Un año después, la SEDESOL y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) crean el fondo financiero para implementar los observatorios urbanos y desarrollar el sistema de indicadores de la Agenda Hábitat.

En el periodo de 2004 a 2005, a los observatorios se les concibió “... como un brazo técnico de las Agencias de Desarrollo Habitat” (SEDESOL-CONACyT, 2004), de tal forma que la SEDESOL y el CONACyT apoyaron la instalación de observatorios solo si cumplían con este requisito. Sin embargo, debido a la ausencia de las Agencias o al surgimiento de nuevos esquemas de administración pública, se abrió el apoyo a otras instancias municipales y estatales que trabajaran con el esquema de Observatorios urbanos. Por ejemplo, los Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES) y las Agencias de Desarrollo Hábitat son organismos dependientes directos del gobierno municipal, ya



que estas instancias se encuentran involucradas directamente en la operación y estructura de los observatorios urbanos, teniendo un apoyo de carácter triple por parte de la SEDESOL, CONACyT y otros fondos gubernamentales.

Para el año 2005, SEDESOL y CONACyT otorgaron el apoyo financiero para la instalación de los observatorios en diversos estados de la república con el fin de formar la Red Nacional de Observatorio Urbanos (RNOUL), que estuvo a cargo de la Dirección de Desarrollo Urbano y Suelo de la SEDESOL (DGDUyS) sumándose al inicio de esta red diez observatorios, y solo ocho de ellos obtuvieron el apoyo de SEDESOL-CONACyT (ver tabla 1).

Cuadro 2. Observatorio Urbanos Locales que iniciaron con fondos SEDESOL-CONACyT

	TÍTULO DEL PROYECTO	INSTITUCIÓN A CARGO
1	Observatorio Urbano de la Ciudad de Mérida	Centro de Investigación y Estudios Avanzados - Unidad Mérida
2	Sistema de información de indicadores Un-Hábitat Riviera Maya (Cozumel -Playa del Carmen)	Universidad de Quintana Roo
3	Implementación del Observatorio Urbano Zona Metropolitana del Valle de Toluca con Énfasis en Indicadores para la Planeación, SIG e Internet	Universidad Autónoma del Estado de México
4	Observatorio Urbano Local Mexicali, Baja California	Universidad Autónoma de Baja California
5	Observatorio Urbano Local para el Sistema de Ciudades del Estado de San Luis Potosí	Universidad Autónoma de San Luis Potosí
6	Observatorio de Desarrollo Metropolitano del Municipio de Cuautitlán Izcalli	Universidad Autónoma del Estado de México
7	Diseño e Instrumentación de un Sistema de Información para el Observatorio Urbano de la Ciudad de México	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
8	Observatorio Urbano Ciudad Juárez	El Colegio de la Frontera Norte, A.C.
8a	Observatorio Urbano del Municipio de Juárez	Instituto Municipal de Investigación y Planeación

FUENTE: Elaboración propia con base en: Convocatorias Históricas, Fondo Sectorial de Investigación para el Desarrollo Social SEDESOL-CONACyT. En línea: 25/Enero/2012



Por su parte, el Programa Hábitat financió la instalación y el desarrollo de estudios para la implementación y progreso de los observatorios urbanos a través de la modalidad: Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat entre 2004 y 2006 (Frausto, 2010).

Fue entonces cuando la SEDESOL coordinó y logró hacer un *esquema centralizante*¹¹ con respecto a las acciones de monitoreo urbano que venían dándose de manera autónoma a lo largo del país. Creó una base común de información, tomando como referencia los 42 indicadores urbanos (de los cuales 20 se denominan clave, 13 son extensivos y 11 cualitativos¹², ver tabla 2). Estos indicadores que fueron adecuados al contexto de las ciudades mexicanas, considerando tres puntos (Hernández & Murcio, 2004, p. 31):

1. Análisis bajo el modelo de estado – presión y respuesta, y causa-efecto de la situación de las ciudades mexicanas y la adecuación de los indicadores.
2. Disponibilidad de información para el desarrollo de los indicadores con base de cohorte 2000 - 2005, evaluando su camino al 2015, e
3. Implementación de los observatorios urbanos a desarrollar los indicadores.

¹¹ **Esquema centralizante.** “El modelo planteado por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Sedesol responde a criterios excesivamente centralistas, como puede comprobarse en el hecho de ser esta instancia el único canal válido de relación entre México y UN-Hábitat” (Mendo en: Garrocho y Álvarez, 2008, p.23).

¹² **Indicadores clave o principales:** Útiles para la formulación y evaluación de políticas urbanas, compuesto por datos cuantitativos, porcentajes e índices. **Indicadores extensivos.** Complementan los resultados de los indicadores clave y de los datos cualitativos con el fin de proporcionar mayor profundidad al tema. **Indicadores basados en listas de datos cualitativos.** Sirven para hacer valorizaciones en áreas que no pueden medirse fácilmente en términos cuantitativos. Estas son preguntas cerradas que se responden sí o no.



CATEGORÍA DEL INDICADOR	CLASIFICACIÓN DEL INDICADOR
Desarrollo económico	<ul style="list-style-type: none"> * Empleo informal * Producto bruto de la ciudad * Desempleo
Desarrollo social	<ul style="list-style-type: none"> * Mortalidad infantil * Homicidios * Hogares pobres * Tasa de alfabetismo
	<ul style="list-style-type: none"> ** Prevalencia del VIH ** Matrícula escolar ** Mujeres en el gabinete local
Gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> * Ingreso de gobiernos locales ** Desalojos ** Participación electores ** Asociaciones de ciudadanos
Manejo del ambiente	<ul style="list-style-type: none"> * Crecimiento de la población urbana * Precio del agua * Aguas residuales tratadas * Disposición de residuos sólidos * Tiempo de traslado ** Consumo de agua ** Recolección regular de desechos sólidos ** Viviendas en lugares de riesgo ** Medios de transporte
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> * Estructuras durables * Hacinamiento * Acceso a agua segura * Acceso a instalaciones sanitarias adecuadas * Conexiones domiciliarias ** Relación precio vivienda-ingreso y renta vivienda-ingreso ** Vivienda autorizada ** Relación precio tierra-ingreso
Otros	<ul style="list-style-type: none"> *** Asentamientos planeados *** Derecho a vivienda adecuada *** Descentralización *** Financiamiento para la vivienda *** Inclusión de género *** Instrumentos para la prevención y mitigación de desastres *** Participación ciudadana *** Planes ambientales locales *** Tenencia segura *** Transparencia y rendición de cuentas *** Violencia urbana

SIMBOLOGÍA

- * Indicador clave
- ** Indicador extensivo
- *** Indicador cualitativo

Fuente: Elaboración propia con base en la guía metodológica para la construcción y operación de las Agencias de Desarrollo Urbano y los Observatorios Urbanos Locales, en línea 29 de mayo, 2012

Tabla 2. Batería de indicadores operados por los OUL's



La finalidad de estos indicadores en el discurso oficial era medir el desarrollo urbano y social de las ciudades con respecto al desarrollo de la Agenda Hábitat y las Metas de Desarrollo del Milenio.

Posteriormente, la SEDESOL adoptó la definición de observatorio urbano: “organismo que se encarga de seleccionar, recolectar, manejar y aplicar indicadores y estadísticas para medir y dar seguimiento a las condiciones urbanas de las ciudades” (Sedesol, 2011, p.112).

Por su parte, los integrantes de la RNOUL propusieron como objetivo “generar información clave para el análisis, monitoreo y toma de decisiones en materia de planeación urbana y desarrollo local” (Álvarez, et al, 2007, p.158), que respondiera a las necesidades que se observaban en cada localidad. Y plantearon funciones básicas que deberían de tener estos observatorios: “1) un sistema de indicadores estratégicos sobre la ciudad; 2) un sistema de información que mantenga disponibles los indicadores para que apoyen cotidianamente la toma de decisiones de política pública; y 3) un componente de gestión, que promueva los observatorios como espacios plurales de análisis y reflexión sobre la ciudad, donde converjan activamente los diferentes sectores sociales” (Ídem, p. 159).

La segunda fase de esta Red consistió en promover la creación y la suma de observatorios y continuar apoyando a los ya existentes a través de fondos del Programa Hábitat –programa que funciona por medio de recursos que otorga el Banco Mundial para atender los propósitos de la Agenda 21, considerando apoyos muy limitados¹³ para la creación y fortalecimiento de los OUL.

Además, la SEDESOL realizó y difundió documentos metodológicos y técnicos para los observatorios integrantes a la red (Ranfla el at, en: Cabrera el at, 2010), asimismo se organizaron reuniones, talleres y seminarios para dar seguimiento a la captura de indicadores y compartir experiencias.

¹³ El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) es el órgano de coordinación del sistema de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos y coordinador de la aplicación del Programa de Hábitat. Dado su muy amplio mandato y la escala sumamente limitada de sus recursos disponibles, en 2005, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomendó que ONU-Hábitat debería determinar un reducido número de esferas fundamentales de sus mandatos en las que centrarse con el fin de lograr mejores resultados. Recuperado en línea de HSP/GC/23/5/Add.2, 29 de mayo de 2012.



A su vez, la coordinación de la RNOUL creó el sistema de captura de indicadores y el sitio web -que solo funcionó hasta el 2010-, con la finalidad de difundir resultados y realizar los trámites para la formalización de los observatorios en el ámbito nacional e internacional. En este sentido, la heterogeneidad entre los observatorios que integran la Red OUL en cuanto a su organización y ámbito de análisis, ha puesto en discusión la pertinencia de los indicadores propuestos por la ONU, sobre su vinculación con las prioridades locales y la factibilidad de su recolección debido a los distintos niveles de calidad en la información que se genera a nivel local.

Ante esta situación, la SEDESOL siempre ha jugado un papel de intermediario, cabe mencionar que “el Sistema de Seguimiento de Indicadores, debe ser respondido obligatoriamente por los observatorios integrantes a la Red” (Mendo en: Garrocho y Álvarez, 2008, p. 23), adaptando de cierta manera, la batería de indicadores de las Naciones Unidas respecto a la realidad mexicana.

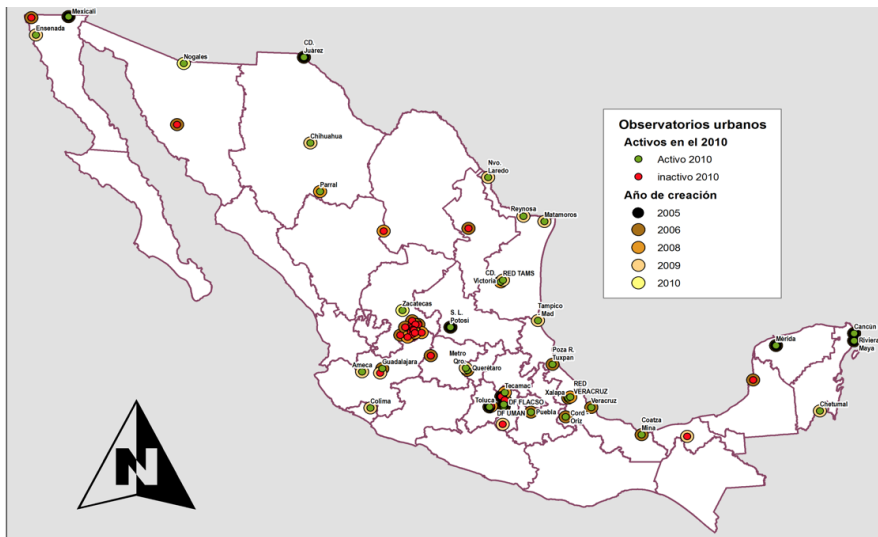
Por el contrario, López alude que “la comunicación entre el Observatorio Urbano Mundial y los Observatorios Locales no debe pasar necesariamente por dependencias gubernamentales” (*Ídem*, p. 24) es decir, la transición de los datos de las ciudades al GUO, puede hacerse directamente desde cada OUL.

En este contexto, podríamos decir que los observatorios son un instrumento de planificación y de acercamiento de ciertos actores (público y social) involucrados en hacer la ciudad. Sin embargo, desde sus inicios en México han presentado ciertos resultados tanto positivos como negativos en relación con los procesos que han generado, sin dejar a un lado su naturaleza tan heterogénea sobre los actores que los crearon; los actores que los promueven y se encargan de su gestión, así como los objetivos que persiguen. Haciendo énfasis y retomando la idea de Mendo (2008) que la mayoría de los observatorios instaurados en organismos burocráticos en IMPLANES y las Agencias de Desarrollo Hábitat son artificiales, debido a la baja vinculación con otras instancias o programas, sumando la débil participación con distintos actores sociales a nivel local.



En el periodo 2003 - 2010 se implementaron alrededor de 33 observatorios urbanos en México, pertenecientes a la RNOU según el registro publicado por la SEDESOL, cifra que siempre ha estado en constante movimiento, principalmente, por que son pocos los observatorios que cuentan con recursos económicos que aseguren su supervivencia, aunado a que no existe un perfil profesional prevaleciente de los integrantes de los observatorios, integrantes que apenas tienen conocimientos elementales en SIG (ver Imagen 3).

Imagen 3. Observatorios urbanos locales instalados entre el 2003 y 2010



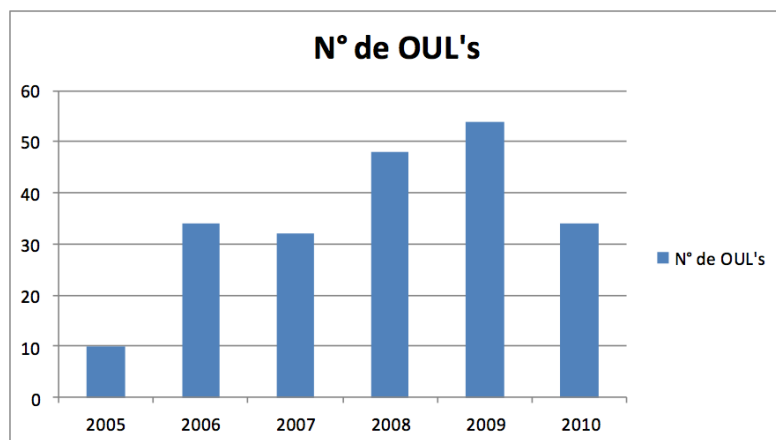
FUENTE: Elaboración propia con base en SEDESOL, base de datos 2010.

Por otro lado, la divulgación de los productos y las relaciones institucionales de los observatorios no han permeado a una visión social ni mucho menos a un rol político que permita la comprensión

de la observación urbana en la mayoría de los actores urbanos, dejando de lado los temas contemporáneos como la gobernanza urbana, información oportuna y veraz sobre los proyectos urbanos, la transparencia y rendición de cuentas, el desarrollo local autogestión, etc. Sin dejar de mencionar, que la sociedad en general exige estar al tanto de las situaciones que se viven en las ciudades y de las acciones que llevan a cabo los expertos en materia de lo urbano, por eso resulta grave contar con información privilegiada como la que generan los observatorios urbanos.

En lo que respecta al escenario en torno al papel político de los observatorios “se ha descubierto que algunos funcionarios gubernamentales recurren a los observatorios para enriquecer el listado de actores que participan en proceso de consulta pública y participación social para la planeación urbana” (Mendo en: Garrocho y Álvarez, 2008, p. 39). Utilizando de esta forma a los observatorios y cubrir las apariencias de convocatorias en los mecanismos de participación.

Gráfica 1. Registro de los OUL's pertenecientes a la Red, instalados a partir de 2005 - 2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos utilizados de SEDESOL. Recuperado en línea el 7 de enero de 2012



Sin embargo, ante este escenario no tan favorable, Iracheta alude que “los observatorios debieran considerarse como redes de conocimiento sobre los fenómenos de la ciudad, o cuando menos, de información sobre ellas, y como espacios de construcción y actualización de capacidades –públicas y sociales-, para que la comunidad local y, especialmente las autoridades urbanas puedan “observar” y dar seguimiento a la evolución de los fenómenos, problemas y asuntos urbanos estratégicos y a la aplicación de soluciones” (Iracheta, 2005, p. 14). Por ello, su objetivo central es integrar, analizar y utilizar información para las decisiones de política pública y de acción privada y pública, sobre los temas del desarrollo de la ciudad, aportando elementos para reorientar políticas y aumentar el entendimiento social de las dinámicas de la ciudad.

En otras palabras, podríamos aludir que un observatorio urbano es un espacio de ideas e integración de información, de inclusión de actores sociales y de facilitadores para decidir el curso de las acciones sobre una ciudad, para ello es necesario considerar los siguientes puntos:

- “Estimular la participación de los actores relevantes de la ciudad, por medio de consultas sobre los temas principales y que sean sistemáticas, a fin de que los temas y problemas “observados”, sean el producto de necesidades de información detectadas con los actores urbanos.
- Impulsar la creación de capacidad comunitaria para recolectar información relevante.
- Organizar las necesidades de información a partir de prioridades acordadas y por medio de sistemas de indicadores, que representen el núcleo de los temas, fenómenos, problemas y oportunidades de la ciudad.
- Organizarse a partir de estructuras “ciudadanas”, con participación gubernamental y procesos de decisión, que reconozcan las prioridades y las políticas aprobadas por los órganos del Estado.



- Ser espacios de apertura y transparencia para que la información fluya para todos los interesados –del gobierno, de la iniciativa privada, de la academia, de la sociedad– a partir de reglas claras y ampliamente aceptadas.
- Utilizar tecnología de punta y los medios más modernos y eficaces para difundir la información y los análisis que realice.
- Compartir experiencias y “buenas prácticas” con otros observatorios y en general con la comunidad, creando estrategias de difusión en medio de comunicación, de creación de capital humano” (Iracheta, 2005: 14).

En esta perspectiva, podríamos decir que esta instancia de gestión (observatorio urbano) debería de ser un espacio social para mantener informada a la comunidad y su gobierno sobre la evolución de los fenómenos relevantes que ocurren en la ciudad. Espacio para hacer transparente la acción de los actores que deben entregar cuentas a la sociedad por las decisiones que toman y por los recursos públicos que utilizan. Y un espacio de crecimiento educativo, técnico y cultural de una sociedad al utilizar conceptos, teorías, técnicas y procedimientos de alto nivel, que involucran a varios miembros de la comunidad, auxiliando así a la elevación de la calidad del capital social.

Para ello, como dice Ornelas (2011), “el método de investigación-acción participativa conceptúa a los individuos de una comunidad como sujetos participantes en unión con los propios investigadores con el propósito de resolver problemas o de satisfacer necesidades, en forma paralela al conocimiento o detección de los mismos”. En este sentido, el nuevo paradigma de la sustentabilidad permitirá tanto a los investigadores como a la comunidad tomar decisiones en forma conjunta acerca de la prioridad de las acciones a realizar; de la misma forma, ambos participarán en la planeación, implantación y ejecución de las acciones prioritarias. Puede decirse que la investigación no es resultado o consecuencia de programas concebidos con antelación, sino generadora de acciones a través de la participación de los interesados.



Lamentablemente, en la actualidad estas instancias de gestión urbana no cumplen con las expectativas antes mencionadas. Por ejemplo, en la ciudad de Puebla la planeación y desarrollo de las obras públicas no contemplan una participación social efectiva a pesar de existir los Consejos Ciudadanos que podrían servir de apoyo al Instituto Municipal de Planeación y del Observatorio Metropolitano de Puebla creados en 2011.

Esta situación parece esperanzadora para la ciudad de Puebla ya que los observatorios son considerados como fuentes confiables de información, alta calidad técnica y relevancia de los indicadores que miden la realidad por planificar y realizar estrategias de información y socialización de los fenómenos observados como base para optar a las políticas públicas y para orientarlas. Por su parte, los Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES) generan propuestas en materia de planeación urbana, y surgen con la idea de resolver los problemas de falta de continuidad de la planeación, así como su vinculación a los intereses y coyunturas políticas. Sin embargo, algunas experiencias mexicanas como la de Tijuana no han logrado resolver los problemas urbanos que se pretendían solucionar con su creación. En el caso de los Consejos Ciudadanos en Puebla, estos han tenido una incidencia muy limitada en la generación y desarrollo de propuestas de ordenamiento del territorio a pesar de contar con representantes de instituciones académicas, organizaciones civiles y profesionales; quienes analizan y aportan sugerencias o propuestas para el beneficio y desarrollo de las ciudades.



CONCLUSIÓN

Los diferentes modelos económicos (benefactor, neoliberal y de desarrollo sustentable) que hemos analizado desde un recorrido diacrónico sincrónico han reflejado que los actores sociales reclaman hasta cierto punto la necesidad de participar en los procesos decisionales de la planeación, sujeto a las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Participación social que se ha ido matizando y a la vez, se ha ido transformando desde una participación social que busca llegar a una participación incluyente y emprendedora.

No obstante como lo hemos señalado anteriormente, la participación social se ve rezagada en términos de prácticas oficiales efectivas, a pesar de que en nuestro país hay una gran abundancia de discursos, leyes e instituciones oficialmente participativas y mecanismo de participación social que solamente sirven de control y simulación bajo un esquema de una supuesta cultura-política que en principio busca incorporar a la sociedad.

Esta ausencia de participación participativa en las instancias oficiales se debió principalmente a la intervención directa por parte de los actores privados y públicos, quienes promovieron el voluntariado y la responsabilidad social en las empresas, definiendo no solo la expansión urbana sino el ordenamiento del territorio nacional y local a partir de una política pública impulsada por el Banco Mundial e inducida por el modelo neoliberal.

En contraposición a esta política pública, en México se implementó el proyecto democrático-participativo con el fin de involucrar a los ciudadanos en los asuntos de interés colectivo, crearon espacios públicos para debatir, decidir y vigilar las políticas de los gobiernos en los distintos niveles. Sin embargo, este proyecto obedecía a condiciones políticas muy específicas, para fines de legitimación de gobiernos autoritarios.



En cambio, con la aprobación de la Ley Federal de Planeación se institucionalizó la participación social por medio de las consultas públicas como mecanismos oficiales y, al mismo tiempo, se creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Su metodología, utilizada hasta la fecha, ha originado grandes vacíos y vicios en la forma de hacer ciudad. Sin embargo, se manifestaron algunos intentos por impulsar la participación social en la planeación del desarrollo urbano, formando comités o consejos consultivos a nivel federal en un primer momento, y, posteriormente, se originaron los comités de solidaridad, ambos creados desde una estructura de poder jerárquico y lejos de ser espacios democráticos participativos.

A pesar de estos intentos incipientes dentro de una estructura corporativista, surge la acción de algunos grupos ecologistas como una nueva alternativa de participación, quienes crearon espacios de participación directa entre los campesinos en programas de rescate de áreas naturales y cuencas hidrológicas, así como el proceso de autogestión de los mismo productos que generan.

Al mismo tiempo, las ONG cobraron importancia dentro de la gestión urbana al involucrarse en movimientos feministas y ecologistas, en el movimiento popular urbano, en consejos sociales de participación en escuelas, etc., teniendo una participación activa en los procesos decisionales de las políticas públicas.

En el periodo de Zedillo, hubo primicias legales e institucionales que permitieron el despliegue de algunas experiencias participativas, particularmente en el DF, impulsadas por arquitectos y sociólogos, con las que se realizaron varios diseños participativos, pero en toda buena intensidad existe un cierto grado de fragilidad, fragilidad que se traduce en la falta de voluntad por parte del presidente en curso, además de que no existía un modelo o paradigma que rompiera con el clientelismo y autoritarismo del gobierno y de los actores privados.



Desde esta perspectiva, la participación social en México no solo se deriva de los aspectos culturales, sino que se relaciona con las características del sistema político, teniendo una baja intensidad de participación en los procesos de planeación urbana y en la toma de decisiones para las políticas públicas, es decir, hay una baja calidad porque los actores están poco informados y no apoyan con una participación democrática, insertándose bajo un régimen autoritario, ya que el sistema no es sustantivamente democrático.

Ante esta situación, es necesario que la participación social supere los diálogos políticos y económicos emanados de estos modelos, es decir, deberá de superar estructuras dominantes donde la decisión final es tomada por las autoridades.

Se deberá aprovechar esta coyuntura entre los modelos para resignificar a la participación social para que cada uno de los actores sea más consciente de su papel dentro de los procesos de planeación urbana. Participación que deberá de ser entendida como fenómeno que busca reconocer, analizar y sistematizar las condiciones de su contexto, con el fin de facilitar un conocimiento real de cómo los diferentes actores urbanos se ven involucrados en la planeación y ejecución de las acciones que corresponden y se relacionan con el desarrollo urbano.

Para ello, es urgente replantear un nuevo paradigma de gestión, político y social, que implique construir un nuevo modelo de ciudad con toda intención de crear una cultura cívica sustentada en la participación y corresponsabilidad de todos los actores, que a su vez se vincule con los nuevos conceptos, actitudes y conductas cotidianas.

Por su parte, los gobiernos se verán obligados a crear nuevos modelos organizativos e institucionales. En el caso de la ciudad de México y particularmente de la ciudad de Puebla, la creación de nuevos espacios para la participación social como los Consejos Ciudadanos, el Instituto Municipal de Planeación y los Observatorios Urbanos representan un avance hacia la búsqueda de



procesos democráticos de planeación urbana. Sin embargo, es necesario revisar las debilidades de los organismos existentes como los Consejos Ciudadanos y aprender de las experiencias de IMPLANES en otros estados. Todo lo anterior con el afán de superar errores, combinar y coordinar los organismos existentes. Esto nos permitirá avanzar hacia una planeación urbana más democrática, donde la participación social influya verdaderamente en la construcción y transformación de la ciudad.





Capítulo 3

La dinámica de las instancias de gestión en Puebla



“Planificar hoy es un proceso socio-político de gestión, acuerdo y toma de decisiones, entre los principales actores del fenómeno a planificar (gobierno y sociedad, cuyos resultados se asientan y formalizan en un documento con fuerza legal que llamamos plan”. (Alfonso Iracheta, 2006).



En este último capítulo, nombrado “La dinámica de las instancias de gestión en Puebla”, realizaremos un análisis sobre el surgimiento y la evolución que han tenido estas instancias y su incidencia en la participación social dentro de su propia legislación y estructura institucional como tal, haciendo un breve recorrido por algunas de las actividades desarrolladas por los Consejos Ciudadanos, el IMPLAN, y el Observatorio Urbano, instancias que enmarcan la participación social como parte del dinamismo de sus propias competencias sobre el territorio de Puebla.

Para ello fue necesario hacer un recuento histórico sobre la incidencia de la participación social en el proceso de planeación durante el crecimiento y el desarrollo urbano de la ciudad, que parte desde inicios del año siglo pasado hasta la actualidad, participación que se encuentra sujeta a intereses políticos y económicos, principalmente. Sin embargo, la participación social en la praxis siempre se ha tratado de legitimar en los procesos de desarrollo urbano para la toma de decisiones y tener mejores acciones en la planeación.

En un contexto actual, los gobiernos municipales de Enrique Doger, Blanca Alcalá y Eduardo Rivera han impulsado la participación social en los procesos de planeación con diferentes dinámicas desde las propias instancias de gestión o si no por proyectos, como lo fue el caso de los foros de consulta ciudadana y del programa integral urbano social, ejercicios en donde se ha buscado de manera recurrente la colaboración de actores como el social, el privado y el público, buscando de cierta manera un acercamiento a través de un conocimiento general para dar pauta a un diálogo para llegar a acuerdos y poder ejecutar obras para un beneficio común de la sociedad.

Lamentablemente, la participación social no ha podido trascender en el ejercicio de la planeación urbana como lo corroboraremos durante el desarrollo de este capítulo, a pesar de saber la importancia que ha adquirido desde el paradigma de la sustentabilidad como parte esencial para mejorar la calidad de vida de los habitantes de un territorio; aún el Estado mexicano no ha tenido la capacidad de madurez para enfrentar esta nueva situación, por lo que nos encontramos en un proceso cuasi estático dentro de la praxis (Cabrera, Iracheta, 2009).



3.1 LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PLANEACIÓN URBANA A PARTIR DE LA MODERNIZACIÓN DE LA CIUDAD DE PUEBLA

Para abordar este apartado, es necesario hacer un recuento muy breve sobre la participación social y su incidencia en la planeación urbana de la ciudad de Puebla, es decir, exploraremos algunos escenarios que nos muestran las diferentes etapas de la incorporación de la participación social, considerando características y resultados, es decir, cómo la participación social se vio condicionada en términos políticos y económicos, y de qué manera los diferentes actores sociales y públicos buscaron legitimar la participación social en los procesos del desarrollo urbano de la ciudad.

Entre 1914 y 1939, aparecieron nuevos desarrollos urbanos periféricos confinados al trazo virreinal. Esto propició, de cierta manera, la regulación de este proceso de expansión urbana en la ciudad de Puebla, crecimiento que fue sustentado y controlado por medio de instrumentos normativos como lo fue el decreto expedido por el XXVI Congreso del Estado en 1923, siendo gobernador interino de Puebla, el alcalde Froylán C. Manjarez, quien autorizó establecer colonias en los alrededores de los centros de población, además de recurrir a la expropiación y obligar a los colonos a iniciar la construcción de su vivienda de manera inmediata y a finalizarla en un plazo que no excediera los cinco años (Vélez, 2007).

Aunado a ello, en 1931, el gobernador Leonides Andreu Almazán adicionó nuevos artículos a este decreto relacionados con la dotación de tierras para la fundación de nuevos centros de población “... con la prohibición de adjudicación de lotes a extranjeros, sacerdotes y a individuos degenerados o viciosos” (*Ídem*, p. 71). Y, al mismo tiempo, presentó un reglamento para la creación de centros de población, especificando que estos centros deberían de tener como mínimo 25 jefes de familia o en su defecto varones mayores de edad, y que las dimensiones de los lotes corresponderían entre los 300 m² como superficie mínima y máxima 1000 m².



Esta legislación impositiva e impulsada por parte de los actores públicos condicionaron el crecimiento de la ciudad de Puebla, tanto en la ubicación como en la subdivisión del territorio en extensas porciones, y en el tiempo en que deberían de consolidarse estos espacios, con la idea de crear nuevos centros de población, evidenciando la inexistencia o el vacío de una participación social, al no preocuparse por las necesidades inmediatas de la sociedad que conformaría estos centros de población.

No obstante, en los años cuarenta, predominó la negociación entre los colonos y los propietarios de tierra con el gobierno para obtener superficies lotificables en la ciudad. Para lograr este propósito, “... los colonos construían sociedades, para acceder al suelo, proceder a su lotificación, asignación y posterior edificación de viviendas” (*Ídem*, p.73).

A partir de esta situación, se crearon las mesas directivas integradas por colonos y propietarios de la tierra, quienes se encargaban de gestionar ante las autoridades municipales la ampliación de la infraestructura urbana. Esto favoreció el surgimiento de empresas o de personas en lo particular dedicadas a la urbanización y la construcción de casas habitación.

Esto generó un acercamiento social entre los actores públicos y sociales, desencadenando un cierto control y vigilancia en los procesos de crecimiento y de urbanización de la ciudad de Puebla. Por ejemplo, en las colonias Azcárate, San Miguel Hueyotlipan y Amor por mencionar algunas, fueron promovidas por personas en lo particular, bajo un carácter empresarial, orientadas principalmente a la adquisición de fracciones de terrenos como actividad desligada a la propiedad del suelo.

En el periodo de Ávila Camacho (1937-1941), se crea la Ley de Fraccionamientos Urbanos, que dio lugar a la nueva actividad inmobiliaria, provocando desvanecimiento en las asociaciones de los colonos como consecuencia de un modelo benefactor buscando insertar el suelo agrícola al mercado urbano, facilitando la urbanización y la compra-venta de los terrenos, anulando la poca participación social que se había logrado anteriormente.



Ante esta creciente actividad inmobiliaria sobre el territorio poblano, se promulgaron nuevos instrumentos jurídicos que señalan que “... la construcción de fraccionamientos urbanos y el alineamiento de las calles en los municipios de la entidad competen únicamente al gobierno” (Ídem, p. 82). Asimismo que los poseedores de predios rústicos o urbanos colindantes con los fraccionamientos deberán de contribuir con una parte proporcional a los costos de urbanización. Estos poseedores o propietarios de terrenos colindantes a fraccionamientos quedarán obligados a desarrollar trabajos de alineamientos, embanquetado, etc. Esto ocasionó que los propietarios se convirtieran en actores asociados con los inversionistas de las inmobiliarias.

Principalmente en la década de los cincuenta, es cuando las acciones por parte del sector público y privado se encaminaron a diversas dinámicas que permitieron la lotificación del suelo en la ciudad de Puebla, que produjeron cambios en la compleja relación que se establece entre los propietarios del suelo, la organización técnica y social de la producción de la vivienda (entre los actores), y la organización de la sociedad por adquirir los servicios públicos. El objetivo de esta vinculación era hacer posible el acceso a la vivienda a grupos sociales específicos, a partir de dos formas: adquisición o renta. De tal forma, que el consumo de esta propiedad estaba determinado para cada grupo social de manera diferenciada, ya fuese por su capacidad de compra o su empleo, aunado a la visión económica, donde el actor privado participó en la operación y producción de las viviendas, diferenciando y definiendo la valorización de cada una de ellas y a su vez el precio final.

Al mismo tiempo, siendo acalde municipal Enrique Molina Jonhson (1948-1951), surge la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material¹ de Puebla; conformada principalmente por personas

¹ La junta de mejoramiento moral, cívico y material: “... se organizaron por iniciativa del presidente de la república Adolfo Ruiz Cortínez (1952-1958). Inicialmente se sostuvieron con ingresos provenientes del setenta y cinco por ciento de los recargos sobre los impuestos al Estado [...] y como es sabido por varios este organismo fue mantenido con recursos provenientes de la clase empresarial lo que provocó que en la épocas de crisis económica se viera sujeto a desaparecer como ocurrió a finales de los setenta y principios de los ochenta donde estuvo a punto de desaparecer. Pero por otro lado, fueron la cuna de nuevos ricos por los contratos contraídos con este organismo” (Lobato, Hernández & Huerta, 1991, p. 139)



distinguidas de la ciudad (empresarios y clérigos), la primera que se formó fue la del Barrio de Santiago, siendo presidente de esta organización Domingo Taboada Roldan y por el párroco Rafael Figueroa.

Esta organización fue una alternativa para la “... realización de obras encaminadas al mejoramiento del orden público” (*Ídem*, p. 90), facultado de esta forma a las juntas para solicitar y obtener la cooperación de los particulares y de las instancias institucionales privadas y oficiales (que posteriormente se convirtió en un impuesto), para ello realizaban una programación anual de acuerdo con las posibilidades económicas de los actores participantes en la cooperación. Programa que estaba sujeto a la aprobación del ejecutivo del estado y del acalde en curso.

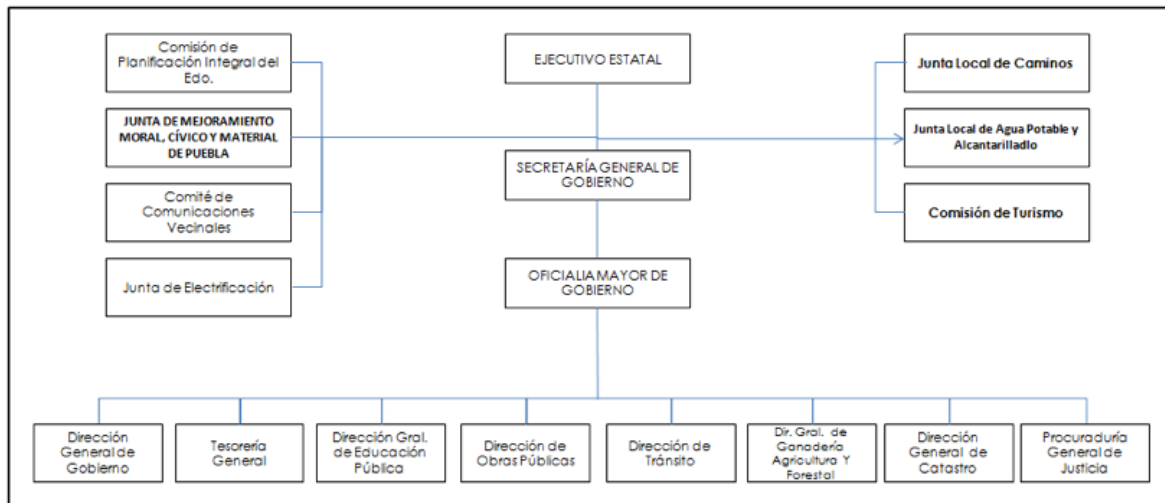
A partir de que la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material de Puebla, obtuvo gran importancia e influencia en los procesos de planeación urbana, jurídicamente estaba capacitada para “definir prioridades y aprobación de estudios” (*Ídem*, p. 91). Participaba cabalmente en el Plan General de Mejoramiento Urbano para la Ciudad de Puebla 1959, priorizando proyectos de obra urbana según las necesidades previstas en el periodo de 1959-1962. Este programa tenía como propósito superar el crecimiento anárquico observado en el deterioro del uso del suelo en contraposición de la eficiencia de las vialidades, y de la localización y distribución de los servicios urbanos (*Ídem*, 1991).

Así fue como este plan se llevó a la práctica bajo una serie de subprogramas, en los cuales participaron de manera coordinada el gobierno en sus tres niveles y la iniciativa privada a través de la Junta de Mejoramiento, Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla (*Ídem*).

Tal fue su incidencia, que este organismo apareció dentro de la estructura orgánica de la administración Estatal durante el gobierno de Fausto M. Ortega (1957-1963) (ver esquema 3).



Esquema 3. Estructura Orgánica de la Administración Pública Estatal en el Gobierno de Fausto Ortega.



Fuente: Elaboración propia con base en Lobato, Hernández y Huerta (1991, p. 142).

Así, la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, tenía a su cargo las juntas de caminos, agua potable y alcantarillado, así como la comisión de turismo, la cual estaba representada por grupos sociales de sindicatos, de barrios y colonias, además participaron universidades y empresarios; ganando confianza en los habitantes poblanos. Sin embargo, este organismo fue perdiendo presencia con el paso de otras administraciones y fue desaparecida con Manuel Bartlett (1993-1999) con las nuevas reformas de la Ley Orgánica de Puebla, dando paso a los Consejos Ciudadanos (Rodríguez Concha; Vélez, 2015).



Esta organización que prevaleció por más de 40 años dejó huella en la memoria en aquellos habitantes que la presenciaron y participaron, dejando la semilla del antecedente de la incipiente participación social en la planeación urbana de la ciudad de Puebla.

Hasta al periodo del alcalde Enrique Doger (2005-2008), fue cuando hubo un acercamiento hacia la sociedad al implementar más de 150 foros de consulta ciudadana en las juntas auxiliares del municipio, abordando diversos temas para la elaboración del Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla. Colaboraron en este plan universidades como la Ibero, BUAP, y, en especial el Centro Universitario para la Prevención de Desastres Regionales (CUPREDER)

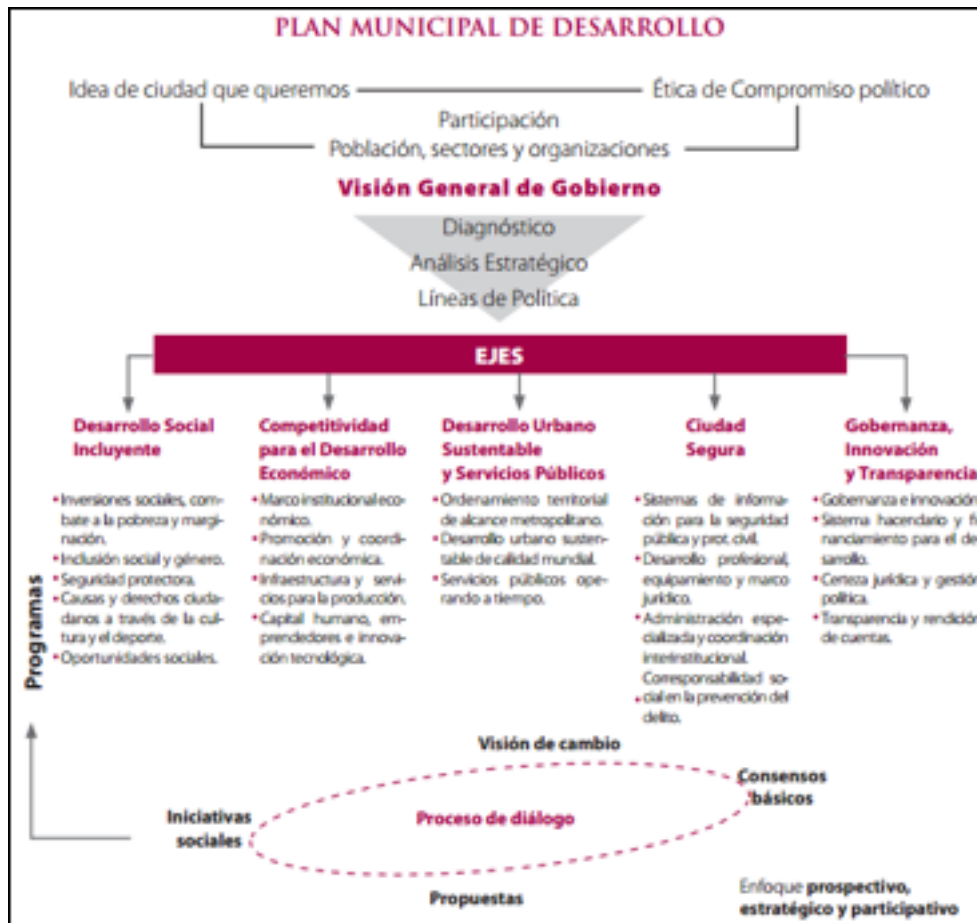
Tomando como referente esta experiencia participativa, el discurso de la participación ciudadana fue recurrente durante el gobierno de Blanca Alcalá (2008-2011), incluso se plasmó en la estructura del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) en el cual se visualiza la integración de la participación social como elemento central por parte del gobierno (ver esquema 4).

El principal planteamiento era que la participación social se daría en el proceso de elaboración y gestión del mismo PMD a partir de una participación democrática, previendo la participación de órganos colegiados en conferencias, debates y consultas públicas. Ello, desde un carácter híbrido de interlocución entre los actores, y la posibilidad de intervención de los actores sociales en la toma de decisiones en la planeación urbano territorial de Puebla.

En la práctica, hubo diferencias sustantivas con respecto a la experiencia de la administración municipal anterior (2005-2008) que limitaron la participación social en los procesos de planeación, como lo fue la implementación de los talleres participativos de planeación urbano territorial, con actores sociales de las juntas auxiliares y con los de diversos sectores de la ciudad; mismos que no fueron replicados y no se les dio continuidad en la administración de Doger, lo cual hubiera favorecido la puesta en marcha de acciones en la formación de una cultura de la participación social (López Vargas, 2015).



Esquema 4. Estructura Conceptual del Plan Municipal de Desarrollo



FUENTE: Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011. (Recuperado en línea el 27 de abril de 2015)



Cabe mencionar que la participación social, es concebida de diversas maneras por los distintos actores que conforman una sociedad, en el período de Doger, se inicia una práctica de planeación participativa con miras a la generación de una cultura de la participación para favorecer la apropiación e identidad de sectores de ciudad, por parte de los habitantes de ese sector, con una actitud de corresponsabilidad sobre las decisiones de acciones para lograr sectores urbanos diseñados o transformados desde practicas comunitarias apoyadas por las instancias territoriales y la ecología (*Ídem*).

Sin embargo, para poder lograrlo, se requería de una actividad participativa sostenida y sistemática, en donde se crearan en los diversos sectores de ciudad, una especie de comités ciudadanos, que sin importar los cambios en las administraciones municipales, les dieran continuidad y seguimiento a los proyectos comunitariamente diseñados. Los talleres participativos que se realizaron con Doger constituyeron la epata de acercamiento con los habitantes de varios sectores de la ciudad, quienes en su mayoría solicitaban que se replicaran los talleres con niños y adolescentes para informarlos y hacerlos partícipes de esta manera de poder coadyuvan activamente en el mejoramiento y transformación de su sector de colonia o barrio.

Con el cambio de administración y las distintas formas de concebir la participación social por parte de los nuevos funcionarios de la administración 2008-2011 se perdió la idea original y se limitaron muchas veces a hacer jornadas ciudadanas masivas con carácter informativo y con la entrega de dadivas como lentes, escobas, recogedores, etc. Quedando así soslayado este ejercicio de construcción y de inclusión social en pro de alimentar la agenda gubernamental con propuestas que beneficiarían a los habitantes (*ídem*). Para las siguientes administraciones municipales quedo inmovilizado: la del edil Eduardo Rivera (2011-2014) y la actual, del acalde José Antonio Gali Fayad (2014-2018).



3.2 EL SURGIMIENTO DE NUEVAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

Los esfuerzos sostenidos en México por implantar un desarrollo sustentable y la emergente necesidad de un país democrático, originaron que la sociedad diera pasos hacia la construcción de una sociedad más incluyente y participativa en la toma de decisiones (Iracheta, 2006).

Con ello nace la necesidad de renovar y replantear un nuevo federalismo que permita la descentralización de las instancias, “entendida como la cesión de poder de decisión, desde la entrega de recursos para operar, y traslado de funciones y atribuciones” de acuerdo con el nivel administrativo al que corresponda (*ídem*, p.29).

Lo anterior se suma, la urgente necesidad de fortalecer la estructura de gestión, administración y conducción, así como de los recursos de los gobiernos estatales y municipales, donde la participación social se considere en la toma de decisiones, de igual forma “será importante la formación de capital humano especializado y la creación de nuevas perspectivas para allegarse de recursos públicos para las inversiones que exige el ordenamiento territorial y ambiental”, y, finalmente, la obligación de adecuar las legislaciones nacional, estatal y municipal, para que el municipio tome sus propias decisiones territoriales-ambientales (*Ídem*, p. 30).

Ante este contexto, lo que se pretende es que las instancias de gestión en los distintos niveles administrativos adquieran autonomía, recuperen sus funciones principales y se genere una nueva reestructuración “para establecer nuevas bases para que los actores sociales acuerden acciones ordenadas y se reduzcan los riesgos que enfrentan hoy el proceso desordenado e insustentable que caracteriza al desarrollo mexicano” (*Ídem*).

No obstante, esta perspectiva no se ha logrado en su totalidad porque necesitamos un Estado fuerte que oriente, controle y facilite la acción de los actores sociales hacia un desarrollo urbano sustentable, en donde los esfuerzos institucionales por integrar acciones de dependencias y organismos con los de la sociedad, en torno a los objetivos y acciones desde una praxis participativa (*Ídem*).



En Puebla, las instancias como los consejos ciudadanos, el IMPLAN y los observatorios urbanos son espacios que cuentan con relativa autonomía para operar, y actuar, según su estructura administrativa y financiera. Desde una visión sustentable, los consejos ciudadanos deberían de ser estructuras participativas con capacidad de decidir con el gobierno, bajo el principio de la gobernanza democrática hacia una planeación participativa real.

El IMPLAN debería de contar con un cuerpo técnico experto responsable de elaborar participativamente los planes y proyectos, y desarrollar los procesos técnicos para dar seguimiento y evaluar la acción de los actores privados responsables de los sectores y/o funciones territoriales ambientales. Y los observatorios urbanos deberían de integrar y operar el sistema de información e indicadores, en el cual se pudieran observar los procesos y hechos que afectan el desarrollo socio-espacial y ambiental, “como instrumento de gobernanza para mejorar las políticas públicas y la acción de los actores sociales involucrados” (*Ídem*, p.36).

Pero esta visión sustentable en las instancias es muy distinta en la Puebla actual, para ello hemos decidido analizar la dinámica de cada una de ellas en los siguientes apartados.



3.2.1 CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A los consejos ciudadanos en la ciudad de Puebla se les considera como un mecanismo de participación ciudadana formal en la gestión pública, instituidos a partir de abril de 2002.

La creación de los consejos ciudadanos, concebidos como órganos de participación dentro de las estructuras de la administración pública municipal, ocurre dentro de un proceso de reforma administrativa más amplio a nivel nacional que incluyó descentralizaciones, creación de nuevos tipos de organismos como agencias y corporaciones, y adopción de estándares de calidad en la gestión, para tener mayor control y autonomía desde una visión funcionalista y jerárquica (Villarreal, 2009).

Bajo este contexto, analizaremos la complejidad de nuestro objeto de estudio, ya que la participación social en la gestión pública constituye una condición para la gobernanza democrática, definiendo a esta última como un proceso de dirección de la sociedad en la que participan de manera coordinada los actores públicos, privados y sociales.

Con el fin de describir si este mecanismo de participación contribuye a la construcción de cómo hacer ciudad, considerada en la planeación urbana, o por lo contrario, favorece a la privatización de la esfera pública sin tener un proyecto de ciudad definida o por lo menos planeada, situación que hemos contemplado con mayor fuerza en los últimos años de acuerdo a nuestra temporalidad del estudio.

Ahora pasaremos a analizar los antecedentes históricos de los consejos ciudadanos, la estructura institucional, los modelos de gestión con los que operan estos consejos ciudadanos, los problemas atendidos, los conflictos y logros, además de los mecanismos de participación.



Antecedentes históricos de los consejos ciudadanos en Puebla

Encontramos algunas referencias sobre la creación de los consejos consultivos en el archivo de los consejos ciudadanos actuales, desde el gobierno de Jorge Murad Macluf, presidente municipal de 1984 a 1987. Este consejo surge debido a las necesidades planteadas en la vida institucional del municipio, ya que se buscaba fortalecer la gestión pública a través de la participación de la comunidad, abriendo diversos espacios para la participación ciudadana con veintidós comités: 1) de adquisiciones, 2) de agua potable, drenaje y alcantarillado, 3) de asuntos jurídicos, 4) de bomberos, 5) de desarrollo agropecuario, 6) de desarrollo comercial, 7) de desarrollo educativo, 8) de desarrollo industrial, 9) de desarrollo urbano, 10) defensor del patrimonio cultural poblano, 11) de difusión y comunicación social, 12) de honor y justicia, 13) de medio ambiente y calidad de vida, 14) de limpia, 15) de participación ciudadana, 16) de planeación y finanzas, 17) de promoción cívico cultural, 18) de seguridad pública, 19) de servicios eléctricos, 20) de salud, 21) de turismo, y 22) de vialidades y transporte. Sin embargo, este organismo funcionó como asesor de información y de consulta tanto para el presidente municipal como para el síndico del mismo.

Por otro lado, en el marco legal, estaba sustentado en el reglamento del consejo consultivo donde se establecieron las atribuciones en cuanto a la funcionalidad que van desde el protocolo de las sesiones, la organización de los comités, los derechos y obligaciones de los secretarios, de los presidentes y de los miembros del consejo.

Durante el periodo de Mario Marín Torres (1999-2002), hubo cambios importantes en la concepción de los consejos consultivos por parte del regidor Jaime Planell Maldonado quien planteó que al jugar la participación ciudadana un papel importante en la dinámica social, los consejos deberían de solucionar los problemas que aquejan al municipio poblano. Además, insistió que “el objetivo del ayuntamiento era de promover la participación social para fomentar una nueva cultura de responsabilidad y cooperación como factor definitivo para el desarrollo democrático” (Archivo general municipal, 1999, p. 5-6).



Todo esto, con la finalidad de presentar un dictamen a los miembros del cabildo para crear una nueva propuesta de un Consejo Consultivo de la Ciudad de Puebla, y de la reglamentación de las funciones y atribuciones del mismo.

Por su parte, el regidor Fernando López Rojas, presentó posteriormente un dictamen al cabildo (marzo 1999), donde señaló que el propósito fundamental y el reto del ayuntamiento del municipio de Puebla era buscar la reconciliación entre el gobierno y la ciudadanía a través de una nueva forma de hacer política pública, que tuviese un enfoque humanista basado en el bienestar de la comunidad teniendo como eje central las acciones gubernamentales. Asimismo, expresó que era voluntad del ayuntamiento promover la participación social, para generar una cultura de desarrollo democrático e integral del municipio.

A partir de estas concepciones, en el dictamen se estableció la estructura orgánica del Consejo Consultivo de la Ciudad de Puebla así como las disposiciones necesarias para su funcionamiento, además de las atribuciones de sus integrantes, haciendo sustituciones, modificaciones y desapariciones de algunos de los comités creados en el periodo de Murad Macluf, aunando a ello la “eliminación del reglamento interior del Consejo Consultivo del Municipio de Puebla que fue publicado en el diario oficial del Estado el 15 de febrero de 1985” (*Ídem*. p. 28).

Lo anterior dio pie a los siguientes Consejos Consultivos de la Ciudad de Puebla: 1) de desarrollo municipal, 2) de desarrollo urbano, 3) de obras y servicios públicos, 4) del centro histórico, 5) de participación social, 6) de turismo municipal, 7) de seguridad pública, 8) de educación, 9) de cultura y deporte 10) de salud, 11) de la crónica de la ciudad de Puebla, 12) de ecología, 13) de vialidad municipal y 14) de espectáculos taurinos.

El gobierno de Luis Jesús Paredes Moctezuma, Presidente Municipal de Puebla (2002-2005) fue un periodo en donde los debates con respecto a la función de los consejos consultivos no se hicieron



esperar, desatando gran interés en el tema de la participación ciudadana por parte de los integrantes de los consejos consultivos, esto originó la apertura para modificar el nombre de los Consejos de Participación Ciudadana.

De esta forma, se inicia el cambio en las instituciones formales para incluir a la participación ciudadana en la administración pública. Así, en el artículo 188 de la Ley Orgánica Municipal se menciona que “se promoverán la participación ciudadana, para fomentar el desarrollo democrático e integral del municipio”. Y en el artículo 189 de esta misma ley, dice que el municipio funcionará con uno o varios consejos de participación ciudadana como instancia básica, flexible y plural, siendo un órgano de promoción y gestión social; auxiliar del ayuntamiento.

Asimismo, de conformidad con la naturaleza jurídica de los Consejos de Participación Ciudadana en el Código Reglamentario del Municipio de Puebla (COREMUN), exclusivamente en el capítulo 8, se hace mención al Consejo de Participación Ciudadana, acordando el funcionamiento y las obligaciones de los consejos, la estructura organizativa, y especificando, quiénes son miembros de los consejos, con la finalidad de fomentar la participación ciudadana en los asuntos de interés público. Y su primera propuesta fue crear el “consejo de planeación municipal”, la cual fue aceptada de manera unánime por los integrantes de los consejos, además cabe destacar que fue conformado por un representante de cada uno de los consejos de participación ciudadana (Archivo general municipal, 2002, pp. 43-53).

Sin embargo, en el periodo del edil Enrique Doger Guerrero (2005-2008) no se registraron datos relevantes. Solo encontramos que al inicio de su trienio, había 12 consejos ciudadanos, tales como: 1) de cultura, 2) de los derechos de los animales, 3) de desarrollo urbano, 4) de ecología, 5) de educación, 6) de grupos vulnerables, 7) de obras y servicios públicos, 8) de protección civil, 9) de Salud, 10) de seguridad pública, 11) de turismo, 12) de vialidad y transporte.

Posteriormente, en el 2006, se reactivó el consejo ciudadano de deporte y a su vez se crearon los consejos ciudadanos del centro histórico y patrimonio edificado, y el de juventud; en el año 2007



se creó el consejo ciudadano de desempeño gubernamental, con lo que sumaban un total de 16 consejos ciudadanos, los mismo que se mantuvieron en el trienio de la alcaldesa Blanca Alcalá Ruiz (2008–2011), conservando la misma estructura según el Código Reglamentario Municipal de Puebla (COREMUN).

En el gobierno de Eduardo Rivera Pérez (2011–2014), se crearon únicamente dos consejos ciudadanos más: consejo ciudadano de derechos humanos y equidad de género; creado el 23 de septiembre 2011, y el consejo ciudadano de discapacidad; instituido el 10 de agosto de 2012.

A continuación se presenta, el cuadro de los consejos ciudadanos creados a partir de 2005 al 2014 en el municipio de Puebla.

Cuadro 3 · Consejos Ciudadanos del Municipio de Puebla 2005-2014

Enrique Doger Guerrero 2005 - 2008	Blanca Alcalá Ruiz 2008 - 2011	Eduardo Rivera Pérez 2011 - 2014
1 Cultura	1 Cultura	1 Cultura
2 Derecho a los animales	2 Centro Histórico y Patrimonio Edificado	2 Centro Histórico y Patrimonio Edificado
3 Desarrollo Urbano	3 Deporte	3 Deporte
4 Ecología	4 Derecho a las animales	4 Derecho a las animales
5 Educación	5 Desarrollo Urbano	5 Desarrollo Urbano
6 Grupos Vulnerables	6 Desempeño Gubernamental	6 Desempeño Gubernamental
7 Obras y Servicios Públicos	7 Ecología	7 Ecología
8 Protección Civil	8 Educación	8 Educación
9 Salud	9 Grupos Vulnerables	9 Grupos Vulnerables
10 Seguridad Publica	10 Juventud	10 Juventud
11 Turismo	11 Obras y Servicios Públicos	11 Obras y Servicios Públicos
12 Vialidad y Transporte	12 Protección Civil	12 Protección Civil
13 Deporte	13 Salud	13 Salud
14 Centro Histórico y Patrimonio Edificado	14 Seguridad Publica	14 Seguridad Publica
15 Juventud	15 Turismo	15 Turismo
16 Desempeño Gubernamental	16 Vialidad y transporte	16 Vialidad y transporte
		17 Derechos Humanos y Equidad de Genero
		18 Discapacidad

FUENTE: Elaboración propia con base en el archivo de los consejos ciudadanos 2013.



Estructura institucional de los consejos de participación ciudadana

Los consejos ciudadanos de Puebla están integrados por representantes de instituciones educativas, colegios de profesionistas, organismo empresariales y de servicios. De acuerdo con el marco legal de 2001, la Ley Orgánica Municipal en el artículo 191, señala que el ayuntamiento convocará a la sociedad para que se integre a los consejos de participación ciudadana de manera enunciativa y no limitativa en los siguientes consejos: 1) de salud, 2) de educación, 3) de turismo, 4) de ecología, 5) de agricultura y ganadería, 6) de desarrollo indígena, 7) de impulso a las artesanías, 8) de fomento al empleo, 9) de materia de discapacitados y 10) de protección civil. Consejos que en el municipio de Puebla, desde su creación, no se han considerado en su totalidad, algunos de ellos nunca existieron, por ejemplo, el consejo ciudadano de agricultura y ganadería, el consejo de ciudadano de desarrollo indígena, el consejo ciudadano de impulso a las artesanías y por último, el consejo ciudadano de fomento al empleo (ver, cuadro 3).

En cambio, en el COREMUN (última reforma 29 de mayo de 2015), en los artículos 158 y 159, se aclara que los consejos ciudadanos serán aquellos establecidos por la Ley Orgánica Municipal, así como los acordados por el cabildo, teniendo los siguientes:

- Consejo Ciudadano de Salud, sectorizado al Sistema Municipal DIF.
- Consejo Ciudadano de Educación, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana o su equivalente.
- Consejo Ciudadano de Turismo, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo o su equivalente
- Consejo Ciudadano de Ecología y Medio Ambiente, sectorizado a la Secretaría de Medio Ambiente y Servicios Públicos o su equivalente.
- Consejo Ciudadano de Protección Civil, sectorizado a la Secretaría de Gobernación.
- Consejo Ciudadano de Desarrollo Urbano, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas o su equivalente



- Consejo Ciudadano de Obras y Servicios Públicos, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas o su equivalente.
- Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, sectorizado a la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal o su equivalente
- Consejo Ciudadano de Vialidad y Transporte, sectorizado a la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal o su equivalente
- Consejo Ciudadano de Grupos Vulnerables, sectorizado al Sistema Municipal DIF
- Consejo Ciudadano de Cultura, sectorizado a Instituto Municipal de Arte y Cultura de Puebla a o su equivalente.
- Consejo Ciudadano de Deporte, sectorizado al Instituto Municipal del Deporte o su equivalente
- Consejo Ciudadano de Bienestar Animal, sectorizado a Secretaría de Medio Ambiente y Servicios Públicos o su equivalente
- Consejo de Centro Histórico y Patrimonio Edificado, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas o su equivalente
- Consejo de la Juventud, sectorizado al Instituto Municipal de la Juventud o su equivalente
- Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental, sectorizado al Instituto Municipal de Planeación o su equivalente
- Consejo Ciudadano de Derechos Humanos y Equidad entre Géneros, sectorizado al Instituto Municipal de Planeación o su equivalente
- Consejo Ciudadano para la Discapacidad, sectorizado al Sistema Municipal DIF

Consejos que estarán sujetos a los espacios e insumos de las dependencias administrativas correspondientes, según el presupuesto autorizado por el municipio. Además de que su creación, modificación o extinción será por acuerdo expreso del cabildo a propuesta del Ayuntamiento o de la Junta Directiva de los Consejos Ciudadanos.



Estos consejos ciudadanos tienen el propósito de cumplir con los asuntos que le encomiende el presidente en curso.

Actualmente, existen 18 consejos con diferentes temáticas de acuerdo con las necesidades de los actores para el beneficio y desarrollo de la ciudad.

En la estructura institucional, está formada en primer lugar por la Junta Directiva de los Consejos Cuidados, en la cual solo aparecen cuatro figuras representativas: 1) presidente honorario, 2) presidente ejecutivo, 3) los presidentes de los consejos ciudadanos, y 4) el secretario ejecutivo, quienes dirigirán a los Consejos de Participación Ciudadana del Municipio de Puebla (artículo 179). Una de las principales funciones de esta Junta es la de aprobar el plan anual de trabajo general de los consejo con base en el plan municipal de desarrollo (artículo 180).

En segundo lugar, se encuentra la Comisión Ejecutiva de los Consejos Ciudadanos, que estará integrada por el Presidente Ejecutivo de la Junta Directiva de los Consejos Ciudadanos, el Secretario Ejecutivo de la Junta Directiva de los Consejos Ciudadanos, y los Consejeros Presidentes de los Consejos Ciudadana (artículo 192). Comisión que colaborara en la realización de los planes, programa y proyectos desarrollados por parte de los consejos ciudadanos a favor del interés de la sociedad poblana (artículo 191). Además, estará a cargo de vincular a los consejos ciudadanos con las dependencias del Ayuntamiento de acuerdo con la naturaleza de los temas que se aborden (artículo 190).

Por último, la mesa directiva esta formada por el consejero presidente, el cual será elegido por medio del voto entre los miembros de los consejos al que pertenece, -cargo que tendrá un periodo de tres años iniciada la gestión municipal-, al mismo tiempo se asignarán un consejero secretario y uno de vigilancia, propuestos por el propio presidente del consejo ciudadano al que depende (artículos 166, 168 y 169). Además, se señala que cada consejo ciudadano tendrá un máximo de quince y un mínimo de diez consejeros, quienes tendrán un suplente (artículo 161). Los miembros



integrantes de los consejos ciudadanos se renovarán cada tres años, justo antes de iniciar la gestión municipal, considerándose tanto propietarios y suplentes (artículo 162).

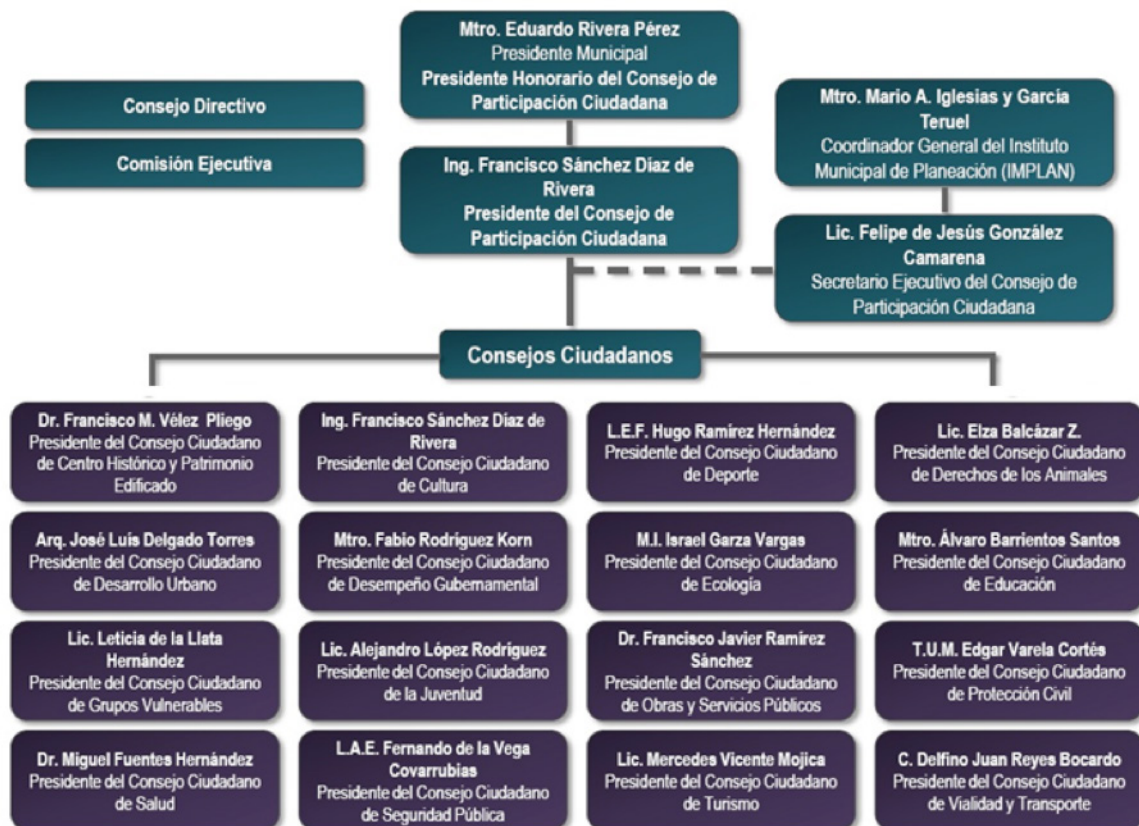
En relación con las funciones de cada uno de los miembros, tendrán atribuciones específicas según la jerarquía que hay dentro de la estructura. Por ejemplo, el presidente honorario podrá proponer una terna entre los Consejeros Presidentes de los Consejos Ciudadanos para que de ella emane el Presidente Ejecutivo de la Junta Directiva y designar al Secretario Ejecutivo, además podrá convocar a sesiones extraordinarias. Asimismo, participará con voz y voto en las sesiones de la Junta Directiva (artículo 181).

Por su parte, el presidente ejecutivo de los consejos ciudadanos podrá convocar, presidir y dirigir las sesiones y todos aquellos actos propios del Consejo de Participación Ciudadana, igualmente deberá de ejecutar las decisiones de la junta directiva e informar anualmente de las actividades de la Junta Directiva durante el mes en que haya entrado en funciones, invitando para ello a los integrantes de los Consejos Ciudadanos, del Honorable Ayuntamiento, funcionarios públicos, así como a la ciudadanía en general. Conocer y transmitir a los integrantes de la Junta Directiva los planes, programas y proyectos del Municipio, remitiendo opiniones al respecto a la Junta de Gobierno del Instituto Municipal de Planeación y deberá de fungir como vocal en la Junta de Gobierno del IMPLAN, etc. (artículo 184).

El secretario ejecutivo participará en todas las sesiones de la Junta Directiva, con voz pero sin voto, además será responsable de integrar los recursos humanos de la estructura administrativa. Asimismo, levantará el acta de las reuniones en donde se establecerán los acuerdos tomados en cada sesión de la Junta Directiva teniendo la obligación de proporcionarlo al Consejero Secretario de cada Consejo Ciudadano. De igual forma, mantendrá comunicación continua con los organismos, asociaciones e instituciones integrantes de los Consejos Ciudadanos y recabará copia de las actas de los Consejos Ciudadanos y notificará a la Comisión Ejecutiva los acuerdos relevantes de las sesiones de los Consejos Ciudadanos. Estas son algunas de sus funciones más relevantes (artículo 188).



Estructura institucional del Consejo de Participación Ciudadana, Puebla 2009 – 2012.



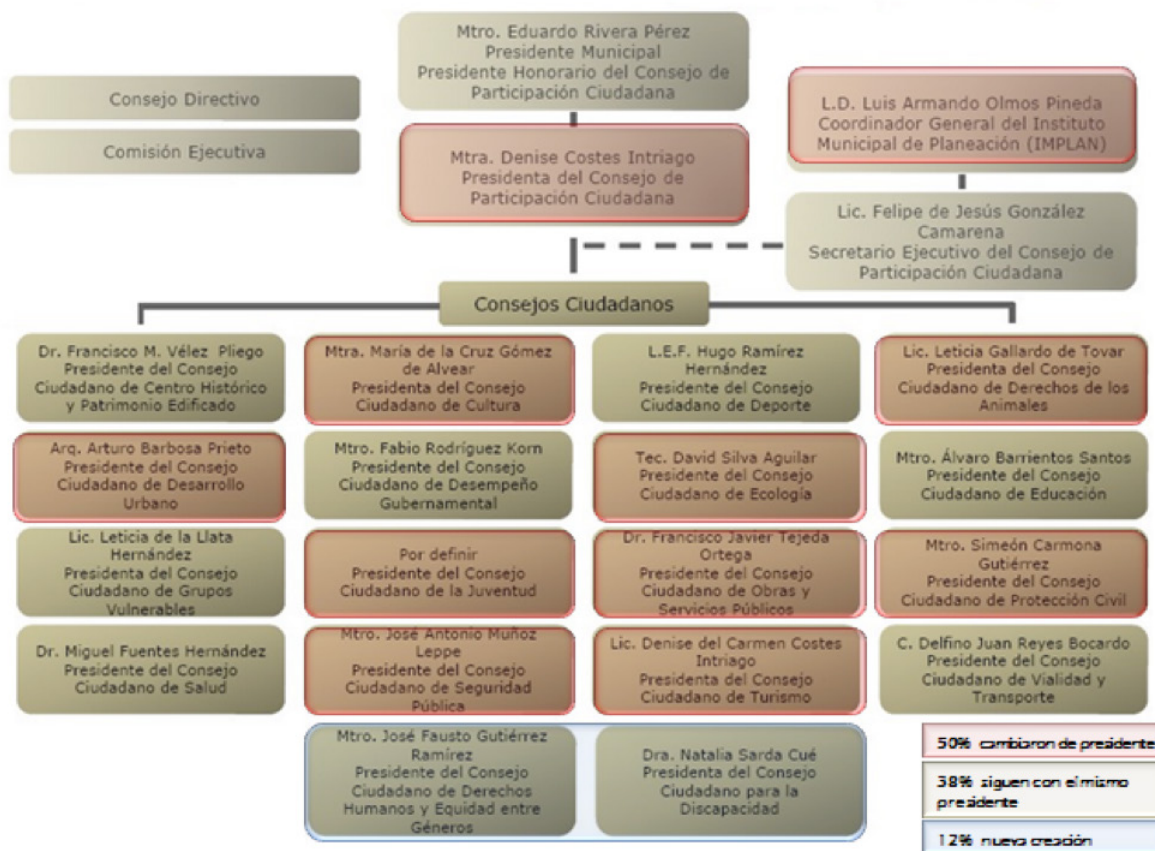
Fuente: pueblacapital.gob.mx. Recuperado en línea el 12 de Febrero de 2011.



A pesar de esta estructura institucional que es cerrada a la participación social, se otorga el derecho para nombrar consejeros principalmente provenientes de instituciones educativas, de colegios profesionales y del sector privado, dándoles la ventaja de conocer y adquirir información relevante sobre los planes que se tienen para la sociedad y el territorio de Puebla, poniendo en situación de desventaja a otras organizaciones para influir en la política pública que se trate. Es decir, en este espacio hay una participación sesgada favorecida por el marco institucional formal. Si las normas formales derivan del autointerés, habrá que ver qué grupos cuentan con más oportunidades de participar, situación que veremos más adelante.



Estructura institucional del Consejo de Participación Ciudadana, Puebla 2012–2015.



FUENTE: Elaboración propia con base en integrantes consejeros, 2013. Recueroado en línea el 7 de febrerp de 2013

En cuanto a la integración de los miembros que conforman la estructura institucional y a la temática de los mismos, se revisará y se renovará cada tres años, precisamente, en el periodo de inicio de una nueva gestión municipal. Por ejemplo, en el gobierno de Eduardo Rivera (2011–2014), se crearon dos consejos de participación ciudadana y al mismo tiempo se cambiaron algunos presidentes de los consejos ciudadanos (ver, Estructura institucional del Consejo de Participación Ciudadana, Puebla 2012–2015).

La frecuencia de las sesiones será de acuerdo con lo establecido en los artículos 177–185 del COREMUN (ver, cuadro 4). Esta programación permitirá que los participantes de estos consejos acudan más preparados a las reuniones, asumiendo con mayor responsabilidad su papel, pues se saben sometidos al escrutinio de cualquier ciudadano que desee asistir a las sesiones. Además de que las actas de las sesiones se ponen a disposición de la ciudadanía oportunamente y con mecanismos de fácil acceso, como es el caso del internet.

Cuadro 4. Sesiones de los Consejos de Participación Ciudadana en Puebla

	SESIÓN		
	ORDINARIA	EXTRAORDINARIA	SOLEMNE
Consejo de Participación Ciudadana	una vez al año	Se efectuará cuando se le solicite al H. Ayuntamiento, teniendo la presencia del 50% de los presidentes de cada uno de los consejos o de los consejeros, dejando a su consideración al Presidente del Consejo de Participación Ciudadana	N/A
Consejo Directivo	cada tres meses	N/A	N/A
Comisión Ejecutiva	una vez al mes	N/A	N/A
Consejos Ciudadanos	por lo menos una vez al mes	N/A	Aquella que reconozca el Consejo Directivo, cuando se instale un consejo ciudadano y sus miembros deban rendir protesta de cumplir y respetar la normatividad municipal.

FUENTE: elaboración propia con base en CORMUN (2012, p. 47)



Las atribuciones de los consejos ciudadanos versan sobre la política por la que fueron creados a partir de la concepción de que son organismos auxiliares del ayuntamiento, y de promoción y gestión social, además de secundar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas aprobados. [Ellos] promoverán la participación social para el beneficio de la sociedad.

De tal forma que los consejos ciudadanos cuentan con las siguientes facultades (artículo 193, COREMUN):

- Realizar estudios y proponer proyectos de planes y programas
- Proponer medidas, sistemas y estrategias de mejoramiento con respecto a la administración Municipal, su organización, las obras y los servicios que prestan
- Recibir y analizar las opiniones de la ciudadanía y de los distintos sectores y organizaciones, interesados en los temas municipales
- Opinar sobre los planes, programas y proyectos que les sean presentados por la administración Municipal
- Coadyuvar en las tareas de asistencia social cuando así se les requiera
- Aprobar el programa anual particular de actividades de cada Consejo Ciudadano con base en el plan de Desarrollo Municipal

En otras palabras, este organismo público solo realizará sugerencias y recomendaciones sobre las actividades y acciones para el mejoramiento de los proyectos o programas ya aceptados.

A partir de este escenario, podríamos decir que este espacio de participación y de gestión urbana es utilizado como una junta de gobierno y a la vez administrativo; pareciera ser que no ha evolucionado y solo sirve como espacio consultivo al reducir los incentivos para participar. Esto tiene que ver también con el tipo de asuntos a tratar, si son accesorios o la parte medular de una política pública.

En este sentido, los consejos de participación ciudadana favorecen a la participación individualizada porque resulta más complejo para el gobierno regular sus intercambios con los



ciudadanos organizados, más aún si se trata de grupos formados de manera autónoma, es decir, que no dependen de su creación y funcionamiento de alguna organización empresarial, eclesiástica, partidista o sindical. El gobierno da formalidad a la participación de ciudadanos individuales, pues aunque proceden de un sector u organización específicos, acuden a los consejos sin calidad representativa real, es decir, sin haber sido electos por los integrantes del sector u organización de origen, sino por designación directa del titular o de funcionarios del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, coincidimos con Villarreal (2009), al señalar que las reglas formales de estos consejos se derivan de un autointerés por parte del gobierno y no son ideadas para favorecer el bienestar social sino a los intereses de los actores públicos, beneficiando de manera desigual a los diferentes sectores de la sociedad poblana.

Modelos de gestión con los que operan los Consejos Ciudadanos

Recordemos que el modelo de gestión con el que surgieron los consejos de participación social parte de la intervención federal con el propósito de lograr un bienestar social por medio de reformas organizacionales que fueran descentralizadas, flexibles, y que dieran la apertura para redes de participación más que de jerarquías, además del cumplimiento en estándares de calidad a través de un enfoque basado en resultados más que en procedimientos y normas. Esto, según Villarreal (2009), con la tendencia de eliminar la uniformidad y la rigidez de los esquemas de administración tradicional, dando la pauta de una atención personalizada al público, que es visto como cliente o consumidor.

En este sentido, estas reformas fueron encaminadas a la reducción del tamaño de los gobiernos y a la aplicación de lineamientos por parte de los actores privados en la gestión pública, lo que permitió el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado.



En un contexto global, el BM a partir del papel de los gobiernos y su relación con la sociedad, determinó “la necesidad de escuchar a los ciudadanos, ampliar su participación y favorecer la descentralización”, mediante la creación de mecanismos e incentivos que reincidan en la participación en asuntos públicos, como mecanismos de consulta y consejos deliberativos que permitan recabar las demandas y puntos de vista de los distintos grupos sociales. Así, el BM, advirtió “que el acercamiento del Estado a los diversos grupos deber ser equitativo, y la atención que preste a unos no debe distanciarlo de otros” (Ídem, p. 419)

Debe de haber apertura en las estructuras gubernamentales hacia el exterior e interior, la primera para que los ciudadanos participen en los procesos de toma de decisiones sobre los servicios que utilizan y, la segunda, para quienes ocupan los puestos de los niveles inferiores en la gestión pública.

Problemas atendidos

Podríamos decir que los problemas atendidos están orientados hacia dos grandes temas: 1) problemas urbanos detectados por los mismos conejeros y 2) de interés político. El primero hace referencia a la opinión directa de los integrantes de cada consejo ciudadano, quienes atienden un tema en específico, exponiendo la construcción del problema, el análisis y la difusión con el propósito de generar propuestas viables de acuerdo con el papel que desempeñan como expertos técnicos para dar soluciones. El segundo punto tiene que ver con el proyecto de ciudad, en el cual, el gobernante decide el uso de este órgano como una inserción institucional, en donde haya un reconocimiento, una autonomía de análisis y pensamiento, además de darle una continuidad y financiamiento por parte del mismo.

En este sentido, en el periodo de Eduardo Rivera (2011 – 2014), se realizaron foros de consulta para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, foros de participación para la elaboración del



Plan Estratégico “Puebla 500”, y algunos talleres para sustentar el Programa de Movilidad Urbana Sustentable. Todo ello, con la finalidad de buscar un diálogo entre la sociedad poblana, el Consejo de Participación Ciudadana y el mismo gobierno, y así lograr la participación proactiva en la planeación urbana del municipio. Y simultáneamente el Instituto Municipal de Planeación fomentaría dicha participación en el seguimiento de la gestión de los planes y programas locales, claro, visto con un enfoque político.

Por ejemplo, la mayoría de los consejos ciudadanos realizaron diversas actividades dirigidas a ciertos problemas que deberían de ser atendidos, solo por mencionar algunos: el **Consejo del Centro Histórico y Patrimonio Edificado** ejecutó entre el 2010 y 2012 la actualización del “*Programa Parcial de Desarrollo Urbano y Plan de Manejo para la Conservación del Centro Histórico de la ciudad de Puebla*”, teniendo la participación de organizaciones no gubernamentales tanto de los barrios y colonias involucradas, así como de universidades y colegios, además de la participación de otras dependencias del gobierno, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra Pública Municipal, cuyos estudios fueron entregados al IMPLAN (Consejo de Participación Ciudadana, 2012, p. 18).

En el año 2011, este mismo consejo realizó una “*reunión técnica de seguimiento y evaluación del marco normativo para el desarrollo de proyectos en la zona de monumentos*” con el objetivo de evaluar proyectos locales y estatales en relación con la zona de monumentos, surgiendo de esta forma, algunas recomendaciones y modificaciones a los proyectos derivadas de la normatividad existente y vigente. Participaron organizaciones no gubernamentales con actividades económicas, universidades, colegios, secretaría de desarrollo urbano y obra pública municipal (*Ídem*, p. 19).

Aunado a ello, se efectuó un foro denominado “*Retos y Perspectivas de Desarrollo de la Zona de Monumentos en la ciudad de Puebla*” para poder analizar proyectos municipales y estatales en relación con la zona de monumentos y recibir propuestas de otros actores privados y sociales (*Ídem*).



Otro foro que se realizó fue “El museo nacional de los ferrocarriles mexicanos y su entorno” en él participaron el propio museo, universidades, El Colegio de Arquitectos del Valle de Puebla, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra Pública, la Secretaría de Economía, y el Instituto Municipal de Arte y Cultura. Presentaron propuestas y recomendaciones relacionadas con su entorno urbano a este equipamiento histórico tan importante para la ciudad (*Ídem*, p. 20).

En agosto de 2011, organizaron otro evento en la Universidad Iberoamericana llamado “Diálogos por la ciudad: Puebla de cara al siglo XXI”, analizándose las propuestas de obra de los gobiernos estatal y municipal. Participaron consejos ciudadanos, organizaciones no gubernamentales con representación vecinal y gremial, universidades y el presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano y Obra Pública del Ayuntamiento, quienes emitieron únicamente recomendaciones (*Ídem*).

Consecutivamente, hicieron una reunión con la representación para América Latina, España y Portugal de la *World Monuments Fund*, con el objeto de analizar las propuestas de obra de los gobiernos estatal y local, y sus implicaciones con respecto de las recomendaciones de carácter internacional en materia de conservación de bienes culturales y urbanos, logrando la participación del consejo del centro histórico y patrimonio edificado, ICOMOS y universidades. Esto originó una estrecha vinculación entre el consejo y la *World Monuments Fund* (*Ídem*, p. 21).

Para finales de ese año, emprendieron el “II foro: el futuro de la movilidad en Puebla” con el propósito de explorar las condiciones que permitan a Puebla tomar un rumbo de desarrollo urbano sustentable, fusionando sus principales vocaciones: histórica, cultural, comercial y turística, mediante las políticas públicas para propiciar un equilibrio entre las vocaciones y su crecimiento urbano. Participaron consejos ciudadanos, organizaciones no gubernamentales con representación vecinal y de actividades económicas, representantes de líneas de transporte, universidades y colegios, y el presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano y Obra Pública, quienes dieron recomendaciones sobre el futuro de movilidad, las cuales fueron entregadas al IMPLAN (*Ídem*).



Otra actividad importante fue la creación de la comisión “*Todos al centro histórico*”, iniciativa que tuvo como objetivo sensibilizar a los niños por medio de un programa de educación social, programa que tuvo sus indicios desde los talleres del Congreso Iberoamericano de Desarrollo Urbano, celebrado en Puebla en 2008. Tuvo varias actividades: “1) función de títeres, 2) 1er concurso de fotografía, 3) visita a Xixitla, 4) derecho a la cultura “Puebla amiga de la infancia”, organizado de manera conjunta con el Sistema Municipal de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), 5) rally cultural en el museo imagina, 6) arqueología industrial, 7) talla de madera, escuela-taller de capacitación en restauración” (*Ídem*, pp. 23-24).

Los programa radiofónicos del consejo por internet no se hicieron esperar, iniciaron el 07 de octubre de 2011 con la participación de “funcionarios municipales, académicos, sociedad civil y representantes de organismos internacionales presidentes de los consejos de participación ciudadana” (*Ídem*, p. 25). Realizaron 44 programas de una hora cada uno, los viernes a través de **www.pueblaprioridad.com**, con la intención de dar a conocer a la sociedad sobre las actividades del consejo y su relación con instituciones para atender parte de la problemática urbana y a la preservación de la zona de monumentos (*Ídem*, pp. 25).

A principios del 2012, este consejo estuvo a cargo de la “*creación de la Comisión para la Participación del Consejo Ciudadano del Centro Histórico y Patrimonio Edificado en la reforma al capítulo XVII del COREMUN*”, con el objeto de hacer algunas precisiones a las funciones de la secretaría de desarrollo urbano y obra pública, particularmente en materia de usos del suelo, coeficientes de ocupación, seguimiento y dictamen con base en los programas vigentes. Además, se abordó el tema del análisis del impacto urbano como parte de los estudios previos necesarios a la autorización de cualquier obra pública o privada, rubro propuesto por la Universidad Iberoamericana. Participaron solamente tres consejos ciudadanos (*Ídem*, p. 22).



En mayo, hicieron la “Presentación de la Guelaguetza en Puebla” dentro del marco de las actividades programadas del 25 aniversario de Puebla Patrimonio, contando con la colaboración y participación del museo nacional de los ferrocarriles mexicanos y el grupo denominado “Resplandor azul de lagunas Oaxaca” (*Ídem*).

Asimismo, crearon la “Comisión de Organización de Actividades Conmemorativas del 25 Aniversario de la Inscripción de la Zona de Monumentos en la Lista del Patrimonio Mundial”, que organizó las actividades siguientes: 1) Taller de integración, 2) Premiación del concurso de fotografía infantil, 3) Exposición de fotografía infantil, 4) Ciclo de conferencias, 5) 2do Encuentro Nacional de Consejos Ciudadanos, 6) Sala lúdica, todos al centro histórico, 7) Muestra cultural, y 8) Propuesta al cabildo para otorgar el “Premio Puebla Patrimonio Cultural de la Humanidad”, con motivo del 25 aniversario de la declaratoria de la UNESCO. De esta forma, el consejo buscó difundir entre la sociedad poblana la importancia de la inscripción de Puebla en la lista del Patrimonio Mundial (*Ídem*, pp. 25-26).

En 2013, se organizó un taller de integración, donde participaron los consejos ciudadanos, la organización gubernamental Foropolis, universidades, El Colegio de Profesionistas, la Comisión de Desarrollo Urbano y Obra Pública, IMPLAN, organismos financieros de vivienda, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra Pública, la Secretaría de Sustentabilidad Ambiental y Ordenamiento Territorial, etc. Con el fin de realizar parámetros técnicos congruentes encaminados a distintos programas y propuestas ejecutadas, (programa parcial, DUIS, conclusiones del taller internacional Les Ateliers), todo ello con el propósito de ordenar y facilitar los diversos instrumentos conforme a la legislación vigente (*Ídem*, pp. 25).

Mientras que el **Consejo de Desarrollo Urbano** en el año 2010 retomó (después de medio año atrás agosto 2009), el tema sobre el “otorgamiento de licencia de construcción de la torre JV sobre la Av. Juárez a cargo de la Segurop”, abordando específicamente información relacionada a los tramites, permisos y licencias de construcción de este equipamiento urbano. Participaron integrantes del mismo consejo, secretarías, colegios profesionales, y universidades (*Ídem*, pp. 43).



En este periodo, se realizó la presentación por parte de la Dirección de Gestión y Desarrollo Urbano Sustentable del proyecto del jardín de la zona de la Capilla de Dolores ubicada sobre el Boulevard 5 de Mayo y esquina con la 12 oriente, donde, los comentarios y sugerencias no se hicieron esperar por este consejo ciudadano (*Ídem*).

Otra actividad que desempeñó este consejo, fue la crítica de los proyectos sobre el “*Centro Cultural Carmen Serdán y Proyecto Ejecutivo del Paseo Bravo*”, apreciación que surge al no respetar las áreas verdes existentes en las zonas, además de generar nuevas circulaciones peatonales, poniendo en evidencia, la autorización por parte del INAH, al no modificar la traza original y conservando los monumentos históricos de las zonas. Participaron consejeros, colegios profesionales, universidades, representantes de colonias y el INAH (*Ídem*).

En este espacio, se desarrollaron diversas exposiciones referentes a “los avances de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla” emitidas por el Dr. Sergio Flores, Subsecretario de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Puebla. Además, se dio a conocer el seguimiento al “Programa de Ordenamiento Ecológico Estatal, a cargo del Lic. Eliú Sánchez del Departamento de Ordenamiento Ecológico de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Incluso, se presentó el “Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable para la conservación y preservación de la zona de Chapulco”, por la Arq. Ma. Elena García Martínez, Subdirectora de Planeación del Ayuntamiento (*Ídem*, p. 43).

Todas estas actividades, desarrolladas en el año 2010, tuvieron como finalidad conocer los diferentes proyectos del Ayuntamiento de Puebla para vislumbrar los cambios de uso de suelo y dictaminar el impacto del desarrollo urbano sobre el territorio poblano.

No obstante, a pesar de la constante participación y difusión que ha buscado este consejo en la sociedad poblana, el reto más preocupante y alarmante es y seguirá siendo la difusión del mismo para crear una concientización entre los participantes sobre la actuación en la toma de decisiones.



Mecanismos de participación

En este organismo de gestión urbana, surge la necesidad de crear formas de relación cualitativamente mejores entre representantes-representados, es decir, existen mayores posibilidades de diseñar formas e instrumentos de participación más eficientes, siendo solo tres los mecanismos o instrumentos que son utilizados (Ziccardi, 2004):

- **Mecanismo de consulta pública** para tomar una decisión, tales como las encuestas o preguntas puntuales en torno de un problema social, a través de medios de comunicación masivos, internet o instrumentos de democracia directa como son el plebiscito y el referéndum.
- **Mecanismo de diseño de políticas sociales**, como son las consulta especializadas en comités o en comisiones de expertos y/o representantes de grupos de interés sobre determinada problemática.
- **Mecanismos de diseño, aplicación y monitoreo de políticas sociales**, como son la planeación estratégica o participativa y el presupuesto participativo.

Tiene mayor incidencia el mecanismo de diseño de políticas sociales, por su propia naturaleza, ya que a través de los expertos que conforman el consejo de participación ciudadana en Puebla, organiza y realiza diversas actividades relacionadas con el tema de la consulta pública, monitoreando de manera irregular, y sometiendo a juicio de la sociedad algunos de los planes o programas autorizados por parte del gobierno.

Desde esta perspectiva, aludimos que el modelo de participación que se propicia en este espacio es más de corte administrativo que político, ya que los consejos son de carácter consultivo y de opinión, y muy esporádicamente, realizan proyectos para planes o programas urbanos, y no están facultados para orientar las políticas públicas.



Los consejeros pueden opinar pero no está en sus manos determinar el perfil ni la orientación de las políticas, porque no está depositado en ellos un mandato de autoridad. Este mando es de la Junta de Gobierno en la que participan muy escasamente. Con base en estas competencias limitadas, los consejos constituyen “espacios públicos débiles” (Fraser, 1997. p. 129) porque en ellos solo se emiten opiniones pero no se decide sobre la orientación definitiva de las políticas.

En conclusión, aludimos que el diseño institucional de los consejos privilegia la participación de grupos directamente interesados en una política pública particular, y no a los habitantes o a la población de un territorio como integrantes de la comunidad política y contribuyentes. Pero esta forma de participación tiene su propio límite: el de actuar en función de los intereses de quienes tienen el poder de decisión.

Es urgente y a la vez necesario que la legislación como Ley Orgánica Municipal y el COREMUN garanticen la equidad, la inclusión y la pluralidad en la conformación y participación de los consejos ciudadanos, ya que los asuntos que ahí se discuten son de interés público, no de particulares. Si se excluye la participación social y se privilegia solo la inclusión de los actores públicos y de expertos, entonces se permite la privatización del espacio público generado con la creación de los consejos ciudadanos.

No obstante, los consejos ciudadanos en Puebla se pueden convertir en una herramienta eficaz para el gobierno, siempre y cuando logren mayor credibilidad en los canales para la gestión de decisiones públicas, impulsando el “pluralismo integrativo” (Cunill, en Villarreal, 2009, p. 21).

Posiblemente, pueda visualizarse este organismo como un canal real de información permitiendo el acceso a la participación social, informando sobre algún tema de interés, por ejemplo, servicios urbanos que son de importancia para el día a día de la sociedad y de temas cotidianos y relevantes como educación, salud, ecología, etc. Todo ello, con la implementación de las tecnologías de la información y de la comunicación y dando la oportunidad de participar a los ciudadanos no organizados en forma alguna y a aquellos que tienen visiones de sociedad alternativa.



3.2.2 INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN – PUEBLA

Los antecedentes del IMPLAN datan de 2007 en la vigésima séptima sesión ordinaria de cabildo, siendo presidente municipal Enrique Doger (2005 – 2008), específicamente en el rubro de asuntos generales, donde se dio a conocer por primera vez en la ciudad de Puebla la propuesta de dicho organismo argumentando que el ayuntamiento, de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal nombrará comisiones permanentes o transitorias para tratar asuntos que le encomienden, actuando con plena libertad y teniendo como objeto el estudio, el análisis y la elaboración de dictámenes y/o propuestas en los distintos ramos de la administración pública establecidos en el Coremun.

En otras palabras, el ayuntamiento podrá crear dependencias y entidades que estén subordinadas directamente, así como fusionar, modificar o suprimir las ya existentes atendiendo a sus necesidades y capacidad financiera, de tal forma que el ayuntamiento decidirá cuales son las funciones y la estructura operacional de esta instancia de gestión urbana.

Este preámbulo fue desarrollado, por el Regidor José Manuel Janeiro Fernández perteneciente al PAN, quien expresó varias consideraciones, entre ellas, que el IMPLAN fuera un organismo descentralizado ya que el fideicomitente sería el municipio, y que además formaría parte de la administración pública paramunicipal, es decir, que tuviera un domicilio legal, que se integrara al patrimonio municipal, que tuviera facultades y obligaciones, que tuviese vinculación con los objetivos y estrategias de los planes de desarrollo municipal, regional, estatal y nacional, según las funciones de este Instituto, y que contara con un reglamento dirigido a sus funciones, actividades y procedimientos correspondientes al funcionamiento del mismo.

Así, este organismo estaría a cargo de un Director General designado por el presidente municipal, pero que la creación de este organismo descentralizado se daría por decreto del congreso del estado.



Además, hizo alusión al papel de la Ley de Planeación considerando que la planeación es un instrumento que sirve a los altos intereses de la sociedad y que debe orientarse a la transformación, fomentando la participación de los sectores económico, social y privado. Y que el ejecutivo del Estado, y los titulares de las dependencias integrantes de la administración pública estatal (diputados del congreso del estado, presidentes y regidores de los ayuntamientos) serán competentes para vigilar y asegurar la implementación del sistema estatal de planeación democrática, quienes identificarán las necesidades y los objetivos de la planeación: estableciendo mecanismo que permitan la formulación, ejecución, financiamiento, información, seguimiento, evaluación y control.

El instituto deberá de impulsar, motivar y promover la participación social en la planeación a través de foros de consulta, donde se darán a conocer los diagnósticos, problemáticas y alternativas para la elaboración de los planes de desarrollo estatal y municipal establecido en la Ley de Planeación para el Desarrollo de Puebla.

Bajo este sustento legal y administrativo para poder crear el IMPLAN, describió la situación urbana de ese entonces, al contar con un crecimiento urbano desmedido que impacta al orden vial, al medio ambiente, en los asentamientos irregulares; siendo puntos medulares en cuanto a su errónea o nula planeación, sin contar con alguna memoria, registro cartográfico y planos urbanos que permitieran un correcto desarrollo urbano de la ciudad de Puebla.

Desde este panorama, se sugirió que hubiese en la ciudad una planeación estratégica integral que permitiera plantear eficazmente el crecimiento urbano con un orden en la aplicación de las políticas públicas urbanas y de servicios, con nuevos instrumentos de participación y organización ciudadana para acercar al gobierno a la gente, estudiando y analizando la problemática de la ciudad de Puebla para establecer soluciones más idóneas para que la participación del ciudadano fuera efectiva y con mayores porcentajes. Además de contar con un sistema de información geográfica al día que permita saber cuál es el potencial de cada zona en la ciudad y generar algunos indicadores



con información confiable y exacta, y de este modo tener una herramienta útil para los planes, programas y políticas que aplique el municipio y así impulsar el desarrollo de la ciudad y de sus habitantes.

El instituto sería un instrumento confiable para hacer procesos de evaluación y gestión con acciones vinculadas en los proyectos para la ciudad en corto, mediano y largo plazo, facilitando el desarrollo y manejo de información de manera sistemática, científica y participativa, identificando temas prioritarios de desarrollo urbano a partir de las condiciones de la población y sus áreas productivas, el cual sería un espacio para organizar y compartir la información útil para la toma de decisiones y para la inversión de los sectores público, social y privado.

Asimismo, sería un organismo con autonomía y de participación ciudadana, es decir, sería un centro de reflexión, investigación y planeación estratégica a largo plazo, una instancia de coordinación y asesoría en materia de planeación, siendo un centro de atención, promotor de la participación y formación ciudadana.

El instituto estaría vinculado con el gobierno Federal y Estatal y la vez, con los cuerpos colegiados, universidades e institutos, red de asesores, organismos nacionales e internacionales, sectores productivos, participación social, etc.

No obstante, ante esta serie de consideraciones, manifestó que tanto los regidores, consejeros ciudadanos e invitados tenían la necesidad de que la ciudad de Puebla tuviese un *Instituto de Planeación Estratégica del Municipio de Puebla* que permitiera ejercitar las acciones en materia de planeación urbana y la creación de políticas públicas, a fin de que impulsara la competitividad, la sustentabilidad y la calidad de vida. Aunado a ello, el Instituto representaría una buena práctica que requiere ser multiplicada en México y que es un organismo científico que impulsara las acciones de la ciudad, en armonía con su territorio y medio ambiente para el desarrollo de la sociedad poblana.



Ante este contexto, se presentó el decreto por el cual se crearía el Instituto de Planeación Estratégica del Municipio de Puebla (IPEMP), con el propósito de someterlo a consideración del Honorable Cabildo, y fue estructurado en seis capítulos; 1) de la naturaleza y objeto, 2) del patrimonio del Instituto, 3) de la estructura orgánica y funcionamiento, 4) de la jurisdicción, 5) atribuciones del Instituto y, 6) disposiciones diversas.

Finalmente, el decreto fue aprobado por el presidente en curso y por los regidores integrantes del Ayuntamiento de Puebla el 12 de marzo de 2007.

Paradójicamente, días después se detuvo la instalación del Instituto de Planeación Estratégica del Municipio de Puebla desconociendo cuáles fueron las causas o razones políticas, económicas y sociales que impidieron su apertura. La polémica no se hizo esperar por parte de algunos ciudadanos poblanos, quienes conocían este decreto pues “a tan solo 48 días de que se solicitara la publicación del decreto que crea oficialmente el Instituto de Planeación Estratégica del Municipio de Puebla, la Secretaría de Gobernación no ha respondido a la petición que dará certeza jurídica al organismo ciudadano de consulta” denuncia que fue manifestada por dirigentes de organismo civiles, por representantes de Instituciones Educativas y por consejeros ciudadanos de la ciudad de Puebla (en línea: La jornada de Oriente 10/05/2015). Dichos organismos argumentaban que de acuerdo con la opinión de especialistas los Institutos de Planeación se han vuelto una herramienta de apoyo de los ayuntamientos para cumplir con los objetivos de desarrollo en los tres niveles de gobierno, a tal grado que se tienen en operación 33 organismos en el país. A ello agregaban que con la participación ciudadana representada en los institutos de planeación sería posible democratizar, y enriquecer el desarrollo del territorio, así como el bienestar.

Pero las opiniones por parte de los expertos en la materia de planeación, específicamente en Puebla, son nulas ante los medios de comunicación, nos referimos a que no hay un documento oficial o algún sitio web, que mencione puntualmente cuáles fueron las causas por las cuales el gobierno frenó la creación del IMPLAN.



Este intento fallido por parte de los actores involucrados en Puebla como primer ejercicio planeación participativa a nivel nacional, como producto de una extensa investigación y reflexión sobre los temas urbanos, provocó que los actores públicos y en grupos técnicos de planeación local iniciaran la búsqueda de nuevos planteamientos y recursos que permitieran revitalizar los medios para la gestión y solución a la problemática urbana basada en la experiencia exitosa de otros países.

Desde esta perspectiva, se sabe por nuestras entrevistas realizadas en este estudio, que algunos Consejeros de Participación Ciudadana aluden que esta praxis fue bloqueada por intereses políticos y personales por parte del presidente en turno, ya que fue una propuesta dirigida por el partido al que pertenecía. Aunado a que la naturaleza de este instancia obedecía a ser un organismo de consulta ciudadana y el involucramiento directo de los consejos ciudadanos, por tal motivo “Doger lo estructuró de tal manera, que el IMPLAN no fuera parte de los consejos ciudadanos, sino los consejos parte del IMPLAN – modificando todo- convirtió al IMPLAN en una oficina de gobierno, en vez de una instancia ciudadana” (*Entrevista realizada el 13 de febrero de 2015*).

A pesar de que algunos regidores, académicos (BUAP, UPAEP e Ibero) y consejeros ciudadanos, presentaron esta propuesta de mejoría en el ejercicio y la orientación de la planeación urbana, con apertura al diálogo entre los diferentes actores para atender, resolver y dar seguimiento a los problemas urbanos de Puebla, a través de grupos interdisciplinarios y coordinados, con nuevas condiciones metodológicas en la planeación cuyo propósito era impulsar una nueva generación de actores públicos en los procesos de gestión urbana, ante un gobierno con falta de una visión de futuro y sin contextualizar lo que pasaba a su alrededor, refutó dicha propuesta para la creación del IMPLAN.

No obstante, en el periodo de Blanca Alcalá (2008-2011), se mantuvo la idea de darle continuidad a la propuesta de crear el Instituto Metropolitano de Planeación Municipal de Puebla, desde una visión metropolitana con el fin de analizar y crear estrategias para el crecimiento urbano a mediano



y largo plazo, asociando a los municipios conurbados para hacer planeación estratégica. Esto, en el marco de la Reunión de la Subred Mexicana del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano celebrada en noviembre de 2010 en la ciudad de Puebla. Asimismo, la alcaldesa mencionó que el Instituto tenía como objetivo ser una instancia que “promueva el asociacionismo municipal voluntario con capacidad de interlocución y toma de decisiones”. Y que este organismo debería de ser capaz de generar espacios de acuerdos entre los municipios bajo las “líneas estratégicas para su implementación, la valoración técnica, política y social, y la identificación de oportunidades para fortalecerlo, así como la realización de consultas con expertos en la materia” (*Recuperado en línea: Cambio el 9 de mayo de 2015*).

Aunado a ello, expresó que este tipo de figura sólida debería de ir más allá de los mandatos y partidos políticos. Propuesta que debería de ser presentada para la próxima administración para que consolide la formación de este instituto, por lo que indicó que haría llegar esta propuesta a Eduardo Rivera Pérez y a Rafael Moreno Valle, “... el proyecto servirá para las futuras generaciones para que puedan tomar decisiones y encuentren el camino mucho más accesible para realizar un diseño metropolitano, y tener un municipio en donde puedan construirse y discutir temas de agendas colectivas” (*Ídem*).

Y nuevamente, pareciera ser el mismo escenario, cuando los intereses políticos son el principal obstáculo para llevar acciones en beneficio de la sociedad, solo que en este caso las buenas intenciones se hicieron presentes por parte de la presidenta al señalar que desde “un inicio de su administración hubo siempre la inquietud de poder revisar la propuesta que existía y que no había prosperado en el propio Congreso del Estado por muy diversas razones, y en todo lo que coincidíamos es que era necesario explorar y primero revisar las experiencias de otros institutos y después explorar la figura que resultara atractiva” (*Ídem*).



Por fin, el 2 de mayo de 2011, se crea de manera formal el IMPLAN, a cargo de Mario Iglesias García Teruel, siendo el coordinador de este organismo descentralizado. Al mismo tiempo, la Junta de Gobierno aprobó el reglamento interno del IMPLAN (reglamento que aún sigue vigente), el plan anual de trabajo de esta instancia así como las estrategias para colaborar con otras dependencias municipales durante el trienio del edil Eduardo Rivera. En esta situación Rivera manifestó que “la creación del IMPLAN es una oportunidad histórica para impulsar el desarrollo sustentable de la ciudad, a través de la vinculación estratégica e institucional que permitan alinear las acciones locales con el estado y la Federación”. Además hizo notar “que la urgencia y necesidad del IMPLAN era una petición de la ciudadanía que tenía muchos años sin concretarse “(Recuperado en línea: intolerancia, el 15 de mayo de 2015).

Por su parte, Iglesias señaló que este organismo se distinguiría por establecer políticas públicas viables, priorizando la satisfacción de la ciudadanía, además de traducirse en un espacio abierto donde la sociedad y autoridades estén en constante diálogo en torno al desarrollo del municipio.

Fue así como inició el quehacer de esta instancia, con una buena perspectiva de lo que se desea lograr en el territorio de Puebla pero sus acciones fueron cambiando en el transcurso del tiempo, como lo iremos desarrollando más adelante.

En junio de 2011, en reunión con la Junta de Gobierno del IMPLAN el presidente Rivera planteó que el banco de proyectos de esta instancia se realizaría con base en los conocimientos de los expertos en la materia y que además sería de acceso público “con el propósito de fortalecer la participación de universidades, colegios, asociaciones y los propios ciudadanos” (en línea: puebla on line el 15/ mayo/2015). Afirmó que era fundamental conocer la opinión de los rectores, exalcaldes, diputados y legisladores para integrar un banco de proyectos amplio que considere planes anteriores y nuevas estrategias.



En noviembre del mismo año, se inauguraron las oficinas del IMPLAN -ubicadas en el interior del paseo de San Francisco en el Barrio de El Alto-, dando a conocer de manera oficial por el edil Rivera que el IMLAN sería un espacio donde se trabajaría para el desarrollo de estrategias que ayudaran a promover el desarrollo sustentable y el crecimiento ordenado de la ciudad de Puebla.



Edil Rivera acompañado por los ex alcaldes de la ciudad de Puebla, Paredes Moctezuma e Hinojosa Rivero, y de otros actores reconocidos.



Iglesias recorrió las nuevas instalaciones del IMPLAN acompañado con el Edil, donde albergarán a los 16 consejos de participación ciudadana.

Además, se dio a conocer que el IMPLAN desarrollaría 25 proyectos de la cartera de obras realizadas en la ciudad, la mayoría de ellas consistirían en la construcción de puentes viales, gimnasios al aire libre y un centro acuático con un monto de 1 mil 300 millones de pesos, al mismo tiempo se pretendía realizar el “Plan Estratégico, Puebla 500”, con el objetivo de iniciar la consolidación del trabajo que establecerá los planes a mediano y largo plazo en beneficio de los habitantes del municipio. Es decir, se proponía un instrumento rector en materia de gestión y de planeación urbano territorial en donde se concentraran las estrategias que permitieran a los próximos gobiernos municipales implementar una visión compartida para dar continuidad a los proyectos gubernamentales (Recuperado en línea: Puebla On line el 25 de agosto de 2014).

El coordinador del IMPLAN mencionó la importancia que tiene este plan ya que tomaría en cuenta la participación de todos los actores que puedan trabajar en beneficio de la ciudad, mediante la implementación de foros, diálogos ciudadanos, encuestas, planes estratégicos de gobiernos anteriores y actualizaciones, esto para establecer lineamientos hacia una visión hacia los 500 años de la fundación del territorio poblano.

Posteriormente, en ese mismo mes, como parte de las actividades para realizar este nuevo proyecto, “Plan Estratégico, Puebla 500”, se invitó a colaborar al Lic. Félix Sasín, estrategia proveniente de Zaragoza, España. Y como conferencia magistral se presentó “El derecho a la ciudad” por el Dr. Enrique Ortiz, en ambas presentaciones se mencionó la importancia de implementar una estrategia que buscaría la estabilidad en la planeación urbano territorial involucrando la participación de los actores. Aclarando que cada uno de ellas con dientes enfoques y escalas territoriales.

En el periodo de Mario Iglesias como coordinador del IMPLAN (mayo de 2011 a abril de 2012), mantuvo la idea de socializar los proyectos con organizaciones civiles, universidades y especialistas, realizados de manera coordinada y corresponsable con estos actores para que ellos también definieran la planeación que se había hecho (lado b.com.mx en línea: 19 de febrero de 2012).

Aunado a la inquietud de Iglesias de conocer de viva voz lo que pensaban otros sobre los procesos de planeación en la ciudad de Puebla, principalmente, de los actores sociales, públicos y privados, también tuvo acercamiento con el IMPLAN de León “por ser el de mayor experiencia en el país, puede aportar diversas practicas exitosas para llevar a cabo en la planeación de Puebla” (Implan León, en línea: 25 de noviembre 2012).

En ese mismo periodo se dio a conocer de manera oficial que el IMPLAN entre otros proyectos, analizó fue la redensificación del Centro Histórico, y la ocupación de espacios subutilizados dentro de la mancha urbana y el ordenamiento de la ciudad que frenara la expansión hacia el sur (Ídem).



En abril de 2012, toma la coordinación Luis Armando Olmos Pineda, quien estuvo a cargo de la Dirección de Planeación Estratégica en el periodo de Iglesias. En julio de ese año, Olmos se reunió con el IMPLAN de León para informarse cuál sería la nueva tendencia o rumbo de estas instancias, informándose que el Consejo Directivo participaría de la ciudadanía, y lo que se pretendía era involucrar a diversos actores de la sociedad en el rubro de la planeación urbano territorial (frente a frente puebla.com, en línea 27 abril de 2014). Lo que se traduciría en mantener y seguir en comunicación con los Consejos Ciudadanos de la ciudad de Puebla en las instalaciones del propio IMPLAN Puebla.

Después de un año, en junio de 2013, Olmos se reunió con los presidentes municipales que forman la zona metropolitana de los municipios de San Gregorio Atzompa, San Pedro Cholula, Cuautlancingo y Amozoc con el propósito de realizar una agenda de actividades dirigidas a fomentar y diseñar políticas públicas para erradicar parte de la problemática por la conurbación de estos territorios, abordando temas de cartografía, planeación urbana y desarrollo urbano.

Un mes después el IMPLAN, organizó el taller de ciclociudades, taller que surgió del convenio de colaboración con el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), con el fin de promover el desarrollo de una movilidad sustentable a través de políticas integrales. Ya que el ITDP facilitaría las herramientas al gobierno al implementar a Puebla como una ciudad cicloinclusiva, el IMPLAN se dio a la tarea de realizar el Plan de Movilidad Urbana Sustentable, el cual contiene un sistema de transporte no motorizado y sustentable, peatonalización y mejoramiento de la accesibilidad para las personas con discapacidad (Recuperado en línea, Periódico central: 10 de septiembre de 2013).

En septiembre de 2013, el IMPLAN da a conocer la propuesta de red ciclista del municipio de Puebla y el proyecto de accesibilidad universal en relación con la Red Urbana de Transporte Articulado (RUTA), señalando que el gobierno municipal firmó convenios con asociaciones, a fin de promover el desarrollo de una movilidad sustentable para el municipio de Puebla.



Posteriormente y con la nueva administración del edil José Antonio Gali Fayad (2014-2018), se cambió nuevamente el representante del IMPLAN. En marzo de 2014 se dio a conocer que Luis Fernando Graham Verver sería el nuevo coordinador del IMPLAN. El alcalde destacó la importancia del IMPLAN para definir las directrices de crecimiento ordenado, desarrollo sustentable y planeación (Recuperado en línea: Milenio, 7 de abril de 2015).

En abril, Graham anunció que el Plan Municipal de Desarrollo contaba con un avance del 85%, manifestando que los ejes principales de este plan eran cinco: bienestar social y servicios públicos; estabilidad económica y empleo; desarrollo urbano sustentable y crecimiento metropolitano; protección y tranquilidad para todos, y buen gobierno, abierto y de resultados. Instrumento que está dirigido a realizar acciones de gobierno, principalmente buscando el bienestar equitativo de género y un gobierno abierto.

Asimismo, resaltó que en el último foro de consulta para la conformación del plan municipal más de 6 mil poblanos participaron con opiniones, comentarios, propuestas y sugerencias aludiendo que “planear correctamente significa aplicar conocimientos, habilidades y técnicas para resolver los problemas municipales, a través de la cooperación, participación y corresponsabilidad” (Recuperado en línea: Milenio, 3 de diciembre de 2014).

En el mes de mayo de 2014, el consorcio universitario formado por instituciones privadas por la UDLAP, Ibero, Tec de Monterrey, UPAEP, Madero, Anáhuac e IEU, planteó que el IMPLAN debería de evolucionar a un organismo metropolitano para un mejor y mayor desarrollo del territorio con la creación de políticas de inclusión que impactaran en la sociedad y seguir manteniendo vínculos entre las autoridades, las instituciones educativas de educación superior y la población, por lo que consideró que el tema de la seguridad debía de ser prioridad para esos tres sectores. “Se trata de generar nuevas propuestas entre el gobierno, universidades y ciudadanía en conjunto” (Recuperado en línea: El Sol de Puebla: 18 de abril de 2015).



En junio, el IMPLAN inició el proceso de sensibilización con la sociedad presentando el proyecto de estacionamiento digital, proyecto que tuvo como objetivo elevar el orden vehicular, ampliar la disponibilidad de aparcamiento en la vía pública y garantizar la seguridad de los ciudadanos, diseño que formaría parte de una serie de obras integrales, enfocadas a mejorar la movilidad urbana de la ciudad de Puebla. Ante esta situación, el coordinador del IMPLAN señaló que las encuestas realizadas revelaron que el 48.5% aceptó este proyecto. Además, acentuó que “... el gobierno municipal, su tarea es y será escuchar a los ciudadanos para construir acuerdos que propicien el desarrollo sustentable” (Recuperado en línea: Puebla On Line, 10 de octubre de 2014).

En marzo de 2015, Graham indica que más del 50% de los 500 proyectos que tienen el ayuntamiento de Puebla serán cancelados debido al recorte presupuestal de la federación y a la falta de sustento metodológico para su ejecución, solo se ejecutarán obras de infraestructura como ciclovías, pavimentación de calles, regeneración de espacios, entre otras, sin embargo, se irán realizando gradualmente durante este año y el 2016. Señaló que el IMPLAN está en constante movimiento por lo que el banco de proyectos se irá alimentando pausadamente por la propia dinámica del ayuntamiento (Recuperado en línea: centralct, 6 de agosto de 2015).

Y en septiembre de este año, el coordinador del IMPLAN anuncia que el parque lineal cuenta con un avance del 85%, en los 4.8 km que cruzará por las vialidades de la 14 sur, 31 oriente y el bulevard 5 de Mayo “... obra que ha sido elaborada por lineamientos oficiales para la convivencia sin problemas entre ciclistas y automovilistas”, señalando que en este recorrido del parque lineal no está contemplado hacer cambios en sentidos viales. Además esta obra de infraestructura parte del nuevo modelo de movilidad no motorizada, esperando que sea aceptada por la ciudadanía como en la vía Atlixcayotl (Recuperado en línea: e-consulta.com, 28 de septiembre de 2015).

Como hemos podido observar en este recorrido sobre algunas de las acciones que ha desarrollado el IMPLAN desde su creación en el 2011 hasta la actualidad en 2015, son acciones que a pesar de que



surgen como propuestas para el mejoramiento de la calidad de vida para el habitante y el usuario de la ciudad de Puebla, no han podido incidir en el buen quehacer del gobierno ni mucho menos en las necesidades generales de la sociedad.

Es evidente que hay un esfuerzo por esta instancia por realizar proyectos urbanos, e instrumentos de desarrollo urbano que propicien un ordenamiento territorial, sin embargo, aún es latente la visión unilateral y simplificadora por parte del gobierno al realizar y ejecutar obras bajo un interés propio, sin lograr objetivos claramente definidos sustentados en un instrumento de lo que se pretende hacer desde la perspectiva de lo que es posible hacer, en otras palabras, no hay un proyecto de ciudad que justifique estas acciones.

Es lamentable, que desde su creación se habló de poner en disposición de la sociedad el banco de proyectos que se generaría en este organismo, hecho que sucedió hace unos cuantos días (información muy sintetizada). La consulta pública como mecanismo de participación social para sustentar o justificar proyectos y programas aún es insuficiente ya que esta instancia solo maneja porcentajes pero sin mencionar un número real de los participantes como dato público.

Por otro lado, es claro, que el proceso de estas acciones están incompletas y que en ningún momento encontramos algún resultado concreto y de continuidad, dejando en expectativa la aceptación de estas acciones por los actores.

No obstante, hay una latente preocupación por parte de las instituciones educativas de nivel superior por conocer y colaborar en las actividades desarrolladas por el IMPLAN en proyectos específicos, teniendo mayor acercamiento en los últimos dos años.

Bajo esta perspectiva, uno de los retos principales del IMPLAN en materia de participación social sería tener una estructura colegiada, en la que participen asociaciones civiles, instituciones educativas, y los sectores privado y público, con el propósito de contar con más elementos para que



el proyecto o visión se realice en un largo plazo y se cumpla al margen de los cambios de gobierno, y se fomente un diálogo constante y proactivo buscando siempre el beneficio de los habitantes y de los usuarios de la ciudad de Puebla.



3.1.1 OBSERVATORIOS URBANOS DE PUEBLA

El tema de la planeación estratégica ha cobrado importancia a nivel global. Cuando una sociedad establece una dirección, objetivos y metas claras y cómo lograrlas, tendrá mayor probabilidad de avanzar en la forma correcta y de manera eficiente al integrar la opinión de los distintos actores urbanos sobre un territorio.

Contradictoriamente, no solo en la ciudad de Puebla, sino a nivel nacional, esta planeación estratégica o participativa no ha tenido relevancia, ya que la sociedad no participa de manera conjunta, transparente y en un esquema de consenso, al no ver un rumbo claro, ni estrategias, ni prioridades, la construcción de la ciudad se vuelve simplemente un juego de azar para la sociedad, no para el gobierno.

No obstante, es necesario idear la ciudad, es decir, establecer qué caminos hay que seguir para alcanzar metas que orienten a construir el futuro con mayores posibilidades de éxito hacia una participación social. Para ello, debe acompañarse de una atenta observación de las condiciones de vida y de la situación existente del territorio, ya que un apto diagnóstico de la situación será el punto de partida para la planeación y evaluación de las políticas públicas.

A partir de este contexto, en el año 2000, con la declaración del milenio específicamente en la meta 11, indica que “...para el año 2020 se deberán mejorar sustancialmente las condiciones de vida de por lo menos cien millones de habitantes de asentamientos precarios”. En México, mediante un acuerdo celebrado entre el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNO-HÁBITAT) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en noviembre de 2003, cuando la SEDESOL se comprometió a incorporarse a la red GUONET por medio de los observatorios urbanos como elementos para la instrumentación de la Agenda Hábitat para la superación de la pobreza urbana con el propósito de generar información clave para el análisis, monitoreo y toma de decisiones en materia de planeación urbana y desarrollo local (Garrocho et al, 2008, p. 50).



Hay que aclarar que la SEDESOL, en el ámbito de las políticas sociales y de ordenamiento territorial, ya había “identificado como una problemática para los diseñadores de políticas públicas territoriales y los investigadores (...) la carencia de indicadores unificados de evolución de los procesos urbanos”. Por tal motivo, la SEDESOL promovió la constitución de las Agencias Hábitat y los Observatorio Urbanos, estos últimos considerados como brazos técnicos para fortalecer las capacidades institucionales y como espacios de transformación de la sociedad encaminada a los procesos de planeación participativa. Esto vendría a resolver parte de su problemática detectada por Sedesol. (Vélez, 2009).

Esto propició la colaboración de expertos en lo urbano, quienes plantearon la creación de un Observatorio Urbano pero de carácter metropolitano en Puebla con el propósito de crear un espacio de encuentro interinstitucional y multidisciplinario, cuya misión esencial sería apoyar los esfuerzos académicos de investigación, formación de recursos humanos y capacitación, orientados a constituir una herramienta virtual de información, comunicación y difusión de trabajos de investigación relacionados con la problemática regional y urbana, además de la construcción de indicadores urbanos bajo una visión estratégica sobre el territorio.

Dicha propuesta surgió de la colaboración y la experiencia obtenida entre los gobiernos de Puebla y Tlaxcala, Sedesol y de los catedráticos e investigadores provenientes de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), Universidad Iberoamericana (UIA), Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), Universidad Popular del Estado de Puebla (UPAEP), Universidad Mayor de San Simón Cochabamba Bolivia (UMSS), quienes habían elaborado el Programa de Ordenamiento Urbano de la Conurbación Puebla-Tlaxcala (Vélez, 2010).

Fue así como el Observatorio Metropolitano de Puebla se formó con actores claves interesados en el desarrollo de la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala teniendo como sede el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Sin embargo,



la reanudación de los poderes ejecutivos estatal y federal en 2005 y 2006 propició que apoyo de la Sedesol Federal, por lo menos el logrado, claudicara (Ídem).

Esto no impidió que el Observatorio siguiera con sus objetivos, metas y alcances, por lo contrario, como lo señala Vélez se desarrollaron herramientas de participación y comunicación para fortalecer los propósitos de este organismo. Desde 2010 a la fecha, el observatorio está al resguardo de un grupo de académicos e investigadores del mismo instituto educativo (CA. Sociedad, Ciudad y Territorio) en donde se realizan diversos estudios a nivel local y metropolitano, de donde se alimenta de manera directa el observatorio.

En cambio, el Observatorio Urbano Local de Puebla está dirigido por un grupo de profesores, investigadores y estudiantes de la BUAP, específicamente de la Facultad de Arquitectura y Economía, y de El Colegio de Puebla así como de una organización civil (el Colegio de Urbanistas y Planificadores de Puebla CUPPAC), quienes se sumaron para la operación del segundo observatorio urbano. Iniciativa que comenzó en julio de 2008, y “... concretándose en 2009 con el apoyo del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla” (Ruiz, en: Cabrera et al, 2009, p. 220).

La primera etapa de trabajo de este observatorio consistió en el monitoreo de los indicadores establecidos por ONU-Hábitat, según las adecuaciones realizadas por la SEDESOL, cumpliendo de esta forma con los lineamientos propuestos por la Red Nacional de Observatorios Urbanos Locales de la SEDESOL. Así, la construcción de estos indicadores permitieron ubicar las condiciones de la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala respecto de las metas de la Agenda Hábitat; identificando “... la situación de cada municipio que integra la zona metropolitana respecto al mismo indicador” logrando un análisis en dos escalas: local y metropolitana.

Además, el estudio presentado por parte del OUL-Puebla sobre indicadores fue acompañado de un resumen acerca de la estructuración metropolitana con la finalidad de dar a conocer los aspectos que propician la conformación de esta zona; en un segundo apartado se habla de los resultados



obtenidos a través del monitoreo de indicadores y en un tercer apartado “... una serie de reflexiones emitidas (...) de las experiencias obtenidas durante la instauración del observatorio”, de tal forma que esta investigación fue presentada a la SEDESOL (Ídem, p. 220).

A mediados del 2011, el observatorio local sufre una reorganización dentro de su estructura organizacional y en su funcionamiento debido a la falta de comunicación y la incompatibilidad de intereses entre los colaboradores del mismo, aislándose de este organismo la Facultad de Arquitectura y Economía. Posteriormente, este observatorio buscó el acercamiento y asesoría del observatorio de Veracruz, pero en la actualidad no tenemos información de esta instancia.

Por otro lado, cabe resaltar que estos dos observatorios constituían un esfuerzo prometedor y sin precedentes en Puebla, para entrar en un nuevo paradigma de hacer planeación y gestión urbana que fuese más técnica, transparente y participativa. Sin embargo, después de una década de haberse creado el Observatorio Metropolitano y a cinco años de la instalación del OUL-Puebla, los avances de estos dos organismos son insuficientes, y podemos decir que como proyectos lanzados por el sector público, podrían quedarse en buenas intenciones. Para vislumbrar este punto, hemos decidido indagar sobre la estructura, además de hacer una comparación cualitativa y cuantitativa con otros observatorios nacionales, los cuales fueron visitados en el sitio o se les aplicó una entrevista en 2012, con la intención de conocer cómo se lleva a cabo la participación social para la toma de decisiones respecto de las tendencias actuales de planeación urbana y el ordenamiento territorial en nuestro país (ver Anexo I).



Estructura de los Observatorios Urbanos en Puebla

Los observatorios urbanos presentan diversas tipologías de acuerdo con su estructura, que se pueden clasificar conforme a su origen, su campo de acción, su ubicación, su visión o enfoque, sin dejar a un lado su estructura operacional desde los sectores que lo conforman, el plan de trabajo, el financiamiento y la contribución en la planeación.

Por su origen, en la primera etapa de 2004 a 2006, la SEDESOL buscó que las Agencias de Desarrollo Urbano incluyeran en su estructura Observatorios Urbanos, diferenciados conforme al tema de interés ya fuese como desarrollo urbano, violencia social y de género, de criminalidad, etc., y que deberían de “funcionar como brazos técnicos que auxilien a los tomadores de decisiones en la planeación y puesta en marcha de proyectos de desarrollo de las localidades” (Frausto en: Garrocho et al., 2008, p. 98). En el caso de Puebla se registraron 7 Agencias de Desarrollo Hábitat y un único observatorio urbano.

De tal forma, que el observatorio metropolitano surgió bajo el interés de desarrollar un “proyecto de constitución de las agencias hábitat de la zona metropolitana de la ciudad de Puebla, así como del observatorio urbano que forma parte de las entidades especializadas en apoyo técnico de las propias agencias de los gobiernos municipales, estatales y federales” (Vélez, 2004, oficio no. 583/04).

En este sentido, el observatorio metropolitano de Puebla formó un equipo sólido y experimentado, integrado por investigadores de la UDLAP, la UPAEP, la UIA, así como por unidades académicas de la BUAP como las Facultades de Arquitectura y Economía, con el propósito de integrar un equipo altamente competente frente a los problemas urbanos “sin descartar la inclusión de nuevos académicos con perfiles similares para el fortalecimiento de los grupos de trabajo” (*Ídem*).

En ese entonces, tal como alude Topelson, “las Agencias de Desarrollo Urbano y los Observatorios Urbanos, fueron definidos como instancias de interés público y beneficio social”, que apoyarían



y realizarían actividades de planeación, promoción y gestión urbana para impulsar iniciativas y prácticas de desarrollo social, además fungirían como “instancias dedicadas al análisis de los problemas sociales y urbanos”; realizando reformas legales y formulación de proyectos y de políticas públicas, de tal forma que los observatorios urbanos definirían los indicadores y recolectarían información para medir y dar seguimiento a las condiciones urbanas y al desempeño de las políticas territoriales (en: Sedesol, 2011, p. 7).

En una segunda parte, en 2005, las condiciones en las que surgieron los demás observatorios urbanos fueron totalmente distintas, algunos de ellos se crearon del financiamiento facilitado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) con el apoyo del fondo sectorial (ver, cuadro 2, capítulo 2).

Esta situación causó varias dudas, preguntas y reflexiones por parte de los representantes e integrantes de los observatorios que conformaban la red nacional, que van desde cuál era la política con la que se originó esta instancia; por qué desarrollar indicadores propuestos e impuestos por ONU-HÁBITAT y SEDESOL cuando posiblemente no correspondían a la realidad del territorio a analizar; si habría una guía de trabajo específica para los observatorios; si el manejo del observatorio estaría a cargo de la administración municipal o de las instituciones educativas, si habría lineamientos claros para su funcionamiento; cuál es la jurisdicción de los observatorios urbanos; cuál es el vínculo con la sociedad de los observatorios (son independientes, están en la estructura de la Agencia de Desarrollo Hábitat o de los IMPLAN, de las universidades, de alguna dirección municipal, o secretaría estatal); quién coordina los trabajos de los observatorios (un grupo académico, las OGN, algún responsable del municipio o del estado), entre otras cavilaciones, que posiblemente en la actualidad no tengan respuesta o, por lo menos, una propuesta de solución.

Y en una tercera etapa, el Observatorio Urbano Local de Puebla surgió por asignación directa de la SEDESOL en 2009, al entregar los indicadores correspondientes acompañados de un documento



que muestra la situación de la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala y la metodología propuesta y aplicada para cada indicador como resultado de la fusión del Observatorio de Competitividad para el Municipio de Puebla Fomix 2008-CO-1-106969, apoyándose principalmente en los recursos humanos, en la infraestructura existente y en el financiamiento, de tal forma que el OUL- Puebla cumplió con lo establecido ante la Sedesol.

En ese periodo, en la RNOUL se registraron 54 observatorios los cuales se distribuyen en 18 estados de la república y en un distrito federal, abarcando 52 Municipios. Pero en el caso de Puebla, solo figuraba ante la SEDESOL el OUL, ya que el metropolitano no había cumplido con los indicadores -según la información de la propia SEDESOL- (ver, cuadro 3).

Cuadro 3. La Red Nacional de Observatorios Urbanos cuenta con 54 Observatorios, distribuidos en 18 Estados y un Distrito Federal.

ESTADOS PARTICIPANTES		NOMBRE DEL OBSERVATORIO INSTALADO, PERIODO 2005 - 2009	No. OUL's
1	BAJA CALIFORNIA	Observatorio Urbano de Mexicali, Baja California	3
		Observatorio Urbano de Tijuana, Baja California	
		Observatorio Urbano de Ensenada, Baja California	
2	CHIHUAHUA	Observatorio Urbano de Chihuahua, Chihuahua	3
		Observatorio Urbano de Ciudad Juárez, Chihuahua	
		Observatorio Urbano de Parral, Chihuahua	
3	COAHUILA	Observatorio Urbano de Torreón, Coahuila	1
4	NUEVO LEON	Observatorio Urbano de Monterrey, Nuevo León	1
5	TAMAULIPAS	Observatorio Urbano de Ciudad Victoria, Tamaulipas	6
		Observatorio Urbano de Matamoros, Tamaulipas	
		Observatorio Urbano de Nuevo Laredo, Tamaulipas	
		Observatorio Urbano de Reynosa, Tamaulipas	
		Observatorio Urbano de Tampico-Madero-Altamira, Tamaulipas	
6	SAN LUIS POTOSI	Red de Observatorios de Tamaulipas	1
		Observatorio Urbano de San Luis Potosí, San Luis Potosí	



7	AGUASCALIENTES	Observatorio Urbano de Rincón de Romos, Aguascalientes	12
		Observatorio Urbano de Pabellón de Arteaga, Aguascalientes	
		Observatorio Urbano de Jesús María, Aguascalientes	
		Observatorio Urbano de El Llano, Aguascalientes	
		Observatorio Urbano de Cosi6, Aguascalientes	
		Observatorio Urbano de Calvillo, Aguascalientes	
		Observatorio Urbano de Asientos, Aguascalientes	
		Observatorio Urbano de Tepezal6, Aguascalientes	
		Observatorio Urbano de San Jos6 de Garc6a, Aguascalientes	
		Observatorio Urbano de San Francisco de los Romo, Aguascalientes	
		Observatorio Urbano de Aguascalientes, Aguascalientes	
		Red de Observatorios del Estado de Aguascalientes	
8	JALISCO	Observatorio Urbano de Ameca, Jalisco	3
		Observatorio Urbano Centro Occidente, Jalisco	
		Observatorio Urbano de Guadalajara, Jalisco	
9	GUANAJUATO	Observatorio Urbano de Le6n, Guanajuato	1
10	VERACRUZ	Observatorio Urbano de Coatzacoalcos - Minatitl6n, Veracruz	6
		Observatorio Urbano de C6rdoba - Orizaba, Veracruz	
		Observatorio Urbano de Poza Rica, Tuxpan, Veracruz	
		Observatorio Urbano de Veracruz, Veracruz	
		Observatorio Urbano Xalapa, Veracruz	
		Red de Observatorios de Veracruz	
11	QUERETARO	Observatorio Urbano de Quer6taro, Quer6taro.	2
		Observatorio Urbano Metropolitano de Quer6taro, Quer6taro.	
12	COLIMA	Observatorio Urbano de Colima, Colima	1
13	PUEBLA	Observatorio Urbano de Puebla, Puebla	1
14	ESTADO DE MEXICO	Observatorio Urbano de Tecamac, Estado de M6xico	5
		Observatorio Urbano de Cuautitl6n Izcalli, Estado de M6xico	
		Observatorio Urbano de Tultitl6n, Estado de M6xico	
		Observatorio Urbano de Toluca, Estado de M6xico	
		Red de Observatorios del Estado de M6xico	



	DISTRITO FEDERAL	Observatorio Urbano de la Ciudad de México (FLASCO)	2
		Observatorio Urbano de la Ciudad de México (UMAN)	
15	MORELOS	Observatorio Urbano de Hidalgo, Morelos	1
16	TABASCO	Observatorio Urbano de Tabasco, Tabasco	1
17	YUTACAN	Observatorio Urbano de Mérida, Yucatán	1
18	QUINTANA ROO	Observatorio Urbano de Cancún, Quintana Roo	3
		Observatorio Urbano de Chetumal, Quintana Roo	
		Observatorio Urbano de la Riviera Maya, Quintana Roo	
	Observatorio Urbano instalado en institución educativa		
	Observatorio Urbano instalado en el IMPLAN		
	Observatorio Urbano a cargo del sector social ONG		
	Observatorio Urbano que no fue aplicado el instrumento de medición o que no fue visitado.		

FUENTE: Elaboración propia Rosario Nava, 15 de Abril de 2010.

En 2011, la falta de comunicación y el desvanecimiento de participación entre los participantes del OUL-Puebla generaron varios descontentos y desacuerdos, esto ocasionó la declinación y la ruptura de este organismo.

No obstante, este observatorio se mantuvo en proceso de reorganización conservando algunos de sus integrantes, excepto los que provenían de la BUAP. Fue así como el 21 de febrero de 2012, oficialmente fue inaugurado por parte de la Sedesol, "... con el objetivo de apoyar en los procesos de planeación participativa, ofreciendo información oportuna en los distintos sectores urbanos" (en Línea: el Colegio de Puebla AC, 9 de febrero de 2014). Manteniéndose hasta fecha.

Por su escala de acción, se definió por el área de influencia (local, regional, estatal y zona metropolitana). En Puebla, la visión de análisis de ambos observatorios pretende ser del área metropolitana, debido a la dinámica urbana territorial, ya que esta ha venido intensificándose, ampliándose y aumentando cada vez más el número de habitantes, así como el número de municipios que la integran.



Por su ubicación o pertinencia, se refiere al vínculo que tiene el organismo con la sociedad, por ejemplo, estas instancias pueden hallarse en las estructuras de las Agencias de Desarrollo Hábitat y en los Institutos Municipales de Planeación, en el sector académico, y en organizaciones de la sociedad civil. En Puebla, tanto el Observatorio Metropolitano y el Local se encuentran ubicados en el sector académico, al igual que los observatorios urbanos de la Riviera Maya, Mexicali, Guadalajara, y Toluca. El Observatorio de Cancún, aunque tiene representación académica, está bajo la dirección del H. Ayuntamiento de ese municipio. Los observatorios urbanos de Ciudad Juárez, Tijuana, Nuevo Laredo, Querétaro y Colima están insertados al Instituto Municipal de Planeación de la misma adscripción. Mientras que el observatorio de la Región Centro Occidente y del Estado de México competen directamente de las organizaciones de la sociedad civil (ver, cuadro 3).

En términos de su **visión o enfoque**, podríamos aludir que la visión de los observatorios de Puebla, de la Riviera Maya y Mexicali está basada en cuestiones académicas y de investigación. En cambio, el observatorio del Estado de México está enfocado a cuestiones políticas y geográficas, mientras que los observatorio de Ciudad Juárez y OURCO están orientados hacia una visión política y académica, sin dejar a un lado el gran soporte técnico a través de los sistemas de información geográfica con el que cuentan, por ejemplo, el Observatorio de Ciudad Juárez está instalado en el Instituto Municipal de Investigación y Planeación en donde hay una constante retroalimentación entre estas dos instancias de gestión urbana.

Con respecto de la **estructura operativa** del observatorio metropolitano de Puebla, es significativa la participación del sector social a través de la colaboración de las instituciones educativas de nivel superior, teniendo 19 integrantes provenientes de la UDLAP, UIA, UPAEP y BUAP principalmente (Vélez, 2009).



En cambio, en el OUL-Puebla hay una participación un poco más diversa entre los actores público y social participando con un total de 25 personas. Esta vinculación entre dichos actores también se da en los observatorios del Estado de México, Riviera Maya y Mexicali. Sin embargo, la incidencia de actuación entre los diferentes actores es evidente en solo dos de los observatorios: Ciudad Juárez y OURCO al presentarse las tres figuras: público, privado y social. Esto no significa que los demás observatorios no tengan acercamiento con los actores privados, sino que son características propias de su tipología estructural que describimos anteriormente (ver, cuadro 4).

Cuadro 4. Estructura de operación de los Observatorios Urbanos

No.	Nombre del observatorio	No. de integrantes	Actores urbanos que participan en este organismo			Existe un plan de trabajo	Ente/Consejo superior al director del O.U.
			Público	Privado	Social		
1	Observatorio Urbano de la Riviera Maya	4 personas	✓		✓	En construcción	La Dirección de la Universidad
2	Observatorio Urbano Local de Mexicali	6 personas	✓		✓	Solo existio al inicio	No
3	Observatorio Urbano de Ciudad Juárez	5 (apoyados por 18 especialistas)	✓	✓	✓	Se rige por el Plan Municipal de Desarrollo	Instituto Municipal de Investigación y Planeación
4	OURCO (Observatorio Urbano de la Región Centro Occidente)	11 personas	✓	✓	✓	Si, se elabora anualmente	Consejo Técnico y Directivo a cargo de FIDERCO
5	Observatorio del Estado de México	16 personas	✓		✓	Si	Colegio Mexiquense
6	Observatorio Urbano Local de Puebla	25 personas	✓		✓	Si	Consejo Directivo

FUENTE: Elaboración propia con base en las entrevistas aplicadas en esta investigación.



En cuanto a **la existencia de un plan de trabajo que pueda orientar o dirigir sus metas y objetivos**, desde su inicio, el observatorio metropolitano de Puebla planteó una serie de metas para cumplir con el funcionamiento de este espacio:

- La conformación de un equipo sólido y experimentado por académicos e investigadores, quienes atenderán diversas temáticas relacionadas con el observatorio metropolitano.
- Formación de recursos humanos a través de la inclusión de alumnos inscritos en los programas tanto de licenciatura como de posgrado.
- Designación del coordinador del programa con el objetivo de que el responsable técnico del observatorio sea un académico con experiencia en el ámbito de la planeación urbana regional, conocimiento y manejo en los SIG, así como en la integración y coordinación de los equipos de trabajo multidisciplinario.
- Y, por último, la infraestructura necesaria se gestionaría ante las autoridades de la BUAP.

Metas que fueron comprometidas ante SEDESOL (Vélez, 2009).

En cambio, el OUL estuvo sujeto al plan de trabajo que se planteó en el Observatorio de Competitividad para el municipio de Puebla, el cual consistió en entregas periódicas de indicadores así como en el propio análisis de estos mismo en la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala, teniendo como resultado la publicación del diagnóstico de esta investigación.

Por su parte, el observatorio urbano local de Mexicali expresó que “solo existió al inicio”, esto nos hace pensar sobre la falta de comunicación entre los participantes o integrantes ya sea por desinterés o, posiblemente, por la dificultad para acceder a recursos de financiamiento. Estos podrían ser algunos de los factores que impiden el buen desarrollo o funcionamiento, ya que esto repercute en el papel que desempeña cada uno de los miembros activos del observatorio.



Aunado a ello, en estos espacios participativos en Puebla, el observatorio metropolitano opera bajo su propia autonomía ya que está asistido principalmente por el cuerpo académico “sociedad, ciudad y territorio”, mientras que el Observatorio Urbano Local, que actualmente es de carácter metropolitano, está sujeto a las decisiones del consejo directivo formado por actores públicos y académicos.

En términos generales, ambos observatorios surgen por iniciativa de los mismos integrantes, sin embargo, son diferentes dinámicas; el observatorio metropolitano pretende crear un espacio cultural, técnico, histórico, social, jurídico y político que obedezca a una lectura más amplia de los problemas urbanos territoriales, es decir, este organismo pretende ser utilizado como una herramienta que informe de los resultados del quehacer investigativo que invite a la reflexión asociándola con los esfuerzos de la sociedad y que de cierta forma inciden en los asuntos públicos (en línea: observatorio urbano metropolitano, 12 de diciembre de 2012). Por su parte, el observatorio urbano local, que actualmente es de carácter metropolitano, se considera como una entidad técnica de apoyo para la sociedad, la cual genera indicadores que ayudan a medir y establecer las tendencias sobre los fenómenos que ocurren en el territorio (Recuperado en línea: observatorio urbano local de Puebla, 29 de septiembre de 2012). Sin dejar de mencionar que este observatorio está sujeto a cuestiones partidarias y personales del propio representante, ya que siempre se encuentran en constante movimiento su estructura interna, se cambia de manera frecuente a los integrantes, por lo que no garantiza una estabilidad, en cambio, su permanencia y reconocimiento ante la SEDESOL y actualmente en SEDATU se debe a la entrega periódica de indicadores.

Lamentablemente en Puebla, ninguno de estos dos espacios ha funcionado de manera óptima, y uno de los factores que ha interrumpiendo su desarrollo es la carencia de un reglamento que condicione realmente sus actividades, los alcances y los límites de jurisdicción dentro del territorio y el cual deberá ser emitido por la propia federación (SEDATU) quien los creó por lo menos en México, aunado a la falta de un reglamento interno para su propia operación. Otro factor que ha incidido en



su baja funcionalidad son los escasos recursos financieros que la misma SEDESOL les proporciona en relación con la actividad que van a desarrollar, ya sea para la apertura de este espacio o para la generación y publicación de los indicadores.

Es urgente cambiar este contexto o por lo menos atenderlo, crear un espacio de participación social que le permita al ciudadano observar los hechos y los procesos que afectan el desarrollo socio-espacial y ambiental y que, además, es un espacio que permite el acercamiento entre los actores y esto podrá mejorar las políticas públicas y las acciones de los actores involucrados (Iracheta, 2006).



3.3 ESPORÁDICOS FOROS DE CONSULTA PÚBLICA

El municipio de Puebla ha generado a partir de la administración de Enrique Doger (2005-2008) la oficialización de foros temáticos de consulta pública como un intento muy fuerte por vincular la opinión y la participación de los diferentes actores urbanos con el gobierno, donde las percepciones emitidas por estos actores sobre el territorio y las formas de negociación para intervenir un espacio no se hicieron esperar, establecieron hasta cierto punto una praxis político-cultural, es decir, a través de la metodología empleada y aplicada por el actor público al usuario/habitante en donde este último aprendió, reprodujo y modificó su información para reinterpretar su espacio a través de la interacción con otros actores desde una visión funcionalista.

Así, estos foros y asambleas se convirtieron en espacios para la expresión y profundización de temas comunes e importantes, por ejemplo, los servicios urbanos como el agua, energía eléctrica, el servicio de la basura y hasta espacios comunes como parques, etc. La participación social, por lo menos en este ejercicio se vio como una herramienta simbólica que permitió elaborar significados de las relaciones políticas y así validar posiciones y ganar confianza con los actores sociales por lo menos en los acaldes en turno³.

De esta manera, realizaremos un recorrido muy breve por los diversos acontecimientos basados prácticamente en documentos oficiales internos, por ejemplo, *los términos de referencia de los talleres participativos, consultas públicas: foros de participación ciudadana, convocatoria, guía de trabajo; foros temáticos de consulta y conclusiones del foro de desarrollo urbano sustentable*, documentos que fueron proporcionados por la Secretaría de Gestión Urbana y Obras Públicas para el Desarrollo Sustentable, específicamente por el Departamento de Planeación Territorial (2008-2011).

En dichos documentos, se establecieron las reglas de operación para hacer posibles los Foros de Consulta Ciudadana para el municipio de Puebla, en donde la mayoría de ellos fue de uso interno

³ Enrique Doger Guerrero (2005-2008) y Blanca Alcalá (2008-2011).



(excepto la convocatoria), que aparentemente no tenían un orden⁴ pero sí contaban con objetivos muy precisos.

Así, los foros temáticos de consulta pública y otros mecanismos de participación social, desde un dialogo político y social, fueron planteados como parte del Plan de Desarrollo Urbano 2008-2011 con una visión metropolitana a través de una perspectiva integral de crecimiento, bienestar social y sustentabilidad ambiental, con la intención de resolver parte de los diversos problemas urbano-territoriales ocasionados por la expansión de los asentamientos que conforman la zona metropolitana de Puebla.

De tal forma que la Dirección de Gestión y Desarrollo Urbano Sustentable, y el Departamento de Planeación Territorial del Ayuntamiento, bajo estas circunstancias, decidieron elaborar los términos de referencia para realizar el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Puebla –Tlaxcala (POZM), término que se elaboró en el periodo de Blanca Alcalá. En este último documento, específicamente en el rubro de mecanismo de instrumentación se alude que la estrategia a implementar sería la “participación ciudadana para la integración del POZM, seguimiento y cumplimiento que incluya en cada uno de los municipios que integran la zona de estudio de talleres participativos” para el diagnóstico y las estrategias de solución de la problemática urbano-territorial (Términos de referencia planeación urbano territorial, 2008. p. 12).

A partir de esta perspectiva, se define la etapa de instrumentación: evaluación, seguimiento y planeación enriquecida (ver, imagen 1).

⁴ Nos dimos la tarea de ordenar la información en cuestión de los objetivos que presentaba cada documento ya que la mayoría de ellos carecía de fecha.



Esquema 1. Hacia una visión del ordenamiento de la zona metropolitana para el desarrollo del Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2008-2011



Fuente: presentación en PowerPoint por parte del Departamento de Planeación Territorial.



En este esquema, se visualiza como eje central la ciudadanización de la planeación por medio de talleres participativos dentro de los ocho programas parciales, los cuales tendrán sus propios manuales de operación y solo dos de ellos fueron talleres participativos en 20 Barrios y 17, en Juntas Auxiliares del Municipio de Puebla.

En el programa 7, de acuerdo en el esquema denominado talleres participativos en 17 juntas Auxiliares, se planteó beneficiar a 1'300,000.00 hab. En cambio, en el programa 8: Talleres participativos a 20 Barrios del Centro Historico, se beneficiaría a 600,000.00 hab., ambos con la justificación de que la participación ciudadana es fundamental en la defición de las acciones integrales que permitirá la apropiación y el ciudado del territorio, en esta ocasión únicamente se planteó en la primera etapa del Programa Municipal de Desarrollo Urbano, que propiciará la planeación participativa y acciones de mejora en los espacios públicos, basándose en jornadas y talleres participativos para la ciudadanización de la planeación. Para el primero de ellos se estimó un importe de \$400,000.00 (cuatrocientos mil pesos 00/100 M.N) y para el segundo, una cantidad de \$230,000.00 (doscientos treinta mil pesos 00/100 M.N); costos contemplados en el financiamiento para la realización del programa municipal de desarrollo urbano sustentable para el municipio de Puebla.

Posteriormente, estos dos departamentos dieron a conocer los **Términos de referencia de los talleres participativos**, documento que está estructurado por *introducción, antecedentes, objetivo, propuesta metodológica, estrategia, temáticas de talleres, costo y productos esperados*. Este documento hace referencia a los antecedentes que se tuvieron en los talleres participativos como ejercicio en la administración de Doger, fortaleciendo las prácticas político-culturales encaminadas a una relación clientelar entre el gobierno y los habitantes de cierto territorio poblano, los cuales se repetirían para el gobierno de Blanca Alcalá.



En la *introducción*, se mencionó la importancia de la planeación participativa, al establecer que la forma de concebir o imaginar a la ciudad o parte de ella como el producto de las actitudes desencadenadas por parte de los actores urbanos, por lo que se requiere impulsar acciones que fomenten la apropiación e identidad sobre los sectores del municipio, logrando así actuaciones más responsables por parte de los actores urbanos involucrados.

En la parte de los *antecedentes*, se aludió que del proceso de planeación derivado del Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla (PMDUSP) en el periodo de Enrique Doger (2005-2008) se realizó solo una primera etapa que consistió en efectuar talleres de divulgación y consulta en las 17 juntas auxiliares del municipio con la finalidad de dar a conocer los resultados del propio programa e intercambiar información entre los que participaron de ese ejercicio en torno de la carta urbana y el PMDUSP.

Así, estas jornadas construyeron un acercamiento relevante entre la población y las autoridades al conocer los diversos puntos de vista e interés por participar en el mejoramiento de los espacios públicos.

El *objetivo general* de los términos de referencia cita que es importante propiciar el diálogo por medio de talleres participativos entre los diferentes actores de la sociedad de las distintas juntas auxiliares, inspectorías y barrios que conforman el municipio de Puebla, autoridades locales, OSC e instituciones de gobierno para dar a conocer, complementar y retroalimenta la propuesta del PMDSP con el propósito de enraizar en los actores sociales la idea de racionalizar el uso del territorio a través de la planeación estratégica participativa y lograr el mejoramiento de lugares específicos con la colaboración de quienes habitan esas colonias, barrios o sectores de ciudad. Y en una primera etapa de este gran objetivo, se propuso la realización de talleres participativos en los barrios históricos y en algunas inspectorías del Municipio de Puebla.



En cuanto a la *propuesta metodológica*, se deriva del método de la planeación estratégica que considera primicia la construcción de procesos basados en la participación social a partir de la praxis. En donde la participación se efectuaría estimulando la capacidad de respuesta o reacción frente al planteamiento dado, es decir, se trata de que el grupo genere su análisis, reproduzca su conocimiento, reflexione su realidad, cuestiones su propia concepción y práctica, y por último dibuje cómo quiere su porción del territorio.

La *estrategia* sugerida es la metodológica, es decir, involucrar actores, cartas descriptivas, conformación de grupos facilitadores, convocatorias y talleres participativos por polígonos de actuación.

La *temática de los talleres* estaría estructurada de la forma siguiente:

- Introducción a la problemática local
- Mesas de trabajo – temáticas
- Plenaria
- Exposición del PMDUSP
- Priorización de problemáticas
- Línea programática

En cuanto al *costo* generado por cada uno de los talleres participativos, este fue variado, considerando que ambos serían para el municipio de Puebla, en el programa 7 cada taller tendría un costo de \$23,528.⁰⁰. En este programa se contempla realizar 17 talleres, uno por cada junta auxiliar, y, en el caso de los barrios, se realizarían 20 talleres con un costo de \$11,500.⁰⁰, en ambos se incluye las sesión de información y configuración del espacio a mejorar con un costo total de \$630,000.⁰⁰ (seiscientos treinta mil pesos 00/100 M.N.) IVA incluido.

Y para finalizar, en los *productos esperados* se contempló la realización del taller, la relatoría del mismo y la definición de las acciones a seguir.



De tal manera, dicho documento se caracterizó por ser muy breve y aparentemente bien estructurado, con un objetivo extenso e incluyente en cuanto a la participación social tratando de acercarse a una planeación estratégica participativa. Sin embargo, en la temática de los talleres es muy convencional al mencionar otro nuevo acercamiento con los actores urbanos para redefinir las nuevas propuestas para su seguimiento y/o realización, por lo consiguiente no hay una canalización de las problemáticas y de las propuestas urbanas.

Y lo más lamentable, de acuerdo con las entrevistas que realizamos, los mismos funcionarios nos comentaron de viva voz que nunca llegaron los recursos financieros para la realización de estos talleres participativos, sumando que estos formaron parte de la ciudadanización de la planeación ya que era el eje vertebral por lo menos para realizar tan mencionado Plan Municipal.

No obstante, hubo otro documento nombrado **“Consultas Públicas: Foros de Participación Ciudadana”** estructurado en una *presentación, objetivo, marco conceptual, mecanismo de coordinación intersecretarial, formato del foro, temas y agenda, actividades a realizar, y asambleas territoriales de participación*. Este documento partió de la idea de realizar un análisis FODA teniendo como principal actor al ciudadano en función de sus necesidades en el territorio, para ello, fue inevitable crear un espacio en donde expusiera sus preocupación o por lo menos su sentir, bajo un enfoque funcionalista que entorpeció el seguimiento de una participación social, porque se seguían generando espacios de relación clientelar y corporativa como lo veremos a continuación.

En la *presentación* proponen planificar las acciones del gobierno con un enfoque ciudadano para determinar las estrategias y así aprovechar las fortalezas y oportunidades que ofrecerá el municipio con el fin de incidir en el desarrollo metropolitano. Para elaborar el Plan Municipal de Desarrollo se reconoce el papel protagónico del ciudadano en las tareas de planeación para el desarrollo local.

El *objetivo* de estos foros versó en crear un espacio para la exposición de ideas y proyectos de investigadores y estudiosos de las áreas sociales, económicas, urbanas y de la gobernanza para



construir una prospectiva prospectiva de planeación para el municipio de Puebla, en su contexto nacional e internacional.

El *marco conceptual* estaba dirigido a la gobernanza local, haciendo una remembranza del proceso político-electoral de convertir las expectativas en acción pública para el beneficio social; exigió la concurrencia de los actores sociales, políticos y económicos que dieran viabilidad al proyecto de ciudad anhelada. De este modo, el Foro buscó motivar a una reflexión esencial hacia los 500 años de su fundación, por medio de las siguientes preguntas: ¿Qué se ha transformado en Puebla? y ¿Qué queremos construir y cómo vamos a lograrlo? Se proponía construir un modelo de acción social que conjuntara a los actores públicos-privados-sociales en torno al establecimiento de objetivos comunes con el propósito de generar conceptos y prioridades de manera conjunta.

En la parte de los *Mecanismo de coordinación intersecretarial*, se establecieron cuatro partes: antecedentes, marco legal, mecanismos de coordinación intersecretarial, y mecanismos de participación ciudadana. En la primera parte de los antecedentes, se proponen tres momentos: a) en la campaña electoral en actividades encaminadas a definir los ejes estratégicos para la agenda de Puebla, b) la coordinación ejecutiva dio seguimiento al Plan de los 100 días y al proyecto del Plan Municipal de Desarrollo, c) dar paso al cumplimiento de los gobiernos para el diseño de la Planeación Democrática, para la cual se planteó organizar Foros de Consulta Ciudadana por cada uno de los ejes propuestos por la administración. El marco legal estuvo sustentando en la Ley Orgánica Municipal y en las disposiciones aplicables en la Ley de Planeación del Estado de Puebla. En los mecanismos de coordinación intersecretarial, se dio seguimiento a través del equipo de asesores por eje a las actividades que cada dependencia realizó en el marco del Foro de Consulta Ciudadana. Y por último en los Mecanismos de Participación Ciudadana, se expresó que la participación se diera a través del portal web del ayuntamiento, directamente en las mesas de trabajo de los Foros de Consulta Ciudadana y en Asambleas Territoriales de Participación.



Formato del foro. Los temas que se consideraron en las mesas del trabajo se establecieron de acuerdo con la plataforma de las elecciones constitucionales, a las demandas ciudadanas en torno a las expectativas de ciudad, a las reuniones de trabajo en las que participaron investigadores, líderes sociales y políticos de la ciudad en representación de otros ciudadanos⁵.

Con lo que respecta a las *actividades a realizar*, se delegaron responsabilidades a cada uno de los departamentos y coordinaciones que participaron para este evento.

Para finalizar, el punto de las *asambleas territoriales de participación* alude a la realización de foros temáticos en colonias, juntas auxiliares, unidades habitacionales, de acuerdo con el perfil de necesidades del sector de la ciudad donde se realice. Además de aplicar la metodología de organización social para la ejecución de los foros.

Se propuso la participación de los regidores en la coordinación de las mesas de discusión y análisis, así como en la integración de los resultados.

Este documento que se presentó hace referencia al mecanismo de participación aplicado al diagnóstico de la planeación dirigida y, como lo menciona en su objetivo, a unos cuantos, es decir, a ciertos actores públicos, privados y sociales.

De tal forma que se buscó influir en las decisiones del gobierno bajo los ejes establecidos en las políticas públicas, en otras palabras, se invitó a la sociedad poblana para hacerla partícipe de las limitaciones financieras y de la normatividad burocrática que rige el funcionamiento gubernamental con el propósito de que se restringieran sus demandas y el nivel de combatividad asociado a ellas.

Un ejemplo de ello, fue que solo catedráticos, funcionarios públicos y unos cuantos representantes de ONG, presentaron ponencias de acuerdo con los temas establecidos por el gobierno. Mientras, la

⁵ Para mayor detalle ver el documento de la “Guía de trabajo; Foros Temáticos de Consulta” en donde aparece esta información con mayor profundidad.



ciudadanía en general solo se limitó a contestar preguntas muy específicas: ¿Cómo le gustaría que fuera Puebla capital en 3 años? y ¿Qué propone para lograrlo?, preguntas dirigidas a la percepción como la forma más eficaz y sutil de quejarse, y hasta cierto punto, buscar negociar con el gobierno. Esto obedece a la falta de mecanismos previos que acerquen a indagar parte de la realidad de acuerdo con las problemáticas urbano territoriales.

Otro documento oficial que nos proporcionaron fue la “**Convocatoria**”, la cual tuvo la finalidad de impulsar la participación ciudadana en la planeación y el desarrollo social, económico, político y cultural del municipio. El Ayuntamiento de Puebla, a través del Comité de Planeación Municipal (COPLAMUN), lanzó la convocatoria de la **Consulta Pública para la integración del Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011** el 25 de marzo de 2008 teniendo como fecha de vigencia hasta el 30 de abril del mismo año.

En dicho documento, se hizo la invitación a las Instituciones Académicas y de Investigación, Organismos Empresariales, Organismos del Sector Público Federal, Estatal y Municipal, Consejo de Participación Ciudadana del Municipio, agrupaciones deportivas y culturales, así como a los que a título individual desearon participar. En donde se podría colaborar de dos formas:

- a) En los ejes ya sea como ponentes o espectadores.
- b) Se realizaría por varios medios de comunicación, como vía internet a través del portal web del Ayuntamiento **www.pueblacapital.gob.mx**, también por carta dejada directamente en el buzón; estas propuestas se recibieron por escrito en un sobre cerrado en el módulo de Consulta Pública instalado en calle Juan de Palafox y Mendoza No. 14. Col. Centro. Las propuestas no debieron de excederse de dos cuartillas que debían de incluir eje en que se inscribieron, objetivo, propuesta, y datos personales (nombre, teléfono, email, localidad, municipio y estado). Y vía telefónica a través del 072.



Por último, esta convocatoria hace mención que las conclusiones derivadas del proceso de consulta pública podrán consolidarse como propuestas que se incorporen al Plan Municipal de Desarrollo.

En términos de formato, podríamos aludir que establecen diferentes dinámicas para poder participar en los foros organizados. Sin embargo, el tiempo de la convocatoria es muy limitado para hacer una difusión de esta magnitud llámese foros participativos a las juntas auxiliares o dirigido a los barrios del Centro Histórico de Puebla. Además de que esta convocatoria está canalizada a ciertos actores urbanos, hecho que lo hemos mencionado anteriormente.

Por su parte, la “**Guía de Trabajo; Foros Temáticos de Consulta**” consistía en tres partes:

1) Marco legal, 2) Mecánica de trabajo y 3) Bases para la elaboración de las ponencias.

Con el propósito de generar espacios organizados que permitieran a la ciudadanía poblana visualizar parte de la realidad del desarrollo urbano de la ciudad y de esta forma sustentar parte de la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo.

En el rubro del *marco legal*, se hace alusión a que es importante conocer y compartir con todos los ciudadanos el tema de desarrollo urbano para definir “... objetivos comunes y el trabajo conjunto en el logro de dichos objetivos”. Y con ello, desarrollar un instrumento rector de la planeación urbana (Guía de trabajo, 2008, p. 2)

La *mecánica del trabajo* consistió en ubicar a cada uno de los participantes en las diferentes mesas según el eje temático, y sus propuestas fueron expuestas mediante ponencias de acuerdo con las bases establecidas y difundidas por el Consejo de Planeación Municipal (COPLAMUN).

Los ejes temáticos fueron las grandes líneas propuestas por el Gobierno Municipal, los cuales también fueron publicadas como demandas específicas en CONACyT (FOMIX convocatoria 2008-C01) y se organizaron de la manera siguiente:



Eje 1: Desarrollo Social Integral

Eje 2: Competitividad para el Desarrollo Económico

Eje 3: Desarrollo Urbano Sustentable

Eje 4: Ciudad Segura

Eje 5: Gobernanza e Innovación

En cuanto a los foros en esta guía se calendarizo en la forma siguiente:

FORO	FECHA	LUGAR
Foro de Competitividad para el Desarrollo Económico	27 de Marzo	Hotel Presidente Intercontinental
Foro de Gobernanza e Innovación	03 de Abril	Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla
Foro de Desarrollo Social Integral	10 de Abril	Universidad Iberoamericana
Foro de Perspectivas Metropolitanas	15 de Abril	Universidad de las Américas-Puebla
Foro Puebla, Ciudad Segura	22 de Abril	Hotel NH
Foro de Desarrollo Urbano Sustentable	29 de abril	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Así, en cada mesa habría un moderador y el apoyo de un relator, quienes serían funcionarios designados por la dependencia quien coordinaría en su momento el foro.

Con respecto a las funciones del moderador y del relator, además de las actividades a realizar antes de las mesas de trabajo, conclusiones y relatorías, se describe de manera muy breve los compromisos adquiridos y las acciones a desarrollar como mediador y narrador:



a) “**Funciones del moderador.** Coordinar una de las mesas de trabajo por sector y eje temático, registrar a los participantes y sus ponencias, controlar los tiempos de exposición de cada ponencia, identificar las propuestas que estuvieran relacionadas con los distintos ejes temáticos, orientar las conclusiones de la mesa y dar por terminada la reunión, agradeciendo a los participantes de la mesa” (*Ídem*, p. 4).

b) **Funciones del relator.** Registrar los puntos más importantes expuestos por los ponentes participantes, además de identificar los objetivos del eje correspondiente de acuerdo al formato preestablecido para las conclusiones.

Otras de las actividades a realizar tanto por el moderador y el relator, consistía en recoger el material de registro del evento antes del inicio del foro y al finalizar.

Material:

- Formato de registro de ponencias
- Formato de elaboración de conclusiones
- Guía de trabajo para los foros
- Sobre de concentración

c) **Actividades a realizar antes de las mesas de trabajo.** El moderador debe de presentarse y agradecer la presencia de los participantes, en seguida tuvo que dar a conocer el objetivo de la dinámica de la mesa de trabajo. Nombrará al conferencista magistral quien tendrá 30 minutos de participación y presentará a los demás ponentes recordándoles que tienen 15 minutos para presentar. Asimismo agradecerá aquellos participantes que presenten solo por escrito, indicándoles que la misma se considerará en el análisis correspondiente para la inclusión en Plan de Desarrollo Municipal.



d) Conclusiones y relatorías. El moderador deberá conducir las conclusiones de la manera siguientes:

- “Dará lectura a las conclusiones registradas por el moderador
- Aportará un mensaje de cierre de la sesión agradeciendo la participación de los ponentes y solicitará la entrega de las ponencias que no se hayan registrado o entregado al inicio de la sesión.
- Todas las ponencias se guardarán en el sobre de concentración incluido en el paquete de materiales de trabajo, así como los formatos de registro y los formatos de conclusiones.
- El sobre cerrado se entrega en la mesa de registro del evento al enlace de la dependencia responsable del foro, quien a su vez lo entregará a la Coordinación Ejecutiva de la Presidencia” (*Ídem*, p. 6).

Por último en el rubro de bases para la elaboración de las ponencias se alude que la participación de la ciudadanía en los Foros de Consulta Ciudadana para la integración del Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011, se llevará a cabo mediante mesas de trabajo, las cuales fueron organizadas por ejes temáticos para presentar propuestas analíticas por parte de los participantes, cumpliendo con ciertos requisitos:

- “En la primera página debe incluir el nombre del participante, su dirección, localidad y municipio de procedencia, teléfono y correo electrónico. Asimismo, debe de especificar el título de la propuesta o proyecto, de igual forma, el eje temático y los sectores con los que se relaciona.
- En las hojas subsecuentes deberá exponer el objetivo de la propuesta y su descripción con énfasis en su impacto social y económico, así como los beneficios esperados.
- Deben mencionarse las condiciones y requerimientos para su realización” (*Ídem*, p.7).

Y, finalmente, en esta guía se indicó que las ponencias deberían de presentarse por escrito y en CD, con el nombre del autor, y no exceder de 10 cuartillas.



Ante este contexto, podríamos decir que este instrumento que se presentó como guía y es demasiado inflexible en cuestión de usar una metodología orientada hacia los intereses políticos en donde no hay la oportunidad del involucramiento por parte de los diferentes actores urbanos, no hay un equilibrio de participación entre los participantes. Sin dejar de mencionar hay desfases en los tiempos y formas para cumplir con todos los requisitos, esta situación es muy común y frecuente en nuestra cultura mexicana.

Para concluir con esta revisión y análisis de los documento, hallamos que estos foros tuvieron una serie de **conclusiones** que radicarón principalmente en temas de movilidad urbana, medio ambiente y ecología, patrimonio y ciudad histórica, imagen de la ciudad y servicios públicos municipales con una visión metropolitana.

En dichos foros, participaron 55 ponentes, de los cuales 36 fueron catedráticos de distintas universidades destacando con mayor participación los procedentes de la BUAP e IBERO, además de otras universidades nacionales con prestigio como la UNAM, IPN y UAM, sin dejar de mencionar que la ponencia magistral fue presentada por un docente investigador de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. En cuanto a los actores públicos, la mayoría de los participantes provenía de distintas dependencias del Gobierno del Distrito Federal y otras de dependencias a nivel federal como la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SMRN) sumando un total de nueve ponentes. Los actores sociales obtuvieron menor participación con seis ponencias participando organizaciones no gubernamentales como casa y ciudad, y libre acceso, así como los consejos ciudadanos de ecología, vialidad y transporte, y turismo. Y otros cuatro que no especifica su procedencia por lo menos en el programa del Foro de Desarrollo Urbano Sustentable. Y más de 350 asistentes entre ellos distintos actores urbanos.

De esta forma, se logró una praxis encaminada a las acciones por parte del gobierno municipal y la participación de los distintos actores urbanos, planteando objetivos comunes para el desarrollo urbano sustentable en función de la ciudad de Puebla. Por ejemplo:



- La puesta en marcha de verdaderas prácticas de participación ciudadana pero no como un discurso aislado, sino involucrándose con los actores sociales que día a día transforman el territorio en el que viven, disfrutan y padecen.
- La necesidad de la implementación de la planeación participativa socio-cultural como una forma de estudiar, analizar y generar identidades, como ingrediente fundamental en las acciones a realizarse en el territorio en la sustentabilidad integral, que no implica solo la racionalización de la energía, la reutilización del agua, la búsqueda de mejores condiciones económicas o actividades productivas sino que es fundamental la inclusión de la participación activa, responsable y comprometida para realmente alcanzar y lograr de nuestra metrópoli una capital a tiempo.
- Establecer procesos organizativos permanentes que permitan la ciudadanización de la planeación urbana y con la participación de los habitantes, lograr la mejora y apropiación de espacios públicos.

En teoría, estos objetivos apuntan a una verdadera participación social en los distintos procesos de la planeación urbana, sin embargo, solo se quedaron como buenas intenciones porque en la práctica este ejercicio de participación no tuvo trascendencia alguna por inconsistencias que ya se mencionaron anteriormente en los breves análisis de cada documento.

Bajo esta situación, es necesario tomar algunas medidas que nos permitan que la participación social no se vea más como una buena tarea por parte del gobierno, sino como un carácter social que exprese realmente las necesidades urbanas a través de formas organizativas y de representación entre los actores urbanos donde haya voluntad, entusiasmo y equidad para participar en la toma de decisiones para un beneficio en común.



Experiencia de los talleres participativos

Las experiencias de los talleres participativos por lo menos en los recientes años (2005-2011) las podríamos calificar como un acercamiento hacia la creación de estos espacios, pero que a su vez carecen de experiencia al utilizar una metodología a corto plazo y estar dirigidas a ciertos actores, agregando que las estrategias son muy bánales al no incluir mecanismos que incidan en una planeación estratégica participativa en donde realmente se induzca al cambio para mejorar un futuro deseable y posible para la ciudad de Puebla y la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala con la participación de cada uno de los actores urbanos, al identificar acciones específicas para el territorio urbano.

Pero esta cercanía hizo que la mayoría de los participantes en estos foros se impregnaran de algunos temas cotidianos relacionados con la economía, el desarrollo social, la gobernanza, la seguridad pública, el desarrollo urbano sustentable local y metropolitano, quienes hicieron un vínculo con ciertas instituciones gubernamentales como lo fue el mismo gobierno, las instituciones educativas y de los consejos ciudadanos de Puebla.

Se creó un espacio dinámico dirigido hacia la democracia al participar de manera permanente por lo menos en el periodo de los foros y de las asambleas, y que a su vez estos ciudadanos se volvieron participantes inclinados a actuar en la problemática del territorio poblano, a través de una integración voluntaria que propiciaron en alguna veces una colaboración comunitaria.

Este carácter de participación social forma parte del imaginario político desde una visión del paradigma de la sustentabilidad, en oposición del modelo neoliberal, que estamos muy acostumbrados a ver en el ámbito de la planeación urbana al incidir en la toma de decisiones creyendo que todos los ciudadanos tienen las mismas necesidades sobre un espacio urbano. Sin embargo, en el periodo político de Blanca Alcalá se hace alusión a la participación social incluyente en la toma de decisiones



en especial para planeación la cual no solo se ve reflejada en este espacio, sino en otros como fue el caso de los Consejos Ciudadanos que abordamos anteriormente.

Pero en términos amplios es importante mencionar que las nociones de participación social y democracia están constantemente reformulándose como resultado de pugnas político-culturales entre los paradigmas del neoliberalismo y el de sustentabilidad, es decir, existen formas distintas de acción y relación con el Estado y la sociedad. Por ello, cada trienio gubernamental es distinto entre sí.

En este ciclo gubernamental, por lo menos en este ejercicio de los foros y talleres participativos, tuvieron un reconocimiento real al incluir derechos jurídicamente establecidos tanto en la Ley Orgánica del Municipio como en la Ley Estatal en materia de Planeación en otras palabras, fue un ejercicio auténtico al identificar problemáticas de vivienda, salud, ambientales, seguridad, etc.

Lamentablemente, en el periodo de Eduardo Rivera como presidente municipal (2011-2014), no se conoció por lo menos un mecanismo de participación social que le diera continuidad a la consulta pública ya estructurada y aplicada por Alcalá, como lo menciona Tejera “no hubo presencia del ciudadano como encuesta ni como estadística para sustentar los diversos proyectos” (Castro & Tejeda, 2010, p. 52).

Ante esta situación, diversos actores urbanos de viva voz han tachado de incompetente la gestión realizada por este presidente que nunca mostro interés por fortalecer y dar seguimiento al ejercicio de participación social, basada en un modelo neoliberal carente de participación social o ciudadana y de la construcción de consensos; periodo muy parecido al de Enrique Doger. Posiblemente, esto se debió al autoritarismo en las prácticas ciudadanas, desencanto por el tema de la democracia y por la ignorancia sobre los procedimientos para ejercer mecanismos de participación social en la planeación urbana.



Al no darles seguimiento, parte de los logros obtenidos durante la gestión de Blanca Alcalá con los estudios ya establecidos y que formaron parte de las políticas públicas de ese momento haciendo responsables y partícipes de sus propios problemas urbanos a los ciudadanos en su carácter de usuario/habitante, los talleres y las asambleas participativas fueron olvidados.

No obstante, la participación social en la planeación como una praxis debería ser un elemento esencial para la toma de decisiones encaminadas al beneficio social para alcanzar niveles de bienestar reflejados en la calidad de vida, por lo contrario, esta práctica desde una visión política y cultural se ha trastocado en desear y generar una participación social dependiente y clientelar que obedezca a los intereses políticos al buscar y querer moldear al ciudadano para crear una relación apropiada entre el gobierno y la sociedad, claro, que esta práctica se debe a la “coexistencia con una estructura política” (Ídem. p. 63)



3. 4 PIUS. UN DISEÑO PARTICIPATIVO REPRIMIDO

El **Programa Integral Urbano Social**, conocido comúnmente como **PIUS**, nació en el periodo municipal de Eduardo Rivera (2011-2014), por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y Participación Ciudadana, tuvo como principal intención generar programas y acciones de tipo social-urbano-arquitectónico en los sectores más necesitados de la ciudad de Puebla, territorios que presentaban mayores índices de pobreza, marginalidad, rezago social y educativo según los resultados de los diagnósticos obnetidos por esta Secretaría.

Asi, el PIUS buscaba en un inicio involucrar a la población, a las universidades poblanas con mayor prestigio, a consultorías privadas y al propio ayuntamiento para la elaboración de proyectos integrales específicamente de 23 zonas, ya fuese un barrio, una colonia, un conjunto habitacional o junta auxiliar que tuvieran entre 5,000 y 15,000 habitantes en cada uno de los polígonos o zonas, a través de un proceso de participación social.

Para ello, se invitó en primera instancia a cinco universidades poblanas: UIA, BUAP, UDLAP, Tec de Monterrey y UPAEP como actores sociales, para participar y despertar el interés de estas zonas con sus alumnos de arquitectura y urbanismos, contemplando la realización de 150 proyectos urbano/arquitectónicos que promovieran la calidad de vida bajo una visión de futuro. Y, a su vez, estos proyectos buscarían que los habitantes/usuarios de estos polígonos se apropiaran y gestionaran recursos y buscaran nuevas iniciativas para el desarrollo local.

En otras palabras, el gobierno pretendía realizar una praxis que respondiera a las exigencias y expectativas de la sociedad en áreas más demandas en Puebla, así se impulsaría una sociedad activa, reconociendo las carencias y las desigualdades en cada sector, considerando las diversas opiniones y la riqueza de las formas organizativas existentes.

En este sentido, el titular de la SEDESOL, Javier Sánchez Díaz de Rivera expresó que “los mejores trabajos serían publicados y aquellos que exista la posibilidad de hacerse una realidad podrían ser



financiados para el próximo año”, es decir, en el 2013, claro, esto apuntaba hacia un presupuesto participativo, que lamentablemente no fue posible, lo cual describiremos más adelante (Recuperado en línea: sexenio.com.mx el 31 de marzo de 2015). Sin duda, esto fue un gran aliciente para todos los participantes, principalmente para las universidades y para los habitantes de las PIUS. De tal forma que los actores públicos y privados⁶ se reunían de manera constante para definir los objetivos y alcances de este diseño participativo así como su propia metodología.

Entre el 2011 y 2012 se lanzó la primera y única convocatoria con el propósito de crear programas y actuaciones para mejorar las condiciones de vida de las zonas ya identificadas por parte de la SEDESOL-Puebla, contemplando las zonas siguientes:

No.	Zonas para realizar PIUS		
1	Bosques de Manzanilla	11	Historiadores
2	Bosques de San Sebastián	12	Miguel Hidalgo
3	Solidaridad	13	Ferrocarril
4	Del Valle	14	San Pablo Xochimehuacan
5	Xanenefla	15	Unión Antorchista
6	Noche Buena	16	3 Cruces
7	San Bernabé Temoxtitla	17	Azumiatla
	San Isidro Castillotla	18	Guadalupe Tecola
	Santa Catarina Coatepec	19	Guadalupe Hidalgo 2ª sección
8	Mercado Zapata	20	Xacxamayo
9	San Ramón 3ª sección		San José El Rincón
	San Ramón 4ª sección	21	Constitución Mexicana
10	Popular Coatepec	22	El Salvador
	Popular Castillotla		Chapultepec
	Popular Emiliano Zapata	23	Santa Catarina (San Francisco Totimehuacan)
			La Guadalupana (U. Habitacional)

FUENTE: Elaboración propia con base en la convocatoria de PIUS

⁶ Funcionarios municipales: Javier Sánchez Díaz de Rivera, Adriana Hernández Sánchez e Iván Uriel Atanasio, respaldados por Víctor Manuel Martínez y Christian de la Torre (catedrático y alumno de posgrado BUAP), con apoyo de Germán Hernández (BUAP), Francisco Valverde (Ibero), Sergio Gallardo (ITESM), José Luis Jaspeado (UDLAP) y Octavio Flores (UPAEP), además de Rodrigo Jaspeado (consultor independiente) (Recuperado en línea: milenio.com, 31 de marzo de 2015).



Así, la convocatoria de PIUS, DISEÑO PARTICIPATIVO⁷ que encontramos en línea, está estructurada con los puntos consecuentes: **requisitos, iniciativas a desarrollar, temática, productos a entregar, material disponible, formato de entrega, criterios de evaluación, inscripción, fechas, jurado, premios PIUS y lista PIUS.**

Este documento inició con una breve introducción haciendo alusión a la problemática urbana sobre el crecimiento espontáneo generado por los asentamientos precarios o irregulares, y cómo este fenómeno urbano cuenta con un patrón ya establecido al empezar por edificar y posteriormente gestionar los servicios básicos por lo que se propicia una serie de inconsistencias derivadas en problemática urbano-territorial.

Por lo anterior, estos asentamientos han quedado al margen de acciones que promuevan la calidad de vida. Desde esta perspectiva el Ayuntamiento de Puebla convocó a establecer proyectos integrales en PIUS con la participación de la población con el **objetivo** de que se apropien de su territorio al gestionar recursos a través de nuevos proyectos urbano/arquitectónicos.

El H. Ayuntamiento, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana, convocó a la comunidad universitaria como arquitectos, urbanistas o paisajista para plantear proyectos integrales a través del DISEÑO PARTICIPATIVO.

En la parte de los **requisitos** fueron muy específicos y dirigidos para una comunidad estudiantil al establecer que: a)... la vinculación universitaria para la elaboración del proyecto se debe desarrollar a lo largo de un cuatrimestre en materias afines: Diseño Arquitectónico, Taller de Proyectos, Diseño Urbano o Tesis, b) el proyecto debe plantear una estrategia para la zona **PIUS** seleccionada con una visión de futuro, más una propuesta arquitectónica de algún espacio específico o de proyecto de macrourbanismo, si se selecciona un proyecto de espacio público, c) se debe involucrar a los

⁷ Recuperado en línea el 31 de marzo de 2015 en: <https://www.yumpu.com/es/document/view/17383085/p-i-u-s-diseno-participativo-programa-integral-urbano-social>



actores sociales de la PIUS y d) se debe de tomar el curso de capacitación para llevar procesos participativos impartido por la Secretaria de Desarrollo Social y Participación Ciudadana, así como las universidades participantes con valor curricular de 9 horas durante tres sábados (28 de enero y 11 y 18 de febrero de 2012 en el salón de Protocolos del H. Ayuntamiento de Puebla).

En las **iniciativas a desarrollar**, se abordó parte de la metodología para la realización de las propuestas urbanas, a través de preguntas, por ejemplo: ¿Cómo la población está percibiendo la zona PIUS? ¿Qué le agrada y que no le agrada de la PIUS? ¿Cuál es la imagen objetivo o como quiere ver a la PIUS en unos años más (visión de futuro)? Identificar las zonas de intervención.

En cuanto a la **temática** que se utilizó, fue amplia al implementar 7 rubros para intervenir en el territorio: espacios públicos, cultura, medio ambiente, vivienda, movilidad y accesibilidad, social y económico.

- En los productos a entregar se solicitaron los siguientes:
- Maqueta con PIUS con diagnóstico o visión de diferentes actores, niños, adultos, adultos mayores.
- Proyecto integral de las PIUS.
- Destacar con perspectivas, maquetas o material de apoyo la propuesta.
- Memoria donde se expliquen los procesos seleccionados para el desarrollo del trabajo, es decir, se contemplarán conocimientos básicos de la psicología ambiental, estructura social, usos y costumbres que determinan el modo de apropiación del territorio.
- Concreción metodológica y proyectual (FODA, procesos diagramáticos, construcción de escenarios, diseño participativo; temas que se impartirán en el curso sabatino).

Además, por parte de la SEDESOL y Participación Ciudadana se entregaron 23 diagnósticos técnicos en formato digital como **material disponible**.



En el **formato de entrega**, se explicaron las características que deberían de contener cada una de las láminas, además de darle a elegir a los estudiantes que trabajaron en equipo la opción de realizar un **proyecto integral PI** con un proyecto arquitectónico **PI+A** o un proyecto integral con espacio público **PI+EP**, aclarando que los equipos deberían estar conformados por 2 o 3 personas.

En la parte de los **criterios de evaluación**, se dieron a conocer los puntos para calificar los productos entregados, considerando los puntos siguientes:

1. Involucrar a la población en el proyecto integral
2. Identificar y dar respuesta a las principales problemáticas a través de estrategias urbano arquitectónicas.
3. Promover la visión de los diferentes actores sociales (niños, jóvenes, adultos y adultos mayores)
4. Generar soluciones con una visión sustentable que corresponda a las necesidades locales.
5. Mejorar, promover e incentivar el arraigo dentro de la población

Para el rubro de la **inscripción**, se realizó a través de cada uno de los representantes de las universidades participantes.

Las fechas que se estimaron fueron las consecuentes:

- Entrega de información por parte de la secretaria: 16 de diciembre de 2011
- Fecha límite de inscripción: 28 de enero 2012
- Entrega de trabajos: 23 de abril 2012
- Exposición de trabajos: 23 de abril al 5 de mayo 2012
- Deliberación del jurado: 27 de abril 2012
- Premiación: 3 de mayo 2012



El **jurado** se conformó durante el evento por catedráticos y por la población de las PIUS.

En lo que respecta al evento, se otorgaron tres **premios PIUS:**

- Primer lugar: reconocimiento y paquete de libros
- Segundo lugar: reconocimiento y paquete de libros
- Tercer lugar: reconocimiento y paquete de libros

Por último, en la convocatoria se hizo mención de que los trabajos serían expuestos en las Galerías del Palacio del H. Ayuntamiento, y se publicarían en una memoria del evento.

Fue así como comenzó este diseño participativo, bajo un marco cultural político heredado o tradicional: nos referimos al clientelismo, al corporativismo, a la corrupción y por qué no, al abandono de los derechos de la ciudadanía al no considerar su opinión de lo público como si fuera terreno exclusivo de los actores públicos y privados, a partir de una relación paternalista y excluyente de la sociedad en general.

Por otro lado, se enfrentaba a un escenario individual por parte de algunos de los habitantes/ usuarios de las zonas al no generar acciones organizadas ni lazos de solidaridad.

Ante esta situación, los actores públicos y privados deciden emprender acciones que produzcan el dialogo o la a cercanía con la sociedad.

Para ello, fue necesario crear espacios abiertos y de información a través de la educación y la capacitación permanente para transformar las relaciones y las prácticas del gobierno y de la sociedad, impulsando esta nueva práctica en el ejercicio del poder desde el ámbito de la vida cotidiana hasta las diferentes formas de representación social.

Así, esta praxis exigiría una acción educativa intencionada para saber las necesidades de la población de los PIUS, por medio de una capacitación dirigida a los estudiantes y docentes de las



universidades participantes, específicamente en el tema de presupuesto participativo, por ejemplo, en el curso se expuso el tema de “Tlalpan DF; un modo de animación barrial. Voces, formas y colores tlalpenses”, entre otros temas, tomando así un curso de nueve horas que lo calificaríamos como desolador porque se requiere de una didáctica mucho más profunda encaminada a entender cuáles son realmente las necesidades de la población, y esto se lograría con la exposición de diversos métodos para comprenderlos y después decidir cuál sería el apropiado según la zona asignada, además de darle seguimiento para que el gobierno o las autoridades y la ciudadanía de manera conjunta prioricen las obras públicas o los proyectos urbanos a realizar.



Ponente Adriana Hernández representante de la SEDESOL. (PUIS-Puebla. Recuperado en línea el 2 de abril de 2015)



Octavio Flores docente representante de UPAP, y facilitador de este proyecto (*Ídem*).

Sin dejar de mencionar, que la apertura de información no debió de ser canalizada únicamente a las universidades, sino también a la población para saber de su propia voz respecto de las problemáticas que les atañen de manera directa e indirecta y, a su vez, ellos pudieran conocer los aspectos técnicos, presupuestales y legales que involucra la realización de una obra u proyecto. Desafortunadamente, no se llegó a este escenario porque en la metodología aplicada estaba limitada a preguntas como ¿Qué le agrada y que no le agrada de la PIUS?, ¿cómo quiere ver a la PIUS en los próximos años?, construyendo imaginarios ideales para cada uno de los habitantes/usuarios

por medio del método etnográfico para conocer sus principales necesidades y sus requerimientos, técnica que se ha aplicado en otras ocasiones por el consejo ciudadano en el ejercicio del taller de planeación participativa del centro histórico de la ciudad de Puebla, como la realizada el 27 de noviembre de 2010, misma que se analizara más adelante en el rubro de las instancias de gestión en Puebla.



Maqueta realizada por los niños de los PIUS, mostrando un escenario deseado según sus demandas (*Idem*).



Presentación de las propuestas arquitectónicas y urbanas por parte de los estudiantes a los habitantes de los PIUS



Participación activa por parte de las universidades, con apoyo de los estudiantes y de los profesores con vocación de servicio y compromiso social (*Idem*).



Maximiliano Hurtado docente de la BUAP teniendo acercamiento con las comunidades de PIUS (*Idem*).

Aunado a ello, es necesaria la participación de otros profesionales como antropólogos, sociólogos y psicólogos, solo por mencionar algunos en el área de las ciencias sociales, pero faltarían otras áreas que deberían de incorporarse para la realización de un proyecto urbano o arquitectónico desde un enfoque de diseño participativo.

Por otro lado, este ejercicio llevado a una buena práctica ejecutada no interrumpida o reprimida, tendría incidencia en la corresponsabilidad a través de una participación activa, bien informada, crítica y propositiva entre los actores urbanos, principalmente en los sociales, en donde las zonas de intervención serían los territorios de confrontación de intereses y visiones, de conflicto y disenso, pero también de la búsqueda de consensos en un marco de respeto a la diversidad. Sin dejar de olvidar, que la consulta pública por lo menos en este ejercicio es una estrategia para el gobierno, pero también es una alternativa de participación social.

Así, la pirámide de niveles de participación durante el desarrollo de la PUIS; el *ciudadano apático* que no suele intervenir en ninguna iniciativa, pero que finalmente es perceptivo, el *ciudadano común* o *estándar* quien se involucra en problemáticas específicas de su comunidad, aunque su actuación e impacto siguen siendo por lo general individuales o temporales como fue el caso de este ejercicio participativo. Y en la cúspide de la pirámide se encuentran aquellos *ciudadanos que intervienen de forma activa*, ya sea que formen parte de alguna organización civil o social, o sean simplemente actores relevantes como los líderes de las zonas, que tienen objetivos claros y están organizados, de manera que tienen la presencia y el peso de un interlocutor reconocido y capaz de influir en la toma de decisiones para la elección y realización de los proyectos o mejoras del territorio.

No obstante, esta praxis aspiraba a una participación diversificada que considerara las características y condiciones de los micro-territorios, así como los niveles de organización. Este programa integral urbano social PIUS, se basó en una estimación o presupuesto para la realización de cada proyecto y en dar prioridad a las obras contemplando el beneficio social así como la factibilidad técnica.



El resultado final de esta práctica consistió en la presentación de los trabajos obtenidos de 140 alumnos provenientes de las universidades participantes, “agrupados en 51 equipos que realizaron proyectos para 13 zonas PIUS en temas relacionados a la vivienda, espacio público y equipamientos como centros de desarrollo comunitario, mercados y bibliotecas”. Los alumnos fueron evaluados por un jurado integrado por catedráticos y funcionarios públicos algunos de ellos provenientes del IMPLAN y del consejo ciudadano de Puebla (Recuperado en línea: milenio, 2 de abril de 2015)



Exposición de los trabajos finales correspondientes a 13 zonas PIUS en el palacio del H. Ayuntamiento del 23 de abril al 5 de mayo (*idem*).

Este proceso social tuvo una trayectoria interesante al formar un comité universitario en el que trabajarían conjuntamente para determinar una metodología para los PIUS, posteriormente se publicó la convocatoria de dicho diseño participativo que describiera el propósito del concurso dirigido a las escuelas de arquitectura y urbanismo, aunado a la realización de un curso de diseño participativo en que estuvieron expertos en el tema, después se seleccionaron las zonas PIUS por parte de los equipos para el desarrollo del o los proyectos y, por último, las asesorías por parte de los profesores a cargo de los equipos.

Como se había mencionado anteriormente, la estrategia PIUS fue planteada para proyectar y dar soluciones a una escala arquitectónica y urbana en donde la población local tendría una participación activa y de consenso. De este modo, se establecería un banco de proyectos y, al mismo tiempo, se promovería la gestión ante diferentes instancias por parte de la comunidad, esto abriría canales y mecanismos de participación incluyente, corresponsable y propositiva.

Empero, este ejercicio solo cumplió con algunas etapas: *difusión e información* por parte de la convocatoria; *asesoría y capacitación* a través de los cursos y talleres por expertos en el tema; *formación de equipos* por parte de los docentes y estudiantes; *recorridos* por las distintas zonas con el objetivo de conocer las condiciones naturales, urbanas y sociales a fin de ampliar la visión del territorio a intervenir, elaboración y entrega de propuestas con base a la metodología, y *votación y difusión de los resultados* en donde fueron evaluados los trabajos por un jurado externo para elegir bajo sus criterios los mejores tres proyectos de intervención arquitectónica y urbana.

Lamentablemente, este diseño participativo fue truncado al no desarrollar y concluir las etapas de *elaboración del anteproyecto del programa*, *el seguimiento de obra* y *rendición de cuentas*, al no contar con un compromiso serio por parte del gobierno municipal lo que se tradujo como gran desafío al no institucionalizar esta herramienta como parte esencial de la planeación participativa. Además, fue destituido del cargo a Javier Sánchez Díaz de Rivera el 14 de mayo de 2012. Aunado a lo anterior, las tensiones que representa conjugar los tiempos y las visiones técnico-normativas con una lógica social y ciudadana.

Este tipo de proyecto trató de romper con los esquemas tradiciones de gestión corporativista, con posibles actos de corrupción, al hacer del dominio público el destino de los recursos.

Probablemente, el mayor desafío sea superar la desconfianza que dejaron este y otros mecanismos de participación en los habitantes/usuarios hacia el gobierno, la pasividad y el paternalismo se hacen presentes en los PUIS, por esta razón, los hemos denominado a esta praxis como reprimida al



no dar continuidad a un proceso que genere una participación activa, organizada, bien informada y propositiva entre los actores públicos, privados y sociales.

Actualmente, quienes fungían como funcionarios y estaban a cargo de este diseño participativo dieron a conocer el 24 de febrero de 2015 el libro *PIUS: Programas e Iniciativas Urbano Sociales, estrategias participativas para hacer ciudades*, como resultado de los avances, logros y dificultades que se obtuvieron a partir de esta experiencia reprimida. Presentado una metodología y elementos constitutivos para el desarrollo, participación e integración de iniciativas urbano sociales en intervenciones urbanas, sociales y económicas. Según Valverde “esta propuesta pretende llegar al presupuesto y diseño participativo de los espacios con la colaboración conjunta de líderes sociales, autoridades gubernamentales y universidades ante el evidente desarrollo disperso y desordenado que se ha dado en muchas colonias populares, unidades habitacionales, juntas auxiliares y barrios de la capital de Puebla”(Valverde, en: iberopuebla.edu.mx, recuperado en línea el 27 de abril de 2015).

Este producto, que se basa en la investigación y en el procesamiento del conocimiento y en soluciones técnicas presupuestales, posiblemente se vea como reto y un avance para que el gobierno, conjuntamente con lo población, identifique las prioridades a través de acciones conjuntas haciendo partícipes a todos los actores urbanos en beneficio de un apropiado desarrollo y crecimiento urbano.



CONCLUSIÓN

La incidencia de la participación social dentro del ejercicio de la planeación urbano territorial aún es un camino muy largo por recorrer, como lo describimos en este capítulo. En Puebla, en los últimos años, ha tomado un poco más de fuerza la idea de involucrar el tema de la participación para la toma de decisiones territoriales; así, el gobierno ha utilizado e incluso implementado proyectos en donde se involucren la participación de la sociedad ya por mecanismos convencionales como el levantamiento de encuestas hasta un acercamiento a la sociedad por medio de un diálogo entre los actores, específicamente de las universidades como intermediarios para tratar de resolver aquellos problemas que afectan de manera directa y alteran la calidad de vida de los habitantes, sin embargo, estas soluciones basadas en conocimientos teóricos, técnicos y prácticos no han permeado a la materialización o a la realización de obras que reflejen esa participación proactiva en beneficio de la sociedad.

Lamentablemente, seguimos arrastrando vicios muy arraigados que parten desde el quehacer político, profesional (como los expertos en lo urbano) y, por si fuera poco en la forma de creer que se solucionará determinada situación desde la visión del ciudadano común. Es evidente la falta de una visión integral entre los actores sobre el desarrollo y el ordenamiento del territorio para establecer líneas de acción que incidan en un desarrollo de la ciudad, esto no se ha logrado, posiblemente por la falta de concientización desde las distintas maneras de ver, de involucrarse, de apropiarse e incluso de pertenecer a la ciudad por parte de los actores públicos, privados y sociales.

Situación que es muy evidente en las instancias que analizamos como los consejos ciudadanos y el IMPLAN en donde la centralización del poder en la toma de decisiones está sujeta a lo que indica el actor público, y con menor fuerza en los observatorios urbanos por su función, que es meramente operativa para la obtención de datos estadísticos y de georreferenciación. Sin embargo, la participación de actores sociales como universidades y asociaciones civiles y del sector privado,



como las empresas, ha permitido que en estos espacios se invite a la reflexión de ciertos temas urbanos que afectan directamente a los habitantes, es decir, hay un intento por construir espacios de diálogo que no ha permeado a un modelo democrático y participativo por lo menos en la toma de decisiones para la planeación urbana, pero que, a su vez, esta limitada participación se encuentra frenada por los lineamientos legales.

Es momento de reflexionar y repensar realmente qué queremos como habitantes y usuarios de un determinado territorio, en donde haya un involucramiento delimitado de acuerdo con el papel que tiene cada actor, pero que permita permear su participación para obtener un beneficio común por medio de un diálogo permanente con bases legislativas, con formas definidas de organización y con formas de corresponsabilidad social en las tareas del desarrollo urbano territorial.

Para ello, es necesario reconocer que se requiere participar con otros actores, luchar por un gobierno común en todas o cuando menos en sus facetas más importantes y que tenga una perspectiva a largo plazo, y, lo más difícil, es trabajar para establecer lenguajes comunes o al menos entendibles para los diversos actores (Iracheta, 2006). O seguir en el mismo camino, sin querer tener claridad de lo que pasa en nuestro territorio y, lo más fácil, creer que todo está bien y “no pasa nada”.





Conclusiones Generales



CONCLUSIONES: LIMITACIONES, AVANCES Y PERSPECTIVAS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Una de las principales metas del trabajo de investigación fue realizar un estudio de la concepción de la participación social y cómo esta ha logrado, o no, influir en los procesos decisionales de la planeación urbana en Puebla, –específicamente de los Consejos Ciudadanos, del Instituto Municipal de Planeación, y en los Observatorios Urbanos– la planeación y la ejecución de las obras públicas no contemplan una participación social efectiva a pesar de la existencia tanto de una legislación que la señala, como de las instancias gubernamentales que se supone fueron creadas para garantizarla. Para ello, intentamos responder a dos preguntas conductoras que nos guiaron y enriquecieron en el proceso de este estudio: ¿Cómo se ha conceptualizado y desarrollado la participación social en los Consejos Ciudadanos en el IMPLAN y en los Observatorios Urbanos?, y ¿cómo ha influido la participación social en los procesos decisionales de la planeación urbana en Puebla?

A manera de conclusión sobre las respuestas obtenidas para cada una de las preguntas planteadas, las hemos subdividido en tres rubros.

La permanencia histórica de la participación social

Desde que el hombre se organiza en sociedad, se tiene la latente necesidad de formar parte de las decisiones que le afectan como individuo y como ser social para lograr un objetivo común. Este objetivo es planteado bajo una serie de creencias, normas y valores que la misma sociedad ha impuesto de acuerdo con los intereses sociales, políticos y económicos que se tienen en cada momento histórico.

De tal manera que la participación social, al entenderse desde el inicio de la vida en sociedad, busca un objetivo común que con el paso del tiempo se ha ido resignificando y, a la vez, se ha ido enriqueciendo.



Actualmente hay espacios destinados a la participación social para dar información a los habitantes, alimentar su opinión crítica, y poder debatir y tomar acuerdos según los intereses grupales en diversos temas de interés, desde tópicos de carácter ambiental, social y económico, entre otros. En estos espacios, la gente puede preguntar, ser informada, así como buscar y difundir la información, ya que son derechos fundamentales que aparecen en la Constitución Mexicana y, por lo tanto, el gobierno debe de crear las condiciones necesarias para que el acceso a la información sea plural y oportuna, como lo indica en el artículo 6º, es decir, toda persona tiene derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

En este sentido, parafraseando a Morin (1992), la idea de participar en algún suceso que afecta a una sociedad se determina por una estructura institucionalizada de creencias, categorías, normas y valores, a partir de los cuales la sociedad produce y reproduce su conocimiento. Paradigma que refleja los imperativos biológicos, psicológicos y culturales materializados en el individuo en las instituciones del Estado orientando el cómo se conoce y las condiciones derivadas.

Bajo esta idea de complejidad al vincularse y relacionarse con distintos elementos con el objeto de modelar o simular un sistema, podemos hablar del paradigma de la participación social en función de lograr un bien común que le que dé un sentido, ya que en diferentes momentos históricos y en distintas culturas, el hombre se ha regido por normas o leyes que van encaminadas a un acercamiento o involucramiento en la toma de decisiones para la planeación urbana, desde formas excluyentes e incluyentes de la participación -como lo mostramos en esta investigación- mismas que se han planteado y replanteado en un procesos evolutivo desde, por ejemplo, la época prehispánica en México, los griegos en Europa. Este acercamiento ha ido evolucionado hasta nuestros días y estamos seguros de que seguirá cambiando.

Pero este paradigma cobró gran importancia en el sentido idealista por lo menos en la concepción en los modelos utópicos (como la ciudad jardín/social de Howard y la ciudad funcionalista de Le



Cobusier), paradigma que considera parte de la participación social en los procesos de planeación urbana.

En la ciudad moderna, la participación se entiende más bien como un medio de validación con la aplicación de encuestas, donde el técnico es quien tiene el poder de decisión de acuerdo con su saber. Claro que esta opinión siempre ha estado sujeta a la última decisión que tiene el gobierno, y cobró mayor fuerza en México después de la aprobación de la Ley Federal de Planeación en 1983.

Esta evolución nos permite repensar y reformular los procesos participativos de la planeación a través de una revaloración del saber de los habitantes, donde haya una verdadera integración de la sociedad en las diferentes fases de la planeación desde la formulación, aprobación y seguimiento del propio ejercicio. Contradictoriamente, es muy frecuente observar el fracaso de los proyectos y obras que se quedan subutilizadas porque no responden a las necesidades reales de la población, incluso son trabajos sin concluir por las mismas razones, aunado a que en el mejor escenario la inclusión de la participación social se limita únicamente a la fase de diagnóstico (Cabrera, Mejía, 2007).

A pesar de que esta perspectiva ha logrado ciertos aportes en el ordenamiento territorial, es necesario un cambio de paradigma de la visión tecnócrata comúnmente adoptada, hacia una forma negociada e incluyente de la participación social, que apunte y nutra la voluntad política conferida en una participación conjunta entre el gobierno y por los habitantes, sustentada en un instrumento jurídico que prescriba la obligatoriedad de la participación activa y corresponsable de la sociedad, así como incentivos en los procesos de planeación.

La participación social: un concepto complejo

La evolución que ha tenido el concepto de la participación social a lo largo de la historia ha repercutido en la mutación de la misma, sobre todo, en las relaciones entre el gobierno y la sociedad, permeando



lentamente en algunos casos en el fortalecimiento de los actores públicos, quienes han impulsado de cierta forma la inclusión de los habitantes en los procesos decisorios de la planeación urbana, con el fin de potenciar la capacidad de las políticas públicas (Ziccardi, 2004).

No obstante, entre los procesos que intervienen para que la participación activa y corresponsable de la planeación urbana territorial sea un elemento necesario a tomar en cuenta desde las fases de diagnóstico hasta las de seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas, entran en juego una diversidad de intereses ya sean económicos o políticos, de acuerdo con las ideas que tienen los actores sociales dominantes sobre lo que debe ser el territorio, soslayando, la mayoría de las veces, el papel de la participación social al cumplimiento formal de algunas reuniones o exposiciones ante escogidos miembros de la comunidad.

Con dichas acciones, no se logra incidir en prácticas que construyan una cultura de la participación activa y corresponsable de la población, ya que, además, es muy probable que el sentir de la población sobre el territorio sea diferente e incluso contrapuesto a lo que va imponiendo por quienes se encargan de las decisiones y su puesta en práctica (López, 2015).

A ello nos referimos cuando decimos que la participación es compleja, porque el gobierno aún no tiene resuelto cómo eficientar la participación social en la toma de decisiones públicas.

Por todo lo anterior a la participación recientemente se le ha definido de diversas maneras, presentando adjetivaciones como social, ciudadana, comunitaria, etc., y en todas ellas el bien común es su objetivo final. Sin embargo, pese a que la participación es un tema recurrente en los discursos oficiales, al menos en nuestro país, salvo algunas excepciones, la participación está muy acotada a prácticas meramente informativas o levantamiento de inquietudes.

Ante esta situación, a lo largo de este estudio, y tomando en cuenta los conceptos, así como nuestra observación sobre las diferentes modalidades en que se ha ido redefiniendo la participación social



en los procesos de la planeación, llegamos a la reflexión de que la “participación social” es aquella en la que los habitantes participan en decisiones que le conciernen o le afectan directamente, pero también aquel habitante que ha cobrado conciencia y que defiende los intereses sociales para buscar el bien común y se verá beneficiado directa o indirectamente. Desde esta perspectiva encontramos que la participación social es asumir que se está “tomando parte” a partir de un acto social, donde nadie puede participar de manera exclusiva, privada y para sí mismo.

En otras palabras, la participación social deberá ser plural e incluyente al considerar que a todos los habitantes les concierne la ciudad y el territorio, no solo a los que adquieren la ciudadanía ni a los que tengan la mayoría de edad, se necesita tener ganas e interés sin importar la edad ni distinguir el género. Nos referimos a la participación que va desde los niños, adolescentes, jóvenes, adultos, y hasta adultos mayores, es decir, una participación sin distinción de raza, género, condición social, educativa, económica, etc., como lo señala Hernández, “... la participación social enuncia la pertenencia y el hecho de tener parte en la existencia de un grupo” (Hernández en: Castro & Tejera, 2010, p, 356).

Para ello, buscamos una participación plural, informada y deliberativa: sin embargo, es necesario crear formas organizadas y sistematizadas que permitan ir canalizando las propuestas de los diferentes grupos y crear espacios comunes, pensando en una participación social que aliente el deseo de formar parte de una acción colectiva.

Desde esta perspectiva, aludimos que la participación social es un reto, no solo para el gobierno, quien deberá impulsar su organización y movilización social, los cuales deberán ser reflejados en los avances de las instancias creadas por el Estado, sino también para la sociedad en general. Se trata de apuntar a una cultura de la participación, incluyendo los procesos de participación deliberativa en los espacios públicos que en otros ámbitos “han generado innovación dirigidas hacia la inclusión socioespacial y, de forma más amplia, han favorecido la profundización de la democracia” (Duque & Carneiro, 2011, p. 84).



El hecho es que la conceptualización de la participación social en el marco de la sustentabilidad todavía no acaba de ser interiorizada, por lo menos en nuestro país, es decir, habría que redefinir una nueva identidad y una fuerte conciencia de la participación social como en algunos casos específicos de Brasil y Colombia. De esta manera, la actuación de cada uno de los actores sería casi espontánea y nuestro comportamiento estaría regido bajo experiencias bien delimitadas según la praxis adquirida, sin embargo, a pesar de esta realidad hemos avanzando a cuentagotas por la falta de concientización, como lo hemos ido evidenciado a lo largo de este estudio.

La situación planteada en el párrafo anterior nos hace ir mucho más lento en comparación con estos países en cuestión de procesos participativos: los Consejos Municipales, las Conferencias de las Ciudades, los Presupuestos Participativos y los Planes Directores Participativos, donde el Estado y la sociedad se encuentran en constante diálogo (Duque & Carneiro, 2011).

Desde esta perspectiva, México requiere de un gobierno que convoque a realizar procesos participativos claros y abiertos que estén más cercanos a la sociedad, y con resultados medibles que puedan incidir en los procesos decisionales para la planeación. Sin embargo, los procesos decisionales se encuentran en una fase de idiosincrasia unilateral por parte de los actores públicos que no nos permite avanzar plenamente en los procesos participativos como lo observamos principalmente en los apartados de la tesis: la participación social en México, y en la participación social en las instancias de gestión urbana.

Lamentablemente, los procesos participativos en nuestro país requieren de un instrumento legal mucho más claro y preciso, además de un fuerte conocimiento y aprendizaje que muestren sus implicaciones, en donde la inclusión de la participación activa y corresponsable en la planeación y decisiones de gobierno sea de carácter obligatorio, en donde se definan y otorguen los porcentajes presupuestales suficientes para la puesta en marcha de procesos participativos a realizar en cada uno de los espacios participativos, esto dará pie a una verdadera inclusión a la participación social



en el proceso de planeación y de espacios, que si bien ya se han puesto a la mesa, aún hay un grado de inmadurez muy grande por varias generalidades.

Ante la postura de la sustentabilidad, es necesario avanzar definiendo los límites y alcances de la participación de cada uno de los actores, donde haya instrumentos o manuales que indiquen al actor cómo actuar, y decir cuáles serían las reglas de operación a través de una política social bien definida y encaminada a la participación.

Pero el actor que sigue teniendo jerarquía en la toma de decisiones es el gobierno, quien tiene la última palabra por su poder de representatividad. Es necesario que los procesos participativos tengan mayor incidencia en la toma de decisiones por medio de un dialogo compartido entre la sociedad y el gobierno. Esto, claro, no significa que consideremos la participación de todos ya que nos llevarían a procesos caóticos y tal vez, imposibles de controlar, es decir, nos referimos a procesos participativos negociados entre los diferentes actores como lo visualizamos en el apartado de La participación social y el paradigma de la sustentabilidad, donde el Estado es el principal responsable de la organización y quien deberá de llevar a la mesa los procesos participativos y sistematizarlos -ya que es su obligatoriedad- además de crear condiciones para que la sociedad pueda emitir una opinión hasta involucrarse en los procesos que le permitan pasar de una actitud pasiva a un actitud más activa y proactiva.

Nos referimos a un proceso de mayor involucramiento, donde los actores se comprometan y se responsabilicen en la toma de decisiones para lograr objetivos comunes, aunado a una nueva forma de vinculación entre los habitantes y el gobierno, entendiendo que este sería un proceso muy complejo pero no imposible si consideramos otras experiencias exitosas en América Latina, en el cual “... se articula con dinámicas propias difíciles de organizar, coordinar, conservar, institucionalizar e incorporar” (Mejía, 2007, p. 11).



La participación social en Puebla bajo un contexto rígido y con limitaciones político administrativas

La participación social en Puebla se ha venido desarrollando bajo condiciones legales muy generales definidas desde el ámbito nacional que obedece a modelos en principio contradictorios entre el paradigma neoliberal y el sustentable, y de un marco administrativo local que obedece, en general, a intereses particulares.

Con la llegada del modelo neoliberal a nuestro país, podríamos afirmar que en sus inicios “la definición de la planeación urbana en el territorio mexicano”, pasó a manos de los promotores inmobiliarios, esto originó la apertura del llamado actor “emprendedor” a nivel internacional y nacional, que cobró gran importancia en el proyecto del sistema nacional de planeación urbana como una política elitista no pluralista, solo en su etapa preliminar; posteriormente, el gobierno tomó nuevamente el poder en la toma de decisión con respecto a la planeación urbana (Vélez, 2015).

Es decir, en ese periodo (1983), el capital privado superó la decisión y autoridad del Estado, de manera que tomaron control de la forma y el crecimiento de la ciudad. Esta situación aún se sigue percibiendo aunque no con tanta fuerza, pero depende más bien del político que se encuentre a cargo de las decisiones sobre el territorio y de las relaciones que se tengan entre ambos. Lo que se destaca es que la planeación sigue estando dirigida por la élite gubernamental, la cual es común que se asocie el sector privado.

En este sentido, a la participación social se le limita a un mero reconocimiento como un referente de la legitimación de las acciones del gobierno. Esto nos remota a pensar en lo que mencionó Maquiavelo en *El príncipe*: “el político debe decir lo que considere conveniente para sus fines y procurar aparecer de la manera que se considere adecuada” (Vergara, 2005, p. 81).

Contradictoriamente, esta postura neoliberal es rechazada en el paradigma de la sustentabilidad según las orientaciones de Habermas cuando dice que “un sistema político no es legítimo solo



porque en determinado momento la mayoría de la población cree que lo es, sino que dicha creencia está fundada en argumentos. Esto requiere de una actitud activa de los ciudadanos que supera la pasividad [...] y que se funda en consensos construidos a través de un activo dialogo y debate en el espacio público” (Ídem, p. 82).

Por lo tanto, “no hay ningún saber científico por más especializado y materializado, el cual pudiera servir de base de decisiones políticas incuestionables”, por lo “que no existen argumentos racionales para excluir la participación, en los procesos de toma de decisiones, a todos aquellos grupos o personas interesados en participar en el proceso de construcción social del problema, y de elaboración de respuestas siempre falibles y, por ello, modificables” (Ídem).

En otras palabras, Habermas considera que el problema de la participación se vincula directamente con la legitimidad, y que la legitimidad política debe de ser el producto de constantes procesos comunicativos racionales en los espacios participativos (en: Vergara, 2005). En donde el gobierno tendrá un mayor acercamiento con los habitantes/usuarios de un determinado territorio para llegar a acuerdos y potenciar capacidades dirigidas a un bien común, por medio de procesos de aprendizaje social con el objeto de explicitar, descubrir o construir intereses colectivos que puedan dar lugar a consensos políticos legítimos que se vean reflejados en la toma de decisiones en pro de una “mejor planeación urbana”.

Esto complejizaría a la participación social en el ámbito de la política pública porque “haría más lentos los procesos de toma de decisiones, con la consiguiente pérdida de la eficiencia, entendida como la minimización de costos, maximización de beneficios y reducción de tiempo de los procesos” (Ídem, p. 83). Sin embargo, esto significará mayores esfuerzos y elevará la calidad de la toma de decisiones en beneficio de un bien común, siempre y cuando haya una participación directa de los actores participantes.



Para ello, es necesario que se generen reglas de promoción de la participación social y formas que garanticen la vigilancia de las acciones de los actores para que no se corrompan y reflexionar sobre los resultados, tal es caso de João Pinheiro, Brasil, en donde la creación de instituciones participativas dio pie a formular nuevas orientaciones y disposiciones de los actores colectivos, así la resignificación de la participación social por parte de los actores ha establecido interlocuciones con el gobierno, así como la inserción e incidencia de nuevos espacios participativos (Duque & Carneiro, 2011).

Ante este referente, aludimos que hay una creciente y consciente participación social que cada día va complejizándose y diferenciándose.

En México, el modelo de desarrollo sustentable trata de ayudar a reorientar los procesos de la planeación a través de “la participación social”. Al mismo tiempo se ve frenado por los intereses políticos tan marcados en el modelo neoliberal, es decir, ante los procesos participativos que se inclinan a prácticas incipientes orientadas en su mayoría al simulacro con una nula incidencia en la planeación, ya sea por inexperiencia o por la conveniencia; inexperiencia porque nos encontramos en un proceso de aprendizaje relativamente nuevo si hablamos del paradigma de la sustentabilidad, ya sea por la falta de conocimientos de los procesos participativos o sus implicaciones, y por la conveniencia política, que tiende a proteger los intereses particulares, ya sean de carácter social, económico y político, y por intereses sobre el control de la conciencia.

No obstante, existen esfuerzos en el que este modelo de desarrollo sustentable intenta llevarse a la práctica, creando una estructura de la participación social con la apertura de espacios o canales participativos.

En lo que se refiere a Puebla, observamos en nuestro estudio intentos participativos que en su momento trataron de promover la planeación urbana sustentable, por ejemplo, los Foros de Consulta Pública y el Programa Integral Urbano Social (PIUS), prácticas que trataron de integrar



acciones encaminadas a impulsar la gestión participativa del habitante. Es decir, hacer partícipe a los habitantes en la toma de decisiones para mejorar la calidad de vida del territorio, pero ambas alternativas fracasaron por: a) la inexistencia de una cultura de la participación responsable y coparticipe sobre el territorio, b) la estructura administrativa no tiene contemplada la implementación de prácticas que apunten en ese sentido de manera permanente, c) con los cambios de administración y por consiguiente de personal, se impide un seguimiento de las acciones, d) las áreas e instancias encargadas del territorio actúan bajo su propia lógica e intereses sin que exista una planeación transversal, e) porque la participación social se concibe como actos de información y no de formación de capacidades autogestivas, f) la inmediatez con que se llenan los expediente para la obtención de recursos que permitan la ejecución de obras, aunados a los cambios continuos de administración y a los procesos discrecionales que benefician a los promotores privados, han impedido que se institucionalicen prácticas permanentes orientadas a la construcción colectiva por ejemplo de los espacios públicos y g) las visiones que se tiene sobre el territorio son diversas e incluso contrapuestas ya que atienden a las formas en cómo es concebido el territorio, la ciudad o parte de ella que se requiere, basado en los referentes que los diversos actores sociales tienen sobre el mismo, sobre lo que han visto o experimentado.

Esto nos lleva a afirmar que la participación social se encuentra vinculada con las acciones que fueron poco efectivas por la falta de seguimiento, con limitada capacidad por parte de los actores sociales por intervenir en la escena pública, pero lo cierto es que, como práctica, hay un relativo avance colectivo con limitantes que nos obliga a repensar y a plantear otras perspectivas para construir una participación social.

En Puebla, se han creado diferentes instancias de participación social: los Consejos Ciudadanos y el Instituto Municipal de Planeación así como canales con una representación académica, nos referimos a los Observatorios Urbanos. Cada uno de ellos tiene determinadas funciones y mecanismos que tratan de incidir en los procesos decisionales para la planeación.



En el caso de los Consejos Ciudadanos, expresan recomendaciones o alternativas para atender y resolver aquellas problemáticas urbanas que afectan a los habitantes poblanos. El Instituto Municipal de Planeación es un espacio que está encaminado a resolver problemas urbanos a través de proyectos, planes o programas de planeación, mientras que los Observatorios Urbanos generan indicadores que sirven de información para retroalimentar la base de datos de los anteriores espacios.

Los Consejos Ciudadanos, a pesar de contar con mayor trayectoria desde la década de los ochenta en comparación con los demás, son espacios que aunque en principio son más maduros no han logrado ser incluyentes, ya que hasta la fecha siguen siendo selectivos y, en la mayoría de los casos solo legitiman la opinión de la administración en curso.

Parafraseando a Ortiz (2011), los Consejos Ciudadanos son espacios excluyentes y fragmentados al no ser considerados como espacios de una verdadera inclusión social, en donde haya un amplio diálogo entre las autoridades y los participantes, bajo una visión integral sistemática que permita enfrentar los retos sociales a partir de estrategias que mejoren la calidad de vida de los habitantes.

En el caso del Instituto Municipal de Planeación en Puebla, evidenciamos que es un espacio experimental y de incubación en el tema de la planeación urbana. A pesar de que a nivel nacional hemos encontrado buenas experiencias como el IMPLAN-León (que las mismas autoridades poblanas han visitado), el Instituto Municipal de Investigación y Planeación en Ciudad Juárez, el Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán, y el Instituto de Planeación para el Municipio de Colima, podemos decir que hay un desaprovechamiento de las experiencias en el contexto nacional, ya que ni el funcionamiento ni los resultados esperados por parte del IMPLAN-Puebla han sido los esperados y en términos de participación social no han logrado ser incluyentes.

De tal forma, el IMPLAN-Puebla está actuando en función de los intereses de cada administración, por lo cual se están repitiendo patrones políticos administrativos añejos. Es urgente recuperar la esencia del IMPLAN como un organismo público descentralizado y llevar a la práctica la elaboración



y seguimiento de la planeación encaminados a mejorar la calidad de vida de los poblanos, pero sin someterse a voluntades políticas no transparentes, es decir, no debe inclinarse hacia una bandera política, y debe dar continuidad a toda la cartera de proyectos, además de vigilar y asegurar la continuidad de planes o programas urbanos. Además de recuperar o reactivar los mecanismos de participación ya existentes para una mejor praxis como ejercicio en planeación del territorio poblano.

En el caso de los observatorios urbanos en Puebla, encontramos que son espacios de gran fragilidad ya que son vulnerables al no contar con un reglamento interno en donde se definan las reglas de operación, es decir, en donde se especifiquen las funciones de cada uno de los integrantes así como sus responsabilidades. A pesar de las buenas intenciones y voluntad por parte de sus integrantes, el talón de Aquiles que sufren estos observatorios son los insuficientes recursos financieros que se requiere para el buen funcionamiento del mismo (Sistemas de Información Geográfica, elaboración de indicadores y publicación de los mismos, realización de talleres o cursos).

A lo anterior hay que sumar el poco interés por parte de los actores públicos en apoyar a estos espacios para que sigan desarrollando investigación dirigida a las políticas públicas y al mismo tiempo puedan retroalimentar la base de datos del IMPLAN-Puebla y los Consejos Ciudadanos. Paradójicamente, estos espacios fueron creados por el Estado para apoyar las prácticas de participación de los funcionarios en curso, pero, como lo hemos reiterado, no se ha logrado un avance significativo.

Es importante destacar el compromiso y la insistencia por algunos académicos en seguir con el desarrollo de los observatorios urbanos, que pese a no sobrevivir de manera continua, vuelven a renacer de manera aislada sin vincularse entre estos organismos para fortalecer sus propias estructuras. A esto aunamos la falta de programas gubernamentales permanentes que permitan su permanencia como espacios de investigación y difusión de los resultados.



En conjunto, podemos decir que los Consejos Ciudadanos, el Instituto Municipal de Planeación y los Observatorios Urbanos son espacios desaprovechados no solo para fomentar una cultura de la participación sino como generadores de información que permitirían ayudar a los procesos participativos y que solo están legitimando, como lo hemos reiterado en varias ocasiones, las acciones políticas y alimentando los discursos con supuestos fines de tinte sustentables, manejando en el discurso de algunas autoridades, que se justifican en el marco jurídico existente.

Esto nos lleva a comprobar el planteamiento de nuestra hipótesis al decir que los Consejos Ciudadanos, el IMPLAN y por su parte, el Observatorio Urbano Metropolitano de Puebla no han incidido en una política participativa efectiva a pesar de contemplar a la participación social dentro de su sistema institucional, de tal manera que el amplio concepto de la participación social no ha logrado ser entendido por todos los actores, por lo tanto no puede ser puesto en la práctica en su totalidad. A pesar de la existencia de un marco legal que trata de incluir cada vez más la necesidad de la participación social, esto no ha logrado la madurez ni la especificidad a las que aspiraría contar cada uno de los actores para tener procesos más claros en donde se definan bien las competencias.

Ante esta situación, consideramos la necesidad de aprovechar estas estructuras participativas analizadas en esta investigación, con el propósito de generar una propuesta integral que nos permita visualizar las sinergias de acuerdo con las funciones que desempeña cada organismo y, al mismo tiempo, repensar el concepto de participación social (ver sistema complejo).



Para nuestra propuesta hemos considerado la afirmación de Iracheta (2006), quien nos dice que para poner en práctica cualquier propuesta en estas instancias es necesaria la reorganización y consolidación de los actores en donde la participación social sea esencial en la toma de decisiones. Así como la gestión y el acuerdo entre los participantes para asumir la corresponsabilidad de las acciones a tomar, lo que implica procesos de seguimiento, de observación y de evaluación de los resultados e implicaciones. Esto requiere de autonomía en la estructura administrativa, capacidad ejecutiva de actuación, autonomía financiera (patrimonio propio y capacidad para procurar recursos) y participación en sus estructuras directivas y consultivas (Ídem).

Para ello, proponemos crear un espacio común entre estas instancias, nos referimos a una comisión de gestión y vigilancia de la participación social. Comisión que asumirá la capacidad de evaluar, dictaminar, gestionar y vigilar los programas, proyectos y acciones urbanas en las diferentes instancias, funcionando de manera transparente y pública. Pondrá al alcance del ciudadano la información que se genere, con la finalidad de involucrarlo en los temas urbanos y pueda formar sus propias críticas y propuestas.

Además, esta comisión podrá dar seguimiento a las políticas públicas participativas que ya estén establecidas y en proceso de desarrollo según los resultados obtenidos entre estos organismos.

Esta comisión estará formada por un miembro de cada instancia, aclarando que en caso de los consejos ciudadanos al existir dieciocho, solo participarán aquellos consejos involucrados en el tema de planeación urbana, como Centro Histórico y Patrimonio Edificado, Desarrollo Urbano, Ecología, Obras y Servicios Públicos, y de Protección Civil, es decir, estará conformada por actores procedentes de estas instancias más los actores que provengan de la organización de colonos con el fin de obtener un acercamiento y un diálogo permanente sobre los problemas urbanos que aquejan al territorio poblano, es decir, estará formado por ciudadanos interesados en mejorar la calidad de vida hacia una planeación sustentable. Comisión que se reunirá una vez cada dos meses y será obligatorio presentar un reporte de los acuerdos, las comisiones y los resultados obtenidos.



Lo anterior, con la finalidad conocer, dar seguimiento y resolver las problemáticas urbanas que aquejan al territorio poblano y que permitan describir parte de la realidad de los participantes como praxis encaminada a una democracia participativa e inédita por lo menos en nuestro contexto local.

La comisión tendrá un carácter deliberativo que fomente la transparencia y el aprendizaje colectivo, que informe sobre las actividades que se realizarán en cada instancia para llegar a acuerdos comunes entre los expertos y los habitantes que usan y que muchas veces padecen la ciudad para intervenir y asimismo desarrollar procesos técnicos de seguimiento y evaluación de las acciones y funciones, con el propósito de que los proyectos o la visión de largo plazo se cumpla al margen de los cambios del gobierno en pro de una planeación urbana como proyecto de ciudad que busque un beneficio hacia la sociedad poblana.

Nuestra propuesta pretende romper con las lógicas añejadas en el ámbito político-institucional, que permita la inclusión social (rompiendo con la exclusión del poder político entre los diversos grupos y clases sociales) por medio de prácticas participativas deliberativas que apunten a la construcción de una participación plural y heterogénea, a través de la exigencia de cambios y adecuaciones en las estructuras gubernamentales, en sus bases legislativas y en sus formas de organización. Sabemos que esto representa un gran desafío.

Esta comisión, será una nueva forma diferenciada de incorporar distintas miradas por parte de los actores involucrados y que entren en un diálogo constante con el gobierno, esto dará pie a nuevas formas de hacer y organizar propuestas sociales desde conferencias, presupuestos participativos, y acuerdos de la participación social en los planes y proyectos urbanos para la ciudad.

Recordemos que “planificar hoy es un proceso socio-político de gestión, acuerdo y toma de decisiones, entre los principales actores del fenómeno a planificar, cuyos resultados se asientan y se formalizan en un documento con fuerza legal que llamamos plan” (Iracheta, 2006, p. 31).



No obstante, el éxito de esta comisión está relacionado no solo con el diseño institucional de las instancias (desde una autonomía estructural, decisoria, financiera y con un equipo humano especializado), sino en cómo mantener un diálogo constante y permanente entre los actores para dar pie a una participación social en su sentido más amplio y, por último, es urgente y necesario tener una adecuación en el marco jurídico en donde se garantice la participación de la organización civil.

Para ello, el grado de participación que tendrá este espacio será por medio de intervención de los actores en los procesos decisorios concernientes a la planeación urbana de Puebla, el acceso será abierto y con representación, y el proceso de toma de decisión será por medio del voto y por naturaleza deliberativa de acuerdo con la dimensión comunicativa de Habermas de argumentación racional dirigida a la construcción de acuerdos.

Esta propuesta trata de impulsar los avances mínimamente logrados en el rubro de la participación social en los organismos creados por el Estado mexicano, lo que podría innovar las políticas públicas, en el sentido de “delinear formas alternativas de intervención dirigidas hacia la inclusión socio espacial y favorecer la profundización de la democracia” (Ídem, p. 84).

Además, esta propuesta sistémica que visualiza la interrelación de estas instancias, y que ha rebasado la orientación parcial de los estudios existentes puede contribuir a replantear el estudio del ordenamiento territorial desde una reestructuración del conocimiento existente en el rubro de la participación social en la toma de decisiones en torno a la planeación urbana considerando las condiciones de la misma, así como la interpretación de los actores y acciones que se han toma en la participación social.

Para ello, debemos de asumir que el estudio de la participación social debe considerarse como un fenómeno que busca reconocer, analizar y sistematizar las condiciones de su contexto con el fin de facilitar un conocimiento real de cómo los diferentes actores se ven involucrados en la planeación



y en la ejecución de las acciones que corresponden para lograr un desarrollo urbano sustentable. Es decir, nos referimos a un proceso de retroalimentación donde la acción se vuelve conocimiento, y el conocimiento, en acción.

Estamos conscientes de que muchas veces las propias instancias analizadas no llegan a concretar sus potenciales incluyentes y democratizantes, sino que actúan como rehenes en sus particulares estructuras, circunstancia que muchas veces se vuelve un desaliento entre sus participantes y en sus acciones colectivas.

Aunado a los procesos autoritarios, legitimadores y con una gran desigualdad social, pero esta situación no durará por siempre, ya que las necesidades y los requerimientos de los habitantes son factores que guiarán el cambio social, siendo la planeación un medio para llevar a cabo ese cambio (Iracheta, 2006).





Anexos



Anexo I

*Entrevista con el Dr. Francisco Manuel Vélez Pliego,
consejero ciudadano del Consejo del Centro Histórico*



Nombre del entrevistado: **Dr. Francisco Manuel Vélez Pliego**

Nombre de la entrevistadora: **Mtra. Rosario Nava Ramírez**

Fecha y lugar de la entrevista: **Miércoles 3 de diciembre de 2014, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la BUAP**

Es un placer entrevistar a un actor tan importante como el Dr. Vélez Pliego, tanto por su trayectoria como por su papel como consejero del Centro Histórico de la Ciudad de Puebla y responsable del Observatorio Metropolitano de Puebla. Por ello, lo entrevistaremos sobre el tema de la participación social en estas instancias de gestión. Nuevamente agradecemos el tiempo otorgado para efectuar parte de esta importante investigación, empecemos.

RNR: Para usted, **¿qué es la participación social acotada a los procesos decisionales en la planeación urbana?**

FMVP: El problema es que la participación social, sin delimitarla a ningún ámbito en lo particular, está asociada a muchas formas en que los ciudadanos se involucran o se relacionan con las autoridades que están promoviendo ya sea acciones dentro del ámbito territorial específico en proyectos u obras; entonces, me parece que es importante en un proyecto como el tuyo el que el tema de la participación social se circunscriba a un ámbito específico, en este caso, me refiero a los **procesos de formulación, aprobación y seguimiento de los ejercicios de planeación ¿Por qué lo acoto?** Lo acoto porque por un lado desde el punto de vista jurídico, desde que se reformó el artículo 25 de la constitución de la república y después el propio artículo 27, se dio cabida a lo que es la legislación en materia de planeación urbana, que tiene que ver con la regulación de los asentamientos humanos. Está previsto en la legislación que en un caso reglamenta el artículo 25 que es la Ley Federal de Planeación, y después la que reglamenta es el 27 constitucional, que es la Ley General de Asentamientos Humanos, de origen **se prevé que los ciudadanos deben ser consultados**, deben de participar en los procesos que regulan esas legislaciones, es decir, **esos procesos se refieren efectivamente a la planeación**. En el primer caso se refiera a la planeación económica y social.



Y en el segundo caso, a la **planeación sectorial**, es decir, a la planeación relacionada con los asentamientos humanos. Entonces las legislaciones de los estados de la federación al igual que las leyes orgánicas municipales han recogido esa norma de que los ciudadanos debemos de participar en el proceso de planeación. Esto es una primera forma de acotar tu investigación, en el sentido de que normativamente, la estructura jurídica del país es el Estado. Reconoce como interlocutor al ciudadano en un proceso particular, que es justamente el de la planeación y me parece relevante porque – insisto – las formas de participación social son muy diversas. Si revisas la Ley Orgánica Municipal, se prevé por ejemplo, la existencia desde hace mucho tiempo de representaciones a nivel de pequeñas unidades territoriales: fraccionamientos, colonias, barrios, etc. Y se constituyen de esas directivas, esa es otra forma de participación social reconocida también en un ámbito normativo en particular que es la Ley Orgánica Municipal.

Pero el objeto de ese reconocimiento es para que esas mesas directivas puedan gestionar ante la autoridad; obras y servicios que benefician a la pequeña comunidad (fraccionamiento, barrio, etc.). El propósito de esa participación social es distinto al otro que estamos comentando, que es la planeación. Por eso me parece importante que se delimite perfectamente el sujeto, no solamente desde el punto de vista conceptual, sino plantear por qué el ciudadano debe participar de alguna manera en los procesos de toma de decisiones de la autoridad o por qué el ciudadano debe tener una relación constante, sistemática, permanente entre él y quien gobierna. Entonces yo digo: está bien, esa es una pregunta legítima que compete más al ámbito de la ciencia política de la gobernanza, etc., pero en el caso de lo que nos compete es interrogarnos ¿cómo es el legítimo derecho que está siendo instrumentado para que esa participación sea eficaz, sea efectiva desde el punto de vista de cómo fue concebido ese derecho político, pero cómo ese derecho político puede tener una consecuencia práctica de una mejor relación, de un mejor resultado a lo que es el proceso de planeación?.



RNR: ¿Cómo concibe la participación en los consejos ciudadanos?, ¿esta concepción es compartida entre los miembros del consejo?

FMVP: Lo que he hecho es atenerme o ajustarme a lo que la legislación prevé, la legislación que crea los consejos ciudadanos prevé que este espacio de participación ciudadana es un espacio que debe permitir el que los ciudadanos coadyuemos al ayuntamiento en las actividades que son propias de los actos de gobierno y de administración del propio. Incluso, cuando se crea la figura de los consejos ciudadanos se establecen una serie de temas prioritarios que son observados como parte de las actividades sobre las responsabilidades del ayuntamiento. Entonces se crea no un consejo ciudadano, sino una diversidad de cuerpos colegiados a los que se denomina “Consejo de Participación Ciudadana” para atender temas como: obra pública, desarrollo urbano, salud, educación, en fin, lo que son las actividades, medio ambiente, etc. Y después, digamos, se han ido incrementando y especializando esos cuerpos colegiados de participación ciudadana.

La noción de coadyuvancia, hay dos dimensiones que están previamente vistas en la legislación y es que estos espacios no solamente tienen la responsabilidad de conocer y darle seguimiento y opinar sobre el conjunto de proyectos, programas y acciones que los gobiernos municipales promuevan, sino que también tienen la obligación, la responsabilidad o la posibilidad de que estos consejos puedan proponerle a la autoridad programas, acciones y proyectos que la ciudadanía considere prioritarios o considere importantes realizar. Entonces son dos dimensiones distintas de una misma intención, que es que estos espacios de participación ciudadana coadyuven al mejor ejercicio gubernamental.

RNR: ¿Cuál es el marco técnico-jurídico en el que se prevé esta participación?

FMVP: El marco técnico-jurídico es precisamente el Plan Municipal de Desarrollo, entonces esa es otra instancia de participación ciudadana en donde los presidentes de los consejos participan, se integran a este órgano más general, que es el comité de planeación municipal, que es un órgano que si lo revisas y le das seguimiento, se deriva precisamente de la legislación en materia de planeación del



desarrollo económico y social, o sea, se deriva de la reforma al 25 constitucional donde se establece que la obligación de la autoridad federal después de haber tomado posesión tiene un plazo de seis meses para presentar un Plan Nacional de Desarrollo. La autoridad estatal tiene la misma obligación, eso digamos, esta legislación federal posteriormente es incorporada a la legislación estatal con una ley propia “Ley Estatal de Planeación”, que prácticamente recoge el espíritu de la legislación federal y, al mismo tiempo, ese mismo espíritu recoge la idea en la Ley Orgánica Municipal en lo que se refiere al Plan Municipal de Desarrollo.

Resumiendo, está estructurada la **participación** concibiendo como **elemento regulador, orientador o como marco de referencia** para que tanto la autoridad como el ciudadano sepan cuáles son las acciones, programas, proyectos o estrategias que va a desarrollar el gobierno es precisamente el Plan de Desarrollo.

Es tan restrictiva la ley, que señala que es obligación de la cámara de diputados el que revisen la congruencia entre el proyecto de presupuesto a ejercer por parte de la autoridad estatal y el plan de desarrollo que la propia autoridad estatal dijo que iba a instrumentar. Es muy restrictivo. Si tú dices: “voy a hacer una calle”, pues tienes que hacerla o debes turnarle a la autoridad, en éste caso al Congreso del Estado, el presupuesto para hacer esa acción. Así está concebido el entramado jurídico.

Ahora, **¿qué nivel de cumplimiento tiene?** -esa es otra historia-. En ese sentido, la concepción que yo tengo de la forma en que participamos los ciudadanos en todo este proceso es, justamente, respetar la norma. Si la norma dice que yo puedo opinar legítimamente sobre tal o cual tema, pues lo hago, claro, la opinión no es o procuro que no sea una opinión basada en conjeturas o especulaciones, sino basada en hechos, en normas y en investigaciones. De ahí que en el caso de la participación de los consejos ciudadanos mi concepción es como espacios de participación no generales sino especializados, porque se integran con representantes de los colegios de profesionistas, con representantes de las universidades y con organismos no gubernamentales especializados en los te-



mas. En esa misma medida, yo pienso, y es lo que he promovido por lo menos en el caso del Consejo del Centro Histórico, que las opiniones que emitamos como consejo sean opiniones fundadas técnicamente del resultando de reflexiones académicas, técnicas y jurídicas que apoyen determinada posición, siempre pensando que esa es la responsabilidad de los consejos, decirle a la autoridad: me parece bien lo que estás haciendo pero podría ser mejor en tal o cual sentido o no estás haciendo las cosas adecuadamente porque no estás respetando la norma técnica o la norma jurídica o no estás respetando lo que la ley te mandata, que es que independientemente de que me escuches a mí, el ciudadano también tiene otras formas de participación ya en el ámbito de lo que es la realización de las obras concretas, que es el caso de las representaciones de las juntas auxiliares, colonias o fraccionamientos. Esa es la concepción que en lo particular tiene importancia del espacio de participación ciudadana y de la importancia de construir en el seno de esos consejos dada la representación que integra opiniones técnico y jurídicamente fundadas.

RNR: Retomando un poco la idea con lo que nos acaba de mencionar de los consejos ciudadanos **¿cómo llevan a cabo esa participación social?** Menciono esto, porque hace tres o cuatro años me invitó la Mtra. Lina Marcela Tenorio a que fuera a escuchar o estar en un taller realizado por el consejo del centro histórico en las instalaciones de la UPAEP con respecto a la imagen urbana que tenían los ciudadanos de los barrios más representativos de la ciudad de Puebla, por ejemplo: los barrios de El Alto, La Luz, Analco, Santiago, Xanenetla, entre otros., entonces tengo la curiosidad de saber hasta qué punto permeó esta investigación dentro de la planeación urbana, porque lamentablemente, sé que ustedes trabajan muchísimo en dar seguimiento a las demandas ciudadanas y siento que en el momento en que esta investigación llega a lo que sería el poder ejecutivo, ya con soluciones, ahí hay un atraso en la investigación o la truncan, porque no se da a conocer.

FMVP: Bueno, lo que ha habido es **efectivamente un desencuentro**. Si te das cuenta, si revisas, por ejemplo, qué ha pasado en el caso de la Zona de Monumentos de Puebla, de la totalidad de los estudios realizados con fines de planeación, o sea, puede haber muchos estudios sobre el Centro His-



tórico, pero con fines de planeación son pocos, sino que cuando hablo de “con fines de planeación” me refiero a que se derivan institucionalmente, precisamente la legislación que existe en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano a nivel nacional, estatal y municipal y, por lo tanto, cómo se derivan de esa legislación, al momento en que un estudio de esta naturaleza es aprobado, teóricamente obliga tanto a la autoridad como al particular, a respetar los lineamientos que ahí están contenidos. Entonces, de la totalidad de estudios que se han realizado, los que han tenido, por llamarlo así, fuerza de ley, es decir, han culminado su proceso de aprobación, publicación y registro público e inscripción en el registro público de la propiedad, prácticamente son dos: el Programa Parcial de Paseo del Río de San Francisco y su zona de influencia, que son las veinticuatro-veintisiete manzanas completas y tres manzanas parciales, y el del Dr. Nicolás López Tamayo en 1995, denominado Programa Parcial de Desarrollo Urbano y Conservación del Centro Histórico de la Ciudad de Puebla. Todos los demás estudios que han hecho, que no son pocos, estoy hablando de estudios ejercidos de planeación que se han hecho desde 1981 hasta la fecha, se han quedado; en muchos casos, se han concluido desde el punto de vista del estudio pero no han podido ser instrumentados plenamente o en su proceso de instrumentación arrastran vicios de carácter jurídico, precisamente porque a la autoridad municipal no le conviene que tenga vigencia el instrumento, porque al momento que tenga vigencia lo obliga a cumplir con las previsiones del propio programa, entonces, si te das cuenta, se han hecho muchos estudios, se ha invertido por parte del gobierno federal, a nivel municipal, a veces la mezcla del gobierno federal y municipal, incluso con recursos internacionales como fue el caso del estudio del periodo 2000-2002 y lo que ocurrió es que simple y sencillamente a la autoridad municipal no le convino en su momento -a pesar de contar con el instrumento culminar- lo que la ley prevé para que tenga plena vigencia.

Entonces, regresando a tu pregunta original, el ejercicio en que tú participaste formó parte de un programa de la actualización del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona de Monumentos, que se inició en la administración de la Mtra. Blanca Alcalá, después de una conversación



muy intensa entre el Consejo del Centro Histórico y la administración de la Mtra. Blanca Alcalá, en el sentido de que el instrumento que se había aprobado por parte del cabildo del Lic. Mario Marín, no había culminado el proceso de publicación en el periódico oficial y la inscripción en el registro público de la propiedad de ese instrumento, de ese estudio, de ese programa parcial y por lo tanto, prácticamente en las normas que estaban siendo utilizadas para regular lo que estaba ocurriendo en la Zona de Monumentos en la ciudad de Puebla, no solamente eran ya insuficientes, sino que ya no correspondían a la realidad que está ocurriendo en el centro de la ciudad de Puebla en la Zona de Monumentos en particular, sí que era necesario contar con la estrategia de actualización del instrumento de regulación de los usos de suelo y todo lo demás dentro de la Zona de Monumentos y que se procediera a la publicación en el periódico oficial del programa del 2000 y que de inmediato se iniciaran los trabajos de actualización de ese instrumento. El tema es claro.

Además, señalamos la información con toda puntualidad. La Mtra. Blanca Alcalá cumplió con la primera parte, cumple con las dos aunque con retraso, la primera parte sí se publicó de inmediato en el periódico oficial, que era una versión abreviada del programa, te estoy hablando de 2008, o sea, habían pasado ocho años entre la formulación del instrumento y finalmente su publicación, que desde el punto de vista jurídico tiene muchos vicios, es impugnabile. Y por lo tanto, entrar al proceso de actualización implica la posibilidad de corregir esos vicios de procedimiento y contar ya con un instrumento actualizado a corto plazo. La Mtra. Blanca Alcalá retraso muchísimo la actualización, el convenir con las universidades, el que esto pudiera realizarse y, por lo tanto, cuando termina su gestión no estaba concluido el instrumento y se empalma con la siguiente administración: la de Eduardo Rivera Pérez. **¿Qué ocurrió?** Pues que los funcionarios de Eduardo Rivera Pérez se dedicaron sistemáticamente a boicotear durante dos años no solamente la conclusión del trabajo, sino a intentar por todos los medios de modificar los resultados del propio trabajo. **¿Por qué?** Porque traían sus propios intereses, un tema relacionado con la redensificación, es decir, la construcción, la verticalización digamos de la ciudad histórica.



Algo que vas a notar en la ciudad es que a partir de la administración de Eduardo Rivera Pérez se han multiplicado las edificaciones demolidas en distintos ámbitos de la ciudad, no solamente en el centro, sino en distintos ámbitos de la ciudad. Hay demoliciones constantes en el perímetro de la Zona de Monumentos y en áreas un poquito más alejadas. Lo que buscan es entrar en el suelo federal de densificación, también dentro de la Zona de Monumentos ocurren demoliciones prácticamente sistemáticas promovidas por especuladores inmobiliarios como los que estuvieron al servicio en la administración de Eduardo Rivera Pérez. Entonces, **¿cuál fue el destino de ese trabajo?** El instrumento o el estudio fue concluido y entregado formalmente, y lo que hizo la administración de Eduardo Rivera fue cambiar la información y diagnósticos de manera que pudieran adecuarse a los intereses de estos procesos especulativos. Por ejemplo, desaparecieron todo lo que es el diagnóstico de infraestructura, desaparecieron todo lo que es la calidad de los servicios en materia, por ejemplo, de la dotación de agua potable. Entonces, **¿cuál es el fondo del asunto?** El fondo del asunto es que el instrumento que resultó del ejercicio en donde participaste tuvo modificaciones y por lo tanto, cuando nos lo presentaron de regreso señalamos que tenía todos estos inconvenientes y que lo que estaba haciendo, o tratando de hacer la autoridad municipal era encubrir esas modificaciones diciendo que el estudio de la ciudad era hecho por las universidades y por lo que era inobjetable, es decir, una trampa, la cual desde los consejos ciudadanos dijimos que no era cierto, que el estudio que habían entregado las universidades era distinto a lo que ellos habían hecho. Entonces estamos en ese proceso, **¿qué ha ocurrido?** Que las observaciones y objeciones que planteamos en su momento, antes de que terminara la administración de Eduardo Rivera han sido recogidas por la presente administración y hasta ahora sabemos que están siendo revisados aquellos conceptos que marcamos como conceptos que no debían de formar parte del instrumento, no solamente porque no habían sido incorporados por las universidades sino porque eran atentatorios, por un lado de derechos ciudadanos muy claros que tienen que ver con el tema de la propiedad, concesión, etc. Y en segundo lugar, porque rompían con la normatividad relacionada con la preservación de la Zona de Monumentos, esos valores patrimoniales de carácter cultural. Entonces, estamos en esa etapa,



esperamos conocer los resultados de las observaciones en términos de reformulación de esos temas que te estoy comentando para ver si ya se le puede dar salida a ese instrumento en el que efectivamente ustedes participaron. Es un instrumento que la autoridad municipal actual acepta prácticamente en un 75 % y estas distintas adecuaciones en un 25 %, que tiene que ver con ésta discusión que te estoy comentando.

RNR: Continuando con el tema de los consejos ciudadanos, ¿existe alguna vinculación entre los Consejos Ciudadanos para dar solución a un determinado tema urbano?

FMVP: Si, de hecho hemos promovido, en distintos momentos la elaboración y la emisión de opiniones conjuntas, ya sea para temas que tienen que ver con el funcionamiento de los propios consejos, como es lo que atañe toda la reforma del Código Reglamentario en su capítulo 8, como en la parte relacionada con estos temas que te estoy comentando de planeación en el desarrollo urbano.

En el caso de la reforma al capítulo 8, ha habido un consenso mayor entre los consejeros, que en los otros temas, que son más especializados, ahí ha habido mayores dificultades para que todos los consejos se pronuncien a favor o en contra de determinadas circunstancias. Pero si hemos logrado conjuntar, por lo menos, la opinión favorable entre aquellos consejos que son más cercanos a la parte de la planeación.

RNR: Pasando a otra pregunta: **¿Hay algún contacto con el IMPLAN, con el Observatorio Metropolitano de Puebla, es decir, hay una vinculación entre estas instancias de participación en Puebla?**

FMVP: El observatorio no es una instancia gubernamental, es un espacio académico como parte del instituto de Ciencias Sociales y Humanidades que tiene como propósito darle seguimiento a todos estos temas y a la calidad del desarrollo urbano y metropolitano. Hemos procurado, en distintos momentos promover que el propio ayuntamiento reconozca como parte de los organismos califi-



cados para el tema del desarrollo urbano metropolitano al propio Observatorio, que al momento no hemos logrado suscribir ningún convenio, ningún acuerdo con ninguna autoridad municipal como Observatorio. A la autoridad no le gusta ser observada, podemos concluir que esa es una de las razones, es decir, los observatorios que han sido puestos en marcha, son observatorios que están bajo el control de uno o de otro, o el gobierno del estado o el gobierno municipal, en distintas coyunturas, por eso tampoco han tenido continuidad, si te das cuenta se han puesto en pie, han absorbido recursos coyunturales y después mueren. El único que ha tenido permanencia es el que coordinamos, el que dirigimos, pero no forma parte, digamos, de este espacio de relación ni tampoco hay acuerdos.

En el caso del IMPLAN sí, cuando se discutió su puesta en marcha desde los consejos ciudadanos promovimos una redacción alterna a muchos de los artículos que estaban contenidos en el proyecto original del IMPLAN, que había propuesto la administración de Eduardo Rivera. Claro, era el inicio de la administración, no se habían generado los conflictos mencionados con respecto de algunos intereses particulares de algunos funcionarios sobre el tema de la ciudad y, entonces, en ese contexto, la administración de Eduardo Rivera fue permisiva en cuanto a admitir buena parte -yo digo que en un 90% de la propuesta de redacción alterna que se le hizo en lo que se refiere al Instituto Municipal de Planeación.

No todos los consejos ciudadanos participaron, solo participamos unos cuantos: el de la República, Desarrollo Urbano, obviamente el Consejo Ciudadano del Centro Histórico, en proponer esta redacción alterna. De hecho esa redacción alterna creo que es bastante buena, porque recoge buena parte de las experiencias de lo que son los "IMPLANES" a nivel nacional en el sentido de cuáles son sus funciones, cuáles deben ser sus responsabilidades, centradas particularmente en todo el tema, efectivamente la inversión en planeación concebida como parte de la estructura jurídica nacional y local.



FMVP: ¿Cuál es el problema al que se enfrentó el IMPLAN? El problema al que se enfrentó es que fue concebido por parte de la administración de Eduardo Rivera como un instrumento con dos funciones, primero hacer *planeación estratégica*, una visión totalmente empresarial –yo no estoy en contra de las visiones empresariales–, de muchas cosas pero sí me parece que un instrumento como el que estaba siendo diseñado debe tener ciertas funciones, que son las que la ley prevé, si va a haber un ejercicio de planeación, pues debe ser lo que la ley prevé como ejercicio de planeación, no lo que a un empresario se le ocurra lo que es la planeación, eso es parte de la discusión. Y la segunda función que le dieron –porque esa sí se la asignaron, es parte de las cosas que no permitieron que se reformaran del proyecto original– es que fuera un instrumento para establecer los indicadores de eficacia en el cumplimiento del Plan de Desarrollo. Además que fuera un espacio para organizar y armar la totalidad de los programas operativos anuales. Entonces, evidentemente, durante los dos primeros años de gestión de Eduardo Rivera simple y sencillamente el IMPLAN no hizo otra cosa más que estar subiendo indicadores de desempeño de la totalidad de la sociedad de administración o estaban muy preocupados porque les pusieran “palomita”, o que les dijeran que “está bien” “califica usted con diez”, además son indicadores falaces. O sea, yo me comprometo a hacer cinco calles y hago 5 calles y mi cumplimiento es el 100 % de cumplimiento. Lo que es absurdo, porque el tema no es cuantas calles quiero hacer, sino en qué condiciones está la ciudad: son siete mil calles, cuántas pude resolver, los problemas que tienen siete mil calles, y en función de eso, ver el indicador de desempeño.

Entonces, toda esta discusión fueron los dos primeros años de la gestión de Eduardo Rivera, en el sentido de que lo que estaban haciendo con el IMPLAN era distinto a lo que se preveía, porque aunque aprobaron y concedieron que la legislación del IMPLAN tuviera las funciones que les sugerimos, que tiene que ver con los ejercicios de planeación, lo cierto es que en la práctica siguen con su ruta prevista, es decir, hacer ejercicio de planeación estratégica, que ahí está arrumbado, nadie lo conoce, que era lo que sabía hacer el director del IMPLAN y después hacer la parte de los indicadores



de desempeño para cumplir con los indicadores de desempeño que necesitaba el ayuntamiento para solicitar recursos y después armar, digamos, el tener su banco de proyectos que además nadie conoce. Seguramente, ahora están siendo reciclados esos proyectos y vendidos a la nueva administración municipal. Entonces, eso es parte de las cosas por las cuales el IMPLAN no cumplió de origen con lo que la ley dice que debe de cumplir.

Posteriormente, las modificaciones que se introdujeron al instrumento que te comento, que es el Programa Parcial del Centro Histórico, no se desarrollaron en el IMPLAN, las hizo el grupo de Ignacio Acevedo, que era asesor del ayuntamiento y la Dra. Ma. Elena Rubí, que no estaba inscrita al IMPLAN, sino que estaba inscrita en la Dirección de Desarrollo Urbano, entonces no se hizo dentro del IMPLAN. Y el otro ejercicio de planeación que también significó modificaciones a lo que se había entregado por parte del Politécnico Nacional fue el programa parcial de Valsequillo, ese sí fue modificado en el seno del IMPLAN. Entonces, los dos ejercicios de planeación que se hicieron durante la administración que fueron presentados al IMPLAN, a su junta de gobierno, son ejercicios que se realizaron fuera, no los hizo el IMPLAN, no los congenió el IMPLAN, no los promovió el IMPLAN ni estuvieron bajo la dirección o supervisión del IMPLAN. Y el tercer ejercicio que fue el programa, también de desarrollo urbano, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable tampoco estuvo bajo la responsabilidad del IMPLAN, sino que se hizo en la Secretaría de Desarrollo Urbano. Regresando a la pregunta: **¿Cuál es la relación?** Bueno, efectivamente en la parte que nos correspondió emitir opinión, sí logramos proponer un conjunto de modificaciones al proyecto original del IMPLAN.

Finalmente el IMPLAN se aprobó con esas modificaciones, con estas sugerencias que hicimos, permanecieron estos chipotes que te estoy comentando, que fueron realmente las actividades que desarrolló el IMPLAN y otras actividades que están previstas en la legislación que tienen que ver precisamente con el IMPLAN, como son: el hecho de que los presidentes de los consejos ciudadanos sean parte del consejo consultivo, son parte de la estructura en ese sentido. Bueno, ni antes



ni después, desde que se fundó a la fecha, los presidentes de los consejos no han sido convocados formalmente por el IMPLAN para conocer la opinión de los presidentes de los consejos. O sea, no se ha constituido formalmente la convocatoria para el consejo consultivo. Segundo, no ha habido, como lo prevé la propia legislación, la intención del IMPLAN de desarrollar estrategias que permitan el diseño metodológico y técnico para ejercicios de planeación como en el que participaste, no lo ha habido. Nosotros introdujimos esa figura, precisamente porque veníamos de la experiencia del Centro Histórico, entonces señalamos que era importante que en la norma del IMPLAN estuviera previsto que el IMPLAN desarrollara metodologías de consulta, metodologías diseñadas para hacer participar a la población en distintos ejercicios de planeación. Hasta la fecha eso no ha ocurrido.

RNR: En éste contexto, me gustaría preguntarle, Dr. Vélez, actualmente **¿usted cómo calificaría el desempeño del IMPLAN?**

FMVP: No, pues ya lo contesté, o sea, sí ha cumplido administrativamente como una identidad adicional al servicio del gobierno municipal y no como un espacio estratégico que permita el desarrollo de actividades que vayan mucho más allá de la acción gubernamental en turno, es decir, los “IMPLANES” que han sido exitosos en el país son aquellos que tienen la autonomía, no nada más la autonomía de gestión, es decir, cuentan con recursos propios, patrimonio propio, etc. Sino que además efectivamente desarrollan labores de planeación mucho más allá de los intereses del plan de gobierno, son dos cosas distintas.

RNR: Entonces, **¿por qué hasta el momento el IMPLAN no ha sido exitoso?**

FMVP: Porque no está en ese carril. Y además, porque finalmente la relación con el coordinador del IMPLAN de la administración anterior se convirtió en una relación muy conflictiva entre los consejos ciudadanos y el mismo IMPLAN, porque pretendieron circunscribir la actividad y las relaciones



ciudadanas al IMPLAN, y eso es un error, en el sentido en que los consejos ciudadanos no solamente tienen que ver con una de las acciones o ejercicios o facultades que tiene la autoridad municipal, que es desarrollar planes y programas, sino que también desarrollan muchas otras actividades en materia de salud, educación, toda la parte de riesgo y vulnerabilidad, etc. Entonces, constituyeron al director del IMPLAN como un consejero político de los consejos ciudadanos. Obviamente no tenía nada que ver.

RNR: Hasta el día de hoy, **¿ustedes no se encuentran concentrados en el IMPLAN?**, es decir, en ocasiones anteriores le estoy hablando de hace tres años aproximadamente acudí a una asamblea del Consejo del Centro Histórico en las instalaciones del IMPLAN

FMVP: El problema es ese, ahora, en venganza, que además eso fue venganza en materia de administración. Se hizo una modificación al Código Reglamentario en su capítulo 8, que si te das cuenta, es totalmente contrario al espíritu de la participación ciudadana.

A una pregunta que hiciste: **¿Qué grado de colaboración hay entre los consejos ciudadanos?** Prácticamente el nuevo reglamento prohíbe que nos podamos reunir dos o más consejos ciudadanos, así explícitamente lo señala, esa es una visión completamente fascista. Entonces, parte del conflicto que ya está en ruta de solución, aparentemente con la actual administración, es que regresamos a una forma de funcionamiento más libre, con muchas más posibilidades de movilidad y con un compromiso del actual presidente municipal de crear una reforma al código reglamentario que permita y/o propicie la participación ciudadana y no esta reforma fascista que introdujo la administración de Eduardo Rivera.

RNR: Nuevamente, pasando al tema de los consejos ciudadanos, **¿cuáles son los principales problemas que existen o que ha detectado para que haya o no participación social?**



FMVP: Digamos que la autoridad, el gobierno, sea cual sea su signo, ve en la participación de los ciudadanos, no la ve como un coadyuvante, la ve como un enemigo, la ve como un mal necesario. O sea, la tiene que admitir porque es muy feo que digan que no quieren que participen los ciudadanos, pero lo cierto es que ponen mil y un obstáculos para que los ciudadanos participemos en el seguimiento de las acciones del gobierno. Entonces, ese es el principal obstáculo, el principal obstáculo es el prejuicio, es la falta de compromiso de la autoridad municipal por promover formas de relación entre los ciudadanos y la autoridad. Nuevas formas de relación entre gobernante y gobernados. Entonces son posiciones y visiones autoritarias con matices, algunos son más autoritarios que otros. Algunos tienen más experiencia política en la relación con los ciudadanos y por lo tanto más o menos sobrellevan ciertas cosas, pero lo cierto es que a la autoridad no les gusta ser observada, no les gusta mantener un dialogo sistemático y de compromiso con los ciudadanos, integral. No les gusta tampoco el que las decisiones que toman se han no solo objetadas, sino cuestionadas en sus fundamentos técnicos y jurídicos. Son incapaces de reconocer que se equivocan, como todos nos equivocamos. Por lo tanto, el sentido real de la participación ciudadana es el de coadyuvar para que, si hay equivocaciones, se corrijan o que en el proceso de formulación de los proyectos, planes y programas haya el menor número de equivocaciones posibles.

Toda esa parte, todo ese universo, ese compromiso digamos, de fondo con el concepto de democracia entendida como este dialogo permanente entre gobernantes y gobernados no está, no existe. Al menos yo no he conocido a nadie que estando en la posición de gobernante no solamente este comprometido de palabra sino en los hechos con éste asunto.

RNR: Dentro del panorama de los consejos ciudadanos: hubo una manifestación, precisamente en el Centro Histórico sobre la demolición de la casa del artista, **¿qué resultados tuvieron ante esta manifestación?, ¿hubo algún compromiso por parte del gobierno?**



FMVP: No, no hubo ningún compromiso. Lo cierto es que fue una expresión de descontento, lo que hubo fue que uno de los núcleos participantes en la manifestación decía promover un amparo, que finalmente ya no, y digamos, el resultado de esa acción jurídica fue que se hubiera detenido la obra, que tuvieran que modificar sustancialmente la propuesta del teleférico y que el juez los condenara a restituir el bien demolido. Pues eso es lo que van a tener que hacer, pedir una resolución de un juez, que tienen que restituir la casa.

RNR: Lamentablemente, esta situación ya lleva bastante tiempo, la casona sigue sin ser reedificada.

FMVP: Pues sí, es el berrinche del gobernador. Es la vieja visión autoritaria, decían los gobernantes de la época de Ávila Camacho, de Díaz Ordaz: “el que manda, si se equivoca, vuelve a mandar”. Es una visión autoritaria.

RNR: Totalmente de acuerdo con usted. Dr. Vélez le agradezco mucho esta entrevista que me acaba de dar, no sé si quisiera dar una **opinión final con respecto al tema de la participación social**.

FMVP: Yo creo que México ha vivido un largo proceso de construcción de espacios y de formas en donde los ciudadanos nos reconocemos mucho más allá de nuestros intereses inmediatos. **¿Cuáles son esos intereses?** El interés del comerciante por poder desarrollar su actividad, el interés del trabajador por obtener mejores ingresos, mejores beneficios, el interés del propietario y medios de producción por tener ganancias o actividades efectivas. Son finalmente intereses mediales, sectoriales, grupales. Y esos intereses y esa forma de articulación de esos intereses con los poderes representados por el gobierno son parte de un diseño estructural, resultado de la Revolución Mexicana, es el llamado Diseño Corporativo de los gobiernos. Pero los instrumentos que construyeron ese corporativismo eran instrumentos que estaban anclados en legislaciones muy diversas. El artículo 27 constitucional solía reglamentar al particular en lo que tiene que ver con el comisionado ejidal, el tema relacionado con, precisamente, el sindicalismo de todo lo que eran los instrumentos de bene-



ficio social: seguro social, lo que tiene que ver con la salud, vivienda, educación, formaban parte de ese entramado. Cuando el nuevo modelo económico se instrumenta, el que tiene que ver con la idea de globalización, libre mercado, etc., resulta que ese entramado jurídico constituye un obstáculo real al diseño neoliberal en el Estado y, por lo tanto, descompone eso. Y esto ha significado que no solamente se desmantelen los instrumentos que permitan la recreación de ese corporativismo, de esos compromisos sectoriales, sino ha significado también que los ciudadanos hayamos tenido que construir nuestros propios espacios, formas de relación con los gobernantes y, por lo tanto, hayamos tenido que aprender una nueva forma de ser ciudadanos, creo que este es el reto en realidad.

En la medida en que construyamos una ciudadanía distinta, y por ciudadanía distinta me refiero a un ciudadano que conoce y reconoce sus derechos y exige su cumplimiento en todos los ámbitos, derecho económico, derechos sociales, derechos políticos, derechos culturales, y que en la medida en que reivindicemos esos derechos y que nos organicemos para que la autoridad, el gobierno, cumpla con ellos, en esa medida, estaremos construyendo una nueva forma de ser ciudadanos, una nueva ciudadanía, estaremos construyendo una democracia. Entonces, para mí ese es el reto en lo que se refiere al término de participación ciudadana, y no es un reto de corto plazo, es un reto a largo plazo, con avances y retrocesos, con batallas ganadas y batallas perdidas, pero que se tiene que reflejar en nuevas normas, nuevas instituciones, pero también en un aprendizaje social, cultural y político de largo aliento. Porque eso es mucho más difícil de acabar que un simple maquillaje de participación ciudadana. A eso es a lo que, por lo menos en mi caso, le apuesto y he apostado en los últimos cuarenta años de mi vida.



Anexo II

*Entrevista con el Mtro. Luis Fernando Graham Volver,
coordinador general del IMPLAN-Puebla*



Nombre del entrevistado: **Mtro. Luis Fernando Graham Volver**

Nombre de la entrevistadora: **Mtra. Rosario Nava Ramírez**

Fecha y lugar de la entrevista: **jueves 9 de abril de 2015, instalaciones del IMPLAN-PUEBLA**

Es esta ocasión, tengo el gusto de entrevistar al Mtro. Luis Frenando Graham quien es el coordinador general del IMPLAN-Puebla.

RNR: ¿Cuáles son sus funciones dentro del IMPLAN?

LFGV: El coordinador del IMPLAN tiene una serie de funciones definidas en el decreto de creación y en reglamento interno del Instituto, básicamente es coordinar todos los trabajos que se realizan en él y que pudiéramos dividir en tres funciones primordiales:

1. La programación y evaluación de la gestión pública.
2. La creación de instrumentos de planeación estratégica donde se incluyen los temas urbanos pero no exclusivamente, así como los proyectos o programas que requiera el municipio, se pueden realizar aquí en el instituto. Esto en conjunto con la realización de proyectos de diversa naturaleza.
3. Coordinación de la participación ciudadana en su esquema de Consejos Ciudadanos para lo cual se cuenta con una área específica que es la Secretaria Ejecutiva de los Consejos de Participación Ciudadana para su administración y apoyo.

RNR: Pasando al tema de los mecanismos de participación **¿desarrollan ustedes mecanismo de participación social en los procesos de elaboración de sus propuestas?**

LFGV: Vamos a hablar de tres vertientes. Primero, el mandato que está en el código reglamentario municipal, en el capítulo 8, en donde se sustenta la creación y operación de los Consejos Ciudadanos, ahí viene un primer mecanismo de participación social, digamos, que es un mecanismo de manera consultiva en donde los consejos pueden realizar aportaciones a la política pública, a proyectos



específicos de la administración, pero que es un mecanismo que no implica una vinculación a lo que determine un consejo, son órganos de consulta, son órganos de apoyos, son órganos de propuesta.

En una segunda vertiente, tenemos lo que en otras leyes marcan como obligatorio en el proceso de creación de planes y programas donde se involucran procesos como consulta pública, podemos hablar del gran instrumento de planeación en donde los ordenamientos nos mandatan hacer consultas previas a la realización del documento, programas de tipo urbano como el programa de desarrollo urbano, los programas parciales que igual la ley establece los mecanismos de consulta pública en cierta parte de la producción del documento.

Y en una tercera vertiente serian proyectos o planes que no se requiere por ley que tengan algún proceso de consulta pública o de participación social pero que motu proprio el IMPLAN a través de asociaciones civiles, cámaras empresariales, colectivos, en determinado momento solicita cierto input de estos grupos en relación con esos proyectos específicos.

RNR: De estos mecanismos que nos acaba de mencionar, existe por lo menos en el IMPLAN un esquema definido para la aplicación de algún proyecto, es decir, **¿lo hay o no lo hay?**

LFGV: Tenemos una experiencia con el plan de desarrollo donde se realizaron unos foros ciudadanos, ese es un mecanismo, con base en los ejes establecidos, los ciudadanos se inscribieron con algunas participaciones, se hicieron mesas de trabajo, y todas estas propuestas se remitieron al equipo técnico de construcción del plan para que las tomara en cuenta en su elaboración.

Otros procesos han incluido consultas vecinales con la asociación de colonos, no con un proceso académico formal de participación social, ahí sí hay una gran oportunidad de establecer mecanismos de consultas que ya están estudiados y formalizados, un ejemplo muy reciente fue la consulta que se realizó en colonias en los límites de Amozoc y de Puebla donde se hizo una consulta pública para



determinar el nivel de arraigo o de pertenencia territorial de cierta franja territorial que estaba, sino en conflicto, pues sí con una indefinición de a qué municipio se pertenecía.

Y los otros mecanismos informales, que sencillamente es convocar a una cámara empresarial si el tema le corresponde o convocar alguna asociación civil o algún colectivo como en el caso de proyectos que tienen que ver con movilidad urbana o ciclovías, que se siempre se requiere de la participación de estos grupos o de instituciones más formales como ITDP (Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo) que es una organización civil sin fines lucrativos, que se especializa en el tema, pero sí hay, todavía, la oportunidad de mecanismos más formales de participación social.

RNR: Desde su perspectiva **¿cuáles serían las ventajas y las debilidades de los mecanismos?**

LFGV: Las ventajas las veo en que cuando vas a ejecutar un proyecto ya lleve un respaldo ciudadano que eso te ayuda a minimizar problemas en la ejecución. Segundo, que el proyecto se enriquece con la información ciudadana y puedes tomar mejores decisiones.

Las desventajas las veo en que puedan existir grupos de interés que se aprovechen de estos esquemas de participación para imponer una visión propia, para imponer un interés personal o de grupo y que se retrase la ejecución de una política, un proyecto, ejemplos de estos los vemos muy claros en el D.F. donde de repente se someten a consulta pública decisiones que eminentemente son técnicas, como la gestión del espacio público, los sistemas de bici pública, los parquímetros, y eso crea una distorsión en la efectividad de los proyectos.

RNR: ¿Qué habría que mejorar de estos mecanismos por lo menos en la ciudad de Puebla?

LFGV: Yo creo... lo que debemos es definir de todos los mecanismos de participación social que existen y que están aprobados, es decir, vamos con estos y empecemos a aplicarlos.



RNR: Pasando a otro punto que está relacionado a la vinculación con otras instancias de gestión **¿Ustedes, cómo se articulan con los consejos ciudadanos o con los trabajos del observatorio urbano y si han revisado algo de los diferentes observatorios urbanos que hay por lo menos en Puebla?**

LFGV: Afortunadamente tenemos una buena relación en específico con el observatorio urbano metropolitano de Puebla, con quienes incluso estamos desarrollando un proyecto de identificación de obstáculos a la movilidad y accesibilidad. Estamos muy de cerca con la SEDATU, que está actualmente certificando a los observatorios, de manera que si la SEDATU les está otorgando esta certificación o esta carta que los reconoce como observatorios, eso nos da también los da la certeza de estar trabajando con un grupo que cumplió con ciertos requisitos.

RNR: Con respecto a los Consejos Ciudadanos **¿qué sucede?**

LFHV: Mira, con los Consejos Ciudadanos estamos interesados en mejorar sus capacidades internas, eso es lo que estamos haciendo en una primera etapa a través de talleres de comunicación efectiva, de manera que lo que se trata en los consejos no se quede en sus mesas nada más como un intercambio de opiniones, como intercambio de ideas, sino que haya resultados tangibles que se puedan traducir hacia en política pública o en proyectos, y eso requiere de mecanismos muy formales de trabajo.

RNR: Con respecto al Observatorio Urbano Metropolitano, particularmente con quién tiene relación, porque nos hemos encontrado con varios observatorios urbanos con diferentes representantes, me gustaría saber **¿con quién de todos ellos tiene relación el IMPLAN?**

LFHV: Ahorita SEDATU nos tiene reconocidos dos, uno es a través de la Universidad Iberoamericana, con Gerardo Vargas, y el metropolitano, con Moisés Ruiz.



RNR: ¿Cómo ve esta vinculación con los Consejos Ciudadanos y con el Observatorio Urbano Metropolitano?, ¿se podría las tres partes?

LFHV: No hay ningún obstáculo para esa vinculación porque los observatorios tienen ese carácter independiente al igual que los consejos ciudadanos, entonces, los resultados que obtengan los estudios de los observatorios pueden ser compartidos en las mesas de los consejos ciudadanos para enriquecerlos y para que los consejeros ciudadanos también conozcan datos reales, datos duros, y no se quede en percepciones subjetivas del tema.

RNR: ¿Y cuál sería el beneficio de estas tres instancias?, ¿podrían realizarse planes o programas de desarrollo urbano más dirigidos a la sociedad?

LFHV: La gran aportación de los observatorios al tener una metodología basada en el análisis de datos, entonces puedes encontrar toma de decisiones más acertadas, vuelvo a lo mismo, que no estén basadas en una percepción de la realidad, que es muy diferente en cada persona o cada grupo, entonces, al tener ese diagnóstico previo se minimizan las interpretaciones personales o de grupo para llegar a la definición de un proyecto.

RNR: ¿Le gustaría agregar algún comentario?

LFHV: Debemos seguir en la búsqueda y en la aplicación de diversos mecanismos de participación social, no es nada más los consejos ciudadanos, no es nada más los observatorios, ahorita las tecnologías de la información nos abren la puerta a mecanismos más inmediatos a través de aplicaciones móviles. Por medio de internet se pueden establecer mecanismos muy interesantes de participación social. Superar, ya también, procesos que no han tenido el efecto esperado como los presupuestos participativos que, ya en algunos países ya han pasado esa etapa a otros mecanismos, y yo creo que la clave es la diversificación de los medios de participación social.



Anexo III

*Entrevista con la **Mtra. Urania Vasquez Guillot**,
representante del Observatorio Urbano Local de Puebla*



ENTREVISTA SOBRE LA CONCEPTUALIZACIÓN Y PERCEPCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS INSTANCIAS DE GESTIÓN URBANA

La siguiente entrevista se aplicará al coordinador y/o colaborador del **Observatorio Urbano** con el objetivo de conocer la concepción y como se da la participación social en esta instancia de gestión.

Realizada por: **Rosario Nava Ramírez**

Puebla, Pue., Septiembre 2012

ENTREVISTA

GENERALIDADES

a) Datos del entrevistado

1. Nombre del entrevistado:

Mtra. Urania Vásquez Guillot

2. Cargo que desempeña dentro de la instancia:

Coordinadora técnica del Observatorio Local de Puebla

3. ¿Cuáles son sus funciones en esta instancia?

Diseñar metodologías para recopilar datos urbanos georreferenciados y construir indicadores

4. ¿Cuenta con otro cargo en alguna otra institución?

Sí

4.1 Si la respuesta fue sí, especificar cuál y en dónde, por favor:

Universidad Veracruzana, soy académica en la Facultad de Arquitectura y asesora de otros observatorios



b) Datos del Observatorio Urbano

1. Nombre del Observatorio:

Observatorio Urbano Local de Puebla

2. Año en que inició actividades:

2012

3. ¿Cuál es el objetivo principal del Observatorio?

Construir indicadores para evaluar el desarrollo de las ciudades sobre todo en temas del abatimiento a la pobreza

4. ¿Cuáles son las principales funciones que desempeña el Observatorio?

**Recopilar y sistematizar datos, construir una base georreferenciada del territorio.
Construir redes sociales, diagnósticos y cursos de capacitación en el tema.**

Estructura general de operación:

5. ¿Cuántas personas componen la estructura del Observatorio?

25 personas

6. ¿Cómo está estructurado el Observatorio? Es decir, señalar si existen organismos de los diferentes sectores (público, social y privado) que participen en esta instancia

- **Sector académico**
- **Sector gobierno**
- **Sector sociedad civil**
- **Sector empresarial**

7. ¿Con qué frecuencia se reúnen?

Cada dos meses o antes si se requiere

8. ¿Cuántas personas se reúnen por sesión?

Siempre el 100%



9. ¿Se ha establecido un plan de trabajo? ¿en qué consiste?

Sí

10. ¿Existe un ente o consejo directivo arriba del director del Instituto de Planeación?

Consejo Directivo

10.1 ¿Quién es el presidente del consejo?

Hoy va a cambiar

10.2 ¿Cómo está constituido el ente o consejo directivo del organismo y cuáles son sus funciones?

Servidores públicos y académicos

11. ¿Cómo se conforma el Observatorio en las actividades sustantivas de la organización y qué papel tiene la participación social?

Actividades administrativas, actividades técnicas, actividades relacionadas en la gestión pública y otras. Y la participación ciudadana se da mediante su representación al interior del observatorio, la social (input /ouput) al participar en encuentros y al informar de los resultados del trabajo del observatorio.

TEMA DE INVESTIGACIÓN

c) Participación social

1. ¿Qué se entiende por participación social?

Es la forma de participación organizada mediante canales que la ley establece para incidir en los actos y decisiones de gobierno.

2. ¿Qué diferencia encuentra entre la participación social y participación ciudadana?

Participación social es toda participación organizada al interior de la comunidad y la participación ciudadana se realiza mediante los instrumentos de la ley (plebiscito, referéndum, revocación de mandato, iniciativa ciudadana, etc.), y tiene como propósito influir en la decisión de poder



3. ¿Qué tipo de participación se promueve en esta instancia?

Está por definirse y es una construcción colectiva

4. ¿Qué mecanismos de participación se promueven en esta instancia?

- Mecanismo de consulta a las comunidades** (grupos o consejos)
- Mecanismo deliberativo** (círculos de estudio, foros temáticos, conferencias de consenso)
- Mecanismo de democracia directa** (referéndum, asambleas y posibles usos de la teledemocracia)
- Mecanismo de evaluación de servicios públicos, encuesta de opinión y grupos de discusión, y presupuesto participativo.**
- Mecanismo de consulta** (encuestas, preguntas de opinión a través de medios masivos de comunicación y consultas a través de páginas de internet)
- Mecanismo de diseño de políticas sociales** (consejos o comités de expertos, de actores interesados y de instancias públicas y privadas)
- Mecanismo de diseño, implementación y monitoreo de políticas sociales** (planeación estratégica o participativa y presupuesto participativo)

4.1 ¿Existe otro mecanismo que se promueva en esta instancia? Especificar cuál por favor.

Sí

5. ¿Esta instancia cuenta con instrumentación jurídica en la que sustente los mecanismos de participación social?

Sí, pero se definirá internamente

5.1 Si la respuesta fue sí, especificar qué instrumentación

Acuerdos, reglamentos y manuales



6. ¿Qué actores sociales participan en esta instancia?

■ **Públicos** (dirigentes políticos)

■ **Privados** (técnicos, urbanistas, arquitectos, promotores inmobiliarios.)

■ **Sociales** (organismos no lucrativos, asociaciones, etc.)

7. ¿Desde cuándo hay participación social en esta instancia?

Permanente

8. ¿Cuáles fueron los principales resultados o productos que se generaron a partir de la incorporación de la participación social en esta instancia?

A nivel de insumo de información inteligente: mapas, atlas, uso de suelo, para mejorar la calidad y transfer.

9. ¿Cómo se puede participar en esta instancia?

Llamar y sumarse

10. ¿Cuáles son las principales problemáticas que usted ha detectado en los procesos participativos (falta de presupuesto, falta de organización, educación, falta de instrumentación jurídica, etc.)

Apatía social, descredito, falta de sencibilidad por parte de los que hacen procesos participativos; informe, cultura política.

11. Por último, ¿Cómo, desde su perspectiva de coordinador o coladorador del Observatorio se podría mejorar el proceso participativo en esta instancia?

Comentarios u observaciones:

Le agradezco su participación en esta entrevista.



Anexo IV

*Formato de entrevista aplicado a los IMPLANES: **Colima, Nuevo Laredo, Ciudad Juárez y Nogales***



ENTREVISTA SOBRE LA CONCEPTUALIZACIÓN Y PERCEPCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS INSTANCIAS DE GESTIÓN URBANA

La siguiente entrevista se aplicará al coordinador y/o colaborador del Instituto Municipal de Planeación con el objetivo de conocer la concepción y como se da la participación social en esta instancia de gestión.

Realizada por: **Rosario Nava Ramírez**

Puebla, Pue., Septiembre 2012

ENTREVISTA

GENERALIDADES

a) Datos del entrevistado

1. Nombre del entrevistado:

2. Cargo que desempeña dentro de la instancia:

3. ¿Cuáles son sus funciones en esta instancia?

4. ¿Cuenta con otro cargo en alguna otra institución?

4.1 Si la respuesta fue sí, especificar cuál y en dónde, por favor:

b) Datos del Instituto Municipal de Planeación

1. Nombre del Instituto:



2. Año en que inició actividades:

3. ¿Cuál es el objetivo principal del Instituto?

4. ¿Cuáles son las principales funciones que desempeña el Instituto?

Estructura general de operación:

5. ¿Cuántas personas componen la estructura del Instituto?

6. ¿Cómo está estructurado el Instituto? Es decir, señalar si existen organismos de los diferentes sectores (público, social y privado) que participen en esta instancia

7. ¿Con qué frecuencia se reúnen?

8. ¿Cuántas personas se reúnen por sesión?

9. ¿Se ha establecido un plan de trabajo? ¿en qué consiste?

10. ¿Existe un ente o consejo directivo arriba del director del Instituto de Planeación?

10.1 ¿Quién es el presidente del consejo?



10.2 ¿Cómo está constituido el ente o consejo directivo del organismo y cuáles son sus funciones?

11. ¿Cómo se conforma el Observatorio en las actividades sustantivas de la organización y qué papel tiene la participación social?

TEMA DE INVESTIGACIÓN

c) Participación social

1. ¿Qué se entiende por participación social?

2. ¿Qué diferencia encuentra entre la participación social y participación ciudadana?

3. ¿Qué tipo de participación se promueve en esta instancia?

4. ¿Qué mecanismos de participación se promueven en esta instancia?

- Mecanismo de consulta a las comunidades** (grupos o consejos)
- Mecanismo deliberativo** (círculos de estudio, foros temáticos, conferencias de consenso)
- Mecanismo de democracia directa** (referéndum, asambleas y posibles usos de la teledemocracia)



- Mecanismo de evaluación de servicios públicos, encuesta de opinión y grupos de discusión, y presupuesto participativo.**
- Mecanismo de consulta** (encuestas, preguntas de opinión a través de medios masivos de comunicación y consultas a través de páginas de internet)
- Mecanismo de diseño de políticas sociales** (consejos o comités de expertos, de actores interesados y de instancias públicas y privadas)
- Mecanismo de diseño, implementación y monitoreo de políticas sociales** (planeación estratégica o participativa y presupuesto participativo)

4.1 ¿Existe otro mecanismo que se promueva en esta instancia? Especificar cuál por favor.

5. ¿Esta instancia cuenta con instrumentación jurídica en la que sustente los mecanismos de participación social?

5.1 Si la respuesta fue sí, especificar qué instrumentación

6. ¿Qué actores sociales participan en esta instancia?

- Públicos** (dirigentes políticos)
- Privados** (técnicos, urbanistas, arquitectos, promotores inmobiliarios.)
- Sociales** (organismos no lucrativos, asociaciones, etc.)

7. ¿Desde cuándo hay participación social en esta instancia?

8. ¿Cómo influyó la participación social en los planes que se han elaborado en el Instituto?



8.1 Y ¿Cuáles fueron los principales resultados o productos que se generaron a partir de la incorporación de la participación social en esta instancia?

9. ¿Qué tan importante es la participación social en los diferentes niveles de la planeación?

Muy importante

Importante

Poco importante

Carece de importancia

10. ¿Qué departamento de esta instancia sirve como mediador de la participación social/ciudadana?

11. ¿Cómo se puede participar en esta instancia?

12. ¿Cuáles son las principales problemáticas que usted ha detectado en los procesos participativos (falta de presupuesto, falta de organización, educación, falta de instrumentación jurídica, etc.)

13. Por último, ¿Cómo, desde su perspectiva de coordinador o coladorador del instituto, se podría mejorar el proceso participativo en esta instancia?



Comentarios u observaciones:

Le agradezco su participación en esta entrevista.





Referencia Bibliográfica



Referencia Bibliográfica

Ascher, François. (2004). *Los nuevos principios del urbanismo*. Ed. Alianza. España.

Berthin, Gerardo. (2010). *Gobernabilidad Local y Descentralización: ¿El Nuevo Espacio para la Democracia de Ciudadanía en América Latina y el Caribe?* Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado en línea el 20 de abril de 2013 de http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=17

Cabrera Becerra, Virginia. (2007). *Planificación ergo deterioro ambiental: Casuística en México*. Fomento Editorial, BUAP. Puebla, México.

(2007). *Participación social en la planeación urbano regional en Puebla; panacea, obstáculo o necesidad*. Revista de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Año I, No. II.

Cabrero Mendoza, Enrique. *Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias*. Nueva Sociedad No. 142 Marzo - Abril 1996, pp. 72-95. Recuperado en línea el 20 de abril de 2013. http://nuso.org/upload/articulos/2487_1.pdf

Camacho Cardona, Mario. (2001 reimp). *Diccionario de Arquitectura y Urbanismo*. Ed. Trillas. México.

Cardozo Brum, Myriam Irma. *Neoliberalismo y eficiencia de los programas sociales en México*. En *POLÍTICA Y CULTURA*, No. 24, Otoño 2005. Pp. 169-186. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México. Recuperado en línea el 1 de diciembre de 2012. <http://scielo.unam.mx/pdf/polcul/n24/n24a08.pdf>

Castel, Roberto. (2003). *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo*. Homo Sapiens. Buenos Aires.

Castro Domingo, Pablo y Tejera Gaona, Héctor. (2010). *Participación y ciudadanía en México*. Universidad Autónoma Metropolitana. México.



- Cunill, Nuria. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.
- Chacón, Rosa María. Capitales urbanos para el desarrollo, sustentabilidad urbano y política pública. UIVERA, vol. 11, No. 1, Enero-Junio 2009, pp. 77-90. Universidad Autónoma del Estado de México, México. Recuperado en línea el 5 de diciembre de 2012.
<http://www.redalyc.org/redalyc/pdf/2433/243316493010.pdf>
- Fernández Güell, José Miguel (1997). *Planificación estratégica de ciudades*. Gustavo Gili. Barcelona, España.
- Flores Lucero, Lourdes. (2010). *El desarrollo urbano sustentable en la ciudad de Montreal*. Fomento Editorial, BUAP. Puebla, México.
- Frausto Martínez, Oscar. Monitoreo y control de los indicadores de la agenda hábitat a través de observatorios urbanos de México. En la planificación territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación. Buenos Aires, 2 - 7 de mayo de 2010. Universidad de Buenos Aires. Recuperado en línea el 7 de junio de 2013.
<http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/geocritica2010/74.htm>
- Garrocho, Carlos y Álvarez Lobato, José Antonio. (2008). *Observatorios urbanos en México: lecciones, propuestas y desafíos*. El Colegio Mexiquense. A.C. México, México.
- Gutiérrez Chaparro, Juan José. *Planeación estratégica en ciudades*. En CIUDADES, Año 17, No. 42, Abril - Junio de 1999. Pp. 7-11.
- (2009). "La planeación urbana en el Estado de México; una síntesis crítica de su evolución reciente en el ámbito institucional", en: Tapia Quevedo, Jorge. "Dinámicas ambientales y territorios en México; una perspectiva multidisciplinaria". UAEM, cuerpo académico; Estudios



territoriales y ambientales. Facultad de planeación urbana y regional. P.p. 356-383. Recuperado en línea el 1 de diciembre de 2012.

http://www.uaemex.mx/fapur/docs/posgrado/Dinamicas_Ambientales_y_Territoriales_en_Mexico.

Hall, Peter. (1996). *Ciudades del mañana; historia del urbanismo en el siglo XX*. Serbal. Barcelona.

Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier. (1997). *Planeación y Desarrollo: una visión del futuro*. Plaza y Valdez. México, D.F.

“Observar la ciudad científicamente para entender mas y actuar mejor”. En CIUDADES, Año 17, No. 68, Octubre-Diciembre de 2005. Pp. 12-20.

Políticas de cohesión social y globalización: El papel de las ciudades y las regiones. En AERYC: VI CONFERENCIA. Barcelona, 1 y 2 de diciembre de 2008. Recuperado en línea el 18 de noviembre de 2013. <http://www.aeryc.org/correspondencia/conclusiones-gner2009/PONENCIAS%20E%20INTERVENCIONES/GT%202%20GLOBALIZACI%D3N/ALFONSO%20IRACHETA.pdf>

CIUMA Estrategia de participación social en la planeación urbana como vía de cohesión social. Conferencia Magistral. 8 de Junio de 2010. Mérida Yucatán, México.

Estrategia de participación social en la planeación urbana como vía de cohesión social. Entretextos. Publicación cuatrimestral de la Universidad Iberoamericana. Año 2, numero 5. Agosto - noviembre 2010. P.p. 89-95. Recuperado en línea el 7 de julio de 2012. <http://entretextos.leon.uia.mx/05.htm>

Kuhn, Tomas. (1962). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económico. Madrid, España.



- López Moreno, Javier. *Urbanización y Observatorios Locales*. En CIUDADES, Año 17, No. 68, Octubre–Diciembre de 2005. Pp. 2-11.
- Medina Núñez, Ignacio. (1998). *Estado benefactor y reforma del Estado*. En ESPIRAL. Año/vol. IV, No. 11. Universidad de Guadalajara, México. P.p. 23-45. Recuperado en línea el 5 de octubre de 2012. <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/138/13841102.pdf>
- Morin, Edgar. (1992) “*El Método 4. Las Ideas. Su hábitat, su vida, sus costumbres, su organización*”. Cátedra Teorema. Madrid, España.
- Ornelas Delgado, Jaime. *Participación social y desarrollo; la investigación participativa*. 2 de Septiembre de 2011. Doctorado en Procesos Territoriales de la FABUAP. Puebla, México.
¿Es posible un desarrollo sustentable para los países pobres y dependientes? En: Papeles de Población, vol. 3, núm. 14, octubre-diciembre, 1997, pp. 9-32 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México
- Olvera Rivera, Alberto J. (2009). *La participación ciudadana y sus retos en México*. P.p. 1-44. En línea 9/09/2012. [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/b\)Olvera_Entregable_2.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/b)Olvera_Entregable_2.pdf)
(coord.) (2003) *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina*. México, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Fernández, Rafael. (2004) “Una revisión a los conceptos actuales de planeación y gestión urbana”. Investigación en la Ibero de León. Recuperado en línea el 26 de agosto de 2012. <http://investigacion.leon.uia.mx/inv/rafaelpub.html>
- Pradilla Cobos, Emilio. “*La extinción de la planeación urbana*”. En CIUDADES, Año 17, No. 66, Abril –Junio de 2005. Pp. 15-22.



- Rendón Corona, Armando (2010) *“La consulta al pueblo. Formas de la democracia semidirecta”*. ITACA, México, DF.
- Rodríguez, Gloria Amparo, y Muñoz Ávila, Lina Marcela. (2009) *“La participación en la gestión ambiental: un reto para el nuevo milenio”*. Universidad del Rosario. Bogotá, D.C.
- Tena Núñez, Ricardo. (2007). *“Ciudad, cultura y urbanización socio cultural”*. Plaza y Valdés. México.
- Vázquez Sánchez, Jorge (2005). *“Neoliberalismo y Estado Benefactor, el caso mexicano”* Aportes, septiembre-diciembre, año/vol 030, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México. Pp. 51-76
- Vergara Estevez, Jorge. (2005). *La concepción de la democracia deliberativa de Habermans*. Quórum académico, Vol 2. No. 2, julio-diciembre. Pp. 72-88. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.
- Villarreal Martínez, María Teresa. (2009) *“Participación ciudadana y políticas públicas”*. Recuperado en línea el 21 de abril de 2013.
http://www.academia.edu/202715/Participacion_ciudadana_y_politicas_publicas.
- Zemelman Merino, Hugo. (2010) *“Aspectos básicos de la propuestas de la conciencia histórica o del presente potencial”*. Ipecal. México.
- (2010) *“El sujeto y su discurso en América Latina”*. Parte 1. Recuperado, 17 de Noviembre de 2013, en:
<http://lapluralidadnosune.blogspot.mx/2011/02/dr-hugo-zemelman-recuperar-al-sujeto.html>.



Páginas electrónicas

Convocatorias Históricas, Fondo Sectorial de Investigación para el Desarrollo Social SEDESOL-CONACyT, 2004-02. Propuestas aprobadas por el Comité Técnico y de Administración. 18 de marzo de 2005. En línea 29/12/2010. www.conacyt.mx/Fondos/Sectoriales/SEDESOL/2004-02/SEDESOL_Resultados_2004-02.html

SEDESOL. (2011). Guía metodológica para la construcción y operación de las Agencias de Desarrollo Urbano y los Observatorios Urbanos Locales, México, México

- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Recuperado, 15 de julio 2011. http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_riodecl.shtml.
- Contexto Histórico de la Ley de Partición Ciudadana. Recuperado, 13 de julio 2011 en: http://www.dgpc.df.gob.mx/interes/relativo/cont_histo_ley_%20de_par_ciuda.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Recuperado, 20 de julio 2011 en: <http://www.pnuma.org/docamb/ms2000.php>
- Martínez Assad, Carlos. 2004. La Participación Ciudadana en el Distrito Federal. Recuperado, 20 de julio 2011 en: http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/prelis-indice.pdf.
- Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible. Recuperado, 22 de julio 2011, en: http://www.oas.org/dsd/PDF_files/ispspanish.pdf. Pp. 5-6



- Sufragio universal. Recuperado 13 de julio 2011, en:
http://es.wikipedia.org/wiki/Sufragio_universal
- Soberanía. Recuperado, 20 de julio 2011, en:
<http://es.wiktionary.org/wiki/soberanía/Acepciones>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado, 26 de julio 2011 en:
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9>
- Ley de Planeación. Recuperado, 26 de julio 2011, en:
<http://www.cem.itesm.mx/derecho/nlegislacion/federal/64/index.html>

