

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

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

Departamento del Hábitat y Desarrollo Urbano **Maestría en Ciudad y Espacio Público Sustentable**



ESTRATEGIAS DE COLABORACIÓN INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN SOCIAL PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS EN LOS FRACCIONAMIENTOS DEL MUNICIPIO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA.

TRABAJO RECEPTACIONAL que para obtener el **GRADO** de
MAESTRA EN CIUDAD Y ESPACIO PÚBLICO SUSTENTABLE

Presenta: **TANIA GUADALUPE CHÁVEZ GÓMEZ**

Tutor: **DR. RAÚL DÍAZ**

Tlaquepaque, Jalisco. 23 de Noviembre del 2020

Agradecimientos

Este trabajo se pudo realizar gracias al apoyo de mi familia, compañeros y amigos; pero principalmente gracias a la dedicación y el conocimiento compartido de mi Tutor el Dr. Raúl Díaz. Agradezco también el acompañamiento de Fernanda, Omar y Francisco quienes fungieron casi como Co-tutores durante este proceso.

Hago un agradecimiento especial a mis profesores quienes compartieron su experiencia y conocimiento durante mi formación académica, al ITESO y al Departamento del Hábitat y Desarrollo Urbano, por abrirme las puertas y estar siempre al pendiente de mí y de mis compañeros durante esta etapa.

Y finalmente quiero agradecer al CONACYT por apoyar la formación de maestros en un tema tan relevante en este momento como lo es la ciudad, el espacio público y la sustentabilidad.

RESUMEN

Alcanzar la sustentabilidad urbana en territorios fragmentados por un modelo de desarrollo urbano centrado en el poder económico, como lo son los fraccionamientos de vivienda de interés social, es tan complejo como la vida de las personas que los habitan. Ante esto, durante los últimos años han surgido alternativas de gestión y planeación urbana como la planeación colaborativa y la participación ciudadana. Tal es el caso del municipio de Tlajomulco de Zúñiga cuyo fenómeno de crecimiento urbano no solo complejizo la manera de habitar la ciudad si no también la forma de gestionarla.

En este trabajo se realizó un estudio de los procesos de participación ciudadana que el Gobierno del municipio de Tlajomulco ha implementado para dar solución a las problemáticas que surgieron de este fenómeno, siendo la degradación del espacio público uno de los principales problemas para las comunidades que habitan en los fraccionamientos de vivienda de interés social.

Este estudio permitió generar la propuesta de un modelo recursivo que busca que los procesos de participación ciudadana actualmente utilizados para la legitimación de acciones de gobierno se transformen en procesos de participación social significativa, de manera que esto permita la recuperación y el mejoramiento de los espacios públicos y la vida de las personas que habitan en estos nuevos territorios urbanos. Por lo tanto, el modelo que surge de este trabajo busca que la participación puede convertirse en una alternativa de gestión sustentable para las ciudades.

Palabras clave: Participación, Colaboración, Espacio Público, Fraccionamientos de vivienda de interés social, Sustentabilidad.

Este trabajo es un **proyecto profesionalizante** que se enmarca en la **Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento: Diseño y apropiación del espacio público.**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
PROBLEMATIZACIÓN	8
Origen: producción masiva de fraccionamientos cerrados.	9
Espacio público mal gestionado, degradado y abandonado.	11
Problemas de calidad y distribución equitativa del espacio público.	13
Degradación y abandono: las relaciones entre la calidad del espacio, la apropiación y la gestión institucional.	17
Los retos de la colaboración institucional y la participación social	20
ANTECEDENTES EMPÍRICOS	31
La experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil.	31
Retos y limitantes del presupuesto participativo	34
Agenda localista en Inglaterra (Localism act 2011).	38
PLANTEAMIENTO	42
Supuesto de investigación	42
Pregunta central	42
Objetivo principal	42
Objetivos particulares	43
MARCO CONCEPTUAL	43
Modelos de gestión urbana: Del funcionalismo al modelo de planeación colaborativa	44
El funcionalismo	45
Planeación colaborativa	47
Nuevos esquemas de gobierno: Gobernanza y participación ciudadana.	57
Gobernanza	58
Participación ciudadana	59
Niveles de participación	63
Obstáculos para la participación	65
Beneficios de la participación	69
Producción, apropiación y calidad del Espacio público	70
Producción del espacio público	73
La dimensión social y política de la sustentabilidad	74
MARCO NORMATIVO	83
MARCO METODOLÓGICO	98

Preguntas secundarias de investigación	98
Delimitación del área de estudio	100
Cuadro de operacionalización de variables	102
Técnicas de investigación	105
REPORTE DEL TRABAJO DE CAMPO:	108
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS FRACCIONAMIENTOS DE TLAJOMULCO.	108
PARTE 1: CONTEXTUAL	110
Contexto de la condición socio urbana del municipio de Tlajomulco de Zúñiga	110
Caracterización del área de estudio: Hacienda Santa Fe	120
Arreglos institucionales para la participación ciudadana	135
PARTE 2: SOCIAL	140
La ambigüedad de la participación ciudadana	140
El conflicto generado por los diferentes niveles de arraigo y de apropiación en los fraccionamientos	145
La participación limitada de los usuarios del espacio público	151
La organización emergente ante problemas vitales	155
Factores que desencadenan desconfianza y apatía en la comunidad.	164
Nodos de apropiación vecinal en el espacio público	169
PARTE 3: INSTITUCIONAL	176
Límites institucionales para el mejoramiento de los espacios públicos en los fraccionamientos	176
La definición pragmática del uso y vocación de los espacios públicos	177
Procesos de participación simulada	183
Desconocimiento de los mecanismos de participación	192
Recursos escasos para llevar a cabo procesos de participación	198
Tintes clientelares en la estructura de participación ciudadana	206
Descoordinación interinstitucional	211
La actitud reactiva y discrecional en la estructura de participación ciudadana	214
MODELO RECURSIVO PARA UNA PARTICIPACIÓN SOCIAL SIGNIFICATIVA (PSS).	218
CONCLUSIONES	231
Bibliografía	238
Índice de ilustraciones	244
Índice de tablas	247

INTRODUCCIÓN

La gestión de territorios fragmentados por un modelo de desarrollo urbano insostenible; como lo son los fraccionamientos de vivienda de interés social, es tan compleja, como lo son los problemas a los que se enfrentan las personas que los habitan. Las consecuencias de este modelo sobrepasaron la capacidad del gobierno y de alguna manera esto permitió replantear los esquemas de gestión gubernamental colocando en la agenda a la participación ciudadana y la gobernanza. Sin embargo, aún con mecanismos y estructuras de participación este esquema no ha logrado modificar las condiciones del entorno y la problemática permanece presente en estas comunidades.

De lo anterior surge el interés para desarrollar este trabajo; el cual, busca crear estrategias de colaboración y participación en procesos de diseño e implementación de proyectos, planes o programas de intervención urbana para mejorar las condiciones de los espacios públicos y con esto transitar hacia una gestión sostenible de las ciudades, principalmente aquellas que se encuentran fragmentadas por este modelo insostenible.

Para la realización de este trabajo, se estudiaron los casos sobre la experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil y la agenda de la ley localista en Inglaterra como antecedentes empíricos; ya que desde una mirada colaborativa son dos casos exitosos en su momento y en su contexto que implementaron estrategias de colaboración y participación para incidir en su entorno y modificar las estructuras institucionales de toma de decisiones.

Las referencias conceptuales para este trabajo son la planeación colaborativa, la gobernanza y la participación ciudadana; de esta última se exponen los diferentes niveles de participación, sus obstáculos y sus beneficios de acuerdo con la mirada de diversos autores. También se exploraron referencias sobre sustentabilidad desde su dimensión social y política; y de la misma manera se realizó una revisión del marco normativo en torno a la participación ciudadana y el espacio público,

repassando desde lo establecido en agendas internacionales hasta lo señalado en la normativa municipal.

Para tener un acercamiento con la realidad se seleccionaron los fraccionamientos de Tlajomulco de Zúñiga como área de estudio, ya que este es un municipio lastimado por el crecimiento desordenado de la ciudad que ha impulsado la agenda de participación ciudadana en su búsqueda por mejorar la gestión de su complejo territorio. Para delimitar el área de estudio en el municipio, se seleccionó el Fraccionamiento Hacienda Santa Fe ya que es el fraccionamiento más poblado del municipio y que si bien se encuentra en camino hacia su consolidación presenta diversas problemáticas derivadas en gran medida por las condiciones de sus espacios públicos.

Por lo tanto, la pregunta que guía a este trabajo es ¿Cómo se puede fortalecer la participación social para mejorar las condiciones de los espacios públicos dentro de los fraccionamientos del municipio de Tlajomulco de Zúñiga? Para dar respuesta a esta pregunta y al supuesto de investigación se utilizaron diversas técnicas, para obtener información de primera mano sobre las condiciones del área de estudio, los arreglos institucionales para la participación ciudadana, la relación entre la comunidad y las instituciones de gobierno así como de estas con el espacio público; de igual manera se buscó identificar los retos y las limitantes institucionales para la participación ciudadana y la recuperación de los espacios públicos. Las técnicas más utilizadas fueron cualitativas; se realizaron entrevistas a funcionarios y miembros de la comunidad, además de ejercicios de observación directa y observación participante.

Todo esto permitió realizar el trabajo de campo y exponer una serie de hallazgos en torno a la participación en los fraccionamientos de Tlajomulco. Estos hallazgos se encontrarán en tres partes; en la primera parte se presenta todo lo referente a las condiciones sociales y espaciales del contexto estudiado haciendo especial énfasis en las características del fraccionamiento Hacienda Santa Fe; en la segunda parte se exponen los fenómenos sociales con incidencia en el entorno estudiado y sus

niveles de participación; mientras que en la tercera parte, se revelan las estrategias y los mecanismos institucionales para la participación y la gestión del territorio con especial énfasis en el espacio público.

Los resultados del trabajo de campo permitieron desarrollar un modelo aplicativo; dinámico, flexible y adaptativo: el modelo recursivo para la participación social significativa que busca la integración y la sinergia entre instituciones de gobierno y comunidades para que desde la participación social significativa se transforme la realidad social y urbana principalmente en contextos fragmentados como los fraccionamientos de vivienda de interés social.

Este trabajo es un proyecto profesionalizante que se enmarca en la Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento: Diseño y apropiación del espacio público. En este trabajo el lector encontrará, historias, anhelos, experiencias, obstáculos y evidencia suficiente sobre un fenómeno que comienza a fortalecerse cada vez más como un modelo para el diseño y la apropiación del espacio público pero también como un modelo para la gestión sostenible de las ciudades.

PROBLEMATIZACIÓN

En este primer apartado se expone la situación problema en tres secciones que permitirán comprender una realidad provocada por un modelo de desarrollo urbano insostenible. La primera sección relata el origen del problema, la producción masiva de vivienda; la segunda sección expone el problema de degradación y abandono de los espacios públicos inmersos en los fraccionamientos de vivienda de interés social y en la tercera sección se identifican los retos a los que se enfrentan las comunidades y los gobiernos locales en la búsqueda de alternativas para la gestión integral y eficiente de la ciudad a través de la participación ciudadana. Esta última sección busca reconocer los antecedentes de la agenda de participación ciudadana en México dentro de los diferentes niveles de gobierno, con un acercamiento puntual sobre la problemática identificada en el municipio de Tlajomulco.

Origen: producción masiva de fraccionamientos cerrados.

La urbanización en América Latina y el aumento de demanda de vivienda han provocado la expansión de las ciudades hacia la periferia, apoyada por políticas que dotaban de vivienda a un sector de la población con un nivel socioeconómico medio-bajo (Ziccardi & Reynoso, 2015).

En el año 2001 se situó en la agenda del gobierno mexicano desarrollar una política de vivienda asequible para todos, basada en la producción y venta de vivienda nueva en las periferias urbanas; dando inicio al desarrollo de vivienda más grande de la historia. Según datos censales, entre los años 2000 y 2010 el parque habitacional en México creció en números absolutos en 7.1 millones de viviendas

Estos nuevos conjuntos habitacionales estaban dirigidos para personas con bajos ingresos a quienes se les ofreció la promesa de una mejor vida. El gobierno ejerció apoyos por medio de un subsidio al precio de la vivienda y a través Organismos Nacionales de Vivienda como INFONAVIT, FOVISSTE y CONAVI se brindaron créditos, lo que permitió a los trabajadores acceder a la compra de una propiedad.

El problema surge cuando a falta de una adecuada regulación, da inicio una producción masiva de fraccionamientos cerrados de vivienda de interés social; la mayoría de estos desarrollos se dieron en zonas alejadas de los núcleos urbanos, además el tamaño de la vivienda y la provisión de servicios tampoco fueron regulados.

Este modelo de desarrollo inmobiliario se ha caracterizado por ser espacialmente cerrado, delimitado con bardas perimetrales cercadas por muros o rejas, provistos con un único acceso. Fue concebido inicialmente como una solución a la inseguridad e incluso a la exclusividad de servicios, dirigido principalmente para la clase media alta. Esta concepción en torno al miedo ha dado como resultado un diseño defensivo y cerrado de las áreas habitacionales, subordinando los

desplazamientos a pie (Argueta, 2017) y ha provocado una segregación socio espacial.

Dentro de los fraccionamientos de vivienda de interés social este modelo ha ocasionado un problema de subutilización y/o falta apropiación de espacios públicos. En muchos casos estos nuevos asentamientos, carecen no solo de servicios y conectividad con el resto de la ciudad, sino también de identidad, pertenencia y espacios para la recreación y convivencia. Además, son vulnerables ante los riesgos del cambio climático, la inseguridad y la violencia. De acuerdo con el Banco Interamericano para el Desarrollo, estas extensas áreas residenciales crean paisajes urbanos homogéneos, segregados y aislados, convirtiéndose en el antónimo de las ciudades. Esto tiene cuatro consecuencias negativas: La segregación socio-espacial, el uso excesivo del automóvil, la inseguridad y el impacto ambiental (BID, 2016).

La segregación, fragmenta no solo el espacio, sino que debilita el tejido social de sus habitantes. Los fraccionamientos de interés social llegan a ser nombrados *ciudades dormitorio* debido a las distancias entre los hogares y los espacios de trabajo que provocan que el uso de la vivienda sea únicamente para dormir. Por lo tanto, las personas que habitan estos espacios durante el día no realizan actividades o dinámicas comunitarias, ya que el uso de suelo en la mayoría de los conjuntos es exclusivamente residencial.

Esto tiene como consecuencia la degradación del espacio público, que finalmente es ocupado para realizar actividades ilegales como el vandalismo, la drogadicción y el crimen organizado, ocasionando un fuerte problema de inseguridad.

El problema ambiental surge debido al manejo poco eficiente del suelo ocasionado por la vivienda horizontal y la extensión de uso de suelo, provocando una fuerte dependencia a medios de transporte motorizados además de la devastación de suelos agrícolas y forestales.

Partiendo de lo anterior, el problema que atiende este trabajo tiene su origen en el modelo de desarrollo urbano que promovió la construcción de los fraccionamientos

cerrados; ya que esto provoco un problema tan complejo, que las instituciones de gobierno no pueden abastecer o atender de manera eficiente todas las demandas de los habitantes de estos conjuntos de vivienda. Las consecuencias van desde generar desconfianza de la sociedad para con el gobierno, hasta la degradación del espacio público, afectando la vida pública y el bienestar común.



1. Fraccionamientos en la Zona Valle del municipio de Tlajomulco. Fotografía de Jorge Taboada, archivo de BAC, 2019.

Espacio público mal gestionado, degradado y abandonado.

La generación de zonas exclusivas y especializadas para vivienda, han fragmentado socio espacialmente el territorio; creando espacios inaccesibles y de desigualdad. La segregación de estos fraccionamientos permea en la calidad del espacio público y por lo tanto de la vida de las personas que habitan, trabajan o transitan en estos conjuntos, generando nuevos problemas para la ciudad.

Los muros que delimitan estos fraccionamientos dividen el territorio, por lo que muchas veces sus espacios públicos se vuelven exclusivos o excluyentes ya que son inaccesibles para las personas que no viven dentro del conjunto. Mientras que al exterior las bardas perimetrales se convierten en zonas de inseguridad, donde ni

el gobierno, ni el desarrollador, ni los vecinos más cercanos se hacen responsables de mantener el espacio; convirtiéndose en “tierra de nadie”.



2. Territorios de nadie: Muro perimetral del Fracc. Las Luces en Tlajomulco de Zúñiga. Fotografía Tania Chávez, 2019

Como consecuencia de la dispersión y fragmentación territorial se encuentra la reducción significativa en la calidad de los servicios, equipamiento e infraestructura urbana. De acuerdo con datos de SEDATU y CONEVAL en México sólo el 50.9 por ciento de la población cuenta con alumbrado público (SEDATU, 2019). En cuanto al servicio de transporte, en México de acuerdo con el CONEVAL el 44% de las personas que viven en contextos urbanos no tienen acceso al transporte en las inmediaciones de su vivienda (CONEVAL , 2018). Esta situación dentro de los fraccionamientos da lugar al transporte informal como los servicios de bicitaxis y mototaxis, los cuales representan un modo alternativo de transporte para complementar los desplazamientos de los habitantes (Argueta, 2017).

Los espacios públicos inmersos en fraccionamientos cerrados carecen de conexión y se convierten de difícil acceso. Pero en muchos casos principalmente en fraccionamientos de interés social carecen de dinámicas, actividades y usos; esto puede tener relación con las dinámicas sociales y laborales de quienes los habitan.

Específicamente, en los fraccionamientos de vivienda de interés social donde predominan habitantes de clase media y media baja, el acceso a infraestructura,

servicios, equipamiento y espacios públicos de calidad se limita tanto por la autorización de cambios de uso de suelo fuera de norma como por la falta de eficiencia de los trámites de entrega y recepción del desarrollador para con el municipio y la capacidad de gobierno de atender las necesidades de sus nuevos residentes.

A continuación, se exponen algunas de las razones por las que los espacios públicos inmersos en fraccionamientos cerrados carecen de calidad y cuáles son las afectaciones que esto tiene en la vida de las personas que los habitan.

Problemas de calidad y distribución equitativa del espacio público.

Una de las principales externalidades del modelo de crecimiento urbano, es la carencia de espacios públicos de calidad y de proximidad, esto quiere decir que no existe una distribución equitativa de espacios públicos para la recreación y el desarrollo comunitario o que si los hay estos no se encuentran en condiciones adecuadas para su uso y apropiación. De acuerdo con ONU-Hábitat, con el incremento de las urbanizaciones privadas y cerradas, se ha producido una reducción del espacio público urbano (ONU-HABITAT, 2015). En México, de acuerdo con el INEGI y el Sistema de Información Cultural por cada mil habitantes existen 20 unidades de equipamiento recreativo (plazas cívicas, jardines y parques), diez unidades de equipamiento cultural (museos, auditorios, bibliotecas, teatros y centros y casas de cultura) y cuatro centros comunitarios (INEGI, 2017). Sin embargo, como veremos más adelante, el problema no es de cantidad si no de calidad y de distribución.

En Jalisco, para determinar la superficie de bienes de uso y equipamiento público que se destinará dentro de un conjunto habitacional el código urbano establece que; *todo desarrollo inmobiliario debe destinar un 16% de la superficie bruta de construcción (en el caso de zonas habitacionales) como áreas de cesión para equipamiento.* Estas áreas de acuerdo con el mismo documento son determinadas

en los planes y programas de desarrollo urbano y en los proyectos definitivos de urbanización para proveer los fines públicos que requiera la comunidad. Sin embargo, la dotación de estos espacios no garantiza su calidad y mucho menos la apropiación y el uso por parte de las personas. Además, en fraccionamientos de tipología cerrada los espacios públicos quedan atrapados y se convierten de uso exclusivo para los residentes del fraccionamiento.

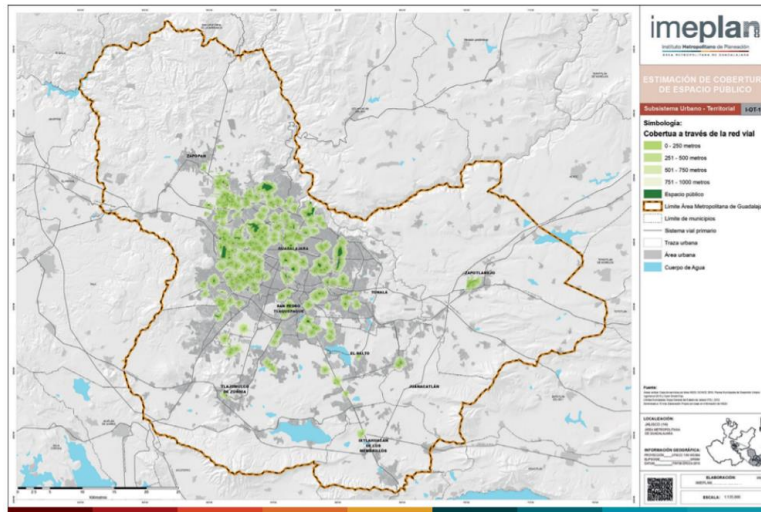
Existen diversos indicadores para determinar la distribución ideal de los espacios públicos en el territorio; en varios artículos se cita el dato donde la Organización Mundial de la Salud recomienda que las personas dispongan de un espacio público a menos de 10 minutos caminando de su casa (WRI, 2018) y en un artículo de la ONU se menciona la recomendación de la OMS que dice que son 15 minutos caminando la distancia máxima de una persona a un espacio verde (ONU HABITAT , 2015). Cabe destacar que no se encontró la fuente directa de la OMS con respecto a este último dato.

Por su parte el Sistema Normativo de Equipamiento Urbano publicado por SEDESOL considera una distancia de caminata de 15 minutos a equipamientos públicos (SEDESOL , 1999). El ITDP determina que un parque o área de juego debe encontrarse a una distancia máxima caminable de 500 metros (ITDP , 2017). Cabe destacar que datos consideran sólo dos variables cuantitativas; distancia y tiempo, pero como ya se mencionó, en estos indicadores no consideran las condiciones cualitativas y simbólicas del espacio.

Tabla 1. Cobertura recomendada para la distribución de espacios públicos de acuerdo con diversas fuentes

ORGANISMO / INSTITUCIÓN	DISTANCIA CAMINABLE O DE COBERTURA RECOMENDADA
OMS	10-15 min
ICP, ONU HABITAT	400mts
SEDESOL	15min
ITDP	500 metros = 10min
IMEPLAN	750mts

En el Área Metropolitana de Guadalajara, el Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN) realizó un análisis de cobertura donde los resultados muestran un déficit en la distribución del espacio donde menos del 50% de la población del AMG se encuentra en el área de cobertura para una distancia de servicio de 1000 metros y 39.5% para una de 750m. Lo que de acuerdo con el Instituto es una proporción insuficiente (IMEPLAN , 2016).



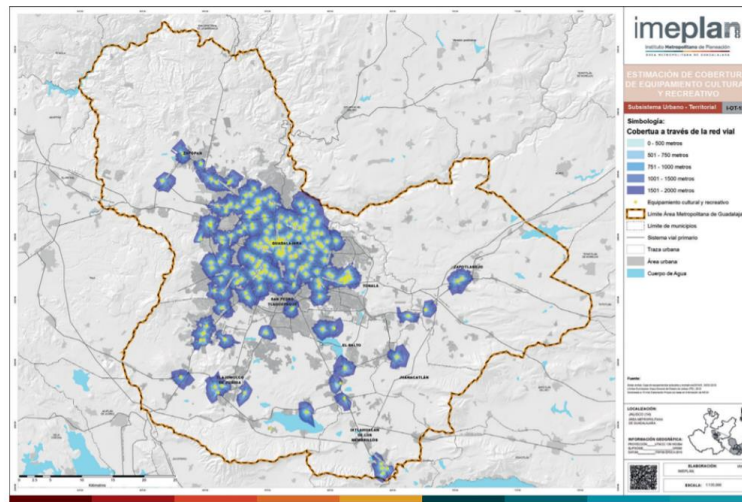
Mapa 12. Estimación de la cobertura del espacio público.
Fuente: Elaboración propia con información de los Planes Parciales de los diferentes municipios.
Nota: En este análisis, se han considerado sólo los espacios jurídicamente públicos.

3. Estimación de la cobertura del espacio público (IMEPLAN , 2016).

El mismo estudio diagnosticó dos principales problemáticas en torno al espacio público: por una parte, encuentra una carencia de actividades culturales, recreativas, deportivas y de esparcimiento de calidad, y por otra la ausencia de lugares limpios y seguros en donde llevarlas a cabo. Por lo que el IMEPLAN (2016) considera que una cobertura sin calidad es insuficiente. Esto aunado a la configuración cerrada que elimina los espacios de proximidad que permiten la vida comunitaria.

La información más alarmante es la baja cobertura de los equipamientos de promoción cultural públicos cuando se analiza su accesibilidad local, con una distancia de servicio de 750 m, la cobertura se reduce al 4% de la población del AMG (IMEPLAN , 2016). Existe también un rezago en el desarrollo de la

infraestructura cultural o recreativa en el área metropolitana, principalmente en las periferias, donde se encuentra el municipio de Tlajomulco de Zúñiga.



Mapa 13. Estimación de la cobertura del equipamiento cultural y recreativo.
Fuente: Elaboración propia con datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE, 2016).

4. Estimación de la cobertura del equipamiento cultural y recreativo (IMEPLAN , 2016).

El municipio de Tlajomulco de Zúñiga además de altos índices de pobreza y criminalidad, de acuerdo con el Programa de Desarrollo Metropolitano, tiene un déficit en cuanto a distribución y calidad del espacio público (IMEPLAN , 2016)

Tlajomulco de acuerdo con el PDM solo cuenta con 1 museo, 3 centros culturales, 9 bibliotecas (pertenecientes a la red nacional), 6 librerías, 0 centros de desarrollo indígena, teatros, galerías y auditorios, 0 casas de artesanías (aunque Tlajomulco tiene grandes artesanos en la zona de la Ribera de Cajititlán), 2 universidades (IMEPLAN , 2016); lo que representa un déficit en equipamiento cultural para el municipio .

Estos datos permiten vislumbrar un déficit en la distribución y cobertura del espacio público en el área metropolitana de Guadalajara, específicamente en zonas como Tlajomulco donde la mayoría de las personas habitan en fraccionamientos de vivienda de interés social el déficit no solo tiene relación con la ausencia física de espacios públicos ya que esta zona está afectada principalmente por sus condiciones de degradación y abandono.

Degradación y abandono: las relaciones entre la calidad del espacio, la apropiación y la gestión institucional.

El problema de la degradación y el abandono del espacio en fraccionamientos cerrados es complejo. La vida en los espacios públicos está condicionada por factores físicos y sociales; la organización vecinal, el nivel socioeconómico de sus residentes, la accesibilidad y la conectividad del espacio con otros equipamientos a través de una red de transporte, pueden ser determinantes para evitar su privatización, subutilización o el convertirse en espacios residuales.



5. Espacio residual en el Fraccionamiento Hacienda Santa Fe en Tlajomulco. Fotografía Tania Chávez, 2019

La Organización de las Naciones Unidas señala que cuando el espacio público es insuficiente, mal diseñado o privatizado, la ciudad está cada vez más segregada (ONU, 2015). Por lo que de acuerdo con esta organización es también un problema de gestión y diseño.



6. Parque vecinal en el Fraccionamiento Hacienda Santa Fe en Tlajomulco. Fotografía Tania Chávez, 2019.

Otro factor determinante en el abandono de los espacios es la falta de coordinación institucional, desde donde se realizan acciones aisladas que no permiten tener impacto significativo en el territorio. Son acciones a las que muchas veces no se les da un seguimiento puntual, además, en territorios complejos con problemas de dispersión, desigualdad y segregación las instituciones no logran tener una cobertura total o atender las demandas de todo el territorio.



7. Cancha de tenis, Clúster 13, Fracc. Hacienda Santa Fe en Tlajomulco. Fotografía Tania Chávez, 2019.



8. Área de cesión, Clúster 12, Fraccionamiento Hacienda Santa Fe. Fotografía Tania Chávez, 2019.

Existe también una dimensión legal del problema; ya que existen fraccionamientos atrapados en conflictos legales, a los que no se les pueden brindar servicios debido a una situación jurídica y de irresponsabilidad por parte de los desarrolladores durante los trámites de entrega y recepción de los fraccionamientos.

La falta de seguimiento y cobertura institucional desencadena en un problema de apatía, desinterés, desconfianza y por tanto ausencia de corresponsabilidad por parte de los habitantes de los fraccionamientos de interés social. De acuerdo con la encuesta de percepción realizada por el observatorio Jalisco cómo vamos; de los servicios municipales que recibe la población de Tlajomulco, los peor calificados conciernen a las áreas verdes y espacios públicos (41.7% de respuestas negativas), calles y pavimentos (54.2% negativas), y sobre todo a la seguridad pública con 76.6% de opiniones negativas (Jalisco Cómo Vamos, 2019). Por lo tanto; una gran parte de la población se encuentra insatisfecha con la calidad de sus calles y sus espacios públicos; y además existe una percepción generalizada de inseguridad en el municipio. Cabe señalar que estos datos no son específicamente de fraccionamientos, pero brindan un panorama de los problemas sociales y de coordinación institucional en el municipio.

El gobierno municipal de Tlajomulco desde el 2010 ha implementado en el municipio una agenda de participación ciudadana y ha realizado esfuerzos por atender las problemáticas de los fraccionamientos. Sin embargo, el problema es tan complejo que estas acciones no han logrado permear en las condiciones del espacio público a pesar de estos esfuerzos institucionales. La problemática de degradación y abandono del espacio público ha afectado de alguna manera las dinámicas sociales y la relación de los habitantes de los fraccionamientos para con sus espacios públicos; ocasionando una pérdida de identidad, de confianza y de apropiación. De esta problemática surge el interés para que en este trabajo se desarrollen estrategias de participación que permitan mejorar las condiciones de los espacios públicos en los fraccionamientos de vivienda de interés social.

Los retos de la colaboración institucional y la participación social

Durante este apartado se exponen los retos identificados por diferentes instancias y actores con respecto a la participación en el país y en el estado de Jalisco. Al mismo tiempo se presentan una serie de experiencias y retos en un contexto muy particular; el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, en donde como ya se mencionó desde hace 10 años se ha impulsado una agenda de participación ciudadana como mecanismo para la gestión del territorio ante el problema ocasionado por el fenómeno de crecimiento urbano y la producción masiva de vivienda inadecuada.

La participación en un contexto nacional

En el contexto nacional Alberto J. Olvera (2009) con su artículo “La participación ciudadana y sus retos en México” publicado en la página de la Secretaría de Gobernación hace una recapitulación de hechos históricos sobre la participación y el desarrollo de la democracia en México. Estos datos se ordenaron en el siguiente cuadro para facilitar la lectura y la comprensión de los sucesos a lo largo del tiempo:

Tabla 2 La participación ciudadana y sus retos en México (Olvera A. J., 2009)

AÑO	HECHO HISTÓRICO	ACCIÓN	OBSERVACIÓN
1983	Ley Federal de la Planeación y Sistema Nacional de planeación democrática	Institucionalización de las consultas populares y creación del PND	Participación Institucionalizada simbólica y ficticia
1988	Programa solidaridad	Comités de solidaridad. Esquema de contraloría	Fragilidad organizativa, breve duración y falta de representatividad política. Era un esquema Top Down
1997	Creación del IFE		
1998	Nueva ley de participación ciudadana de la ciudad de México	Delegados vecinales	No hubo participación durante las elecciones culpando a la falta de reconocimiento por parte de la ciudadanía.
2006	Cambio de gobierno: Innovación institucional	- Martes ciudadano: el gobierno ofrecía audiencias públicas y	Se empieza a desarrollar una idea de la planificación urbana como un proceso que implica momentos de cogestión con

		<ul style="list-style-type: none"> -Creación de consejos de planeación municipal -Se crean los Institutos Municipales de Planeación 	sectores de la sociedad civil, pero que finalmente esta sociedad participante está sesgada ya que quienes participan son principalmente empresas o colegios y no se le presta mucha atención a los sectores populares de la población. "Los institutos municipales de planeación constituyen una interesante innovación institucional, pero no necesariamente una innovación participativa".
2000	La participación ciudadana ya formaba parte de la agenda del gobierno	<ul style="list-style-type: none"> -Esquemas de contraloría ciudadana - Ley de desarrollo social Se crea el Instituto Nacional de Desarrollo Social -Ley Federal de Apoyo a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil 	"...se hablaba de su necesidad y de su conveniencia para la gobernabilidad, legitimación, eficacia y eficiencia de la gestión pública, pero nunca se utilizaba para referirse a la participación en términos de construcción democrática". "Fueron políticas de carácter asistencial"
2003	Innovación legal	<ul style="list-style-type: none"> -Aprobación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental -Se crea el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (IFAI) 	Se consolidaron los programas de transparencia municipal.
1998-2004	Experimentos de participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> -Consultas públicas -Martes ciudadano -Presupuesto participativo en Cuquio, San Pedro Garza García y Tlalpan. -Asambleas y debates públicos en Cuquio. 	"...los experimentos se pusieron en práctica gracias a una alianza entre los gobernantes locales y asesores externos profesionales que facilitaban el proceso".
>2003	Rendición de cuentas	<p>Estudio de instancias institucionales de participación:</p> <ul style="list-style-type: none"> -De 409 instancias existentes sólo 162 instancias contemplan la participación de actores no estatales. -De estas 162 instancias, 129 son "socio-estatales", es decir, realmente contemplan de manera explícita la participación de representantes de la sociedad. - Sólo 9 contemplan la "cogestión" y 7 la planeación. 	La mayoría de las instancias son meramente consultivas.

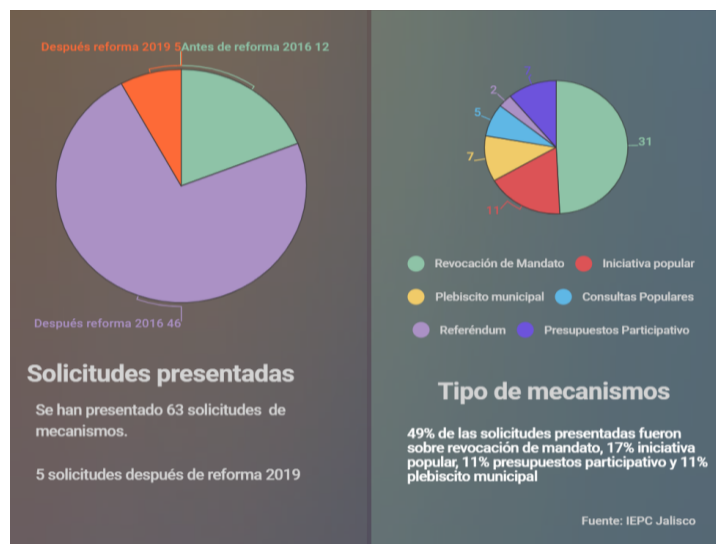
Fuente: Elaboración propia con datos de Olvera (2009)

Esta revisión histórica le permitió a Olvera señalar algunos retos para la participación en el país. Entre estos se encuentran; la dificultad de los gobiernos locales para sostener prácticas innovadoras, la dependencia a la voluntad política, la participación selectiva que solo estaba dirigida a los sectores de élite, la poca organización de la sociedad, la falta de rendición de cuentas, la falta de capacidades, de recursos materiales y financieros para operar, la ausencia de una cultura de cooperación, la precariedad jurídica, la carencia de medios de comunicación, entre otros (Olvera A. J., 2009) . Por lo tanto, Olvera identifica que los principales retos para la participación en México son estructurales.

La participación ciudadana en Jalisco

En el estado de Jalisco en 1998 se reconocían como instrumentos y mecanismos de participación el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. (Ley de Participación Ciudadana, 1998). Estos eran mecanismos de consulta pero también comenzaba a abrirse la posibilidad de ingresar solicitudes y propuestas a través de las iniciativas populares. Desde el 2016 la Ley fue reformada y fue desde el 2019 que en Jalisco se reconocen 16 mecanismos de participación social estos son: el plebiscito; el referéndum; la ratificación constitucional; la iniciativa ciudadana; la ratificación de mandato; la revocación de mandato; la consulta popular; el presupuesto participativo; la comparecencia pública; proyecto social; la asamblea popular; el ayuntamiento abierto; la colaboración popular; la planeación participativa; el diálogo colaborativo; y la contraloría social (IEPC Jalisco, 2019).

Sin embargo, de acuerdo con las estadísticas publicadas por el Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Jalisco sólo se han presentado 63 solicitudes y de estas tan solo 5 han sido después de la última reforma en el 2019. En el histórico global el 49% de las solicitudes presentadas fueron sobre revocación de mandato, 17% iniciativa popular, 11% presupuestos participativos y 11% para el plebiscito municipal (IEPC Jalisco , 2020).



9. Estadísticas del IEPC Jalisco sobre las solicitudes presentadas para activar mecanismos de participación ciudadana. (IEPC Jalisco, 2020)

Si bien el problema no es una cuestión cuantitativa, es evidente que a nivel estatal existe un desconocimiento de los mecanismos de participación ciudadana; mientras que la encuesta denota símbolos de apatía en la ciudadanía para participar en asuntos de interés público.

Los retos evidentes en el desarrollo de la agenda de participación ciudadana en Tlajomulco y su relación con el espacio público.

En un contexto puntual en los fraccionamientos del municipio de Tlajomulco, se han observado y experimentado, una serie de retos y dificultades para poner en práctica la participación ciudadana.

Ante la complejidad del territorio de Tlajomulco y la diversidad de sus nuevos pobladores habitantes de los fraccionamientos, desde el año 2010 el gobierno municipal ha realizado acciones para fortalecer sus capacidades y debilidades colocando en su agenda; la participación ciudadana.

En el 2017 el gobierno de Tlajomulco publicó el libro “De la representación a la participación ciudadana” en donde se describen los antecedentes y la evolución de esta agenda en el municipio. Uno de los retos que tenía el gobierno de acuerdo con

esta publicación era el recuperar la confianza de la ciudadanía ya que esta había sido defraudada por los gobiernos anteriores, y se consideraba importante establecer mecanismos democráticos y acciones gubernamentales que les permitieran recuperar dicha confianza (Uribe et al., 2017).

De esta manera los mecanismos de participación ciudadana se convirtieron en la principal herramienta de este nuevo gobierno ya que les permitía alcanzar el objetivo de recuperar la confianza bajo la estrategia de permitir a la ciudadanía definir en conjunto con el gobierno que en que se gastaba el presupuesto en el caso del presupuesto participativo. Fue Margarita Sierra, actual Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, quien presentó en el 2010 al Gobierno (en ese entonces presidido por Enrique Alfaro) la propuesta del presupuesto participativo y fue durante esta administración del 2010-2012 cuando se realizó el primer ejercicio de presupuesto participativo el 01 de enero del 2011 y la primera consulta de ratificación de mandato (Uribe et al., 2017) en el municipio. Además, comenzaron a formarse espacios de representación vecinal.

Durante la administración 2012-2015, en el año 2013, se permite a los ciudadanos proponer obras y/o acciones en el presupuesto participativo para el ejercicio del próximo año, es decir; el presupuesto participativo se conformaría tanto por obras propuestas por el gobierno para ser votadas durante el pago del impuesto predial pero además se incluirían proyectos y demandas planteadas por los ciudadanos de todo el municipio.

En el año siguiente (2014) se creó e implementó el reglamento de participación ciudadana que incluía 14 mecanismos de participación ciudadana, naciendo de éste; el consejo municipal de participación ciudadana de Tlajomulco de Zúñiga (Jocabeb Martinez, 2016). Y fue entonces que se comenzaron a conformar formalmente algunas organizaciones vecinales. Fue durante este periodo que se abrió la participación a cualquier persona que pudiera comprobar ser vecino en el municipio, esto quiere decir, que a partir de este momento no solo los propietarios de vivienda “contribuyentes” podían incidir en la toma de decisiones del gobierno.

Para la administración 2015-2018 se realizó una segunda modificación al reglamento de participación ciudadana integrando un total 19 mecanismos de participación democrática. Además, se instaure la capacitación para el ciudadano por medio de la escuela mexicana de participación ciudadana al mismo tiempo que se conforman 344 consejos sociales (Jocabeb Martinez, 2016). Estos consejos sociales eran en el ideal una forma de organización ciudadana conformada por representantes de las organizaciones vecinales, sectores de la sociedad, liderazgos locales o gremiales del municipio y ciudadanía en general. Actualmente se conforma principalmente por vecinos del municipio y están organizados por fraccionamiento, clúster o etapa.

En el año 2016, durante la administración del 2015-2019 se crea una bolsa presupuestal para “las acciones sociales del presupuesto participativo”. Un ejercicio novedoso para el municipio en donde se destina una parte del presupuesto participativo a la creación de obras o acciones propuestas por los propios consejos sociales o por la ciudadanía en general; la selección de las propuestas la realiza el consejo municipal de participación ciudadana. Y a través de licitaciones de obra o de compra se hacen tangibles para la comunidad.

Es por esto que a partir del 2016 el espacio público juega un papel importante dentro de la agenda municipal de participación ciudadana. Desde este momento los ciudadanos comienzan a involucrarse de alguna manera en la toma de decisiones, generando propuestas de acciones o proyectos para el beneficio de sus comunidades. Sin embargo, la experiencia que surge de la implementación de las acciones sociales a través de la política de “Espacios Conscientes” permite identificar situaciones que denotan que la participación en estos procesos no llega a ser significativa y que además esta estrategia no es suficiente para el mejoramiento de los espacios públicos inmersos en los fraccionamientos del municipio.

La política de “Espacios Conscientes” tenía como principal objetivo realizar intervenciones en espacios públicos que pudieran fortalecer la identidad de la comunidad. Incluso el gobierno mostró apertura para la participación a académicos,

estudiantes, arquitectos y expertos para reconocer las dinámicas sociales en los espacios públicos del municipio (Uribe et al., 2017). Y es gracias a esta apertura que se crean proyectos como el “Laboratorio de Arquitectura Social Estratégica” (LabASE) en el Fracc. Hacienda Santa Fe, los “Urbanismos Tácticos” en diferentes zonas del municipio y el “Mercado Orgánico” en el Fracc. Lomas del Sur.

LabASE

El Laboratorio de Arquitectura Social Estratégica (LabASE) se origina a partir de la idea reutilizar y dignificar infraestructura pública en desuso.

En 2016, vecinos del fraccionamiento Hacienda Santa Fe, solicitaron a través de las acciones sociales del presupuesto participativo derrumbar una planta de tratamiento de agua residual ubicada en el clúster 21, y demandaban en su lugar la construcción de una cancha de fútbol. Esta planta de tratamiento nunca fue utilizada, por el contrario, solo funcionaba como basurero y espacio de reunión para pandillas. Por lo tanto, era un foco de infección y de inseguridad para los vecinos.



10. Planta de tratamiento en el Clúster 21 del Fracc. Hacienda Santa Fe. Fuente: (Uribe et al., 2017).

Para dar seguimiento a la demanda se realizó un diagnóstico de costos, el cual resultó ser elevado. Bajo la primicia de reutilizar y dignificar espacios se buscaron alternativas para su reutilización, y es así como el despacho de arquitectura JAPI en colaboración con miembros de ZULOARK presentaron un proyecto para reutilizar la infraestructura y transformarla en un laboratorio de investigación y generación de proyectos para el municipio, con la colaboración de la sociedad civil, la academia y el gobierno, de ahí el nombre de LabASE.

La inversión de la reestructuración de la planta de tratamiento fue de \$2'500,000.00 pesos, medio millón menos de lo que hubiera costado su demolición. El presupuesto para esta obra provino de las acciones sociales y fue inaugurado el 28 de marzo del 2017.



11. LabASE. Laboratorio de Arquitectura Social Estratégica Fotografía Archivo BAC / César Bejar.

Desde que LabASE abrió sus puertas se han desarrollado proyectos de impacto comunitario con talleres, actividades e intervenciones en el espacio público; además es un espacio donde ahora se celebran tradiciones como el día de muertos y posadas comunitarias.



12. Posada comunitaria LabASE, 2019. Fotografía: Gobierno de Tlajomulco.

La primera intervención en espacios públicos de LabASE sucedió unas semanas después de su inauguración durante la semana santa del 2017. Se construyeron unas albercas comunitarias con material reutilizado: 196 tarimas, arena, lonas, clavos, costales y rollos de pasto sintético de color rosa. La estrategia que se utilizó para su creación fue desde el diseño cívico¹, donde se trabajó con 40 niños y niñas que trazaron el diseño de las albercas y la construyeron de manera colectiva. La actividad duró dos semanas, y se tuvo un alcance total de 500 niños y niñas durante el periodo vacacional de Semana Santa 2017 (Datos de LabASE).



13. Albercas comunitarias. Fotografía: Archivo LabASE

LabASE desde sus inicios ha colaborado con diversos agentes “extrinsecos”, que poco a poco promovieron el espacio y facilitaron que este se convirtiera en un lugar lleno de actividad y vida. En algunos casos la programación del espacio se

¹ Concepto tomado por los promotores de LabASE de Dominico Di Siena. Revisar <http://urbanohumano.org/blog/2015/06/30/disenio-civico/>

complementa con sugerencias y actividades propuestas e impartidas por los propios vecinos; LabASE comenzó a fungir como un espacio facilitador de organización vecinal.

Sin embargo, durante la trayectoria de tres años este espacio ha enfrentado diversos retos para su operación, entre los que se identifican como prioritarios se encuentran la escasez de recursos, la falta de personal, la falta de participación en sus actividades que se relaciona a su vez con la falta de continuidad en sus actividades por razones operativas y administrativas; de recursos, de personal, de mantenimiento, entre otras. Desde que se concibió este espacio se asumió que la ciudadanía se iba a apropiarse de él y esto formaría organizaciones y colectivos que lo mantendrían programado y lleno de actividades. Sin embargo, hasta el momento es el propio gobierno quien lo administra. Mientras que los involucrados en el desarrollo del proyecto se han percatado de que consolidar grupos comunitarios para la gestión del espacio requiere de recursos, de tiempo, de continuidad y de constancia; y es de todo esto de lo que LabASE, por diversas razones, ha carecido desde sus inicios.

URBANISMOS TACTICOS

La bolsa de las acciones sociales permitió también entre el 2016 y el 2017 recuperar diversos espacios públicos en el municipio a través de un proyecto llamado urbanismos tácticos. El presupuesto para la ejecución de estas obras rondaba entre los 100 y los 250 mil pesos.



14. Participación ciudadana en el diseño de los "Urbanismos tácticos" Fotografía: Ambulare

Estos proyectos fueron innovadores en el municipio ya que contaron con asistencia técnica para la “socialización”² de los proyectos. Se convocó a los vecinos a través de los consejeros sociales, se realizaron diagnósticos participativos, incluso en algunos casos se realizaron intervenciones en conjunto con la comunidad. Sin embargo, esto no fue suficiente para consolidar y mantener con vida estos espacios; en la actualidad muchos de ellos se encuentran deteriorados e incluso abandonados.

Algunos de los principales errores cometidos durante este proceso fueron:

1. La convocatoria se limitaba a los alcances de las o los consejeros sociales.
2. Nunca se sistematizó la información de los diagnósticos.
3. Se buscaba que las acciones fueran vistosas y se le daba más importancia a la foto que a la participación de la ciudadanía en el proceso.
4. Aunque hubo intenciones, nunca se les dio continuidad a los proyectos principalmente por una cuestión de escasez de recursos.



15. Condiciones del espacio a pesar de la participación ciudadana. Fotografías: Tania Chávez

² Socialización es un término que se utiliza para expresar la difusión o promoción de proyectos con impacto en la comunidad de manera que permite a las personas participar en procesos previamente determinados sin tomarlos realmente en cuenta en la toma de decisiones. Ver página 65-66.

Reconociendo este esfuerzo institucional por involucrar a las personas en procesos de rescate de espacios públicos y los retos que de este proceso han derivado, el problema de Tlajomulco es muy complejo ya que los espacios públicos principalmente los que se encuentran dentro de fraccionamientos de vivienda de interés social se encuentran deteriorados y subutilizados. Por lo tanto la capacidad del gobierno aún con su agenda de participación ciudadana y con proyectos innovadores como “LabASE” y los “Urbanismos tácticos” no ha logrado transformar las condiciones de estos nuevos entornos urbanos.

Lo anterior permite concluir que si bien han existido diversos esfuerzos para fortalecer una agenda de participación ciudadana en todos los niveles de gobierno, a la fecha los retos parecen ser, como lo menciona Olvera, estructurales; principalmente de continuidad, de voluntad política y de organización social. Es evidente que estos retos pueden afectar la gestión de la ciudad y por lo tanto dificultan alcanzar los objetivos que buscan mejorar las condiciones de los espacios públicos y la vida de las personas que habitan las ciudades en términos de sustentabilidad.

ANTECEDENTES EMPÍRICOS

La experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil.

El primer lugar en el mundo en el que se implementó la estrategia del presupuesto participativo fue en Porto Alegre, Brasil en el año de 1990. Esta estrategia surge como una respuesta al rápido crecimiento de la ciudad y la incapacidad del gobierno de proporcionar servicios básicos a sus residentes (WRI, 2018). El promotor de este mecanismo de participación fue el Partido de los Trabajadores que llegó al poder en 1989.

Este mecanismo de participación se pudo formar después de varias reuniones ciudadanas, donde se discutían diversos temas, entorno a la ciudad. La estrategia implementada consistía en la organización de la ciudad en 16 zonas (más tarde en 17), considerando criterios geográficos, sociales y de organización de la comunidad; las temáticas discutidas eran: organización y desarrollo urbano de la ciudad; transporte y circulación; asistencia sanitaria y social; educación, cultura, actividades recreativas; desarrollo financiero y previsión fiscal (Bonilla, 2007).

El proceso de los primeros ejercicios de presupuesto participativo se puede resumir en los siguientes puntos:

- Reunión a inicio de año con asambleas barriales y regionales.
- Identificación de las propuestas de inversión en las asambleas vecinales.
- Asamblea regional; donde el gobierno presenta los logros del año anterior y los participantes eligen delegados para pertenecer al Foro regional de delegados.
- En la misma asamblea se eligen dos miembros del consejo municipal de presupuesto.
- El foro se reúne varias veces durante el año y determina las propuestas barriales a las que se le dará prioridad.
- Dando como resultado una lista ordenada de proyectos para cada categoría de inversión (por ejemplo, pavimento, saneamiento y cuidado de la salud) (Abers, 2018)

Cabe señalar que los dos miembros del consejo eran necesariamente de la sociedad civil y su puesto duraría solo un año, en el cual estarían a cargo de supervisar todo el proceso para la implementación del programa del presupuesto participativo. Este consejo se encargaba de aprobar la distribución de fondos entre departamentos gubernamentales y brindaba los criterios para distribuir esos fondos entre regiones presupuestarias (después se distribuyó por temas).

El listado final se publicaba en el plan de inversión para gastos de capital en el año siguiente, y debía ser coherente con la ley de presupuesto presentado y aprobado por la asamblea de la ciudad cada año, era tan detallado que enumeraba cada proyecto por región o tema, incluyendo su costo.

De acuerdo con Abers (2018) deliberar las decisiones no era tarea fácil ya que surgían conflictos entre los miembros de diferentes comunidades que no estaban de acuerdo con las acciones o proyectos considerados prioritarios (Abers, 2018).

Como solución a estos conflictos se optó por que el foro regional de delegados definiera criterios de distribución antes de examinar las propuestas; generando así debates y procesos de reflexión que fortalecieron el civismo en la resolución de conflictos. Pero existían también problemas técnicos que a su vez provocaban que muchos de los proyectos se retrasaran en su ejecución. Tiempo después surgieron los llamados “Foros temáticos” por lo que las asambleas regionales adquirieron nuevas responsabilidades; con la inclusión de miembros de las asambleas temáticas, el Consejo creció y ganó lentamente poder sobre el presupuesto de la ciudad. Por lo tanto, esta iniciativa permitía a los ciudadanos priorizar y decidir cómo se gastaba una parte del presupuesto de su ciudad; esta estrategia ha llegado a ser considerada un nuevo tipo de régimen político (Rendón Corona, 2004). Porque permite a la ciudadanía tomar el control de una decisión de gobierno.

A partir de la implementación de esta estrategia se logró mejorar la infraestructura y los servicios de pequeña escala, además de cambiar la forma en la que la ciudadanía participaba para transformar el lugar en el que habita. Un ejemplo de esta transformación se puede ver en el caso del programa “Porto Alegre-ciudad constituyente”. A través de la organización de seminarios, conferencias, debates, reuniones de trabajo y congresos donde la ciudadanía podía participar en la reformulación del Plan de Desarrollo Urbano, Plan de Desarrollo Económico y temáticas del Presupuesto Participativo; fortaleciendo el sentido de ciudadanía y responsabilidad por la ciudad; se logró la creación del programa de Corredor Cultural en el centro de la ciudad, generando de esta manera consenso entre gobierno y sociedad. Estas acciones permitieron la renovación urbana de áreas industriales y equipamiento urbano en la ciudad (Meira 2000, en Bonilla 2007).

Cabe destacar que a partir de la implementación de esta estrategia existe también una participación activa en la planeación sobre cómo y en dónde se debe invertir y en el monitoreo e implementación de las decisiones, lo que representa que la participación de la ciudadanía alcanza mayores niveles

Algunos de los resultados más importantes de la estrategia del presupuesto participativo en Porto alegre son: la inclusión de los pobres en la toma de decisiones,

el rompimiento de las relaciones clientelares, la redistribución de infraestructura y servicios, la construcción y democratización de la sociedad, el desarrollo de capacidades administrativas y la promoción de la democracia radical. (WRI, 2018)

Experiencias como la de Porto permiten visibilizar alternativas para redistribuir y equilibrar el poder, descentralizando las acciones, infraestructura y servicios; por lo tanto, se convierte en un mecanismo de justicia distributiva ya que permite la transferencia de recursos de los barrios más ricos a los barrios más desfavorecidos (Rendón Corona, 2004).

Sin bien la implementación del presupuesto participativo se convirtió en un modelo que ha sido replicado en todo Brasil y el mundo, con más de 2.700 gobiernos implementando alguna versión del mecanismo de participación (Abers, 2018).

Desde que se realizó el primer ejercicio, el mecanismo ha sufrido cambios y ha enfrentado grandes retos. A continuación se exponen algunos de ellos.

Retos y limitantes del presupuesto participativo

Uno de los principales problemas a los que se enfrentaron durante la implementación del presupuesto participativo, fue señalado por el activista Sérgio Baierle quien destacó la falta de conexión entre el presupuesto participativo y otros espacios de participación, ya que no permitía ir más allá de soluciones micro, basadas en la demanda, dejando fuera posibles soluciones planeadas a largo plazo. Criticaba por ejemplo, que después de más de 10 años de implementar el mecanismo no se tenía un mapa claro con las necesidades de cada región y de cada tema, con indicadores de resultados sobre la ejecución del presupuesto; ya que sin esto no se podía realizar una planeación a futuro (Abers, 2018) e invertir de forma que impactara en la transformación de la ciudad. Esta cuestión es una de las principales limitantes que no permitió que el mecanismo evolucionara y se suspendiera en el año 2017, además de una serie de cambios en el sistema político que se describen a continuación.

La historia de este desenlace comienza en 2004, cuando el partido del trabajo pierde la gubernatura y queda a cargo de José Fogaça del Partido Popular Socialista, quien decidió mantener la política del presupuesto participativo, pero buscaba mejorarla, por lo que creó una política pública llamada “Gobernanza solidaria local” (GSL) con el objetivo de mejorar la prestación de servicios sociales en comunidades pobres.

Este nuevo gobierno, partía de la idea que no era capaz por sí solo de resolver las necesidades de la población y que necesitaba de la ayuda de las propias comunidades para lograrlo. Por lo que, en lugar de suspender el mecanismo de presupuesto participativo, generaría un nuevo presupuesto, que le permitiera articular los recursos del gobierno con los de la comunidad. Creando así, una red de corresponsabilidad.

La política de GSL implicó la creación de asociaciones (donde participaban universidades, ongs, empresas y comunidad) en cada una de las regiones del Presupuesto participativo; para promover centros de cuidado infantil, campañas de lectura, esfuerzos contra el hambre, cocinas comunitarias, etc. (Abers, 2018).

Sin embargo, un estudio de un centro comunitario de reciclaje ilustra cómo el enfoque GSL afectó el proceso de organización iniciado años antes a través del PP. El creador del estudio refleja como con la implementación del GSL para 2008, muchos de los líderes participaban en el presupuesto participativo, lo hacían en un clima muy diferente ya que la comunidad parecía competir entre sí por el acceso a fondos cada vez más escasos (Abers, 2018). Ya que antes, el presupuesto se destinaba a infraestructura y ahora se iba a la provisión de servicios comunitarios.

El público había sido seriamente fragmentado, debido a la aparición de nuevas instituciones y grupos: consejos municipales, empresas privadas, coaliciones y ONG que se comunican directamente con sus comunidades y poblaciones objetivo en lugar de usar el Foro Regional como herramienta central (Junge, 2012).

Por lo que el hecho de que con el GSL la implementación de los proyectos fuera por medio de organizaciones comunitarias en lugar de por el gobierno, cambió la forma

en que las organizaciones barriales se relacionaban entre ellas y con el gobierno (Abers, 2018).

En 2010 Fogaça deja la alcaldía y su vicepresidente Fortunati (quien fuera uno de los miembros fundadores del partido del trabajo) toma el cargo. Para el 2012, Fortunati gana las elecciones con el Partido Democrático Trabalhista; y las obras de infraestructura se ven estrechamente relacionadas con la copa mundial de fútbol que se llevaría a cabo en 2014 por lo que fondos locales y federales fueron destinados a la creación de infraestructura de gran escala; estas obras se justificaron como necesarias para economía de la ciudad, pero durante este periodo no se priorizaron las necesidades de las comunidades más desatendidas. Lo que quiere decir que no se logró realizar un equilibrio en cuanto a la distribución del recurso.

Las administraciones de Fogaça y Fortunati tenían un enfoque diferente, centrado en la dotación de infraestructura urbana y la provisión de servicios. Por lo tanto, en esta etapa la participación se centraba en la implementación y el financiamiento de los proyectos no en el hecho de tomar decisiones sobre lo que se debería de hacer con el recurso público. Aunque el mecanismo se implementó anualmente entre 2005 y 2016, hay evidencia considerable de que estas administraciones le dieron menos prioridad.

Como dato relevante cabe mencionar que casi el 60 por ciento de los proyectos incluidos en los planes de inversión aprobados entre 2005 y 2016 todavía estaban pendiente a principios de 2017. Con el cambio de gobierno al Partido da Social Democracia Brasileira, y es en ese año cuando se suspende indefinidamente la implementación del mecanismo del presupuesto participativo.

Otro dato interesante brindado por un ex miembro de la cámara de la ciudad es que el programa GSL le daba prioridad a proyectos que pudieran generar alianzas “partnership” en lugar de a aquellos programas elegidos por la propia comunidad (Abers, 2018).

Existe también evidencia de que después del 2005, existieron problemas de transparencia. Se desconocía información precisa sobre las decisiones tomadas mediante el presupuesto participativo y las acciones implementadas.

Durante la administración de Fogaça, el presupuesto participativo formaba parte de sus 21 prioridades. Por lo que optó por dividir las responsabilidades del programa entre tres agencias, de manera que el proceso de toma de decisiones se fragmentó; y además la coordinación de las actividades en las tres áreas era muy difícil, esta decisión afecta no solo el programa del presupuesto participativo si no también el GSL (Abers, 2018).

Desde el año 2000 el modelo del presupuesto participativo comenzó a mostrar sus límites, ya que el gobierno tuvo dificultades para llevar el programa a un nivel más profundo, uno en donde los participantes se pudieran involucrar de forma efectiva en una planificación a largo plazo y en gran escala. Ya que por un lado el presupuesto participativo se centraba en atender las necesidades de los más pobres a una escala barrial, pero por el otro los grandes proyectos de infraestructura beneficiaban principalmente al sector privado.

Es evidente que después del 2005, el compromiso del gobierno con el presupuesto participativo disminuyó, provocando que disminuyera también su efectividad como herramienta para la transformación urbana. El estudio "Porto Alegre: Participatory Budgeting and the Challenge of Sustaining Transformative Change" realizado por World Research Institute resume en tres puntos importantes la experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre:

1. El presupuesto participativo tiene efectos transformadores al involucrar a los más desfavorecidos en la toma de decisiones sobre cómo distribuir la infraestructura comunitaria; se democratizó la toma de decisiones, y se promovió una distribución más equitativa de infraestructura de pequeña escala.
2. El compromiso del gobierno con el presupuesto participativo disminuyó con el tiempo, resultando en fondos reducidos y disminuyendo sus efectos de transformación.
3. El modelo funcionó sobre todo para tomar decisiones sobre infraestructura a pequeña escala.

De acuerdo con él mismo estudio, hubo tres aspectos fundamentales que permitieron promover la democratización del presupuesto participativo en Porto Alegre (Abers, 2018):

1. El arraigo a las tradiciones y la organización vecinal existente en los barrios más pobres.
2. El programa permitía definir el presupuesto a través de la deliberación pública.
3. La existencia de voluntad política.

La conclusión que Abers (2018) realiza sobre todo este proceso es que para que el presupuesto participativo continúe fortaleciendo la transformación urbana, debe estar bien estructurado de forma que pueda garantizar la participación de una amplia gama de actores, contar con los recursos necesarios, además de constituir instituciones con la disposición de ser transformadas, representa por tanto un gran compromiso para la implementación y el seguimiento de las propuestas que surjan del proceso participativo, entendiendo que cualquier proceso transformador debe evolucionar con el tiempo. El autor consideraba que solo de esta forma se puede garantizar que los resultados de su implementación sean duraderos.

Agenda localista en Inglaterra (Localism act 2011).

La Ley de Localismo de 2011 (para Inglaterra y Gales) es una legislación compleja que aborda asuntos relacionados con la planificación, la vivienda y el gobierno local. Esta ley parte de la lógica política del localismo, donde la toma de decisiones locales debe ser priorizada sobre otras escalas de gobierno.

El Ministerio de Vivienda, Comunidades y Gobierno Local (anteriormente Departamento de Comunidades y Gobierno Local: DCGL) es un área del gobierno del Reino Unido cuya labor es “crear excelentes lugares para vivir y trabajar, y dar más poder a la gente local para dar forma a lo que sucede en sus comunidades”. Es esta área la que en 2011 crea *The localism act* donde el gobierno establece una serie de medidas con el potencial de lograr un cambio sustancial y duradero en el poder más allá del gobierno central y enfocado en las comunidades locales.

El Departamento de comunidades y gobierno local entendía el rol fundamental de los gobiernos locales principalmente en la dotación de servicios y su responsabilidad para atender de forma eficiente las necesidades de las comunidades de forma que se pudiera garantizar el bien común.

La Ley localista surge a partir de la creencia de que el poder debe ejercerse cerca de las personas que son afectadas por las decisiones tomadas en el gobierno, las autoridades locales pueden hacer mejor su trabajo cuando tiene la libertad de dar respuesta a lo que la gente quiere (Department for Communities and Local Government, 2011). La Ley de Localismo contiene una serie de propuestas para dar a las autoridades locales nuevas libertades y flexibilidad en la toma de decisiones.

“Government alone does not make great places to live, people do (el gobierno por sí solo no hace buenos lugares para vivir, son las propias personas las que los hacen)”. DCLG

Además, la Ley localista incluye una reforma para que el sistema de planificación sea más claro, democrático y efectivo. Al planificar se determina quién, qué, dónde y cómo se puede construir en una ciudad. El sistema de planificación en el Reino Unido no permitía a los ciudadanos tener influencia sobre las decisiones de asuntos de su interés con impacto en sus localidades las decisiones se tomaban por personas a las que esas decisiones no le afectaban, por lo que muchas veces se consideraban imposiciones, que podían provocar conflictos y confrontaciones.

La Ley de Localismo en su búsqueda de aclarar el sistema de planificación, establece una acción que permite la abolición de estrategias regionales. Ya que estas estrategias establecen donde se necesita, un nuevo desarrollo en cada parte del país y son establecidas por el gobierno central. Por lo que las oportunidades de las comunidades locales de tener influencia en estas estrategias eran limitadas. Por lo tanto, la ley del localismo permite que los gobiernos locales tengan la capacidad de abolir dichas estrategias. Otra acción de la ley localista es el hecho de que el gobierno local y otros organismos públicos puedan trabajar juntos en temas de planeación; de esto surge la estrategia de *Neighbourhood planning* (Planeación del vecindario) una de las acciones más ejemplares de la ley localista. Con este modelo

de planeación de barrio el gobierno brinda a las comunidades oportunidades de influir en el futuro de su barrio o ciudad, en lugar de imponer acciones desde el gobierno central.

Este mecanismo de planeación funciona de la siguiente manera; siempre que un plan de desarrollo del vecindario esté alineado con la política de planificación nacional, con la visión estratégica establecida por la autoridad local y con otros requisitos legales, la gente local podrá votar por él en un referéndum. Si el plan es aprobado por la mayoría de los que votan, entonces la autoridad local lo pondrá en vigencia. Para la elaboración de las propuestas las autoridades locales brindan asesoría técnica a las comunidades y además la ley les otorga el derecho comunitario a construir, es decir el gobierno apoyará, a través de financiamientos, poder para ejercer los proyectos con ciertos criterios para que después del referéndum puedan gozar de los beneficios de los desarrollos dentro de su comunidad. De esta manera se logra dejar los beneficios de los desarrollos dentro de la misma comunidad que los acepto.

Además, la Ley promueve el hecho de que sea un requisito el hecho de consultar a las comunidades antes de presentar planes de aplicación, es decir que introduce un nuevo requisito para que los desarrolladores consulten a las comunidades locales antes de enviar solicitudes de planificación para ciertos desarrollos. Lo que permite a las comunidades hacer observaciones y comentarios cuando todavía es posible realizar cambios en las propuestas de intervención.

Otro de los estatutos de la Ley con referencia en los sistemas de planeación es el fortalecimiento de las normas de aplicación. Es decir que garantiza que las reglas que la comunidad propone serán respetadas de forma que la ley fortalecerá los poderes de las autoridades de planificación para abordar los abusos del sistema de planificación, como por ejemplo ocultar nuevos desarrollos.

También la Ley brinda a las autoridades locales la atribución de exigir a los desarrolladores que paguen un impuesto cuando construyen dentro del vecindario de manera que lo recaudado pueda apoyar el desarrollo de infraestructura como

carreteras o escuelas que beneficien a la propia comunidad. A esto la ley le llama “the community infrastructure levy”.

Además, las autoridades se centran en informar el progreso de la creación de los planes a las comunidades locales, más que al propio gobierno central. Sin embargo entendiendo que algunas decisiones solo pueden tomarse en una escala nacional como lo son por ejemplo grandes proyectos de infraestructura como estaciones eléctricas o construcción de líneas de transporte; lo que determina la ley localista es que estas decisiones serán tomadas por los ministros de gobierno que fueron electos de forma democrática ya que anteriormente se tomaba por un organismo no electo “La comisión de planificación de infraestructura” que ni siquiera rendir cuentas a la ciudadanía. La Ley localista tiene también incidencia en temas sobre vivienda que permite tomar decisiones más justas y efectivas pero que no serán abordados en este trabajo (Department for Communities and Local Government, 2011).

El proceso de la planeación de vecindario brinda un esquema para la resolución de problemas y la construcción de soluciones basadas en el consenso, y además permite a las comunidades influir en las decisiones que impactan de forma directa su vida cotidiana. Estas medidas tienen grandes beneficios para las comunidades locales ya que generan confianza, disminuyen procesos burocráticos, fortalece la democracia local, genera procesos transparentes y principalmente permite a la comunidad local tener una influencia significativa sobre los problemas que las afectan. Todo esto permite una planificación a largo plazo de manera que se esperan cambios significativos a partir de su implementación, a través de la flexibilidad y las libertades otorgadas a las autoridades locales desde donde estas puedan innovar en la gobernanza local.

La Ley localista representa un gran avance en términos de redistribución del poder, contraloría ciudadana y participación social. Es sin duda un modelo complejo que merece ser estudiado a profundidad para poder ser replicado en otros contextos con características diferentes a las del Reino Unido como lo es por ejemplo Latinoamérica.

PLANTEAMIENTO

Supuesto de investigación

Los espacios públicos inmersos en los fraccionamientos cerrados del municipio de Tlajomulco se encuentran degradados debido al modelo de gestión urbana funcionalista desde el cual fueron concebidos; limitando la labor del gobierno para mantener y brindar los servicios públicos de forma eficiente y auto segregando a la comunidad de forma que no se permite una participación significativa. Por lo que la calidad de vida de sus habitantes se ve afectada generando nuevos conflictos sociales y ambientales en el territorio.

Si se fortalecen los esquemas institucionales de participación social se puede contribuir a recuperar e integrar los espacios públicos y fortalecer el tejido social de los habitantes de los fraccionamientos cerrados de vivienda de interés social, propiciando el desarrollo sustentable del municipio.

Pregunta central

¿Cómo se puede fortalecer la participación social para mejorar las condiciones de los espacios públicos dentro de los fraccionamientos del municipio de Tlajomulco de Zúñiga?

Objetivo principal

Generar estrategias de participación social que fortalezcan y permitan la colaboración entre sociedad e instituciones para mejorar las condiciones de los espacios públicos dentro de los fraccionamientos del municipio de Tlajomulco de Zúñiga.

Objetivos particulares

- Diseñar estrategias que permitan la participación social significativa en la toma de decisiones públicas.
- Crear nuevos métodos que permitan la colaboración y la transversalidad de las diferentes dependencias institucionales para atender de manera eficiente los reportes y las necesidades inmediatas de los ciudadanos con respecto a los espacios públicos.
- Co-construir herramientas para la vinculación e integración de las diferentes dependencias e instituciones de gobierno para promover acciones que permitan generar corresponsabilidad entre la sociedad y gobierno.
- Fortalecer la identidad, las dinámicas sociales y la colaboración vecinal en los fraccionamientos de interés social del municipio de Tlajomulco de Zúñiga.
- Generar herramientas de colaboración para la gestión, el mantenimiento y la apropiación de los espacios públicos.
- Reconocer la vocación de los espacios públicos para proponer estrategias que consideren el uso actual del espacio y el uso ideal del mismo.

MARCO CONCEPTUAL

En este apartado se abordará la evolución de los modelos de gestión urbana partiendo desde el funcionalismo como el modelo que ha dominado en los procesos de planificación de fraccionamientos cerrados hasta la construcción de nuevos paradigmas o modelos alternativos como lo es la planeación colaborativa o la planeación del vecindario en una menor escala; después se presentan los conceptos de gobernanza y participación ciudadana con un enfoque puntual en los diferentes niveles, obstáculos y beneficios de la participación, así como la definición del concepto de participación social significativa. Un tercer apartado se destina a

establecer una discusión teórica sobre el concepto de espacio público y las diferentes perspectivas que definen su producción y su apropiación. Finalmente se aborda el tema de la sustentabilidad desde su dimensión social, política y urbana para identificar variables que permitan fortalecer el modelo de gestión colaborativo y sustentable de los espacios públicos de los fraccionamientos de vivienda de interés social.



16. Esquema del marco conceptual. Elaboración propia.

Modelos de gestión urbana: Del funcionalismo al modelo de planeación colaborativa

Existen diferentes visiones al momento de planear y diseñar una ciudad; los modelos de gestión urbana son un conjunto de iniciativas, instrumentos y mecanismos para normar la ocupación y el uso del suelo urbano y rural que tiene como finalidad la generación de procesos de planificación urbanística. En este apartado se revisarán aquellos que le aportan al planteamiento del proyecto, miradas conceptuales y prácticas, destacando aquellos que consideran el contexto

y a sus habitantes al momento de planificar como lo es la Planeación colaborativa o el modelo comunicativo-colaborativo.

El funcionalismo

El funcionalismo es el modelo urbano que ha dominado durante años, cuya referencia básica fue la carta de Atenas publicada en 1942 por Le Corbusier y José Luis Sert, ambos arquitectos.

En la carta de Atenas (1942) se concebía y organizaba la estructura de la ciudad en espacios meramente funcionales bajo las categorías de: habitar, trabajar, recrearse y circular. Si bien en su contenido se mencionan conceptos de escala humana y acción colectiva; se hace énfasis en el hecho de que la ciudad era un caos, debido a que no se tomaba en cuenta los principios del urbanismo y a los técnicos para su planeación. Se visualizaba la ciudad como una unidad funcional y lo que se buscaba con esta carta era promover que la planeación urbana la llevaran a cabo técnicos y especialistas.

El programa debe elaborarse a partir de análisis rigurosos hechos por especialistas. Debe prever las etapas en el espacio y en el tiempo. Debe unir en una fecunda concordancia los recursos naturales del lugar, la topografía del conjunto, los datos económicos, las necesidades sociológicas y los valores espirituales.

Fragmento de la Carta de Atenas, 1942.

Sin embargo, desde la perspectiva de Peter Hall (1996); la influencia que han tenido los planificadores urbanos funcionalistas tales como Le Corbusier, ha sido “catastrófica para las ciudades”. La crítica de Hall hacia el funcionalismo se fundamenta en que es un modelo de gestión urbana que pretendía mantener el orden en la ciudad, ignorando su realidad compleja tanto social como cultural (Hall, 1996).

El modelo de gestión urbana funcionalista en su incansable búsqueda por encontrar un orden al desorden de la ciudad consideraba que esta era como una máquina que debía funcionar a la perfección. Sus ambiciosos proyectos y planes maestros ignoraban completamente la complejidad y las interacciones que dan vida a la

ciudad, principalmente a sus habitantes y su medio ambiente. Incluso Peter Hall (1996) en el capítulo “La ciudad de las torres” de su libro “Las ciudades del mañana” hace referencia a Le Corbusier con una frase que fundamenta su crítica hacia este modelo: “la planificación de la ciudad es demasiado importante para dejarla en manos de sus habitantes” es por esto por lo que Hall dice que el pecado de Le Corbusier no está en el diseño, si no en la arrogancia con la que se ha impuesto sobre la gente.

Por su parte, Leonie Sandercock (1998) hace también una crítica a las condiciones del urbanismo moderno y al planificador que se creía “experto en lo público”. El punto de partida de su crítica se encuentra en el estudio y la reflexión que realiza sobre la migración, la multiculturalidad y la diversificación de habitantes en las ciudades. Explica cómo a partir de la planificación urbanística las ciudades se han polarizado y han contribuido a la segregación de algunos sectores de la sociedad (Sandercock, 1998) como los migrantes, los indígenas e incluso las mujeres con todos los aspectos socio culturales que estos representan. Además, Sandercock señala como el planificador se veía a sí mismo como el “knower” o el conocedor y experto que tenía la capacidad de hacer lo que era mejor para “el público” y hace una fuerte crítica al concepto generalizado de “lo público”, ya que no distingue aspectos socio culturales de las personas que forman lo que para los planificadores de este modelo consideran como “lo público”. Por lo tanto, desde la visión de Hall y Sandercock el modelo de gestión funcionalista apuesta por la creación de planes maestros, la zonificación y la auto segregación urbana, un modelo arrogante que ignora la realidad plural, diversa y compleja.

Ante esta visión racional y funcional de la planeación, durante los últimos años han surgido modelos de gestión alternativos como el pragmatismo, la planificación de incidencia (*advocacy planning*) y la planeación colaborativa; este último es el modelo en el que se fundamenta este trabajo y será descrito en el siguiente apartado.

Planeación colaborativa

Ante la pregunta de cómo podemos planificar una ciudad habitada por comunidades tan diversas y desiguales surge la planeación como un proceso comunicativo o colaborativo (Harris, 2001); un modelo de planeación alternativo a aquellos en los que únicamente técnicos y expertos estaban a cargo.

Este nuevo paradigma de la teoría de la planeación está basado en la teoría de la comunicación acción de Habermas (Harris, 2001). El término fue desarrollado durante los años 90, y se interpretaba como un elemento de investigación y desarrollo teórico centrado en una preocupación referente a la gestión democrática, el control de entornos urbanos y el desarrollo de mecanismos de planificación menos opresivos (Harris, 2001). Algunos de los principales teóricos de la planeación colaborativa son Patsy Healey, Judith Innes y John Forester.

Los teóricos de este nuevo modelo de planeación estudiaban la práctica; de acuerdo con Judith Innes (1995), veían a la planeación como una actividad interactiva y comunicativa que involucra al planificador con el tejido social, la política y la toma de decisiones. Innes, señala que los teóricos de la acción comunicativa encontraron que la planeación se encontraba en lo que los planificadores hacían, más que en postular lo que se debería de hacer. Citando a Mandelbaum (1991) Innes menciona que estos teóricos buscaban contar historias y encontrar ideas, en lugar de imponer orden. La perspectiva desde la que Innes (1995) visualiza la planificación es una que permite desarrollar una práctica crítica reflexiva, ética y creativa.

Forester es uno de los autores a los que Judith Innes hace referencia, ya que él es un teórico que estudia la práctica de la planificación. El autor de "The deliberative practitioner", considera el trabajo de los planificadores de ciudad, fascinante. Y escribe que para que estos propongan estrategias efectivas que respondan a las necesidades de la gente deben estudiar la complejidad física, social y los problemas económicos. En el libro antes mencionado Forester crea un capítulo titulado escucha historias, aprender en la práctica (Listen stories, learn in practice: the priority of practical judgment) en donde el autor encontraba en escuchar historias

un aprendizaje práctico (Forester, 1999); sobre esto Forester menciona la recomendación que Richard Neustadt y Ernest May (1986) hacen a los planificadores y a los analistas políticos: “No preguntes cual es el problema, pregunta cuál es la historia, de esta manera encontrarás cual es realmente el problema”.

Por su parte, Patsy Healy (1997) también veía la planeación colaborativa desde una mirada práctica, argumentaba que las comunidades se pueden organizar para mejorar la calidad de sus espacios. Según Patsy Healy, el enfoque colaborativo ofrece un camino a seguir en el diseño de procesos de gobernanza para un mundo de poder compartido. Es por tanto, un enfoque participativo de diseño y a su vez un proceso que permite por una parte reconocer la diversidad de partes interesadas, los diferentes puntos de referencia culturales y simbólicos, y las complejas relaciones de poder que puedan existir en una comunidad y en un determinado contexto (Healey, 1997).

Sin embargo, Healey tiene claro que en comunidades con gran diversidad, existe un enorme potencial para el conflicto, y señala que la razón principal se encuentra en que estas comunidades están influidas por relaciones de poder (Healey, 1997). Así mismo, desde la mirada de Neil Harris (2001) la planeación colaborativa es un modelo amplio e integral debido a que se basa en principios y nociones de comunidad, que busca comprender y reconocer las relaciones de poder.

Las relaciones de poder son fuerzas estructurales que dominan el orden económico, promueven tendencias en las decisiones de estilo de vida y organizan la gobernanza a través de formas estatales (Healey, 1997). Forester incluso señala que si los planificadores comprenden que las relaciones de poder le dan forma a los procesos de planeación de esta manera pueden mejorar su análisis y empoderar a la acción ciudadana y comunitaria.

Por su parte, Healey (1997) resalta que la calidad de vida, el ambiente natural y la salud económica de las comunidades depende de las capacidades locales para gestionar los conflictos que emergen principalmente de las relaciones de poder. Mientras que Leonie Sandercock (1998) considera que para generar propuestas

que permitan dar solución a los problemas multidimensionales de la ciudad es importante; valorar el conocimiento del contexto, la experiencia de sus habitantes y su relación con su entorno. Para esto la autora señala que es necesario mantener una relación cercana de confianza y de aprendizaje social que dé pie a generar un sentido de corresponsabilidad y permita una colaboración o “partnership” (Sandercock, 1998) entre sociedad y gobierno.

Finalmente, cabe destacar lo que Nick Gallent (2013) interpreta como planeación colaborativa, ya que esta se integra por conceptos expuestos por autores como Patsy Healey, Judith Innes y John Forester.

“Los enfoques de planificación colaborativa se basan en la premisa de que diversas partes interesadas se unan para un diálogo cara a cara, cada una de las cuales representa diferentes perspectivas sobre un problema u oportunidad compartida... La razón fundamental de la acción colaborativa es que facilita una fusión de interpretaciones y perspectivas diferentes que pueden generar soluciones o respuestas innovadoras que son exclusivamente posibles a través de la cooperación (Forester, 1989; 1999; Healey, 1997; Innes, 199; 2004)”.

De esta interpretación Gallent destaca que la cooperación genera redes y el hecho de compartir habilidades y conocimientos detona la formación de “redes de poder” (Booher and Innes, 2002 en Gallent, 2013) construidas sobre el éxito que los actores (que previamente se encontraban separados) logran al vincular agendas y esto se manifiesta en el incremento de sus capacidades para influir en la toma de decisiones. Además, el autor menciona que quienes participan en el diálogo construyen un sentido de identidad duradero, que permite mantener la integridad de las estructuras colaborativas (Gallent, 2013).

En síntesis el enfoque colaborativo abarca diversos temas que lo hacen una propuesta ambiciosa y compleja tales como el ambientalismo, la cultura y los sistemas de gobernanza, el diseño institucional y el control tecnocrático, la mediación y resolución de conflictos, y por supuesto la planeación espacial (Harris, 2001). Es también un proceso democrático que permite el desarrollo y la integración de métodos participativos que buscan comprender la realidad de las personas que habitan y crean la vida en la ciudad.

Todo lo anterior sustenta que el modelo comunicativo colaborativo permite gestionar a partir de la diversidad y complejidad del territorio. Este modelo es de acción comunitaria por lo que considera el contexto y tiene como propósito incluir a los “excluidos” (Arnstein, 1969) para promover procesos de colaboración para la planificación de las ciudades. Por lo tanto, los principios de la planeación colaborativa basados en la reflexión, la corresponsabilidad, la ética, la cooperación y el diálogo; en el reconocimiento de las relaciones de poder, de la diversidad de partes interesadas y de las capacidades comunitarias; permiten la delegación de responsabilidades y la toma de decisiones compartida.

Instrumentos para la planeación colaborativa

La necesidad por replantear las formas de gobierno ha permitido el surgimiento de nuevos modelos, métodos, instrumentos y estrategias de colaboración y participación social; a continuación, se describen algunos de los que se consideran más relevantes y oportunos para cumplir con los objetivos de este trabajo.

“Planning for real”: Planear para la vida real

Planning for real, es un modelo desarrollado a finales de los 70 por Tony Gibson en la Universidad de Nottingham es un proceso de planificación comunitaria reconocido a nivel nacional basado en un modelo 3D. El proceso permite a los residentes registrar sus puntos de vista sobre una variedad de temas, trabajar juntos para identificar prioridades y, en asociación con agencias locales, desarrollar un plan de acción para el cambio. Utilizando como herramientas cartas gráficas. De manera que se hace sencillo identificar qué cuales son las acciones que se deben tomar. Además, es un proceso flexible y adaptativo a las necesidades del contexto en el que se trabaja³.

Es un proceso liderado por la propia comunidad, de manera que les permite adquirir nuevos conocimientos y habilidades. Se interesa mucho en comprender a fondo a la comunidad y utiliza como herramienta mapeos, tarjetas de sugerencia divididas

³ <http://www.planningforreal.org.uk/what-is-pfr/>

por temas de interés y la creación de modelos (maquetas) y eventos esto le permite visualizar las preocupaciones y los sentimientos de las comunidades para con el lugar en el que viven. Teniendo como resultado un informe de hallazgos lo que permitirá tener las bases para la siguiente etapa que es la priorización y la planificación de acciones permitiendo entender cuando son necesarias cada una de las acciones determinadas por lo que el siguiente paso es la planificación de la acción que permite ver el "cómo" y "quién" puede comenzar a llevar las ideas a la realidad.

Neighbourhood planning

Inglaterra a través de su agenda localista ha puesto en práctica el modelo de planeación colaborativa. De acuerdo con Nick Gallent (2013) ante el aumento de la complejidad social, el gobierno encontró en la colaboración una estrategia para reconectarse con la ciudadanía. En su artículo "Re-connecting people and planning: parish plan and the English localism agenda" Gallent cita a March y Rhodes (1992) quienes señalan para el gobierno aceptaba que la planeación y la dotación de servicios eran cada vez más complejos y requerían de esfuerzos intersectoriales, por lo tanto, el gobierno comprendía que dependía en gran medida de la colaboración entre el estado y la sociedad.

Como ya se mencionó *neighbourhood planning* o planeación del barrio es una de las acciones más ejemplares de la ley localista 2011 en Inglaterra. Ya que el gobierno permite a las comunidades influir en la planeación de su barrio o ciudad para definir dónde debería haber nuevas casas, negocios o tiendas, y además cómo deberían verse. Con esto el gobierno otorga la posibilidad a las comunidades locales de crear sus propios planes y otorgar permisos para el desarrollo de nuevos proyectos con impacto en sus comunidades, de manera que los beneficios de estos proyectos siempre se quedan en la comunidad que diseñó y aceptó el plan de barrio a través del referéndum.

Por lo tanto uno de los valores más importantes de este instrumento es que las comunidades son tomadas en cuenta antes de desarrollar proyectos de intervención

de manera que les es posible realizar observaciones para que el proyecto de ser necesario se modifique antes de implementarse.

Desafíos del enfoque colaborativo

Nick Gallent (2013) encontró que el esquema de colaboración no era algo sencillo de alcanzar. Su argumento es que dentro del gobierno y de la sociedad se forman grupos discrecionales o grupos de interés. Por lo tanto, lo que los conecta es un vínculo muy débil. La mayor aportación de Gallent (2013) a este trabajo, es justamente la complejidad de los puentes de conectividad entre estos grupos y la construcción de capacidades necesarias para llevar a cabo ejercicios de planeación de base comunitaria.

“Bridging” o creación de puentes es un término que Gallent utiliza para explicar la conexión entre las comunidades y los actores políticos. Estos **puentes** sirven para cruzar las divisiones sociales y políticas y **generar reciprocidades** que son fundamentales para lograr los objetivos de planificación colaborativa (Puntnam, 2000 en Gallent, 2013).

El autor considera que el principal reto se encuentra en lograr que exista una conexión efectiva entre los grupos comunitarios (capacidad interna) y los actores externos (conectividad externa). Ya que reformar el sistema de planificación como sucedió en Inglaterra no altera el hecho de que permanece un diálogo limitado entre los grupos comunitarios y el gobierno local; por lo tanto el autor enfatiza la necesidad de mantener un diálogo abierto y de esta manera lograr acumular confianza (Gallent, 2013), es decir mantener una buena comunicación. Ya que destaca que crear nuevos planes comunitarios y esperar a que la relación con las personas mejore es “bastante fantástica” (Gallent, 2013). Citando a Selman señala que los planificadores han estado en el negocio de defender decisiones ya tomadas durante mucho tiempo (Selman, 2000 en Gallent 2013), por lo que apuesta a que los intermediarios permitan alcanzar el objetivo de ser un puente que fortalezca los vínculos de colaboración entre sociedad, actores externos y de gobierno.

Por lo tanto, el argumento de Gallent sobre la importancia de la conexión para fortalecer los puentes entre sociedad y gobierno tiene relación con la construcción de capacidades, la vinculación, la comunicación y por lo tanto con el uso de la información.

La información como fuente de poder

Varios autores señalan que la información puede afectar la toma de decisiones y que es una fuente de poder entre ellos se encuentran John Forester (1988), Judith Innes (1995) y Víctor Manuel Toledo (2015).

- **Las perspectivas de John Forester**

La información es una fuente compleja de poder de acuerdo con John Forester (1988) y expone desde diferentes perspectivas como el control y el manejo de la información puede hacer la diferencia en un proceso de planificación. Las perspectivas que Forester utiliza son la técnica, la incremental, la de incidencia liberal, la estructuralista y la progresista.

- *Técnica: Un técnico conoce muy bien donde recabar información y donde encontrar y analizar datos. la información aporta soluciones a problemas técnicos y por esto los técnicos la perciben como una fuente de poder.*
- *Incrementalista: Desde el enfoque incremental o pragmático la información es una fuente de poder porque responde a necesidades organizativas. Para esto la gente necesita datos y saber dónde conseguirlos; también necesita saber cómo hacer para que un proyecto se apruebe y que tipo de problemas de diseño evitar. Por lo tanto, se generan redes de organización en donde todos dependen de todos para obtener información clave.*
- *“Liberal advocacy” Incidencia liberal: La información es una fuente de poder porque responde a una necesidad creada por un sistema político pluralista. Por lo tanto, la información puede ser usada por grupos desorganizados y subrepresentados de manera que les permita participar de forma efectiva en un proceso de planeación. Esto quiere decir que permite participar a grupos exclusivos y con una oportunidad igualitaria. Se enfoca en la información que el cliente necesita ya sea este un subrepresentado, una persona pobre o una persona sin poder.*
- *Estructuralista: sirve para legitimar el mantenimiento y la existencia de estructuras de poder y de propiedad; perpetua la inatención pública a cuestiones fundamentales; la incompatibilidad del proceso político democrático con una economía política de capital y es*

un funcionalista conservador con argumento económico. Busca proteger y mantener las estructuras existentes de poder.

- *Progresista: la información es una fuente de poder por que permite la participación ciudadana y evita las funciones de legitimación estructuralista; reconoce que el poder económico/político y anticipa la desinformación. Está basado en la acción ciudadana y necesita de buena información para compartirla con los ciudadanos.*

(Forester, 1988)

Para anticipar la información Forester (1988) explica los diferentes tipos de desinformación, y señala que esta puede ser sistémica o ad-hoc. Es sistémica cuando la información se distribuye de forma inequitativa y esto tiene que ver incluso con la profesión y el acceso a la información y esto puede ocasionar que la información no se transmita de forma adecuada o se distorsione y por ende se manipule la acción. Por otra parte la desinformación puede ser ad-hoc o espontánea debido a una cuestión de idiosincrasia que puede afectar la comunicación, incluso el ruido y las limitantes cognitivos se convierten en distorsiones inevitables. Sin embargo, el autor destaca que existe la posibilidad de que la desinformación surja por distorsiones “socialmente innecesarias” de manera que si el planificador la anticipa puede variar su respuesta de acuerdo a esta falta de información. Esta disposición puede ser por premeditada, engañosa, también puede partir de un comportamiento de negociación tendencioso y llegar a la manipulación.

Por lo tanto, Forester destaca que informar sin manipular dependerá de que quien comunica lo haga bajo principios de sinceridad, además deberá ser comprensivo, preciso y apropiado al contexto (Forester, 1988).

- **La información socialmente construida**

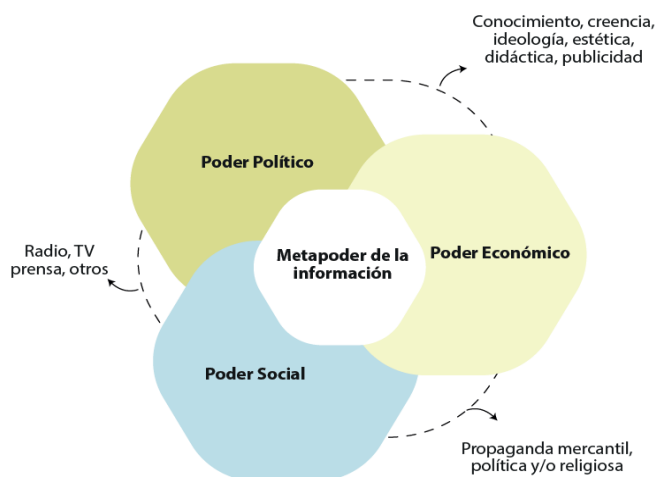
Por otra parte, Judith Innes señala que la información que tiene influencia en las decisiones es aquella que se construye socialmente en la comunidad en la que se usa (Innes, 1995). El estudio de la práctica le permitió a Judith Innes observar que lo que la gente sabe es tan relevante como lo que se encuentra a través de la investigación sistemática profesional; pero destaca, citando a Neufville and Barton (1897) y a Mandelbaum (1991), que no tenemos estándares profesionales que permitan evaluar lo que la gente ordinaria sabe o conoce. Ya que gran parte del

conocimiento incluye historias, mitos y entendimientos implícitos que se comparten en una comunidad.

Para la autora los procesos sociales convierten la información en conocimiento significativo y conocimiento en acción. Por esto Innes defiende que el planificador más que ser solo un jugador, debe fungir más como un guía o un gestor, ya que no se puede suponer que al llegar a un consenso entre las partes involucradas en los procesos de planificación este sea una verdad absoluta.

• El metapoder de la información

Otro autor que entiende la información como fuente de poder es Víctor Manuel Toledo (2015). El autor identifica que la información es un metapoder que se encuentra en permanente disputa con el poder social, económico y político. Señala que este se encuentra dominado por estos últimos y encuentra que si bien es difuso, sutil e inasible; no por eso es menos efectivo. Este metapoder está compuesto por los medios de comunicación masiva (radio, TV, prensa, etc.), la propaganda mercantil y la política.



17. Los principales componentes del meta-poder de la información. Fuente: Toledo (2015)

El autor señala que la información se genera desde diferentes fuentes y “aparecen ante el ciudadano común como neutras, imparciales y desconectadas de los tres poderes”, pero una vez que surgen terminan siendo cooptadas por esos poderes.

Esto permite encauzar y dirigir las fuentes para influir sobre los receptores de esa información (Toledo, 2015). Ante este fenómeno Toledo reflexiona que este metapoder puede dominar y adormecer a los seres humanos.

“En un mundo donde las nuevas tecnologías de la comunicación se han desarrollado a niveles inimaginables, el dominio de este meta-poder informático resulta decisivo. No sólo se trata de orientar el voto ciudadano (un fenómeno que ha quedado demostrado en numerosos países), sino de mantener a los individuos subyugados en un estado de ignorancia, indiferencia, indefensión o temor, que haga imposible el reconocimiento de su situación de subyugado, es decir, incapacitados de identificar a las fuerzas que lo explotan y dominan. El meta-poder de la información tiene entonces objetivo supremo de mantener adormecidas las conciencias de los seres humanos...” (Toledo, 2015).

Esta percepción de riesgo latente en el uso de la información como fuente de poder dominante es un argumento que tanto Innes como Forester comparten con Toledo; ya que exponen que desde la discrecionalidad se pueden encontrar problemas, informar, ocultar información y llamar la atención sobre cualquier tema, maquillar la realidad, empoderar o desempoderar individuos (Toledo, 2015) (Forester 1989 en Innes 1995).

Toledo identifica al igual que Innes el poder social como una fuerza de transformación social, y lo define como una fuerza que emerge de manera independiente o autónoma desde la sociedad civil y que busca mantener el control sobre las fuerzas provenientes del Estado y del Capital, así como del meta-poder de la información

“El poder social existe y se construye y se expresa en territorios concretos, cuya escala está determinada por el nivel de organización de quienes lo ejercen, es decir, su capacidad de autogestión, autonomía, autodefensa y autosuficiencia” (Toledo,2015).

Las tres perspectivas señalan los riesgos del engaño y la manipulación en el uso de información pero también desde diferentes argumentos encuentran que el poder de la información se puede controlar si se fortalece la participación de la sociedad.

Nuevos esquemas de gobierno: Gobernanza y participación ciudadana.

Las problemáticas sociales, económicas, políticas y ambientales de la actualidad han demandado la búsqueda de reinventar las formas de gobierno para aumentar su calidad democrática; ante esto han surgido nuevos modelos de gobierno tales como la gobernanza y la democracia participativa.

“Si se acepta problemas públicos son escabrosos, de difícilísimo manejo, pluridimensionales y cambiantes y que en su atención concurren numerosísimos actores, con diversos intereses, puntos de vista y motivaciones, se impone encontrar formas inteligentes de coordinación que integren la actividad de los diversos participantes sin perder de vista el objetivo a alcanzar” (Aguilar L. F., 1996).

El argumento de Luis F. Aguilar se vincula con el enfoque de política pública *bottom up* (*de abajo hacia arriba*) acuñado a Lipsky (1977). Este enfoque apuesta por los burócratas de a pie, los que se encuentra en contacto directo con la ciudadanía y reconoce a las organizaciones sociales con iniciativas para transformar sus comunidades (Aguilar L. F., 1996). Es decir, enfoca la atención a los encargados de llevar a cabo la política, más que a los que la formulan.

De acuerdo con Aguilar (1996) ellos son realmente los *policymakers*; quienes construyen la política día a día, la adecuan y la modifican. Por lo tanto tienen la capacidad de siempre seguir adelante y garantizar de alguna manera el éxito de su implementación; ya que “buscan la forma de llevar a cabo sus tareas, actuando con discrecionalidad, inventando esquemas de conducta rutinaria que les permita encontrar la manera de acomodar las demandas a sus recursos limitados” (Aguilar L. F., 1996, págs. 86-87).

Estos burócratas se convierten entonces en piezas fundamentales para la implementación de modelos de gobernanza y de participación ciudadana, y son estos dos conceptos los que se abordan en este apartado.

Cabe destacar que el enfoque *bottom up* también es entendido en el ámbito urbano como aquel que permite llevar a cabo procesos en los que el tejido social es el

impulsor del proyecto (Paisaje Transversal , 2015) es decir es un momento en el que las comunidades con sus propias herramientas posibilitan mecanismos de apropiación y autonomía para su propio beneficio.

Gobernanza

El enfoque y concepto de la gobernanza de acuerdo con Luis Aguilar (1996) se presenta como la respuesta a la insuficiencia directiva del gobierno. En los años 80's en México el gobierno se creía sin límites ni de poder, ni de recursos por lo tanto la sociedad reclamaba control democrático y asignación eficiente de recursos.

“Ante la pluralidad y autonomía social, el gobierno no puede contar con todo el consenso político que necesita para movilizar la sociedad entera hacia proyectos holísticos, colectivamente compartidos. Y sus recursos públicos son menores a los requeridos para atender con urgencia y eficacia los ingentes problemas sociales”

(Aguilar L. F., La implementación de las políticas , 1996, pág. 2).

Fue entonces que se puso al descubierto el “gobierno limitado”, Aguilar enfatiza: “Cada una de las decisiones de gobierno, buenas, malas o regulares, necesita y consume recursos públicos y fiscales” (Aguilar L. F., La implementación de las políticas , 1996).

Merino (2013) señala que esta demanda insatisfecha fue sustituida por la agenda pública, donde “gobernar no solo es responder, si no también seleccionar”. Y ante el hecho de que el “gobierno no puede afrontarlo todo” surge el enfoque de que la selección de la agenda pública deba surgir de un ejercicio más democrático y abierto (Merino, 2013).

Aunque se consideraba necesario otorgar o devolver al gobierno las capacidades que necesita para superar sus deficiencias, Aguilar señala que lo que se requiere fundamentalmente es un nuevo proceso de gobernar, dado que el gobierno por sí solo, con sus capacidades, facultades y recursos, ya no puede definir la agenda de la sociedad y menos realizarla. Con esto el autor busca destacar que ante la

complejidad de la sociedad contemporánea el patrón jerárquico, vertical y de mando persistente ya era improductivo y hasta inviable (Aguilar L. F., 2016).

Por lo tanto, Aguilar entiende las limitaciones del estado y a la política como un proceso sin una conclusión perfecta ante los conflictos que el gobierno se enfrenta sobre todo en contextos de pluralidad y autonomía, y propone una formulación de políticas a través de canales abiertos, de corresponsabilidad a través de procedimientos de evaluación, crítica, responsabilidad y corrección (Aguilar L. F., 1996). Es así como surge la gobernanza como una alternativa de gobierno y administración pública.

En concreto Aguilar, entiende por gobernanza el proceso por medio del cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad (civiles, religiosas, sociales) y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés general y de valor común, así como las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran necesarias y conducentes para lograr los objetivos deseados y decididos (Aguilar L. F., 2006)

Por lo que este nuevo modelo de gobierno busca una interacción permanente entre diferentes actores interesados en involucrarse en la toma de decisiones y acciones del gobierno, y es un modelo que está abierto a la integración de estructuras de participación ciudadana.

Participación ciudadana

La participación ciudadana cuenta con un papel protagónico en un esquema político de gobernanza ya que este esquema busca nuevas formas de incorporar directamente a los ciudadanos en asuntos de gobierno (Warren, 2012) en particular en el diseño de políticas públicas. Saskia Sassen le llama “el momento de los sin poder” de aquellos que permanecen en la ignorancia oficial, ignorados como ciudadanos, excluidos sin razón y sin justicia del ámbito vital (Urquidez, 2015). Sassen cree que la ciudad debería ser el espacio en el que estas personas “los sin poder” puedan hacer una historia. La socióloga enfatiza que solo así se puede comenzar a hablar de una ciudad “hecha por su gente” (Sassen, 2016)

Para Mauricio Merino, toda participación ocurre en un tiempo y lugar determinado, es decir, se ubica en un contexto social, económico, político y cultural que le da sentido y orientación a la acción, dependiendo de los intereses de las personas y actores involucrados. Y no podría entenderse, en consecuencia, sin tomar en cuenta esos dos elementos complementarios: la influencia de la sociedad sobre el individuo, pero sobre todo la voluntad personal de influir en la sociedad (Merino, 2013). El mismo autor señala que una participación verdadera es aquella que surge de una voluntad personal de trabajar en conjunto con la sociedad, cuando individualmente se toma la decisión de involucrarse en una acción de la que se obtendrá un bien común tanto para el individuo como para la sociedad, convirtiéndose en una acción colectiva (Merino, 2013).

Elinor Ostrom define el término de acción colectiva como toda acción conjunta que persigue unos intereses comunes y que para conseguirlos desarrolla unas prácticas de movilización concretas (Ostrom, Poteete, & Janssen, 2012). Por lo que para Merino la verdadera participación es la que se produce como un acto de voluntad a favor de una acción colectiva, que de un proceso de selección de oportunidades de las personas que deciden involucrarse en alguna causa. (Merino, 1995).

La participación ciudadana desde la mirada de Merino y Sassen ofrece una alternativa a las personas para actuar de forma colectiva e influir en el diseño de sus ciudades de las políticas y de la toma de decisiones; pero ¿puede la participación ciudadana considerarse como una alternativa de gestión sostenible para la ciudad?

Patsy Healey (1997) considera que un diseño institucional sostenible resulta donde ambos niveles trabajan unos con otros y en relación con sus contextos. Esto para ella es la noción de la gobernanza colaborativa es decir, cuando las instituciones tienen el papel de proporcionar infraestructura sólida sobre una estructura de desafíos, para restringir y modificar los “centros de poder dominantes” y explica que también debe existir una infraestructura suave refiriéndose a la construcción de relaciones donde se alcanza el consenso y aprendizaje mutuo; al capital social, intelectual y político; de manera que se promueva la coordinación y el flujo de

conocimiento y competencia entre las diversas relaciones sociales que coexisten. Por lo tanto encuentra en la gobernanza colaborativa una alternativa para que la redistribución del poder.

Si hablamos de que participar representa una oportunidad para intervenir en una acción, de acuerdo con Sherry R. Arnstein (1969) también representa una redistribución del poder. Es decir, permite a los que han permanecido excluidos de los procesos económicos y políticos puedan ser tomados en cuenta en la toma de decisiones (Arnstein, 1969). Para esta autora, la participación sin distribución del poder es un proceso vacío, frustrante e ineficaz. Saskia Sassen coincide al declarar que participar es “el momento de los sin poder” (Sassen, 2013), para Arnstein los actores que han permanecido excluidos buscan a través de la participación que sus puntos de vista, aspiraciones y necesidades sean tomados en cuenta por las instituciones (Arnstein, 1969); de manera que puedan adquirir el poder de influir en las decisiones políticas y sociales.

Oakley (1991) su libro *“Projects with people: the practice of participation in rural development”* enlista tres interpretaciones diferentes de la participación. La primera tiene que ver con la participación como contribución, la cual es la que él considera dominante y es aquella que se ve como una contribución voluntaria para participar. La segunda es la participación como organización; Oakley expone que la organización puede ser un camino para la participación, así como también pueden ser concebida externamente o puede emerger y estructurarse como resultado del proceso de participación. Y la tercera interpretación tiene que ver con el empoderamiento de la población. El autor señala que esta última tiene a su vez varias interpretaciones, pero presenta dos de ellas. Una es cuando la comunidad desarrolla habilidades que le permiten mejorar su administración, y esta puede opinar o negociar. Y la otra considera el empoderamiento como fundamental para permitir que la población decida y lleve a cabo las acciones que crea que son esenciales para su desarrollo (Oakley, 1991).

Si bien en los años 80’s la participación se consideraba “un mito más que una realidad” (Midgeley, 1986; Fugelsang and Chandless 1986; Ghair; 1988 en Oakley,

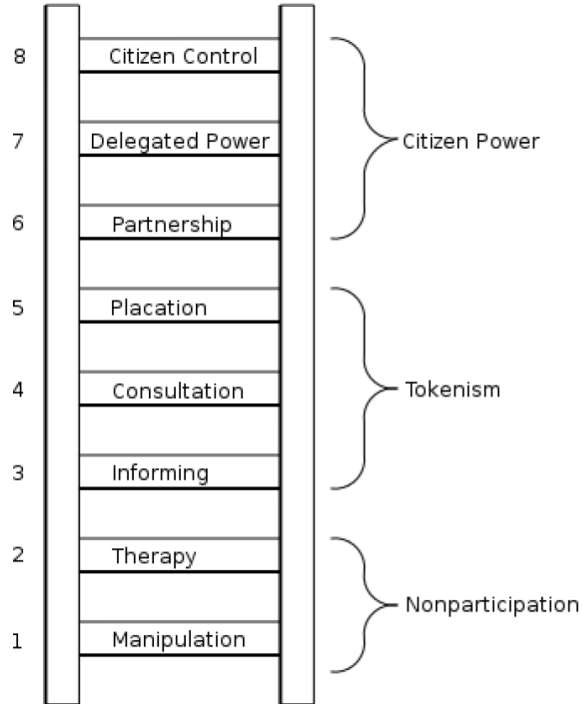
1991) en la actualidad el concepto de participación puede ser ambiguo. Por lo menos así lo señala Carlos Peralta (2013), pensando en que tiene diversos significados de acuerdo con la perspectiva desde la cual se interprete. Por ejemplo, desde la perspectiva política implica que los *dirigidos* pueden o deben intervenir con opiniones, propuestas políticas o acciones, en las decisiones que los afecten; o que de alguna manera inciden en la solución de problemas para el desarrollo de comunidad (Peralta, 2013). Ante la diversidad de interpretaciones Peralta hace énfasis en que la participación no es un adorno de legitimidad para los dirigentes; si no que debe lograr su propia legitimación a través de mecanismos democráticos y equitativos inmersa en el contexto político, la participación puede ser un mecanismo para manipular a la población (Peralta, La cotidianidad de la democracia participativa, Juntas de gobierno y consejos ciudadanos., 2013). Olvera coincide con Peralta y destaca que en la evolución de los instrumentos y mecanismos para la participación en México siempre se hablaba de su necesidad y sobretodo de su conveniencia para la gobernabilidad, legitimación, eficacia y eficiencia de la gestión pública. Sin embargo, nunca se utiliza para referirse a la participación en términos de construcción democrática (Olvera, 2009: 18). Mucho menos para la gestión sostenible de las ciudades.

Olvera expone una serie de propuestas interesantes para permitir impulsar una cultura de participación principalmente dentro de las instituciones algunas de estas son: la rendición de cuentas a través de espacios de contraloría ciudadana, la permanencia de los funcionarios a pesar de cambios en la estructura política del gobierno a través del servicio civil de carrera, la vigilancia del desempeño de los funcionarios, rediseñar las estructuras mismas de la representación política y abrir espacios pertinentes de participación ciudadana, la elección por parte de la ciudadanía de los miembros del cabildo, fortalecer las capacidades de los consejos y los institutos de planeación municipal, la apertura de espacios auténticos de participación, promover las instancias participativas y la creación de mecanismos de articulación entre los diferentes niveles de gobierno en materia de intercambio de información, coordinación de acciones y discusión de propuestas (Olvera, 2009).

En síntesis, si bien existen diferentes interpretaciones conceptuales sobre la participación ciudadana todos los autores coinciden en que esta representa empoderar o redistribución de poder y encuentran en la gobernanza y la acción colectiva una alternativa para alcanzar este objetivo. Sin embargo, se debe destacar el riesgo que expone Peralta, la participación desde una concepción política puede utilizarse como símbolo de legitimidad y puede servir para manipular a la población. Ante esto varios teóricos han identificado que existen diferentes niveles de participación donde se incluye tanto la manipulación como el empoderamiento (Arnstein, 1969).

Niveles de participación

Arnstein (1969) desde los 60's para facilitar el análisis de la autenticidad de la participación creó la escalera de la participación en la que se exponen ocho tipos de participación y de no participación. En los primeros niveles de la escalera que propone Sherry R. Arnstein se encuentra la manipulación y la terapia. Estos primeros niveles de acuerdo con el autor no representan una participación como tal sino que son procesos simulados y distorsionados disfrazados con propósitos educativos que hacen creer a las personas que pueden influir en una decisión. Mientras que en los escalones 3, 4 y 5 se encuentran las consultas, la información y el apaciguamiento (*placation*), que pertenecen a una categoría a la que Arnstein llama *tokenism* (que se puede traducir como inclusión simbólica), y es cuando a un grupo de ciudadanos estratégicamente seleccionados se le permite involucrarse en reuniones para tomas de decisiones, pero no se les permite tener gran influencia en ellas, por lo que representan una participación simbólica. Los últimos tres niveles se encuentran en la categoría de empoderamiento ciudadano; en los cuales incrementa la posibilidad de tener influencia en la toma de decisiones en el escalón 6 se encuentra el *partnership*, donde se establecen intercambios y negociaciones entre los ciudadanos y las personas que tiene poder de incidencia; por último, en los peldaños superiores se encuentra la distribución del poder y la contraloría social donde los ciudadanos obtienen poder de gestión y gran influencia en la toma de decisiones.



18. *A Ladder of Citizen Participation. La escalera de la participación. Fuente: Sherry R Arnstein (1969).*

Por su parte Peter Oakley (1991), también expone diferentes niveles e intensidades de participación: el nivel más bajo para este autor es aquel que solo busca compartir información. El siguiente nivel es aquel en el que se ponen a consulta asuntos clave. El tercero es el que permite la participación para la toma de decisiones. Mientras que el nivel más alto de participación es aquel en el que las personas toman la iniciativa y ponen en marcha una acción. Si lo comparamos con la propuesta de Arnstein son menos niveles. Sin embargo, la propuesta es muy similar. Ambos autores encuentran que existe un nivel de manipulación, otro de consulta, uno para involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones y el último representa el control ciudadano cuando desde la comunidad surgen las iniciativas, se gestionan acciones y se toman decisiones.

De la misma manera Díaz (2018) encuentra que la participación puede ser significativa, simbólica, exclusiva o insignificante. Por lo que la participación

significativa es aquella que mantiene una interacción abierta y por lo tanto en la que los conflictos de interés son menores.

Obstáculos para la participación

Es importante destacar que varios autores enlistan una serie de obstáculos para la participación. Olvera (2009) encontró que los retos de la participación eran principalmente estructurales mientras que Peter Oakley (1991) los clasifica en estructurales; administrativos y sociales.

Olvera (2009) encuentra como obstáculos estructurales; la dificultad de los gobiernos locales para sostener prácticas innovadoras, la dependencia a la voluntad política, la participación selectiva, la poca organización de la sociedad, la falta de rendición de cuentas, la falta de capacidades, de recursos materiales y financieros para operar, la ausencia de una cultura de cooperación, la precariedad jurídica, la carencia de medios de comunicación.

Por su parte, Oakley (1991) destaca que los obstáculos estructurales se presentan dentro de un ambiente político cerrado en donde se busca mantener el control del poder (o de la toma de decisiones) y por lo tanto se reduce la posibilidad de llevar a cabo ejercicios de participación auténtica. Esto debido a que el sistema político se encuentra centralizado y este no presta atención a los mecanismos locales y a las tensiones que de ahí puedan surgir; también identifica que el sistema legal puede frustrar intentos de participación principalmente porque la gente desconoce sus derechos y señala *“las personas permanecen ignorantes y excluidos de los efectos de la ley”* (Oakley, 1991, pág. 11).

Los obstáculos administrativos son de acuerdo con el autor el mayor de todos. Esto debido a que las estructuras administrativas se encuentran centralizadas, manteniendo el control de la toma de decisiones, la asignación de recursos y la información y conocimiento que la gente necesita participar. Dentro de estas estructuras Oakley (1991) también encuentra arrogancia, incredulidad y falta de

confianza en la comunidad para asumir responsabilidades administrativas. Además de todo esto, menciona que pocos son los gobiernos que están preparados con recursos suficientes para fomentar una participación efectiva.

Dentro de los obstáculos sociales el autor identifica la dominación que se tiene sobre las comunidades y la dependencia que esto genera ya que estas siempre terminan adaptándose y siguiendo órdenes. Asimismo, detecta falta de liderazgo, de organización y de confianza en estas comunidades y destaca también la falta de tiempo que estas pueden dedicar a la participación porque “están muy ocupados sobreviviendo” (hablando específicamente de comunidades rurales). Esto desencadena otras situaciones que tienen que ver con una competencia por los recursos disponibles. Oakley (1991) también señala que la dominación masculina es un obstáculo social ya que en ocasiones limita la participación de mujeres.

Estos obstáculos también pueden ser utilizados por los planificadores para justificar sus acciones de acuerdo con Oakley (1991) algunos planificadores que los encuentran como riesgos para cumplir con sus objetivos. Sus principales argumentos son que al implementar procesos de participación pueden existir retrasos por el tiempo que toman las negociaciones, el aumento de personal requerido, la posibilidad de que al consultar a la gente esta se oponga al proyecto, lo impredecibles que pueden llegar a ser las metodologías, permitir que personas sin experiencia se involucren; por esto muchas veces los planificadores prefieren involucrar a las personas solo en la implementación dejando de lado la participación en la toma de decisiones (Oakley, 1991).

Aunque Olvera engloba los retos que el identifica en la categoría de estructurales podemos encontrar que ambos coinciden, si bien no en la categorización si en el algunos de obstáculos que limitan la participación.

Existe un obstáculo social particularmente interesante expuesto indirectamente por ambos autores; la apatía. Olvera lo expone como la falta de una cultura de la cooperación, mientras que Oakley lo identifica como falta de organización, confianza y tiempo.

Carlos A. Peralta, Francisco Javier Senties y Paulina Cerdán (2012) realizaron una investigación centrada en las personas que no se movilizan y no participan; buscando entender los factores que provocan apatía ya que estos identificaban este fenómeno como un obstáculo que limita la participación. Ellos consideran fundamental reconocer al sector de la población que “no forman parte de procesos asociativos... que no suele movilizarse públicamente y que parece aceptar de manera indolente la acción del estado” pero que también tienen “intereses y esperanzas, necesidades y posturas ante la realidad del país”.

“Esta pareciera ser una ciudadanía agobiada, presionada por los asuntos cotidianos que la mantienen ocupada en su sobrevivencia, sin dejarle espacio para desarrollar conciencia sobre sus derechos/recurso, y sobre lo que se puede o no hacer”. (Peralta, Senties, & Cerdan, 2012)

Los autores también encuentran que esta apatía puede tener una relación con el hartazgo y el cómo se ha ido reduciendo la credibilidad en las instituciones ante promesas incumplidas de cambio. Su hipótesis en esta investigación partía de que la pasividad de las personas no era simple apatía si no que era una cuestión mucho más compleja compuesta por diferentes variables que afectaban principalmente a personas marginadas como ingresos insuficientes o baja calidad educativa; también identificaron variables específicas de acuerdo a las circunstancias en las que personas viven; como las características geográficas de su lugar de residencia o la presencia o ausencia de instituciones y servicios públicos. Incluso, especifican que también puede ser un factor determinante la existencia o la ausencia de una problemática que detone la acción o la organización. Todo esto se encuentra como condiciones que no favorecen que la participación ciudadana tenga lugar.

“La pasividad es resultado de un círculo vicioso conformado por factores que van desde la ausencia de conocimiento, habilidades y conciencia de ciudadanía en la población, hasta la ausencia de condiciones sociales e institucionales” (Peralta, Senties, & Cerdan, 2012).

Los hallazgos más relevantes de la investigación fueron:

1. *La apatía no es generalizada.*

Encuentran diferentes explicaciones de la inactividad de las personas en asuntos públicos: De naturaleza temporal; cuando las personas participan activamente y de

repente pueden dejar de hacerlo. Pueden ser activos solo en ciertos ámbitos; cuando pertenecen a un grupo pero su participación es poco visible.

2. *La falta de participación como signo de factores que influyen de manera negativa en la acción pública o la calidad de vida de las personas, por diversos factores:*
 - a. *Desencanto o decepción hacia los asuntos colectivos o públicos: Ante las instituciones de gobierno ya sea por promesas incumplidas o experiencias en las que no fueron escuchados provocando una falta de credibilidad. Ante los intentos fallidos de organización vecinal por la falta de claridad en los procesos, resultados y transparencia. Y ante los líderes comunitarios por experiencias de autoritarismo, amiguismo o por que utilizan su cercanía con gobierno para beneficio personal.*
 - b. *Baja calidad del tejido y la cohesión social: Desconocimiento entre vecinos, Ausencia de sentimientos de apoyo y una débil motivación para mejorar las condiciones de vida de la comunidad.*
 - c. *Desconocimiento de los derechos ciudadanos: La reducida comprensión del concepto de ciudadanía y el insuficiente conocimiento de los derechos ciudadanos.*
 - d. *Desconocimiento sobre la gestión de asuntos públicos: Las personas no saben dónde tramitar un servicio público, exigir el cumplimiento de una promesa o de un derecho...*
 - e. *Agobio por problemas de la vida cotidiana: la falta de recursos económicos, los problemas familiares, aspectos socioculturales como el machismo...*
3. *Las motivaciones para participar: A pesar de la relación paternalista-clientelar se encontraron "focos de esperanza" que son grupos de personas dispuestas a autoorganizarse para mejorar las condiciones de vida en su comunidad (Peralta, Sentíes, & Cerdan, 2012).*

La propuesta de la investigación "Ciudadanía: participación y pasividad" de los autores antes mencionados se centra en considerar como interlocutores relevantes a las personas apáticas entendiendo el juego de causa efecto que les impide despertar, indignarse y organizarse para la acción y a partir de esto diseñar políticas que permitan construir ciudadanía y fortalecer las capacidades para superar el obstáculo que representa la apatía; lograr la organización y fortalecer el tejido social y la confianza entre vecinos proponen generar procesos de formación en la práctica

que permitan aprovechar la energía y la esperanza de cambio de las personas (Peralta, Sentíes, & Cerdan, 2012).

Beneficios de la participación

Peter Oakley defiende la práctica de la participación para el desarrollo de proyectos comunitarios y citando a Uphoof (1986), y enlista algunas razones que le permitirían al gobierno ganar ciertos beneficios llevando a cabo procesos participativos, entre las más relevantes se encuentran:

1. *Que se puede obtener información más precisa sobre las necesidades, prioridades y capacidades de la gente.*
2. *Se pueden emplear más eficientemente los recursos (que son escasos) al conocer las condiciones del contexto y adaptarlas a los programas.*
3. *Reconocimiento del conocimiento y la experiencia local puede también disminuir costos de inversión*
4. *Mobiliza recursos locales para aumentar o incluso sustituir los recursos del gobierno central.*
5. *Permite la cooperación de la comunidad en nuevos programas*

(Oakley, 1991)

Finalmente, Oakley (1991) enlista una serie de argumentos que engloban lo mencionado anteriormente, y son razones por las cuales se ve a la participación extremadamente útil para el funcionamiento de proyectos de desarrollo, y son:

1. *Eficiencia: Existe la posibilidad de que los recursos disponibles se utilicen de forma eficiente, además de que minimiza desacuerdos por lo tanto ahorra tiempo y dinero.*
2. *Efectividad: Al permitir que las personas tengan voz, se cuenta también con su apoyo y con su conocimiento local, además de habilidades y recursos que permiten alcanzar los objetivos.*
3. *Autosuficiencia: Promueve la confianza en sí mismos y provoca que la comunidad examine sus propios problemas y desarrolle posibles soluciones. Aumenta el sentido de control de la gente sobre cuestiones que afectan su vida.*
4. *Cobertura: Brinda posibilidades para que la comunidad replique las prácticas y de esta manera tener mayor cobertura y de esta manera se pueda beneficiar a más personas*

5. *Sustentabilidad: Asegura que las personas mantengan el proyecto, se apropien de el y lo mantengan; y que de esta manera el proyecto tenga continuidad y sea autosostenible (Oakley, 1991).*

Los beneficios expuestos por Oakley, la eficiencia de recursos, la efectividad de las acciones, el aumento de confianza y la autosuficiencia, el permitir replicar prácticas y asegurar que los proyectos tengan apropiación y se mantengan acompañado de las proposiciones de Healey y Arnstein en relación con la redistribución del poder, y la colaboración y empoderamiento ciudadano comienzan a dibujar una posibilidad para que la participación se convierta en una alternativa sustentable para la gestión de las ciudades.

Producción, apropiación y calidad del Espacio público

Para Manuel Delgado (2011), el espacio público no es un vacío que hay que llenar de forma adecuada de acuerdo con las necesidades de los promotores y autoridades. La revisión teórica del concepto le permite encontrar una primera definición; un espacio público es el espacio de y para las relaciones en público, aquellas que se producen entre individuos que coinciden físicamente y de paso en un lugar.

La concepción que Delgado considera vigente es la del espacio público como conjunto de lugares de libre acceso, donde se desarrolla una determinada forma de vínculo social y de relación con el poder. Es decir que el espacio público tiene una connotación política importante, donde se materializa la democracia, la ciudadanía, la convivencia, el civismo, el consenso; pero que a su vez es también el lugar donde se evidencia la desigualdad y el fracaso (Delgado, 2011).

Para Borja & Muxi (2000) el Espacio público es un espacio físico, simbólico y también político. Es un espacio de expresión colectiva, de la vida comunitaria, de encuentro y de intercambios cotidiano; es también un espacio de afirmación y confrontación, de grandes manifestaciones ciudadanas y sociales. Considera que debe garantizar en términos de igualdad la apropiación por parte de diferentes colectivos sociales y culturales, de género y de edad (Borja & Muxi, 2000).

Borja & Muxi (2000) resaltan la importancia de los espacios urbanos como lugares de conexión con sentido y destaca la importancia de atribuir características de un lugar central como lo son la multifuncionalidad, el intercambio, el encuentro y la expresión.

Por su parte Jan Gehl (2010) los define como áreas multifuncionales en las que se produce la interacción social, el intercambio económico y la manifestación cultural para una gran diversidad de actores (Gehl, 2010).

En el documento Temas Hábitat III sobre Espacio Público de ONU HABITAT define espacio público como lugares de propiedad pública o de uso público, accesibles y agradables para todos de forma gratuita y sin afán de lucro. Esto incluye calles, espacios abiertos e instalaciones públicas. El espacio público tiene muchas formas espaciales, incluidos los parques, las calles, aceras y senderos que conectan, parques infantiles de recreo, mercados, los bordes entre los edificios y en muchos contextos las playas también son espacios públicos (ONU HABITAT , 2015)

En el mismo documento señala que no todos los espacios públicos son abiertos ya que una biblioteca, una escuela u otras instalaciones públicas son también espacios públicos. El espacio público genera igualdad; cuando es insuficiente, mal diseñado o privatizado, la ciudad está cada vez más segregada y polarizada, donde es probable que estalle la tensión social. Por lo que una planificación adecuada y el diseño de los espacios públicos plantean cuestiones relativas al derecho de las personas a la libertad de expresión artística, asamblea política y el empoderamiento cívico.

Por su parte la SEDATU en México define el espacio público como áreas, espacios abiertos o predios de los asentamientos humanos destinados al uso, disfrute o aprovechamiento colectivo, de acceso generalizado y libre tránsito (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Guía para la Adecuación y Reforma de la, 2017).

Partiendo de la concepción de estos diversos enfoques, podemos definir el espacio público es un lugar que permite la interacción de los seres humanos en términos de

igualdad, en donde todos sin ninguna distinción pueden acceder y disfrutar de él; es también un espacio para la libre expresión, para el encuentro colectivo. Es un lugar que permite y ofrece una diversidad de oportunidades de uso, es multifuncional, es donde se manifiestan y se pone en evidencia la cultura, la calidad humana, las formas de organización y los conflictos económicos, sociales y políticos.

El espacio público define la calidad de la ciudad, porque indica la calidad de vida de la gente y la calidad de la ciudadanía de sus habitantes (Borja & Muxi, 2000). A pesar de que Jane Jacobs en su libro "Muerte y vida de las grandes ciudades" no da una definición del concepto de espacio público si menciona las características físicas y simbólicas de un espacio para que exista vida en las calles siendo esta la herramienta más poderosa para brindar seguridad a un barrio y a una ciudad.

Para Jacobs (1961) la calle es el órgano vital de la ciudad y una de sus principales aportaciones son esas características que permiten la vida en las ciudades: la posibilidad de usos, la diversidad de usuarios, horarios, es decir la multifuncionalidad que deben existir en un espacio para que sea seguro y de calidad (Jacobs, Muerte y vida de las grandes ciudades, 1961). Así como para Jacobs la calle es el órgano vital de la ciudad, para Borja & Muxi (2000) el espacio público es el elemento articulador de la ciudad; el que puede organizar un territorio que sea capaz de soportar diversos usos y funciones y capaz de crear nuevos lugares. En términos culturales para Borja el espacio público es un símbolo de identidad colectiva (Borja & Muxi, 2000).

Las funciones del espacio según Borja & Muxi son dar forma y sentido a la ciudad garantizando trayectos de continuidad y ordenar las relaciones entre edificios equipamientos, espacios de transición en cada área de la ciudad.

La planificación urbana tiene la tarea de organizar estos espacios, y el diseño tiene la responsabilidad de alentar su uso, logrando que transmitan una sensación de identidad y de pertenencia (Gehl, 2010). Espacios vivibles y calles vibrantes deben ser abordados como áreas multifuncionales que sirvan para la interacción social, el intercambio económico y la expresión cultural para una amplia variedad de participantes.

En conclusión, un buen espacio público debe cumplir con los criterios físicos de iluminación, imagen urbana, mobiliario urbano que admita realizar diferentes usos por parte de diferentes tipos de usuarios es decir crear espacios de uso multigeneracional que permitan el encuentro y la convivencia. La parte fundamental de un buen espacio público surge en el uso mismo; y en la variedad de posibilidades que permitan la presencia de una diversidad de actores, una mezcla constante de usos, usuario e interacciones sociales con los elementos físicos y simbólicos que lo componen. Es decir que la percepción del espacio juega un papel clave en la determinación y apropiación de un espacio público de calidad. Además, un espacio público de calidad es también una herramienta de seguridad porque permite la presencia de vigilantes naturales, que son quienes interactúan y le dan vida propia.

Producción del espacio público

Producir en términos generales quiere decir crear un bien o un producto. El espacio público entendido como bien común siendo este un espacio que nos pertenece a todos pero que a su vez no le pertenece a nadie (Comunes, 2002) puede ser producido desde una concepción física pero también existe una producción social del mismo al ser un lugar de uso colectivo.

En la concepción física el espacio normalmente es diseñado por “expertos técnicos” determinados por las autoridades locales. Pero muchas veces los responsables políticos y los funcionarios toman decisiones sectoriales que pueden provocar la división entre lugares relacionados, sin conocer o sin preocuparse de los efectos sobre el tejido urbano y los usos sociales (Borja & Muxi, 2000).

Incluso existe un mito de que el diseño es para las personas expuesto por Viktor Papanek (1975); quien señala que si el diseño fuera realmente para las personas les permitiría participar en el diseño y en la producción, para de esta manera ayudar a preservar los recursos escasos y minimizar el daño ambiental. Por lo que Papanek (1975) destaca que *el diseño debe permitir a las personas participar directamente tanto en su desarrollo como en las etapas de la producción*. Y además propone que *los equipos multidisciplinarios deben estar compuestos por creadores y usuarios*.

Por su parte Jane Jacobs desde 1961 escribió algunos criterios relevantes en la actualidad sobre todo por el hecho de no ser tomados en cuenta en la producción del espacio; son estos criterios los que permiten el uso y la apropiación del espacio:

- El ofrecer una diversidad de usos y funciones, donde el objetivo es atraer a muchas y muy diferentes clases de personas – con tantos horarios, intereses y fines como sea posible.
- La presencia de ojos en la calle, con el uso de ventanas, diversidad de comercios con la oportunidad de siempre vigilar las calles.
- El principio básico de que la animación y la variedad atraen más animación y variedad; mientras que la monotonía y la sordidez repelen la vida.
- El hecho de que los entornos diversificados tiene el poder real de inducir un continuo flujo de actividad y vida.
- Entender que las mezclas complejas de usos diferentes no son una forma del caos. Si no que son una expresión de un orden complejo y altamente desarrollado (Jacobs, Muerte y vida de las grandes ciudades, 1961).

En el mismo sentido Borja & Muxi (2000) consideran la importancia de la mezcla social y funcional en el espacio público, creando nuevas centralidades y ejes articuladores que den continuidad tanto física como simbólica. De acuerdo con los mismos autores, un espacio debe ofrecer características de seguridad, visibilidad, iluminación y heterogeneidad. Para de esta manera garantizar la seguridad en el espacio; al igual que Jacobs los autores ven a la diversidad de funciones y usuarios como una garantía para que un espacio se utilice y se mantenga vivo.

La dimensión social y política de la sustentabilidad

El modelo dominante y la crisis de la modernidad

Para Toledo algunos de los principios básicos de la sustentabilidad, son la diversidad, la autosuficiencia, la integración, la resiliencia, la autonomía y la autogestión. Sin embargo, el autor señala que en actualmente existe una “proliferación” del concepto de sustentabilidad, algunos de sus usos los acusa de

“abstractos, vagos, inviables, incongruentes, cosméticos, superficiales e incluso perversos” (Toledo, 2015, pág. 36).

Los antecedentes del concepto de sustentabilidad se remontan a los años 50, cuando nace la preocupación en torno a los daños al medio ambiente ocasionados por la revolución industrial y la segunda guerra mundial, fue hasta 1987 cuando después de crearse la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo por las Naciones Unidas se presenta en el informe Brundtland “Nuestro futuro común” el concepto mejor conocido hasta la actualidad sobre sustentabilidad:

“Desarrollo sustentable es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

(CMMAD, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987).

En el informe se destaca la importancia del crecimiento económico, para lograr el desarrollo sustentable ya que uno de sus principales objetivos era vencer la pobreza, ya que se consideraba como una de las causas principales de la degradación ambiental. Darcy Víctor Tetreault (2004) traduce un fragmento del informe en el que se señala a la pobreza como una amenaza para el medio ambiente.

La pobreza misma contamina el medio ambiente; aquellos que sufren pobreza y hambre con frecuencia destruyen los ecosistemas que los rodean para sobrevivir: talan árboles, sus ganados sobrepasan sus pastizales, sobre utilizan la tierra marginal, y en números crecientes se mudan a las ciudades ya congestionadas. El efecto acumulativo de estos cambios es muy grande, indicando que la pobreza misma es una gran amenaza (CMMAD 1987:28).

Este pensamiento forma parte del modelo dominante del desarrollo sustentable (Tetreault, 2004), ya que se consideraba que la destrucción era causada por la gente pobre y no por las industrias de gran escala y el consumismo de una sociedad persiguiendo el progreso. Por lo tanto, la solución propuesta era el crecimiento económico, al igual que la implementación de las nuevas tecnologías y la mejora en la gestión de los recursos, lo que implicaba que los protagonistas fueran las grandes

potencias mundiales, instituciones internacionales, gobiernos y corporaciones transnacionales.

Desde que fue creado el concepto de desarrollo, fue concebido como un proyecto civilizatorio a lo que Bonfill (1994) se refiere como un modelo ideal de la sociedad al que se aspira (Bonfill, 1994 en Morales. 2014). Por lo que este modelo de desarrollo occidental tiene como eje central un ideal modernizador. La ciencia, la burocracia, la tecnología, el urbanismo eran el camino hacia el progreso que pasaba de lo artesanal y lo agrícola a lo industrial, de lo rural a lo urbano pero que poco consideraban la cultura, las comunidades, los cambios en las condiciones de vida y la naturaleza, pretendiendo llevarlas hacia el desarrollo sin considerar el valor histórico, cultural, ambiental y social que representaban (Morales, 2014)

El proyecto civilizatorio occidental se limita a ver a la naturaleza con objetivos económicos y productivos, pero no considera aspectos éticos mucho menos de corresponsabilidad. Por lo que en paralelo el progreso ha traído consigo una crisis y una serie de conflictos sociales, económicos, políticos y culturales en todo el planeta: La crisis de la modernidad (Morales, 2014). Esta crisis se expresa con el deterioro de las condiciones naturales y ponen en peligro nuestra vida en el planeta.

Toledo (2015) en su artículo *“¿De qué hablamos cuando hablamos de sustentabilidad? Una propuesta ecológica política”* identifica tres grandes poderes: el económico, el político y el social. Y destaca que históricamente el modelo económico y político han dominado al poder social.

“La historia ha sido fundamentalmente una historia de sociedades dominadas y explotadas por el poder político y/o económico, con la consiguiente sujeción de la sociedad civil o ciudadana” (Toledo, 2015).

En el mismo artículo Toledo cita a Beck (2003) quien señala que esta dominación “ha dado lugar a un mundo moderno cada vez más inseguro, injusto, desigual, donde los intereses económicos y políticos se imponen sin que la ciudadanía tenga la posibilidad de decidir”. Incluso lo señala como un hecho perverso que a su vez es la principal fuente de la crisis de la modernidad, refiriéndose a la complicidad entre el Estado y el Capital; alimentados por la corrupción y la voracidad de los

actores económicos en su búsqueda de “poder infinito”. Por lo que termina señalando que estas acciones se convierten en actos sin ética.

Morales (2014) hace también una crítica a este proyecto civilizatorio y lamenta que el desarrollo modernizador, con su consecuente deterioro de la naturaleza y destrucción de los ecosistemas, no ha favorecido la disminución de la exclusión social, ni ha mejorado los niveles de vida de la mayoría de la población humana. Y señala que al contrario de lo que se idealiza, se han incrementado los niveles de pobreza y marginación, mientras los recursos naturales se utilizan para satisfacer el consumo de una minoría (Morales, 2014). Las cifras de la ONU ponen en evidencia este argumento el 20% de los habitantes del mundo usan el 80% de los recursos naturales (PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997) lo que brinda una idea del nivel de desigualdad en el que vivimos inmersos.

Toledo (2015) argumenta que la versión dominante de la sustentabilidad sirve para justificar la llamada “economía verde” que se presume como una salida a la crisis ambiental, a lo que el autor considera un lavado de imagen. Sobre esto Leonardo Tyrtania (2009 en Toledo, 2015) postula que “... la sustentabilidad es de quien la trabaja, y no de quienes sólo la postulan, pregonan, analizan, promueven, pervierten o presumen” (Toledo, 2015, pág. 52).

El poder social de la sustentabilidad

Toledo (2015) encuentra en la sustentabilidad un poder social que convierte al concepto en un “promisorio instrumento político de emancipación social y ambiental”, en una versión legítima de una “ciencia con conciencia” (Toledo, 2015, pág. 43) por lo que busca la desmitificación del concepto.

El mismo autor destaca como es que dentro del término sustentabilidad lo “social” queda definido mediante factores como pobreza, población, equidad, justicia social, mercado, desempleo, hambre, migración, etc., siempre en función de su afectación a los ecosistemas o a la naturaleza; pero que nunca se entiende como relaciones sociales que obedecen a procesos propios, históricamente determinados por lo que

acusa que lo social queda sumido dentro de lo ecológico, se reduce y nunca se plantea como las relaciones entre los seres humanos, que pueden ser relaciones de poder, competencia, colaboración, sumisión, explotación, etc., es decir relaciones políticas, afectan y son afectadas por las relaciones con la naturaleza (Toledo, 2015).

Por su parte Adriana Allen (2009) entiende la sustentabilidad social como un concepto que se refiere a la justicia, inclusión y adecuación cultural de una intervención de manera que promueva la igualdad de derechos sobre el capital natural, físico y económico, principalmente para los pobres y los grupos marginados.

Ambos percepciones del concepto se complementan pero son García-Barrios y García-Barrios (2008 en Toledo, 2015) quienes plantean las dificultades de visualizar a la sustentabilidad como un fin, ya que predomina la idea del investigador como “experto” que busca decididamente convencer al “tomador de decisiones” de las bondades de lo “sustentable”, es por esto que Toledo acusa esta visión de tecnocrática y concluye que la eficiencia (y por ello el bienestar) debe ser producto de un proceso de construcción social, y no un acto dirigido de gobierno. “Los gobiernos deben abandonar toda pretensión de controlar a la sociedad” (Toledo, 2015, págs. 40-41).

La ecología política de Toledo y la sustentabilidad política de Allen

A Adriana Allen (2009) le sorprende que apenas se quiera ver a la ciudad y los procesos de urbanización desde una visión de sustentabilidad. La autora considera que la velocidad con la que se han urbanizado las ciudades modernas es el fenómeno socioeconómico más complejo e importante de los últimos siglos. Esto debido a los grandes cambios en las formas de producción y consumo, incluso en la manera en la que las personas nos relacionamos con la naturaleza y enfatiza en que estos cambios pudieran ser irreversibles.

Ante esta nueva realidad, la autora considera que “*el ambiente construido*” o “*la segunda naturaleza*” (Allen, 2009, pág. 2); se debe reconocer como un componente central para la habitabilidad en el planeta. Ante esto Allen señala que la búsqueda

de alternativas sustentables de urbanización depende de decisiones políticas e institucionales. Por lo tanto, la autora propone cinco dimensiones que permiten evaluar qué tanto se está avanzando hacia la sustentabilidad urbana y si se está caminando en un sentido opuesto (Allen, 2009):

1. La sustentabilidad económica
2. La sustentabilidad social
3. La sustentabilidad ecológica
4. La sustentabilidad del ambiente construido
5. La sustentabilidad política

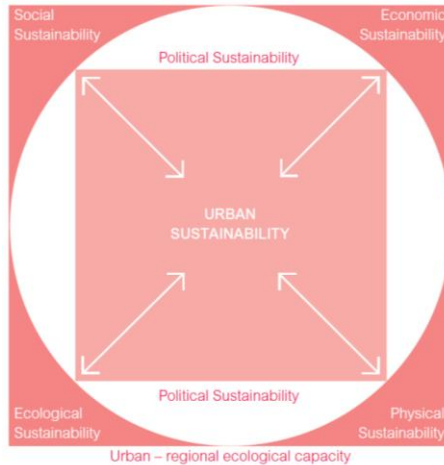
La sustentabilidad económica se refiere a la capacidad de poner los recursos locales y regionales en uso de manera que esto permita un beneficio a largo plazo en la comunidad; de manera que considera el impacto de todo el ciclo de producción.

La sustentabilidad social se refiere a la justicia, inclusión y adecuación cultural de una intervención de manera que promueva la igualdad de derechos sobre el capital natural, físico y económico, principalmente para los pobres y los grupos marginados.

La sustentabilidad ecológica, como aquella que regula la capacidad de carga global y que tiene relación con la demanda de recursos y servicios.

La sustentabilidad del ambiente construido como la capacidad de intervención para mejorar la habitabilidad de edificios e infraestructura urbana para todos los habitantes sin dañar o fragmentar el ambiente urbano. Incluye también la preocupación por apoyar la economía local.

Y por último la sustentabilidad política que tiene que ver con la calidad de los sistemas de gobernanza que guían las relaciones y las acciones de los diferentes actores en torno las cuatro dimensiones anteriores. Esto implica la democratización y la participación de la sociedad civil en todas las áreas de toma de decisiones (Allen, 2009).



19 Las 5 dimensiones de la sustentabilidad de Adriana Allen (2009).

Para Adriana Allen, la dimensión política es un mecanismo regulador que garantiza que las demás dimensiones permanezcan dentro de los límites de la sostenibilidad. Por su parte Toledo (2015) destaca que la ecología política hace un intento por analizar los conflictos articulando las relaciones entre la naturaleza y los seres humanos. Esta disciplina adopta de acuerdo con el autor un enfoque integrador e interdisciplinario ya que aborda de manera conjunta los procesos tanto naturales como sociales, mientras que también adopta una ciencia con conciencia (ambiental y social) que ya no busca solamente interpretar al mundo ni transformarlo sino, que busca emanciparlo (Toledo, 2015).

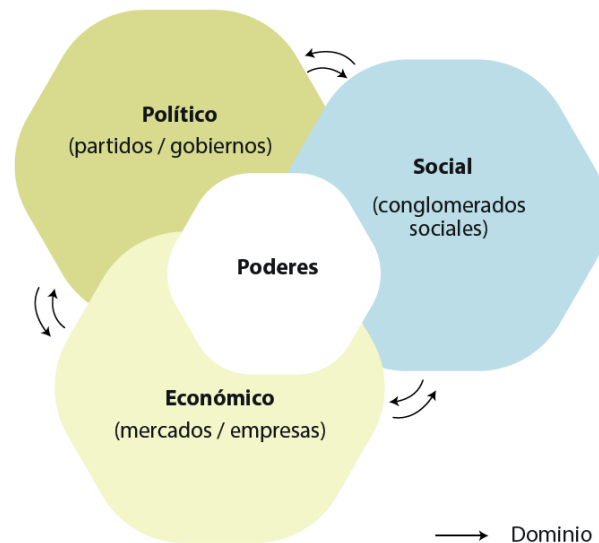
El autor argumenta que la ecología política es pensamiento complejo más pensamiento crítico y que esta disciplina proclama tres principales visiones; la primera es que el mundo actual y su camino hacia el colapso proviene de la explotación que efectúa el capital sobre la naturaleza y el ser humano, y dice que estos fenómenos se encuentran ligados y surgen al momento en el que los grupos humanos generan sociedades desiguales, es decir cuando un sector minoritario explota al resto. La segunda es la escala ya sea ésta global o local y la tercera establece que la sucesión de crisis de las últimas décadas, en realidad responden a una crisis de civilización (Toledo, 2015).

“... El mundo moderno basado en el capitalismo, la tecno-ciencia, el petróleo y otros combustibles fósiles, el individualismo, la competencia, la ficción democrática y una ideología del “progreso” y el “desarrollo”, lejos de procrear un mundo en equilibrio, está

llevando a la especie humana, los seres vivos y todo el ecosistema global, hacia un estado caótico. Tres procesos supremos provocadores de desorden aparecen como resultado de la consolidación y expansión de la civilización moderna: el dislocamiento del ecosistema planetario (cuya mayor amenaza es el cambio climático); la inequidad social y el desgaste, ineficacia y disfuncionalidad de las mayores instituciones, como el Estado, los aparatos de justicia, la democracia electoral y la difusión del conocimiento”.

(Toledo, 2015)

Víctor Manuel Toledo (2015) argumenta que la sustentabilidad tiene una versión como poder social que se construye desde el pensamiento complejo y del pensamiento crítico. El autor encuentra que existen tres poderes; el poder político, el poder económico y el poder social y que cada uno busca dominar a los otros.



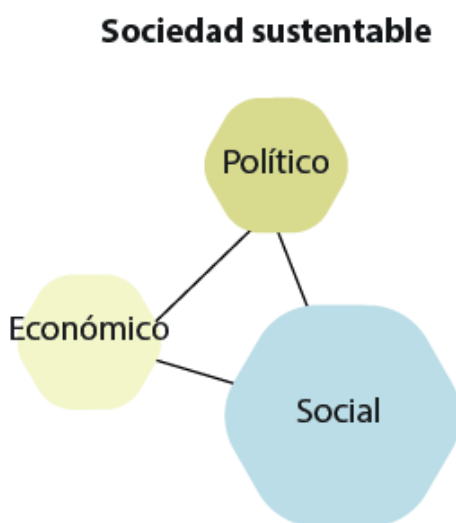
20. La realidad de la sociedad expresada en tres poderes que buscan dominarse unos a otros. Fuente: Toledo (2015).

El poder político está representado por los partidos y los gobiernos que resultan del juego de una democracia representativa o electoral. El poder económico por las empresas, corporaciones y mercados. Mientras que el poder social o ciudadano contiene o agrupa comunidades, asociaciones, cooperativas, sindicatos, organizaciones profesionales, etc.

El autor destaca que en la actualidad el poder dominante es el poder económico que incluso se encuentra encima del poder político lo llama “la derrota de la política

por el capital”. Destaca que la historia ha sido de sociedades dominadas y explotadas por el poder político y económico y señala que los ciudadanos han quedado a la deriva “sin capacidad para atenuar, neutralizar o modificar las fuerzas generadas desde los poderes político y económico”. Estas dominaciones de acuerdo con el autor han dado lugar a una “sociedad del riesgo”; en un “mundo moderno cada vez más inseguro, injusto, desigual, donde los intereses económicos y políticos se imponen sin que la ciudadanía tenga la posibilidad de decidir” (Toledo, 2015).

La propuesta de Toledo para alcanzar un modelo de sociedad sustentable es cuando el poder social pueda dominar a los otros dos.



21. Esquema de una sociedad sustentable. Fuente: Toledo (2015).

Para el autor el poder social es una fuerza para la transformación de la sociedad:

“El poder social es aquella fuerza que emerge de manera independiente o autónoma desde la sociedad civil y que busca mantener el control sobre las fuerzas provenientes del Estado y del Capital, así como del meta-poder informático dominado por estos últimos. El poder social existe y se construye y se expresa en territorios concretos, cuya escala está determinada por el nivel

de organización de quienes lo ejercen, es decir, su capacidad de autogestión, autonomía, autodefensa y autosuficiencia” (Toledo, 2015).

Es por tanto que Toledo (2015) visualiza la sustentabilidad como poder social y destaca que la movilización de las ciudadanías y sus organizaciones alcanzan el poder cuando pasan de la protesta a la resistencia, es decir cuando logran un control efectivo de espacios: ya sean estos barrios, comunidades, municipios o regiones.

Por lo tanto, si se reconoce que la búsqueda de alternativas sustentables de urbanización depende de decisiones políticas e institucionales como lo expone Adriana Allen; y que la eficiencia y el bienestar deben ser un producto de construcción social y no un acto dirigido de gobierno como lo sugiere Toledo. Encontramos que para alcanzar la sustentabilidad urbana; se requiere fortalecer el poder social y que el sistema político funja como un mecanismo regulador. Para esto es necesario mejorar la calidad de los sistemas de gobernanza y esto solo puede suceder si redistribuye el poder y se fortalecen las capacidades sociales para incidir en las decisiones del gobierno a través de la colaboración y la participación. En síntesis, la sustentabilidad urbana depende tanto de la sociedad como de gobierno, es decir requiere de poder político y poder social.

MARCO NORMATIVO

Marco normativo de la planeación y la participación ciudadana para el mejoramiento de los espacios públicos

El objetivo de este apartado es realizar una revisión de aquellos instrumentos de planeación en sus diferentes escalas, que promueven el desarrollo urbano sostenible mediante la participación social, así como los retos y áreas de oportunidad para su implementación, para ello se revisaron los instrumentos normativos y regulatorios desde la escala global hasta la escala local. Cada uno de los documentos consultados se encuentra intrínsecamente ligado, así como

acotado en su rango de acción, para que cada entidad, gobierno o institución, implemente en el marco de sus atribuciones, las acciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

Marco global

En el marco global; dentro la **declaración universal de los derechos humanos** en su artículo 21 se expresa el derecho a participar a través de la elección de representantes políticos mediante elecciones populares; también menciona desde una visión democrática el derecho a acceder a funciones públicas y refiere a la voluntad del pueblo como base de autoridad del poder público. Por otro lado, en el artículo 25 se expone el derecho a un nivel de vida adecuado y a los servicios sociales necesarios para el bienestar, la seguridad y la protección social de forma igualitaria.

Por otra parte los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** forman parte de la agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas, como una medida para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad, estos a su vez integran el plan estratégico del Programa de las Naciones Unidas (PNUD) para mitigar la pobreza, fortalecer la gobernabilidad democrática y consolidar la paz, luchar contra el cambio climático y el riesgo de desastres, y la desigualdad económica. Dentro de sus objetivos, el número 11, “Ciudades y comunidades sostenibles” enmarca los lineamientos referentes al rescate de los espacios públicos, la participación social en la toma de decisiones públicas y la consolidación de comunidades y busca “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Una de sus metas es “de aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países” (ONU, 2015).

Además, en el 2016 los países integrantes de las Naciones Unidas, incluyendo México, firmaron la **Nueva Agenda Urbana** un documento donde se reafirma el compromiso mundial para con el desarrollo sostenible, aquí se establecen normas y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las

zonas urbanas. El documento establece principios y compromisos que fortalecen los objetivos de este trabajo. Por una parte, busca garantizar la igualdad de derechos y oportunidades de manera que se logre mejorar la habitabilidad y el bienestar común; a través del acceso equitativo a infraestructura física y social. Por otra parte, establece como compromisos reorientar las formas de planificar, administrar, desarrollar y gestionar las ciudades y los asentamientos humanos en general; adoptar enfoques sostenibles, centrados en las personas para el desarrollo urbano y facilitar la participación significativa. Busca también promover la creación de espacios públicos, seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad.

Uno de los compromisos más importantes para esta investigación encontrados en la NAU es el que señala:

Promoveremos enfoques participativos que tengan en cuenta la edad y el género en todas las fases de los procesos de planificación y elaboración de políticas urbanas y territoriales, desde la formulación de conceptos hasta su diseño, presupuestación, ejecución, evaluación y examen, basados en nuevas formas de asociación directa entre todos los niveles de gobierno y la sociedad civil, entre otras cosas mediante plataformas y mecanismos permanentes amplios y bien provistos de recursos para la cooperación y la consulta que estén abiertos a todos, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones y soluciones de datos accesibles.

En general la Nueva agenda urbana busca promover enfoques de integración, accesibilidad y participación donde puedan intervenir todos. De manera que se combata la desigualdad, la segregación, la pobreza y el desarrollo de ciudades insostenibles.

Estas directrices a nivel global priorizan el rol de los gobiernos locales para la solución de los problemas urbanos, ya que estos son los más cercanos a la población y a las necesidades urbanas, por ello, se ha planteado la necesidad de una “descentralización efectiva” en los esfuerzos para implementar la Agenda Urbana de manera transversal (Jacobs, 2015). De acuerdo con Jacobs, en muchos de los países el proceso de descentralización ha sido implementado parcialmente, en la mayoría de los casos existe; de funciones, pero no de recursos. Tal es el caso

de México, donde el marco legal e institucional es deficiente y donde los mecanismos de gobernanza son deficientes (Jacobs, 2015)..

En conclusión, el marco global plantea un escenario ideal en torno a la gestión y desarrollo sostenible de las ciudades y de los asentamientos humanos, nos dicen el que se necesita, pero nunca señalan el cómo; por tanto, es labor de los gobiernos locales generar las líneas de acción que abonen al cumplimiento de estas agendas y objetivos mundiales.

Marco Nacional

Dentro del marco nacional la participación ciudadana y vecinal se encuentra en la **Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos**, en el artículo 26 apartado A. En este apartado se establecen las bases para la participación social en México, mediante el mandato al estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, el cual recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

Por otro lado, el artículo 115 de la Constitución confiere la autonomía a los municipios para gestionar todo lo relacionado con el desarrollo urbano, incluyendo la elaboración de los planes de desarrollo urbano municipal, en los términos de las leyes federales y estatales relativas.

Sobre esto, cabe destacar que en México tan solo el 80% de los municipios cuentan con un plan de desarrollo, y el 38.5% cuenta con un comité de planeación para el desarrollo municipal, lo cual indica que no es una obligación jurídica que los gobiernos incluyan la participación ciudadana en el proceso de participación, ni tampoco se estipula el nivel de participación de la sociedad en general, es decir, este puede quedar sujeto a un comité designado por la autoridad local, consultas populares o algún otro instrumento facultado por la autonomía del municipio (MacFarland, 2017).

Por su parte, en el **plan nacional de desarrollo 2019-2024** dentro de los principios rectores del plan se encuentra el de democracia participativa donde se relaciona el concepto de democracia de forma directa con el poder del pueblo. El plan se refiere

a la democracia participativa como el medio para involucrar a la sociedad en las grandes decisiones de la nación a través de mecanismos “instancias efectivas de participación” como:

- La consulta popular,
- la revocación de mandato y,
- las asambleas comunitarias.

Además, dentro de su primer capítulo sobre política y gobierno señala dentro del tema “*Hacia una democracia participativa*” que no es suficiente con que la sociedad esté informada y atenta; debe, además, participar e involucrarse en las decisiones relevantes de quienes la representan en la función pública; “*debe borrarse para siempre la separación entre el pueblo y el gobierno*”. El plan busca poner en práctica los mecanismos de participación antes mencionados para incidir en las determinaciones del gobierno, es decir: decisiones estratégicas de interés nacional, asuntos de interés regional o local y acciones gubernamentales que afecten o involucren a cualquier comunidad. En este documento se establece la importancia de la participación ciudadana como mecanismo para generar bienestar.

Por otro lado, la **Ley General Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**; se encarga de fijar normas, instrumentos y criterios para la gestión, la planeación, la regulación y el ordenamiento del territorio y los asentamientos humanos. También define los principios para determinar los usos y destinos del territorio.

Dentro del artículo 1 sobre los objetivos de esta ley se señala en el inciso V que la ley tiene por objeto *propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio*. Al mismo tiempo la ley establece como uno de sus principios: la participación democrática y la transparencia y busca la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

La ley le atribuye al gobierno federal: *proponer a las instancias competentes de las entidades federativas y los municipios la creación de institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos participativos y otras estructuras institucionales y ciudadana.* Por otra parte, otorga atribuciones a las entidades federativas de: *establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación* y por su parte a los municipios en los términos de esta ley les corresponde *formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven. Así como realizar acciones específicas para la promoción y la protección de espacios públicos.*

Con respecto a la comunicación entre ciudadanía y gobierno esta ley otorga a los municipios la atribución de *informar y difundir anualmente a la ciudadanía sobre la aplicación y ejecución de los planes o programas de Desarrollo Urbano* además de *crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de sus planes o programas.*

Para asegurar estos términos, la ley se fundamenta en el artículo 26 de la constitución sobre el sistema de planeación democrática otorgando a las entidades y municipios la atribución de *conformar órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural* tales como: los consejos estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; las comisiones metropolitanas y de conurbaciones y; los consejos municipales de desarrollo urbano y vivienda si fueran estos necesarios.

En cuanto al tema de espacio público, dentro del título octavo sobre “Instrumentos normativos y de control” se encuentra el capítulo único de “Regulación del espacio público” en el cual, se considera una prioridad diseñar, adecuar, mantener y proteger los espacios públicos dentro de todos los planes y programas en todas las escalas y órdenes de gobierno (Art. 47). Y establece que son los planes municipales los que definirán la dotación de espacio público de manera que no sean menores a las normas.

La ley obliga a los planes municipales incluir *los aspectos relacionados con el uso, aprovechamiento y custodia del Espacio Público, contemplando la participación social efectiva a través de la consulta, la opinión y la deliberación con las personas y sus organizaciones e instituciones, para determinar las prioridades y los proyectos sobre Espacio Público*. Además, dentro del título décimo primero “Instrumentos de participación democrática y transparencia” en su capítulo primero “De la participación ciudadana y social” se señala que en todos los niveles de gobierno: federal, estatal y municipal se debe promover la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano ya sea dentro de su formulación, seguimiento y evaluación (art. 92 y 93).

En general el marco legislativo federal propicia estamentos claros y abiertos para permitir, en los sistemas legales y los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial la participación democrática de diversos grupos sociales; pero se detecta una posible falta vinculación entre lo planteado en las diversas normas, planes y leyes de los diferentes niveles de gobierno, esto principalmente por la cantidad de municipios que no cuentan con un Programa Municipal de Desarrollo. El valor que se le da a la participación en estos instrumentos es claro, el problema pareciera encontrarse nuevamente en la incapacidad de los gobiernos para poner en marcha ejercicios significativos de participación que vayan más allá de informar y consultar.

Marco estatal

En particular, dentro de los documentos analizados destacan del marco normativo a nivel estatal, la **Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco** y sus Municipios y el **código urbano para el estado de Jalisco**. Este último es el instrumento legal encargado de ordenar los asentamientos humanos en el estado. Uno de los objetivos que resaltan por abonar a la participación es el que busca *establecer y regular los sistemas de participación ciudadana y vecinal en los procesos de consulta de planes y programas de desarrollo, así como también en la realización de obras de urbanización*. Al mismo tiempo que tiene por objeto *definir*

los medios para reconocer, promover y organizar la participación vecinal en materia de ordenamiento territorial y de gestión del desarrollo urbano sustentable.

El código urbano establece que el Gobernador del estado debe *promover la participación ciudadana y vecinal en la elaboración, ejecución, evaluación y revisión de los programas y planes de desarrollo urbano del Estado, haciendo efectiva la consulta pública y en la en la atención de los problemas generados en los centros de población, integrando asociaciones con particulares, para concertar la realización de obras de utilidad pública.*

Al mismo tiempo les atribuye a los municipios *promover la participación ciudadana y vecinal y recibir las opiniones de los grupos de personas que integran su comunidad, respecto a la formulación, ejecución, evaluación y revisión de los programas y planes municipales. Y, por otro lado; promover la participación solidaria de la población en la solución de los problemas de infraestructura y equipamiento urbanos, servicios públicos, vivienda popular y vivienda de interés social;*

El capítulo 3 de este documento; se destina a la participación ciudadana, social y vecinal. Aquí establece reglas para que distintos sectores de la sociedad se incorporen en los procesos de ordenamiento territorial y planeación urbana.

Es importante señalar que el código urbano determina como organismos de participación social, vecinal y de consulta:

- I. El Consejo Estatal de Desarrollo Urbano;
- II. Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano;
- III. Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano;
- IV. Las asociaciones de vecinos constituidas conforme a las disposiciones de la ley en materia de administración pública municipal;
- V. Las asociaciones que se constituyan para la conservación y mejoramiento de sitios y fincas afectos al patrimonio cultural del Estado, conforme las disposiciones del presente Código; y
- VI. Los Consejos Metropolitanos de Participación Ciudadana

En el caso del consejo estatal de desarrollo urbano se puede resumir que, de todos sus integrantes, tan solo el 2.38% son representantes de asociaciones de vecinos, 21% son del sector privado, 19% son del gobierno estatal y federal, y 28% de consejos regionales de desarrollo urbano. Lo que quiere decir que la participación social es mínima y que imperan los intereses políticos y privados en la toma de decisiones en cuanto a planeación y desarrollo urbano (Huerta & Arellano, 2009).

Mientras que, para elaborar y aprobar el programa municipal de desarrollo urbano, el código señala en su artículo 98 que la Dependencia Municipal realizará foros de opinión con los sectores organizados de la sociedad, a fin de recoger sus propuestas y demandas e integrarlas al diagnóstico y a la evaluación del programa vigente. Formulado el proyecto de programa por la Dependencia Municipal, será presentado en sesión del Ayuntamiento, donde se acordará someterlo a consulta pública y dice que el ayuntamiento por medio de su comisión en materia de planeación... coordinarán la consulta pública, a fin de promover la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad.

Esto deja fuera del juego a los ciudadanos y población vulnerable no organizada para opinar previo a la actualización o elaboración del PMDU, ya que estos no forman parte del sector organizado de la sociedad o de los organismos de participación social, vecinal y de consulta; por lo que solo pueden participar durante el proceso de consulta.

Además, el código señala dentro de las atribuciones de las asociaciones de vecinos (Art.48) que estas pueden:

- Promover proyectos para incluirlos en los planes parciales;
- Determinar su zona como polígono de desarrollo controlado;
- Opinar en relación con las acciones urbanísticas y la determinación de usos y destinos, propuestas en proyectos de programas o planes de desarrollo urbano que los afecten;
- Vigilar el cumplimiento de los planes en su barrio y;
- Fungir como los representantes de su colonia para defender sus intereses legítimos.

Por su parte la **Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios** la cual entra en vigor en el 2018 y tiene por objeto establecer las normas y principios básicos para la planeación participativa de las actividades de la administración pública estatal, regional y municipal (art 2); también establece las bases para que la Secretaría de planeación y participación ciudadana coordine estas actividades con todos los niveles de gobierno y otros órganos autónomos. Y *para la promoción y el fomento de la participación ciudadana activa y responsable de la sociedad, en la formulación, ejecución, así como monitoreo y evaluación de los planes y programas de desarrollo a que hace referencia esta ley, mediante el acceso a información transparente, completa y oportuna.*

Esta ley tiene dos principios fundamentales dentro del marco de la participación social de acuerdo con las líneas de acción de esta investigación. Por una parte, la ley tiene como principio *la atención a las necesidades prioritarias de la población: a través del diseño e implementación de políticas públicas... buscando el desarrollo de habilidades, destrezas y capacidades que empoderen a las personas al incluirse en la toma de decisiones para la planeación participativa y desarrollo del Estado.* También la participación ciudadana y la sustentabilidad ambiental se encuentran dentro de estos principios. *Con el modelo de gobernanza, la ciudadanía participará en los procesos de planeación en todos los niveles. Se instalará un continuo ejercicio de diálogo colaborativo en las etapas del proceso integral de planeación, a través de consultas públicas, mesas de trabajo, foros participativos, entre otros.* Sobre la sustentabilidad menciona: *los instrumentos de planeación deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios de evaluación que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada estabilidad ambiental.* Cabe señalar que el código urbano se establece en el año 2009 mientras que la ley nace 10 años después en el 2018. Por lo tanto; esta ley es un gran avance en temas de participación social y planeación para el estado de Jalisco.

La participación en el marco estatal ha sido reformada y a pesar de aún contar con limitantes representativos como el hecho de que el código urbano considere que la

participación para la actualización o elaboración de los planes y programas se lleve a cabo solo con el sector organizado de la sociedad. Sin duda se ha avanzado hacia la consolidación de una democracia participativa; ya que dentro de este marco normativo se considera la participación en todas las etapas de formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo. Es por tanto una base legal sólida, el reto se encuentra nuevamente en la implementación por parte los municipios de todo lo establecido en estas leyes y la voluntad por llevar a cabo procesos de participación significativa, más allá de los limitantes de este marco normativo.

Marco municipal

Dentro del marco municipal, se revisaron el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza para Tlajomulco y el Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza.

El **plan municipal de desarrollo y gobernanza para Tlajomulco** está integrado por 9 ejes de gobierno, uno transversal y ocho estratégicos que tienen como objetivo atender problemáticas y demandas resultadas de un diagnóstico realizado por el mismo gobierno.

El eje transversal del gobierno actual es “Cultura de paz y derechos humanos” mientras que los ejes estratégicos son:

1. Gestión sostenible de la ciudad
2. Seguridad y política de prevención
3. Desarrollo sustentable de la ciudad
4. Política integral del agua
5. Calidad en los servicios públicos e infraestructura
6. Desarrollo económico
7. Innovación en la administración pública
8. Ciudad culta, recreativa y participativa.

El eje transversal tiene estrategias, donde se encontró la Cultura de paz y gobernanza que pretende elaborar un reglamento de planeación, desarrollo y

gobernanza; generar espacios de paz en los espacios públicos y capacitar a los servidores públicos para instaurar la cultura de paz en el municipio.

Dentro del eje Gestión sostenible de la ciudad, se establece la creación de nuevas áreas de gobierno: la coordinación de gestión integral de la ciudad y el instituto para el mejoramiento del hábitat los cuales el plan reconoce como “elementos garantes para el cumplimiento de transformar Tlajomulco en una ciudad modelo”. Por su parte el IMHAB es el área encargada de estudiar, analizar y proponer soluciones a los problemas urbanos y rurales. Todo esto parte de un enfoque para garantizar el derecho a la ciudad. Cabe señalar que dentro del apartado que habla sobre la actualización de los planes y programas el documento rector no toca el tema de la participación ciudadana dentro de estos procesos.

Dentro del eje de Seguridad y política de prevención el municipio señala su intención por fortalecer el rescate de espacios públicos como parte de su programa municipal de prevención. También el eje sobre la calidad de los servicios e infraestructura es importante para este trabajo; aquí se señala que se busca dotar de atención oportuna y mejora de servicios a través de instalación de bases estratégicas que permitan descentralizar la prestación del servicio.

Por su parte el eje de innovación en la administración pública plantea implementar a través de Geomática, un gestor integral de la ciudad para conocer a fondo la información territorial del municipio desde plataformas digitales.

Dentro del eje de ciudad culta, recreativa y participativa del plan se vuelve a presumir el hecho de que desde 2009 (según este documento) Tlajomulco se ha caracterizado por su compromiso por incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones. Presume también que durante la presente administración el presupuesto destinado para este eje permitirá que el municipio sea el que mayor porcentaje de su presupuesto destina a la participación ciudadana.

Lo destacable de este eje es donde menciona que los espacios culturales se convertirán en “centros de incidencia colectiva”, donde la ciudadanía puede elaborar propuestas que pueden llegar a cabildo. Menciona el aumento de la bolsa para el

presupuesto participativo, la inversión en capacitaciones para los consejeros sociales y señala “diseñaremos junto a los consejos de zona, planes y proyectos certeros para mejoras del municipio”. Buscan también conformar consejos temáticos similares a los que se instauraron en Porto Alegre.

Este mismo eje señala el hecho de llevar a cabo una vez al año una asamblea municipal de participación ciudadana donde especifica “el presidente municipal y el gabinete rindan informe sobre los proyectos y acciones realizadas por la administración hacia los organismos sociales”. Habla también de la creación de foros virtuales como herramienta de participación para presentar propuestas e iniciativas ciudadanas.

Destaca que busca desarrollar de nuevos mecanismos de participación; se presenta la intención de además del ejercicio de ratificación de mandato se podrá hacer ejercicios de evaluación ciudadana para la administración pública, habla sobre los ejercicios de consulta pública en caso de proyectos y programas importantes, la puesta en marcha de mecanismos de planeación y evaluación de impactos al mismo tiempo que los servicios municipales se pretenden someter a indicadores de evaluación ciudadana con el único objetivo de mejorar su calidad y su capacidad de respuesta. Uno de los hallazgos más representativos para este trabajo es que en este mismo eje se señala la intención de crear un Plan Tlajomulco a Futuro que busca definir en conjunto con la ciudadanía como será o cómo quieren que sea el municipio en los próximos 20 años.

Por su parte, el **reglamento de participación ciudadana** tiene por objeto establecer las bases de la participación ciudadana y sus procesos, como elemento fundamental para transitar a un régimen de gobernanza. Este reglamento especifica que uno de sus objetivos es “inmiscuir a los ciudadanos en la implementación, ejecución y evaluación de los programas sociales municipales” y por otra parte el consenso la toma de decisiones y la generación de políticas públicas con la sociedad en general (es decir no sólo los ciudadanos mayores a 18 años) tomando en cuenta sus necesidades e inquietudes para buscar el desarrollo sostenible de la población del municipio (art. 5) y reconoce como vecinos del municipio a cualquier

personas residiendo en el municipio durante más de 6 meses sin importar su lugar de procedencia.

El reglamento establece que ayuntamiento debe establecer un presupuesto destinado a obra pública, acciones sociales (Propuestas específicas de los organismos sociales para que se desarrollen proyectos con impacto local); y otros proyectos que surjan del ejercicio del presupuesto participativo.

Con respecto a los mecanismos de participación el reglamento los clasifica en; mecanismos de democracia directa, democracia interactiva, rendición de cuentas y de corresponsabilidad ciudadana.

Son mecanismos de participación ciudadana directa:

- El plebiscito;
- El referéndum;
- La consulta ciudadana;
- El presupuesto participativo; y
- La ratificación de mandato.

Son mecanismos de democracia interactiva y de rendición de cuentas desde donde los habitantes del municipio pueden deliberar, discutir, dialogar y cuestionar a los integrantes de gobierno sobre el desempeño de las funciones que realiza:

- El ayuntamiento abierto;
- La comparecencia pública;
- Los recorridos conjuntos;
- El debate ciudadano y los foros de opinión;
- Las asambleas ciudadanas;
- Las audiencias públicas;
- Las plataformas virtuales; y
- El cabildo infantil.

Son mecanismos de corresponsabilidad ciudadana donde los habitantes del Municipio inciden en la toma de decisiones y asumen el rol de colaborar, cooperar y trabajar en conjunto con las entidades gubernamentales:

- La auditoría ciudadana;
- La iniciativa ciudadana;
- Los proyectos sociales;
- Los proyectos de colaboración ciudadana;
- Los proyectos de aportación colectiva; y
- Las acciones ciudadanas.

Para la operación de las disposiciones de este reglamento el municipio cuenta con la Coordinación General de participación ciudadana y construcción de comunidad. Más adelante se encuentra un capítulo que describe el funcionamiento de esta estructura.

Esto refleja que el marco municipal cuenta con herramientas legales que pueden permitir una participación legítima y significativa, mientras que su plan municipal de desarrollo establece lineamientos claros para alcanzar objetivos un tanto ambiciosos, el reto estará en la capacidad institucional para lograrlo.

En síntesis, existe un marco legal robusto para la participación ciudadana, el cual cuenta con directrices establecidas a nivel global hasta su adopción e instrumentación en el marco normativo federal, las cuales a su vez son adoptadas por las legislaciones estatales y municipales. Sin embargo, este entramado normativo ha generado una confusión entre las atribuciones de los diferentes órdenes de gobierno, lo cual no permite asignar responsabilidades directas, a pesar de esto el municipio de Tlajomulco tiene un plan y una base legal muy clara en torno a la participación y la gobernanza, pero la capacidad operativa de la institución, la voluntad política y los recursos sin duda son un gran reto para las instituciones del gobierno local. Sin embargo, aún existen limitantes legales que dejan fuera a comunidades no organizadas y hasta el momento no se han vislumbrado resultados tangibles que permitan considerar que la participación en los diferentes niveles de gobierno sea significativa, más allá de la información, de la consulta y de la legitimación de acciones de gobierno.

MARCO METODOLÓGICO

La elección de metodologías y herramientas de investigación para este trabajo se sustenta en la generación de una visión comprometida con la sociedad y el medio ambiente, por lo tanto, se adopta la postura epistémica del paradigma crítico-transformativo desde una mirada colaborativa, de manera que el resultado de esta investigación permita incidir de manera directa en el contexto y aspira a modificar situaciones y problemas sociales, utilizando estrategias de colaboración.

La mirada colaborativa se convierte en el eje principal de este trabajo, ya que permite introducir prácticas participativas que consideren el contexto, sus usuarios, su diversidad y su complejidad. La información que se obtiene en este trabajo es de primera mano y es sumamente útil; ya que permite crear un contacto directo con el objeto de investigación: considera la experiencia, las necesidades y anhelos de la sociedad, busca entender los procesos y arreglos institucionales para la participación ciudadana y mejorar a partir de esto las condiciones del espacio público.

Preguntas secundarias de investigación

Social

- ¿Cuáles son las dinámicas sociales que identifican a los fraccionamientos del municipio?
- ¿Qué actores predominan en los espacios públicos de los fraccionamientos estudiados?
- ¿Qué motiva a las personas a participar y colaborar para la integración y recuperación de sus espacios de vida urbana?
- ¿Cuáles son las percepciones que han construido los habitantes de los fraccionamientos de sus espacios públicos a partir de sus experiencias y vivencias (realidad sentipensante)?

- ¿Qué tanto conoce la gente los instrumentos de participación y cómo utilizarlos?
- ¿Cómo es la relación de las instituciones de gobierno con los habitantes del fraccionamiento, y de qué forma se comunican para realizar gestiones públicas?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos para participar en procesos de toma de decisiones de gobierno en el contexto urbano?

Espacial

- ¿Cuáles son las condiciones actuales de los espacios públicos en los fraccionamientos cerrados de vivienda de interés social de Tlajomulco?
- ¿De qué forma se pueden atender los reportes y necesidades ciudadanas recurrentes desde un esquema de colaboración que genere una corresponsabilidad entre sociedad e instituciones?
- ¿Qué acciones se están implementando actualmente desde lo institucional con respecto a la protección del medio ambiente en los espacios públicos?

Institucional

- ¿Existen limitantes legales que impidan una participación social significativa en la toma de decisiones dentro de los esquemas institucionales?
- ¿Cuáles son las debilidades y las fortalezas de los programas de participación ciudadana y el esquema de gobernanza?
- ¿Cuáles son los instrumentos que se utilizan en la actualidad para la planeación y el diseño de espacios públicos?
- ¿Cómo se vinculan los programas municipales, estatales y federales?
- ¿Cuáles son los recursos legales y que estrategias se utilizan para promover la participación ciudadana?
- ¿Cómo perciben los funcionarios la participación social y que herramientas participativas han utilizado?
- ¿Cómo se les da seguimiento a estos procesos?

- ¿De qué forma se vinculan las diferentes dependencias para atender los problemas y necesidades dentro de los espacios de vida urbana, y cuáles de ellos están guiando sus acciones hacia la corresponsabilidad?
- ¿Cómo se definen las acciones prioritarias dentro de lo institucional para atender las demandas sociales dentro de los fraccionamientos del municipio?
- ¿Cuáles son los mecanismos para la toma de decisiones de planes y programas?

Delimitación del área de estudio

El área de estudio que se selecciona es el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, por dos razones. La primera tiene que ver con que Tlajomulco es un municipio lastimado por los efectos de la expansión de la ciudad y la producción masiva de vivienda. Los fraccionamientos de vivienda de interés social a pesar de estar “regulados” (en términos legales para el uso de suelo) se han convertido los nuevos *slums*, (barrios marginados o asentamiento irregulares) con problemáticas sociales, ambientales, políticas y urbanas que han complejizado la gestión sustentable de las ciudades. La segunda razón es que Tlajomulco es un municipio de que alguna manera ha elegido a la participación como una agenda prioritaria, y bien o mal ha tenido resultados que han permitido la continuidad del proyecto político en el gobierno. Si bien la agenda de participación ciudadana parece haber tenido un impacto positivo sobre todo en las formas en las que se relacionan sociedad y gobierno; los retos que se evidenciaron a lo largo de experiencias profesionales en procesos participativos en la zona llevaron a seleccionar a los fraccionamientos de Tlajomulco como el área de estudio para el desarrollo de este trabajo.

En concreto, se seleccionó el fraccionamiento Hacienda Santa Fe, ya que si bien es una de las localidades más lastimados por todos los problemas que ya se expusieron anteriormente, es también una colonia que se encuentra en proceso de consolidación.

Por esta razón se busca estudiar las condiciones sociales y urbanas del fraccionamiento Hacienda Santa Fe así como los arreglos institucionales para la participación en el municipio. De manera que el resultado de este estudio pueda permitir la creación de un modelo que pueda ser replicado en contextos urbanos similares y permita desde el abordaje colaborativo transitar hacia la gestión participativa y sustentable de las ciudades.



MÉXICO



JALISCO



ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA



TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA



ZONA VALLE SUR



FRACCIONAMIENTO HACIENDA SANTA FE

22. Delimitación del área de estudio

Cuadro de operacionalización de variables

Categoría social

Tabla 3. Cuadro de operacionalización de variables. Categoría: social.

CUADRO DE OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES							
SUPUESTO							
Si se fortalecen los esquemas institucionales de participación social se puede contribuir a recuperar e integrar los espacios públicos y fortalecer el tejido social de los habitantes de los fraccionamientos cerrados de vivienda de interés social, propiciando el desarrollo sustentable del municipio.							
SITUACION PROBLEMA	PREGUNTAS	OBJETIVOS	CATEGORIAS Y CONCEPTOS ORDENADORES	SUB CATERGORÍAS	OBSERVABLES (UNIDAD DE ANALISIS VARIABLES E INDICADORES)	TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN	
Los espacios públicos inmersos en los fraccionamientos cerrados del municipio de Tlajomulco se encuentran degradados debido al modelo de gestión urbana funcionalista desde el cual fueron concebidos; limitando la labor del gobierno para mantener y brindar los servicios públicos de forma eficiente y auto segregando a la comunidad de forma que no se permite una participación significativa. Por lo que la calidad de vida de sus habitantes se ve afectada generando nuevos conflictos sociales y ambientales en el territorio.	¿Cómo se puede fortalecer la participación social para mejorar las condiciones de los espacios públicos dentro de los fraccionamientos del municipio de Tlajomulco de Zúñiga?	Generar estrategias de participación social que fortalezcan y permitan la colaboración entre sociedad e instituciones para mejorar las condiciones de los espacios públicos dentro de los fraccionamientos del municipio de Tlajomulco de Zúñiga.					
	¿Cuáles son las dinámicas sociales que identifican a los fraccionamientos del municipio?	Fortalecer la identidad, las dinámicas sociales y la colaboración vecinal en los fraccionamientos de interés social del municipio de Tlajomulco de Zúñiga.	SOCIAL	DINÁMICAS SOCIALES	ACTIVIDADES RECREATIVAS Y DE OCIO, COSTUMBRES Y TRADICIONES DE LA COMUNIDAD CONFLICTOS VECINALES	ENTREVISTA Y CUESTIONARIOS ENTREVISTA Y CUESTIONARIOS	
	¿Qué actores predominan en los espacios hiperdegradados de los fraccionamientos estudiados? (community profiling) Indices de escolaridad, marginación, socioeconómicos, estructura familiar..			DIVERSIDAD DE ACTORES	PERFIL DE HABITANTES	ANÁLISIS DE DATOS Y CUESTIONARIO	
	¿Qué motiva a las personas a participar y colaborar para la integración y recuperación de sus espacios de vida urbana?	Generar herramientas de colaboración para la gestión, el mantenimiento y la apropiación de los espacios vida urbana.		PARTICIPACIÓN SOCIAL	APROPIACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO INICIATIVAS CIUDADANAS	OBSERVACIÓN DIRECTA Y ENTREVISTA CUESTIONARIO Y ENTREVISTA	
	¿Cuáles son las percepciones que han construido los habitantes de los fraccionamientos de sus espacios vida urbana a partir de sus experiencias y vivencias?				PERCEPCIÓN DEL ESPACIO	ACTORES CLAVE PRIORIDADES COMUNITARIAS	SOCIOGRAMA - ENTREVISTA DINÁMICA PARTICIPATIVA
	¿Qué tanto conoce la gente los instrumentos de participación y como utilizarlos?					DISPOSICIÓN A PARTICIPAR / IMAGINARIO DE LA PARTICIPACIÓN	CUESTIONARIO
	¿Cómo es la relación de las instituciones de gobierno con los habitantes de fraccionamiento, y de que forma se comunican para realizar gestiones públicas?			INFORMACIÓN	MIEDO, PELIGRO, VIOLENCIA (SEGURIDAD HUMANA) TRANQUILIDAD, PAZ ALEGRÍA, FELICIDAD DESAGRADO	MAPEO DE EMOCIONES	
	¿Cuáles son los principales obstáculos para participar en procesos de toma decisiones de gobierno en el contexto urbano?				RELACION CON GOBIERNO	ACCESO A LA INFORMACIÓN Y MECANISMOS DE PARTICIPACION PARTICIPACIÓN EN TOMA DE DECISIONES RELACIONES DE PODER CONFIANZA O DESCONFIANZA	CUESTIONARIO SOCIOGRAMA - ENTREVISTA
				BARRERAS MULTIDIMENSIONALES	ESTRUCTURALES, COGNITIVAS, POLÍTICAS Y SOCIALES	CUESTIONARIO	

Categoría espacial

Tabla 4 Cuadro de operacionalización de variables. Categoría: espacial.

CUADRO DE OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES						
SUPUESTO						
Si se fortalecen los esquemas institucionales de participación social se puede contribuir a recuperar e integrar los espacios públicos y fortalecer el tejido social de los habitantes de los fraccionamientos cerrados de vivienda de interés social, propiciando el desarrollo sustentable del municipio.						
SITUACION PROBLEMA	PREGUNTAS	OBJETIVOS	CATEGORIAS Y CONCEPTOS ORDENADORES	SUB CATERGORÍAS	OBSERVABLES (UNIDAD DE ANALISIS VARIABLES E INDICADORES)	TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN
Los espacios públicos inmersos en los fraccionamientos cerrados del municipio de Tlajomulco se encuentran degradados debido al modelo de gestión urbana funcionalista desde el cual fueron concebidos; limitando la labor del gobierno para mantener y brindar los servicios públicos de forma eficiente y auto segregando a la comunidad de forma que no se permite una participación significativa. Por lo que la calidad de vida de sus habitantes se ve afectada generando nuevos conflictos sociales y ambientales en el territorio.	¿Cómo se puede fortalecer la participación social para mejorar las condiciones de los espacios públicos dentro de los fraccionamientos del municipio de Tlajomulco de Zúñiga?	Generar estrategias de participación social que fortalezcan y permitan la colaboración entre sociedad e instituciones para mejorar las condiciones de los espacios públicos dentro de los fraccionamientos del municipio de Tlajomulco de Zúñiga.				
	¿Cuáles son las condiciones actuales de los espacios públicos en los fraccionamientos cerrados de vivienda de interés social de Tlajomulco?	Reconocer la vocación de los espacios públicos para proponer estrategias que consideren la vocación el uso actual de el espacio y el uso ideal del mismo	ESPACIAL	ESPACIOS PÚBLICOS	CALIDAD E IMAGEN URBANA DE LOS ESPACIOS DE VIDA	OBSERVACIÓN DIRECTA
					VOCACIÓN, DIVERSIDAD DE USOS Y ACTIVIDADES.	OBSERVACIÓN DIRECTA
					NECESIDADES URBANAS Y EXPECTATIVAS ESPACIALES	DINÁMICA PARTICIPATIVA
					SOCIABILIDAD EN LOS ESPACIOS	OBSERVACIÓN DIRECTAY CUESTIONARIO
				ACCESIBILIDAD A LOS ESPACIOS	ANÁLISIS DE DATOS	
				INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS URBANOS	MANTENIMIENTO A EQUIPAMIENTO, INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS URBANOS	ENTREVISTA - R.D.
					ATENCIÓN A REPORTE CIUDADANOS	ENTREVISTA - R.D.
					ACCESIBILIDAD A EQUIPAMIENTO, INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS (COBERTURA)	ENTREVISTA - R.D.
				ÁREAS DE VULNERABILIDAD	LIMITANTES O CONFLICTOS	ENTREVISTA
					ZONAS DE MAYOR VULNERABILIDAD ANTE PROBLEMAS AMBIENTALES	ÁNÁLISIS DE DATOS Y ENTREVISTAS
			CONTAMINACIÓN		ÁNÁLISIS DE DATOS Y ENTREVISTAS	
			NATURALEZA	DISTRIBUCIÓN DEL ÁRBOLADO	ÁNÁLISIS DE DATOS Y MAPEO	
				COBERTURA DE ÁREAS VERDES	ÁNÁLISIS DE DATOS Y MAPEO	

23 Cuadro de operacionalización de variables. Categoría: Espacial

Categoría institucional

Tabla 5 Cuadro de operacionalización de variables. Categoría: institucional.

CUADRO DE OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES							
SUPUESTO							
Si se fortalecen los esquemas institucionales de participación social se puede contribuir a recuperar e integrar los espacios públicos y fortalecer el tejido social de los habitantes de los fraccionamientos cerrados de vivienda de interés social, propiciando el desarrollo sustentable del municipio.							
SITUACION PROBLEMA	PREGUNTAS	OBJETIVOS	CATEGORIAS Y CONCEPTOS ORDENADORES	SUB CATERGORÍAS	OBSERVABLES (UNIDAD DE ANALISIS VARIABLES E INDICADORES)	TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN	
Los espacios públicos inmersos en los fraccionamientos cerrados del municipio de Tlajomulco se encuentran degradados debido al modelo de gestión urbana funcionalista desde el cual fueron concebidos; limitando la labor del gobierno para mantener y brindar los servicios públicos de forma eficiente y auto segregando a la comunidad de forma que no se permite una participación significativa. Por lo que la calidad de vida de sus habitantes se ve afectada generando nuevos conflictos sociales y ambientales en el territorio.	¿Cómo se puede fortalecer la participación social para mejorar las condiciones de los espacios públicos dentro de los fraccionamientos del municipio de Tlajomulco de Zúñiga?	Generar estrategias de participación social que fortalezcan y permitan la colaboración entre sociedad e instituciones para mejorar las condiciones de los espacios públicos dentro de los fraccionamientos del municipio de Tlajomulco de Zúñiga.					
	¿Existen limitantes legales que impidan una participación social significativa en la toma de decisiones dentro de los esquemas institucionales?	Diseñar estrategias que permitan la participación social significativa en la toma de decisiones públicas de manera que se pueda formular una política pública	INSTITUCIONAL	MARCO NORMATIVO	LEY GENERAL DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MANUALES DE ORGANIZACIÓN DE DEPARTAMENTOS	REVISIÓN DOCUMENTAL REVISIÓN DOCUMENTAL REVISIÓN DOCUMENTAL	
	¿Cuáles son las debilidades y las fortalezas de los programas de participación ciudadana y el esquema de gobernanza?			PLANES Y PROGRAMAS	POLITICAS PÚBLICAS PLANES DE GOB LOCAL, ESTATAL Y FEDERAL	ENTREVISTAS Y OBSERVACIÓN PARTICIPANTE ENTREVISTAS Y OBSERVACIÓN PARTICIPANTE	
	¿Cuáles son los instrumentos que se utilizan en la actualidad para la planeación y el diseño de espacios públicos?			PROCESOS	COMPRESION DEL PROBLEMA	ENTREVISTAS Y OBSERVACIÓN PARTICIPANTE	
	¿Cómo se vinculan los programas municipales, estatales y federales?				NIVELES DE COLABORACION INTER INSTITUCIONAL / TIPO DE GOBERNANZA	ENTREVISTAS Y OBSERVACIÓN PARTICIPANTE	
	¿Cuáles son los recursos legales y que estrategias se utilizan para promover la participación ciudadana?				MECANISMOS DE PLANEACIÓN Y DE EVALUACIONES Y SEGUIMIENTO	ENTREVISTAS Y OBSERVACIÓN PARTICIPANTE ENTREVISTAS Y OBSERVACIÓN PARTICIPANTE	
	¿Cómo perciben los funcionarios la participación social y que herramientas participativas han utilizado? ¿Cómo se les da seguimiento a estos procesos?	Co-construir herramientas para la vinculación e integración de las diferentes dependencias e instituciones de gobierno para promover acciones que permitan generar corresponsabilidad entre la sociedad y gobierno.		SIMBÓLICO	IMAGINARIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	ENTREVISTAS Y ENCUESTAS	
	¿De que forma se vinculan las diferentes dependencias para atender los problemas y necesidades dentro de los espacios de vida urbana, y cuales de ellos están guiando sus acciones hacia la corresponsabilidad?			ESTRUCTURA DE GOBIERNO	TRANSVERSALIDAD ACCIONES DE GOBIERNO	ENTREVISTAS Y OBSERVACIÓN PARTICIPANTE ENTREVISTAS Y OBSERVACIÓN PARTICIPANTE	
	¿Quién desarrolla los proyectos y quien los ejecuta? ¿Cómo se financian?				DISTRIBUCIÓN DE PRESUPUESTO	ENTREVISTAS Y OBSERVACIÓN PARTICIPANTE	
	¿Cómo se definen las acciones prioritarias dentro de lo institucional para atender las demandas sociales dentro de los fraccionamientos del municipio? ¿Cuales son los mecanismos para la toma de decisiones de planes y programas?				OBRAS PÚBLICAS	CRITERIOS DE DISEÑO ACCIONES PRIORITARIAS	ENTREVISTAS Y OBSERVACIÓN PARTICIPANTE ENTREVISTAS Y OBSERVACIÓN PARTICIPANTE

Técnicas de investigación

Para la realización de este trabajo se utilizaron principalmente técnicas cualitativas y algunos cuestionarios y revisión documental que permitieron obtener datos cuantitativos. A continuación, se exponen una a una las técnicas de investigación utilizadas durante el trabajo campo y se describen también los perfiles de las y los informantes.

Revisión documental:

Se revisó a detalle el marco normativo y los manuales de operación de las dependencias dedicadas a la participación ciudadana en los gobiernos locales, también se realizó una breve revisión de acuerdos internacionales así como del marco normativo federal y estatal. Además, se revisarán casos análogos de acciones que fomentan la colaboración y la participación en América Latina y en el mundo con incidencia en el entorno urbano y el espacio público. El resultado de esta revisión documental se encuentra principalmente en los antecedentes empíricos y en el apartado del marco normativo presentados anteriormente.

Análisis de datos:

Se revisaron documentos y bases de datos oficiales para obtener información sobre población, perfil socioeconómico, niveles de inseguridad, actividad económica, uso de suelo predominante, etc. Con el objetivo de generar una visión integral y un diagnóstico preliminar de la zona de estudio, para posteriormente realizar una correlación con la información recabada en campo. Esta información se presenta principalmente en la parte contextual del reporte del trabajo de campo.

Encuestas:

Se aplicaron una serie de encuestas a los habitantes del área de estudio sobre percepción y uso del espacio público, así como también sobre organización comunitaria y participación en asuntos públicos; esto para dimensionar aspectos sociales y políticos. La encuesta se realizó a través de una plataforma digital, también se

realizaron algunos cuestionarios de forma presencial con el objetivo de tener mayor diversidad y alcance en la muestra. La muestra para los miembros de la comunidad fue de un total de 168 personas. Las personas encuestadas fueron miembros de la comunidad y miembros de los consejos sociales principalmente del fraccionamiento Hacienda Santa Fe; ya que algunas respuestas fueron de otros fraccionamientos de la zona valle sur (localidad de Hacienda Santa Fe) como Chulavista y Lomas del Mirador.

También se realizó una encuesta sobre participación a funcionarios del Gobierno de Tlajomulco, del Gobierno de Guadalajara y del Centro de Investigación para el Desarrollo Sostenible del Infonavit, esto con el objetivo de comprender el fenómeno desde la visión de los propios funcionarios dentro y fuera del contexto del área de estudio.

Entrevistas:

Se averiguaron aspectos políticos y prácticos mediante entrevistas que permitieron reconocer de primera mano la opinión y experiencias de funcionarios y actores con incidencia en temas de participación social o con un enfoque hacia el diseño, construcción y rehabilitación de espacios públicos en áreas periurbanas.

Para conocer los problemas, las experiencias, anhelos y percepciones de los miembros de la comunidad se realizaron entrevistas a habitantes del área de estudio. También se hicieron entrevistas a funcionarios y ex funcionarios de la estructura de participación ciudadana, a académicos con experiencia en proyectos de participación para el diseño de espacios públicos, y arquitectos desarrolladores de obra pública. Dado que el tema que se aborda durante las entrevistas involucra intereses políticos y los hallazgos que se revelaron a partir de la información recabada pueden interpretarse como señalamientos se optó por ocultar la identidad de los informantes.

Observación directa:

Mediante esta técnica de investigación se reconocieron las condiciones físicas del contexto y esto permitió identificar la vocación, las dinámicas y los usos de los

espacios públicos. Esta técnica se realizó acotando el estudio a la zona sur del fraccionamiento Hacienda Santa Fe.

Observación participante:

La observación participante es una técnica etnográfica utilizada principalmente en la antropología que permite conocer de cerca un objeto o sujeto de estudio. Dado a las circunstancias en las que se realizó este trabajo se optó por utilizar esta técnica ya que fue posible participar de forma directa en las actividades que se estaban estudiando dentro de la estructura institucional. Esto permitió, observar, escuchar y registrar sucesos al momento en el que estos ocurrían dentro del área de estudio.

Dinámicas Participativas:

Las metodologías participativas y colaborativas representan una ruptura del paradigma en los modelos de desarrollo, ya que permiten un acercamiento directo con el objeto de estudio y con la comunidad. Las técnicas participativas utilizadas son las siguientes:

- **Transecto:** Esta técnica se utilizó para realizar un recorrido dentro de la zona de estudio para entender las relaciones del entorno físico con las personas que lo habitan de manera que se pueden reconocer a través de los ojos de los habitantes del fraccionamiento, sus vivencias, experiencias y necesidades. El transecto se realizó con coordinadores sociales de la estructura de participación ciudadana y miembros de la comunidad y en el transcurso se realizó una dinámica para conocer que les gusta y que no les gusta a las personas de su fraccionamiento.
- **Mapeos comunitarios:** Se realizó un acercamiento con la comunidad para conocer historias, saberes y experiencias; además de una rápida visualización de los principales problemas en el territorio. Además esta técnica también permitió reconocer las prioridades para las y los habitantes de los fraccionamientos.

REPORTE DEL TRABAJO DE CAMPO: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS FRACCIONAMIENTOS DE TLAJOMULCO.

En este reporte se presentan los resultados de la investigación de campo. En el primer apartado se brinda información recabada a través de revisión documental acerca de las condiciones demográficas, económicas, sociales y urbanas del municipio de Tlajomulco donde se revelan datos sobre su crecimiento y expansión urbana y los problemas que resultaron.

En este mismo apartado se encuentra un estudio de las características de la zona valle del municipio donde se encuentra el fraccionamiento Hacienda Santa Fe. También se exponen los arreglos institucionales para la participación ciudadana en el municipio.

En el segundo apartado se exponen una serie de hallazgos que describen la información recabada a partir de cuestionarios, entrevistas semi estructuradas y ejercicios de observación participante.

Para una mejor comprensión de los fenómenos que se encontraron en el área de estudio este segundo apartado está dividido en dos categorías; los hallazgos de la dimensión social y los hallazgos de la dimensión institucional.

En los siguientes gráficos se puede leer como se categorizaron los resultados y cuáles fueron los principales hallazgos de este trabajo:



24. Categorización de resultados del trabajo de campo.



25. Esquema de hallazgos

PARTE 1: CONTEXTUAL

Contexto de la condición socio urbana del municipio de Tlajomulco de Zúñiga

En este apartado se exponen los datos que permiten comprender la complejidad del territorio municipal a través de una revisión de las diferentes condiciones económicas, sociales, urbanas y ambientales de Tlajomulco. Estos datos fueron obtenidos a través de un proceso de revisión documental, ejercicios de observación directa y charlas informales con habitantes del municipio.

Antecedentes

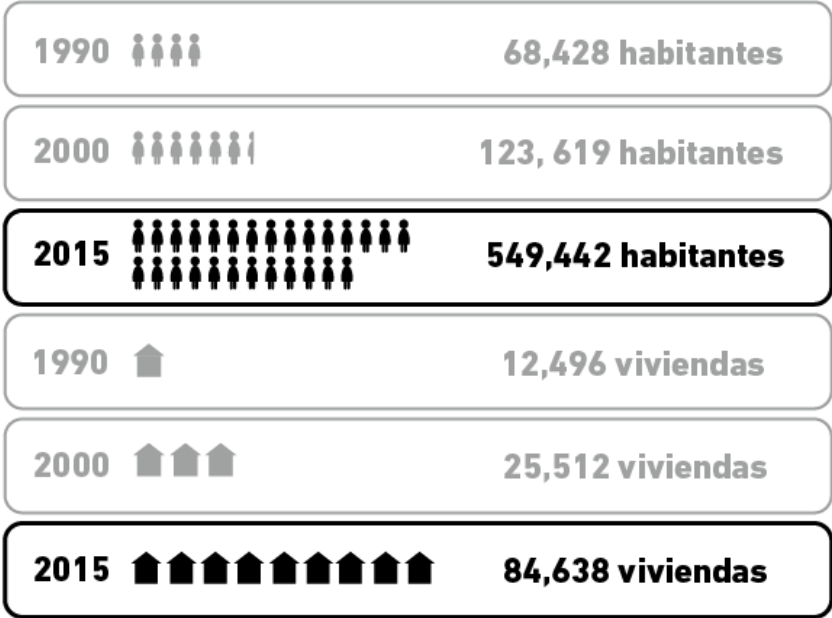
Tlajomulco de Zúñiga es el claro ejemplo de un proceso de crecimiento urbano acelerado y sin regulación. La urbanización acelerada del municipio data de los años 90 cuando comenzaron a construirse los primeros fraccionamientos de vivienda de interés social. En la información demográfica se encuentra que en 1980 la cantidad de habitantes del municipio era de 50,697 (Uribe et al., 2017). En 1990 el municipio tenía 68,428 habitantes según el Censo General de Población y Vivienda de 1990, y para 2000 ya sumaban los 123,619 residentes (Núñez, 2011, pág. 52), en 2015 eran ya 549 mil 442 personas (Encuesta Intercensal , 2015). Si se revisa el censo de 2010 la población aumentó poco más del 30%.



26. Fracc. Las Luces. Fotografía Tania Chávez

En cuanto a la cantidad de viviendas, la producción masiva promovida por el mercado inmobiliario en el 2001 tuvo una fuerte explosión. En 1990 eran 12 496 viviendas que pasaron a ser 25 512 en el año 2000, y para el 2015 el número se triplicó al sumar 84, 638 viviendas (Núñez, 2011). La superficie urbana construida en 2015 era de 11,711 hectáreas. La expansión más representativa del municipio se da entre el año 2000 y 2010 cuando comienza la producción masiva de fraccionamientos de vivienda de interés social en el municipio. Según la Dirección de Planeación y Desarrollo Urbano de Tlajomulco, hasta mayo de 2005 el número de fraccionamientos autorizados y registrados en el municipio ascendían a más de cien (Martín & Serrano, 2003).

DATOS RELEVANTES DEL MUNICIPIO



Censo General de Población y Vivienda de 1990
 Encuesta Intercensal, 2015
 (Núñez, 2011)
 (Cervantes, et al. 2017)
 IIEG, 2018

27. Datos relevantes del municipio. Elaboración propia con datos de INEGI (1990, 2015) Núñez (2011), Cervantes, et al. 2017) y del IIEG (2018).

Estos datos muestran un fenómeno de migración y crecimiento poblacional exponencial, pues de tener 50,697 habitantes situados en 29 poblaciones tradicionales se pasó a 600,000 personas cohabitando en más de 263 desarrollos habitacionales para el 2016 (Uribe et al., 2017). Actualmente en Tlajomulco hay 35

habitantes por hectárea en su superficie urbana y 6 habitantes por hectárea en su superficie total. Esto ya nos habla de la expansión territorial del municipio y su planificación desordenada.

Condición económica

Las actividades productivas que predominaban en el municipio solían ser prácticas tradicionales como la agricultura y la ganadería, con poca dependencia laboral en Guadalajara y Zapopan, en la actualidad el municipio es reconocido como ciudad dormitorio (Jalisco Cómo Vamos, 2019) ya que la mayoría de los habitantes de los fraccionamientos laboran en zonas industriales o en el centro de la zona conurbada.

Es importante señalar que el 32% de la población total del municipio se encuentra en situación de pobreza multidimensional; esto quiere decir que sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades. Además, presenta carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda. Esto representa que son 193,421 las personas que comparten esta situación. En promedio el 43.6% de la población tiene un ingreso menor a la línea de bienestar y solo él y 31.0 % de la población es no pobre y no vulnerable (IIEG, Instituto de Información Estadística y Geográfica, 2018).

Durante los últimos años el municipio es dependiente laboralmente de Guadalajara y Zapopan, ya que 45.4% de sus habitantes trabajan en otro municipio de la metrópoli, principalmente en Guadalajara (18.8%) y Zapopan (13%) (INEGI, 2015). El problema de esta dependencia está principalmente en la cantidad de tiempo que los habitantes del municipio deben destinar para desplazarse a su lugar de trabajo por ejemplo una persona del Fraccionamiento Hacienda Santa Fe necesita aproximadamente para llegar al centro de Guadalajara de 1 hora 40 minutos si su traslado lo realiza en transporte público, 55 minutos si lo hace en coche y 1 hora 20 minutos si lo realiza en bicicleta. Esto sin contar que durante la hora pico, “el transporte público no da abasto y la gente tiene que salir con 2 horas de anticipación para llegar a su destino” (VC11). Por tanto, la actual condición económica del

municipio representa un reto económico, por la dependencia laboral en otros municipios; social por la cantidad de tiempo que se pierde en los traslados; ambiental y urbano ya que está des- conectividad genera una fuerte dependencia al automóvil y al transporte público que como ya se mencionó es insuficiente.

Condición social del municipio

Las condiciones sociales en el municipio son diversas en tipología y escala. Por una parte, el municipio tiene un problema de rezago educativo, lo que representa el 15.8% de la población (IIEG,2015). Esto quiere decir que puede que 95,162 personas no estudien o no asisten a la escuela (en el caso de niños entre los 3 y 15 años), o puede ser que estudiaron hasta la primaria o la secundaria (CONEVAL, 2013). También, la violencia intrafamiliar y el embarazo adolescente son problemas presentes en el municipio. Según datos de IIEG en el año 2018 en Tlajomulco hubo 1,865 embarazos en niñas menores a los 20 años (IIEG, 2019).

Por otra parte, los problemas de inseguridad en el municipio son graves, en la última encuesta nacional de seguridad pública urbana, señala que el 73.5% de la población del municipio considera que, en términos de delincuencia vivir en su ciudad es inseguro (INEGI , 2018). Desde asaltos, robos a casa habitación y automóviles, hasta problemas de narcotráfico, fosas clandestinas, robo de combustible y desapariciones; convirtieron a la zona más poblada del municipio de Tlajomulco, la zona valle, en una de las zonas más inseguras.

Una encuesta realizada en el año 2006 arrojó que el 68.9% de la población del municipio identificó la presencia de vandalismo en los alrededores de su vivienda, y el 72.1% experimentó al menos un conflicto o enfrentamiento con vecinos derivado de problemas de convivencia durante los últimos 3 meses. Además, el 80% de la población en Tlajomulco tuvo conocimiento de robos o asaltos alrededor de su vivienda (Jalisco Cómo Vamos, 2016).

Específicamente en el contexto de los fraccionamientos de vivienda de interés social cabe destacar que, a partir del crecimiento acelerado, el municipio adoptó como nuevos habitantes a personas provenientes de diversos contextos sociales,

económicos y culturales, de manera que los conflictos sociales pronto se hicieron presentes.

Por una parte, la configuración urbana desconectada, ha generado un problema para las familias que no cuentan con automóvil ya que estos conjuntos habitacionales en su mayoría fueron creados con una vialidad primaria por lo tanto muchas personas deben caminar largos trayectos para llegar a una parada de autobús y por lo tanto han surgido medios de transporte informales como el mototaxi que facilita a estas personas completar sus trayectos.

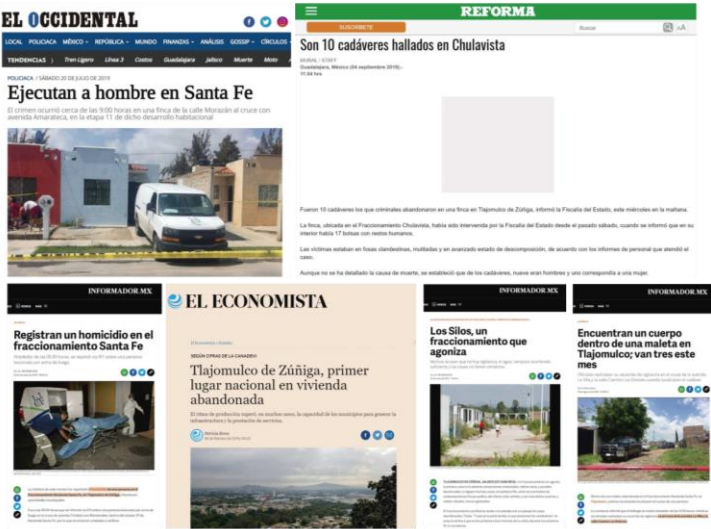


28. Mototaxi. Fotografía Tania Chávez

Por otra parte, la ubicación de estos nuevos conjuntos habitacionales en zonas alejadas de los centros urbanos, desconectados y dispersos en un territorio poco consolidado desencadenó una serie de problemas que incluyen la falta de identidad, de cohesión social, de espacios y actividades que fortalezcan la vida comunitaria. Particularmente en los fraccionamientos de Hacienda Santa Fe, Chulavista, Lomas del mirador en la Zona Valle y Los Silos en el corredor Chapala, se presentan con frecuencia problemas de inseguridad y violencia, ocasionadas entre otras razones por el abandono de vivienda, sus calles amuralladas y la falta de cohesión social.

En las bardas perimetrales particularmente de los fraccionamientos de Chulavista y Hacienda Santa Fe emergen diferentes conflictos, se han registrado casos de homicidio y asaltos entre otras actividades de vandalismo, estas situaciones son tan frecuentes que la gente ya está familiarizada con la situación.

Tlajomulco de Zúñiga, es incluso el tercer municipio del territorio nacional con el mayor número de vivienda deshabitada con 68,674 viviendas (Datos de la Dirección de vivienda del municipio de Tlajomulco), se encuentra tan solo por debajo de Tijuana con 107,191 viviendas y de Ciudad Juárez con 101,967 viviendas. De aquí que la ocupación ilegal de vivienda abandonada es una de las mayores preocupaciones de los habitantes de estos conjuntos periurbanos. Los vecinos de estos fraccionamientos llegan a señalar a quienes ocupan las viviendas abandonadas como los delincuentes de la colonia, los que se dedican a robar o a vender droga, y en algunas zonas han llegado a incendiar viviendas con tal de sacar a sus ocupantes. “La gente llega e invade las propiedades, pero no podemos hacer nada porque es propiedad privada. Ya van varias veces que los vecinos se unen y les queman las casas, pues es la única forma de sacarlos...”, “Caminar por Santa Fe da una sensación de inseguridad” son algunas de las frases que se escuchan de los vecinos de estos fraccionamientos.



29. Noticias sobre algunos problemas de la zona. Elaboración propia con portadas de periódicos locales.

Pero este problema se hace aún más fuerte cuando estas casas abandonadas se utilizan como fosas clandestinas como es el caso de Chulavista (Informador, 2018). ¿Cómo se pueden sentir los vecinos de estos fraccionamientos escuchando con frecuencia estas noticias? “con miedo”, “inseguros”, “olvidados por la policía”. Incluso en algunas ocasiones se ha escuchado a los vecinos de la zona mencionar que “la policía está del lado de los maleantes”. Otra situación emergente del problema de ocupación ilegal de vivienda es la presencia de pepenadores que utilizan la parte frontal de la vivienda para acumular residuos generando un conflicto entre vecinos ya que lo consideran insalubre para la comunidad.

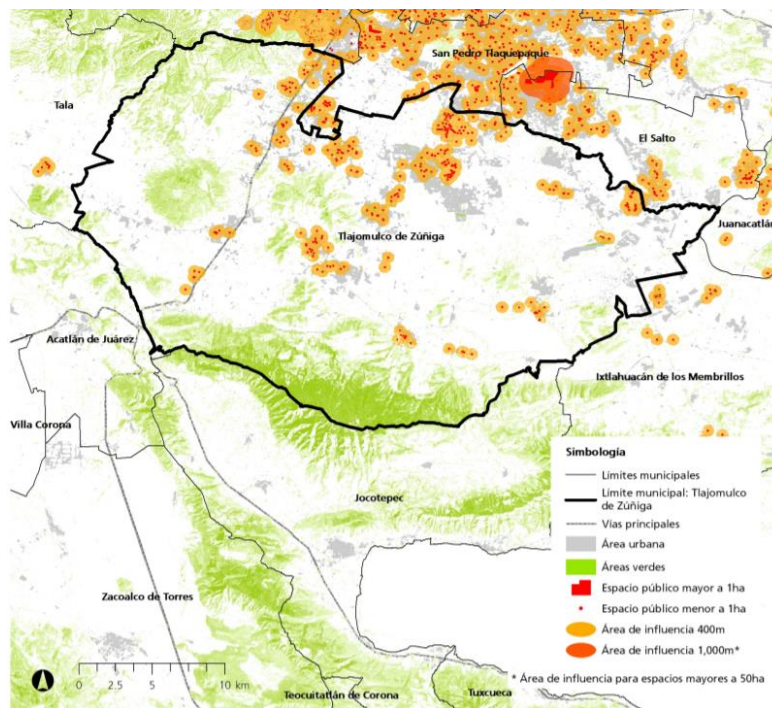


30. Vivienda ocupada. Etapa 3, Chulavista. Fotografía Teresita Flores

Condiciones urbanas y ambientales

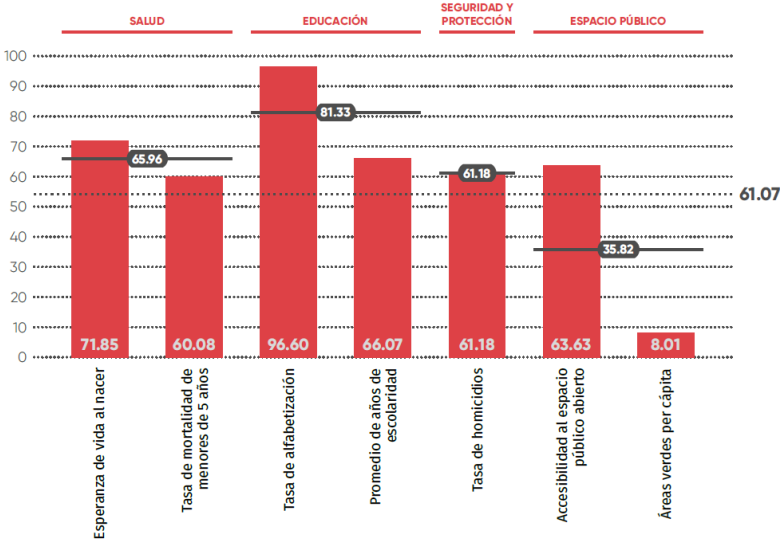
Las condiciones urbanas y ambientales fueron revisadas en diferentes sentidos, por una parte, se realizó una revisión del documento del Índice de Ciudades Prósperas en donde se encontraron dos indicadores que abonan a la presente investigación; el indicador de accesibilidad al espacio público abierto y el indicador de áreas verdes pero además se pudo realizar un ejercicio de observación directa.

En el documento del ICP, dentro de la dimensión de calidad de vida y el subdimensión espacio público se encuentra el indicador de accesibilidad al espacio público abierto, el cual mide el porcentaje de área urbana del municipio cercana a los espacios públicos de acceso gratuito y libre y tiene un valor de 35.85 en una escala de 0 a 100, considerado un factor muy débil por lo que se considera que es deben priorizarse y diseñarse políticas públicas que lo favorezcan (ONU HÁBITAT; INFONAVIT, 2018).



31. Accesibilidad al espacio público abierto en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga.
Fuente: ONU HÁBITAT; INFONAVIT (2018).

El mismo documento señala que además de la distribución, existen otros aspectos como la calidad del espacio, su diseño y condiciones de uso local, que deben ser considerados para evaluar las funciones sociales, culturales y ecológicas que tienen este tipo de espacios (ONU HÁBITAT; INFONAVIT, 2018).



32. Indicadores del índice de Calidad de Vida Fuente: ONU HÁBITAT; INFONAVIT (2018).



33. Condiciones del espacio público en los fraccionamientos de la Zona Valle. Fotografía: Tania Chávez.

Por su parte el indicador de áreas verdes mide la cantidad de superficie que una ciudad dedica a espacios verdes (bosques, parques y jardines) y si estos son suficientes para su población, y se encontró que es extremadamente débil con 8.01 en la escala de 0 a 100. Esta condición de acuerdo con el documento reduce la capacidad para capturar emisiones de CO₂, y también limita el potencial de interacción social en condiciones ambientalmente saludables. Por lo que considera necesario impulsar acciones y proyectos de arborización con especies regionales en todos los espacios públicos y priorizar en las políticas urbanas la ampliación, recuperación y mejoramiento de los espacios públicos abiertos para intensificar las actividades recreativas, deportivas y culturales, y mejorar la calidad ambiental y vida local (ONU HÁBITAT; INFONAVIT, 2018).

Por otro lado, los ejercicios de observación permitieron visibilizar que muchos de los espacios públicos inmersos en los fraccionamientos de interés social en Tlajomulco se encuentran subutilizados, por ende, estos están descuidados, deteriorados y representan un riesgo para los habitantes principalmente en términos de salubridad y de seguridad; se observa un déficit de área verde ya que la mayoría de los espacios se encuentran desolados y en temporada de estiaje se encuentran áridos por lo que se pudo comprobar que los indicadores del índice de ciudades prosperas se encuentran muy acercados a la realidad. De manera que se comprobó que el espacio público en los Fraccionamientos es un factor muy débil como lo señala el índice de Ciudades Prosperas.



34. Espacio verde abierto y recreativo de acuerdo con el Plan Parcial. Cerro del gato en Lomas del Mirador.

Cabe señalar nuevamente el tema de la desconectividad urbana y la dependencia laboral en otros municipios que a su vez genera una dependencia hacia el automóvil y al transporte público.

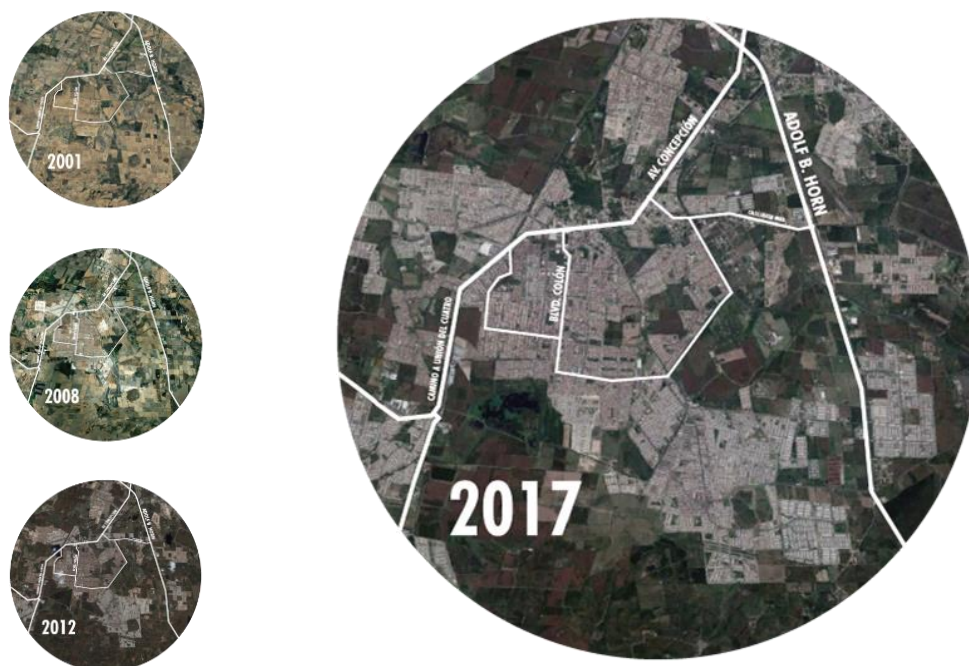
En conclusión, las condiciones sociales, económicas, ambientales y urbanas en el municipio son complejas, principalmente a causa del crecimiento exponencial y desordenado que la ciudad ha sufrido desde los últimos 20 años. Dentro de los fraccionamientos de vivienda de interés social conviven una diversidad impresionante de culturas, ideas, símbolos y motivaciones. Este cambio en la dinámica de la ciudad modificó también el ritmo de vida de todas las personas que estaban y que llegaron al municipio. Por lo tanto, la diversidad aunada al modelo de crecimiento urbano disperso y desconectado ha detonado diversos conflictos económicos, sociales y ambientales que ahora padecen los casi 600 mil habitantes que comparten el territorio municipal de Tlajomulco de Zúñiga.

Caracterización del área de estudio: Hacienda Santa Fe

La zona valle sur es la zona más poblada y conflictiva del municipio de Tlajomulco está conformada por 17 colonias o fraccionamientos entre ellas se encuentran la localidad de Hacienda Santa Fe donde habitan 86,935 personas de las cuales 34,622 son niños; 21,870 son jóvenes; 28,626 son adultos; y solo 1,644 son adultos mayores, y representa el 20.9 por ciento de la población total del municipio, (INEGI, 2010). La distribución de habitantes por fraccionamientos es de 32,020 en Chulavista, 2,337 en Lomas del Mirador, 6,894 en Villa Fontana Aqua y 45,684 en el fraccionamiento Hacienda Santa Fe siendo este el más poblado del municipio (Datos de la Dirección de Vivienda del Gobierno de Tlajomulco).

Específicamente el fraccionamiento Hacienda Santa Fe está formado por 109 hectáreas, con más de 15,000 viviendas de tipo unifamiliar horizontal, construidas

en 13 etapas mediante 52 conjuntos delimitados a su vez por bardas perimetrales, denominados por sus características como clúster⁴ (Núñez, 2011).



35. Cronología del crecimiento urbano en la Zona Valle del municipio de Tlajomulco: Elaboración propia con imágenes de Google Earth.

Las viviendas que lo conforman cuentan con 2 recamaras, un baño, sala y cocina, y miden aproximadamente 50 m² donde viven familias de hasta 8 integrantes (Núñez, 2011). En Latinoamérica, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe establece el hacinamiento en más de 3 personas por dormitorio (CEPAL, 2017). Por lo que en este caso hablamos de que el hacinamiento es un problema presente en el fraccionamiento.

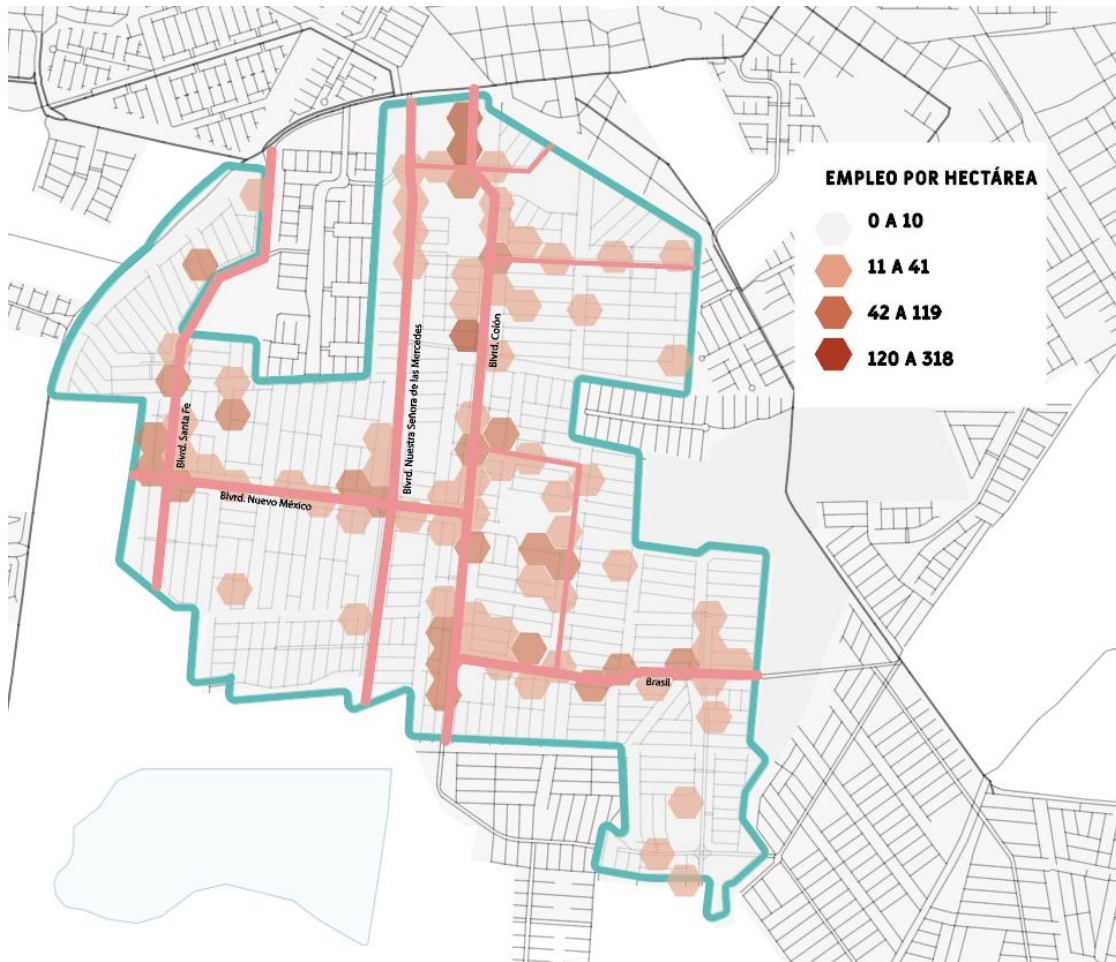
⁴ Clúster es un concepto que viene de la organización territorial y de un fenómeno de concentración o agrupación de un sector económico específico, en este caso hablamos de conjuntos habitacionales de vivienda de interés social unifamiliar de tipología cerrada.



36. Características urbanas y de vivienda. Elaboración propia con datos de Nuñez (2011).

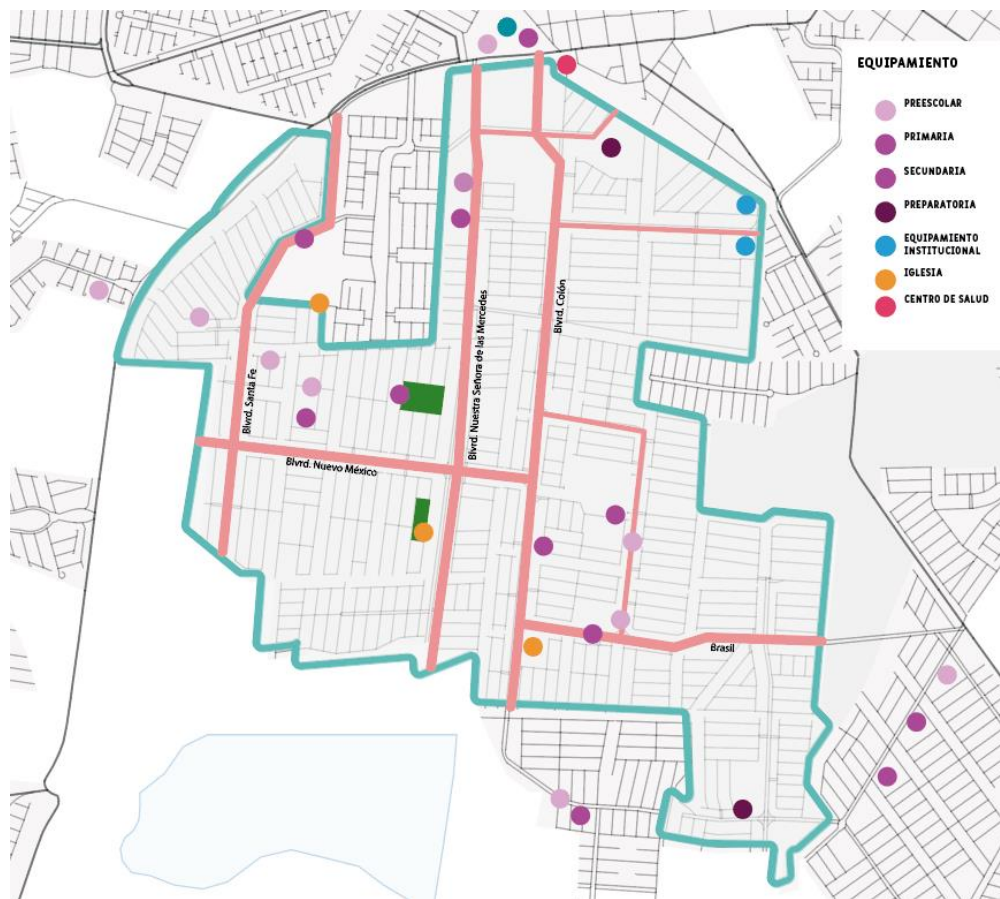
La mayoría de su clúster cuentan con un solo punto de ingreso y salida, aumentando las distancias entre los habitantes y los bienes y servicios urbanos, lo que ha propiciado en muchos casos la violencia y la inseguridad en la zona antes mencionada. Además de que esta distribución espacial (o auto segregación forzada por la configuración y el diseño urbano) genera una especie de rechazo por los clústeres vecinos, lo que podemos traducir como la fragmentación del tejido social.

Existe como ya se mencionó una dependencia laboral en otros municipios sin embargo existen diversas unidades económicas en la zona, el siguiente mapa muestra la vocación comercial que se le dio a las avenidas y es también la principal fuente de empleos para la localidad y el fraccionamiento.



37. Elaboración propia con datos de la Dirección de Vivienda del Gobierno de Tlajomulco.

Con respecto a la accesibilidad a equipamiento e infraestructura en el siguiente mapa se puede observar que existe una buena distribución de equipamiento educativo considerando un alcance de 500 metros a la redonda de cada uno de ellos, ya que existen 4 escuelas preescolares, 4 primarias, 1 secundaria y 1 preparatoria. Dentro del equipamiento institucional en la zona se encuentran varios edificios gubernamentales; entre ellos está el Centro deportivo “Chivabarrio”, el Laboratorio de Arquitectura Social Estratégica (LabASE), el Centro de Estimulación para personas con Discapacidad Intelectual (CENDI) y un módulo del organismo para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) sede Santa Fe.



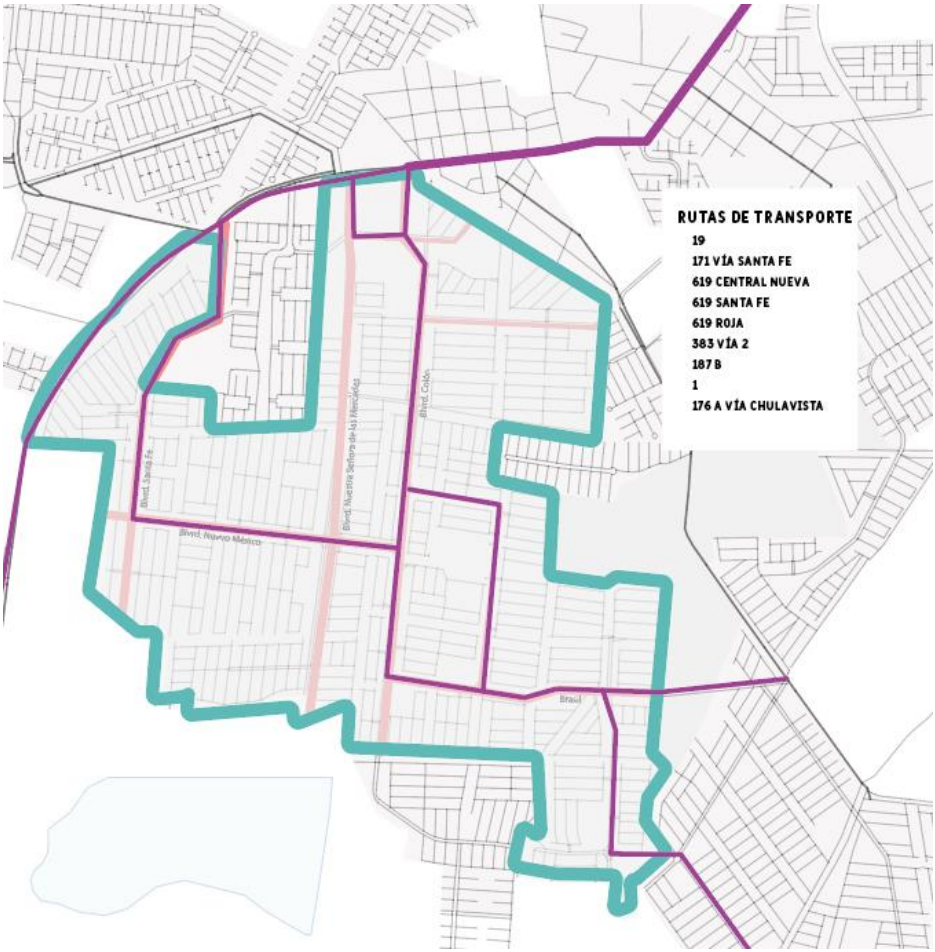
38. Equipamiento escolar, religioso, institucional y de salud.

Elaboración propia con datos del Gobierno de Tlajomulco y Observación Directa.

La accesibilidad a servicios de salud de cierta manera limitada, ya que el centro de atención médica más cercano es la cruz verde ubicada en la avenida Concepción en el límite norte del fraccionamiento. El hospital más cercano se encuentra a 5.4 km y es el Hospital General Regional del IMSS 180. Existen también farmacias en la zona que brindan servicio de consulta médica estas también se ubican en las principales avenidas del fraccionamiento.

Los espacios públicos como ya se mencionó se encuentran degradados y en algunos casos en completo abandono, son pocos los espacios públicos en buenas condiciones. En el fraccionamiento hay dos unidades deportivas: una se encuentra en el clúster 14 y otra en el clúster 16; también hay 3 equipamientos religiosos o predios destinados para esta actividad.

Con respecto a las rutas de transporte el fraccionamiento se ha consolidado y cuenta con por lo menos 9 rutas de transporte público que permiten a la población conectarse con el centro de Guadalajara, la cabecera municipal, la zona de San Sebastián y López mateos y medios de transporte como el tren ligero o el macrobús. Sin embargo, hay zonas muy alejadas como la etapa 11 y 12, quienes deben de recorrer distancias mayores a los 800 metros para llegar a una parada de transporte público.



39. Distribución de las rutas de transporte en el Fraccionamiento Hacienda Santa Fe. Elaboración propia con datos de Rutas GDL (2020).

Cabe destacar que de acuerdo con un estudio realizado por el Laboratorio Urbano del Gobierno de Tlajomulco son las avenidas y las paradas de camión los puntos con mayor concentración de delitos reportados. Sin embargo, también es importante

destacar que este estudio encontró que muchos de los delitos que ocurren en la zona no son reportados por lo tanto la información para realizar este análisis fue de cierta forma limitada.

ANÁLISIS ESPACIO PÚBLICO Y DELITOS (ROBOS) DENUNCIADOS

METODOLOGÍA

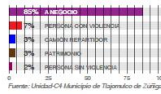
Se realizó el análisis de los delitos de robo cometidos en el espacio público en proximidad de 150 metros a diferentes atractores urbanos que generan flujo de personas en la vía pública.

DELITOS DENUNCIADOS

SANTA FE

- Robo a negocio 83
- Robo a persona con violencia 7
- Robo a camion repartidor 3
- Robo al patrimonio 3
- Robo a persona sin violencia 0

Total de delitos denunciados 96



Fuente: Unidad CH Municipio de Tlajomulco de Zúñiga

CHULAVISTA

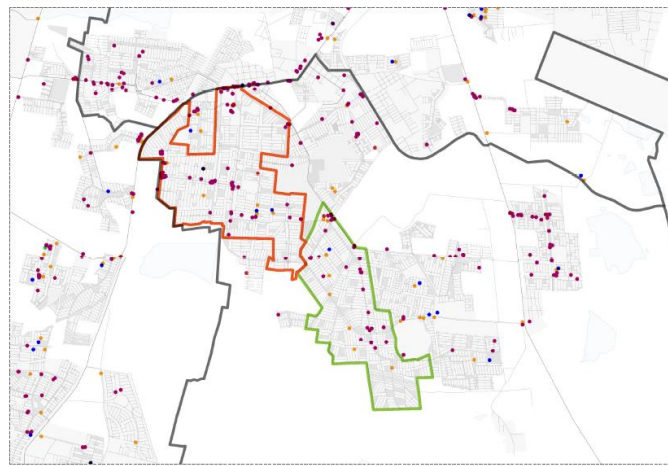
- Robo a negocio 32
- Robo a persona con violencia 9
- Robo a camion repartidor 1
- Robo al patrimonio 1
- Robo a persona sin violencia 0

Total de delitos denunciados 43



Fuente: Unidad CH Municipio de Tlajomulco de Zúñiga

ZONA VALLES SUR



● SANTA FE (SF)
● CHULAVISTA (CH)

DIAGNÓSTICO

Se identifica una mayor denuncia de delitos a comercios por lo que es necesario reforzar estos corredores económicos para brindar mayor seguridad.

ESTRATEGIAS

Consolidar los corredores comerciales actuales con acciones de mejoramiento urbano.

Formalizar los paraderos del transporte público convencional y dotarlos de infraestructura pública que contribuya a la inhibición de los delitos.

Consolidación de los espacios públicos para la utilización de los espacios aumentando la cohesión social.

SIMBOLOGÍA

- Delitos denunciados
- Línea de tránsito
- Línea de transporte público
- Línea de transporte público
- Línea de transporte público
- Línea de transporte público
- Línea de transporte público
- Línea de transporte público
- Línea de transporte público
- Línea de transporte público

Mapa de delitos por robo denunciados en el municipio. Periodo 2018



MAPA DE CALOR PROXIMIDAD CIUDAD-DELITOS ZONA VALLES SUR

METODOLOGÍA

Se determina un radio de afectación de 50 metros a cada uno de los diferentes grados ciudad-delito para determinar el grado de afectación al sistema vial y lograr cuantificar los delitos para establecer unas prioridades de importancia y a su vez, establecer las diferentes estrategias de posible contención de los delitos en el espacio público.

INDICADOR DE PROXIMIDAD

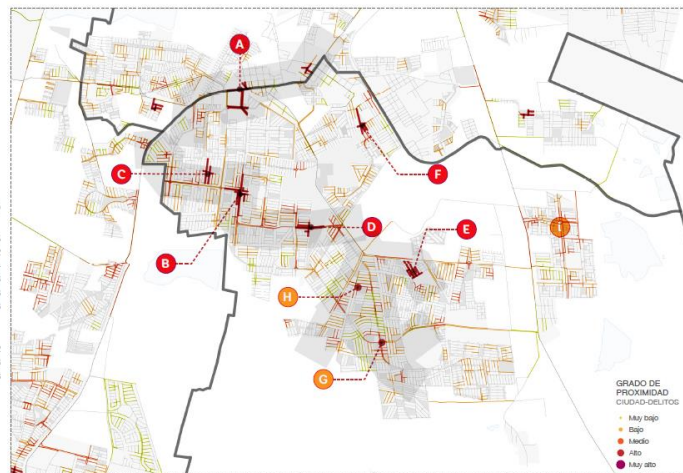
Grado Alto

- A) Nudo Concepción-Américas 45
- B) Nudo Nvo. Mexico-Colon 32
- C) Nudo Barquisimeto-Ayacahuco 14
- D) Nudo Brasil-Villa Nueva 18
- E) Nudo Mte. Cerviño-Sierra Cabrera 8
- F) Nudo Valle Mexico-Valle Dorado 18

Grado Medio

- G) Nudo Chulavista-Granada 22
- H) Nudo Rio Janeiro-Cerro Estrella 28
- I) Nudo Los Cantaros 53

Mapa de Calor de Elaboración Propia según delitos denunciados en el 2018



GRADO DE PROXIMIDAD CIUDAD-DELITOS

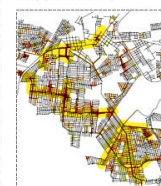
- Mayor
- Medio
- Bajo
- Muy bajo

DIAGNÓSTICO

Se identifica las diferentes zonas de mayor proximidad a los delitos denunciados que afectan el espacio público y a los usuarios.

Se identifica los puntos de mayor conflicto por cada zona.

ÁREAS DE MEJORAMIENTO



Se identifica tres zonas de mayor proximidad ciudad-delitos para desarrollar políticas de construcción de comunidad.

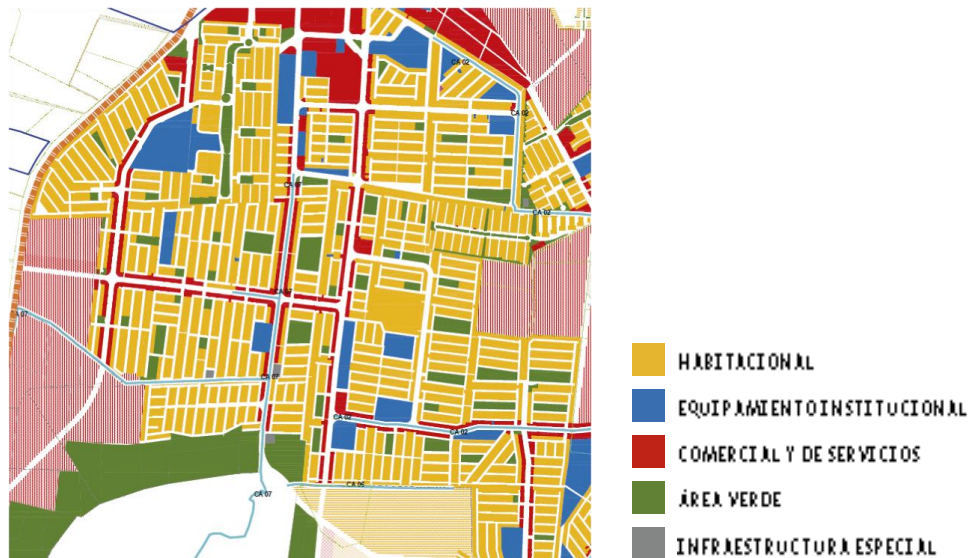
- 1- Corredor Concepción
- 2- Santa Fe
- 3- Chulavista



40. Análisis de delitos en la Zona Valles Sur. Fuente: Laboratorio Urbano del Gobierno de Tlajomulco.

Sobreoferta de espacio públicos en la zona

De acuerdo con lo establecido por el Código Urbano para el Estado de Jalisco, todo desarrollador inmobiliario está obligado a ceder el 16% del terreno urbanizable al municipio para destinarse a equipamiento público. En Tlajomulco donde se construyeron más de 270 fraccionamientos en menos de 20 años (E_F1, 2019), específicamente en la zona valle del municipio encontramos que estas áreas de cesión están destinadas dentro de los planes parciales a áreas verdes, equipamiento institucional y en algunos casos infraestructura urbana. Aunque algunas de estas también están privatizadas o bajo un acuerdo de comodato con ciudadanos u organizaciones particulares.



41. Extracto del Plan parcial 2015 del Fraccionamiento Hacienda Santa Fe.

Sin embargo, durante ejercicios de observación directa se pudo identificar por lo menos en los fraccionamientos de la zona valle y de la localidad de Hacienda Santa Fe estas áreas de cesión representan ahora una sobreoferta de predios públicos subutilizados. El ejercicio de observación directa realizado al sur de Santa Fe permite evidenciar las condiciones del espacio público en la zona.

CONDICIONES DEL ESPACIO PÚBLICO Fraccionamiento Hacienda Santa Fe, Sur.



42. Condiciones de los espacios públicos al sur del Fracc. Hacienda Santa Fe. Elaboración propia a partir de ejercicios de observación directa.

La mayoría de estos espacios se encuentran degradados y abandonados. En algunos de estos espacios se encontraron juegos infantiles y mobiliario que pareciera tener los mismos años que el propio fraccionamiento.



43 Área verde de acuerdo con el plan parcial. Clúster 38, Fracc. Hacienda Santa Fe. Fotografía: Tania Chávez.

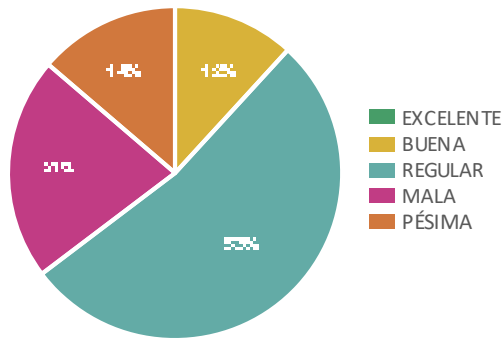
Sobre este tema varios vecinos durante las dinámicas participativas y las entrevistas coincidieron en que la recuperación de los espacios públicos representa una de sus prioridades ya que en las condiciones en las que se encuentran representan un problema para su comunidad en diversos aspectos. Los cuestionarios revelaron que tan solo el 12% de los vecinos considera que sus espacios públicos se encuentran en buenas condiciones, cabe destacar que ninguno considera que sus espacios se encuentran en excelentes condiciones, por lo que la mayoría percibe que sus espacios públicos se encuentran entre regular (53%) y en mal estado (21%).

Para algunos más que espacios públicos son “lotes baldíos llenos de basura y escombros” mientras otros consideran que existe una carencia de espacios públicos “faltan espacios para la recreación”. También el tema de la limpieza y mantenimiento

de áreas verdes fue muy mencionado decían que lo que nos les gustaba de su fraccionamiento era (además de la inseguridad) “la basura en los parques y las áreas abandonadas”. Por lo que es evidente que la mayoría de estos espacios carecen de condiciones que inviten a los habitantes de los fraccionamientos a utilizarlos.



44. Área verde de acuerdo con el plan parcial. Clúster 28, Fracc. Hacienda Santa Fe. Fotografía Tania Chávez.



45. Percepción de los ciudadanos sobre las condiciones del espacio público. Elaboración propia con datos recabados a través de un cuestionario.

En el siguiente mapa se intentó graficar la situación en la que se encuentran actualmente los espacios observados al sur del fraccionamiento Hacienda Santa Fe, destacando aquellos que a pesar de sus condiciones muestran símbolos de apropiación vecinal.

MAPA DE USO Y APROPIACIÓN DEL ESPACIO Fraccionamiento Hacienda Santa Fe, Sur



45. Mapa de uso y apropiación del espacio público en el Fracc. Hacienda Santa Fe.
Fuente: Elaboración propia con datos de la observación directa.

Las condiciones en las que se encuentran actualmente los espacios intervenidos tampoco cumplen con los criterios básicos para considerar un espacio público de calidad. La falta de apropiación y mantenimiento es evidente en la zona del canal y en una cancha de tenis ubicada en el clúster 13.



46. Condición de espacios después de intervención municipal. Fotografías: Tania Chávez

Si bien en el fraccionamiento Hacienda Santa Fe existe una distribución de alguna manera equitativa de espacios públicos, las condiciones en las que se encuentran no permiten que estos sean espacios para el encuentro y por el contrario muchos son espacios subutilizados y residuales. Por lo tanto, la sobre oferta de espacios públicos se convierte uno de los principales problemas para la gestión municipal y para la ciudadanía ya que de sus condiciones de degradación derivan problemas de inseguridad, de salubridad y detonan también otro tipo de conflictos sociales.

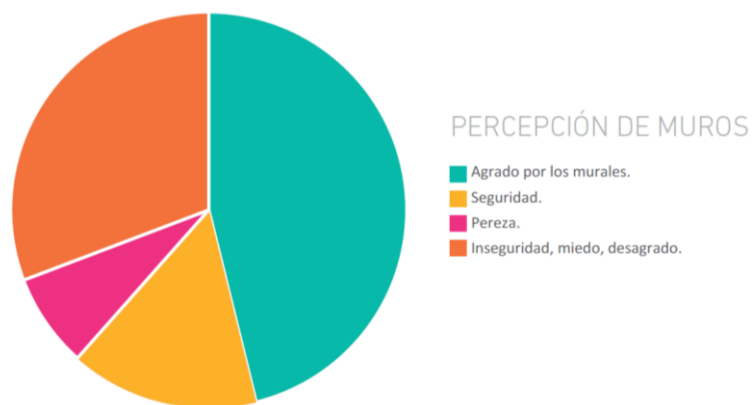
Un territorio social y espacialmente fragmentado

En el fraccionamiento Hacienda Santa Fe se identificó un fenómeno social que emerge de las barreras físicas que dividen el territorio a través de muros. Ya que estos han fomentado la creación de barreras imaginarias entre las habitantes de los clúster y etapas. “Los muros, son armas de doble filo, por un lado, ofrecen seguridad y por otro lado dividen a la gente” (E_AR); desde la observación participante se confirmó este argumento los muros desconectan físicamente el territorio, y las relaciones y dinámicas sociales que en él ocurren.



47. Los muros como arma de doble filo. Fotografía: Tania Chávez

Durante esta investigación se realizaron algunas preguntas a los ciudadanos con respecto a los muros. Los resultados muestran que la mayoría de los ciudadanos percibe sus muros agradables, gracias a los murales realizados en el 2017 “se ven bien”, “me gustan los murales” mencionaron algunos de los vecinos encuestados. Mientras que otro gran porcentaje respondió que los muros les provocan miedo e inseguridad “en la noche está muy oscuro y no hay nadie”, y otros más hicieron énfasis en la pereza; ya que contaron “tengo que rodear para salir a la avenida”. También, hubo quienes vieron los muros como un mecanismo de defensa y seguridad “así no se nos meten los vándalos, entre vecinos nos cuidamos”.



48. Resultados sobre la percepción de los muros del fraccionamiento. Elaboración propia con datos recabados a través de un cuestionario.

Los muros representan una barrera física que desconecta y aumenta los recorridos de las personas para conectarse con equipamientos y servicios. Por lo que hay en el territorio algunos andadores creados por el desarrollador y otros más creados por los ciudadanos como respuesta a su necesidad de conectividad.



49. Puertas y andadores que conectan algunos clústers. Fotografías: Tania Chávez

En estas “puertitas” se puede observar que cruzan principalmente mujeres y niños que van a la escuela y utilizan estos atajos para evitar “rodear”. Es importante señalar que muchas de estas puertitas son identificadas como los espacios más inseguros del fraccionamiento ya que la mayoría tiene obstáculos visuales y recovecos en donde se dice “se esconden los malandros”.

Esta apertura de muros ha generado conflictos vecinales; tal es el caso de un evento sucedido durante la construcción de una cancha de tenis en el clúster 13, donde se abrió un muro para conectar la cancha con un parque lineal también en construcción. El conflicto giraba en torno al miedo a que personas de otros clústers pudieran entrar, “no queremos que abran porque se van a pasar los malandros” decían los vecinos refiriéndose a las personas que viven en las etapas del otro lado del parque lineal.

Por otro lado, existe también la idea de que esta configuración cerrada facilita a los ladrones escapar de la policía “se escabullen como ratas” por medio de las puertitas o andadores, de manera que el tema de los muros sigue siendo un gran debate en este contexto urbano. Es importante mencionar que la mayoría de los clústers tiene un solo ingreso y no se encuentra cerrado por lo que permiten el paso de cualquier

persona ajena. Por lo que el temor a la apertura de muros gira en torno a la posibilidad de escape por parte de las personas que realizan actividades delictivas en la zona.

Por lo tanto, los muros desconectan físicamente el territorio, pero también dividen a la comunidad, detonan conflictos relacionados con la inseguridad en la zona que a su vez fortalecen las barreras sociales existentes entre clústers, etapas, y colonias aledañas. Es por esto que se señala que los fraccionamientos específicamente Hacienda Santa Fe representa un territorio social y espacialmente fragmentado.

Arreglos institucionales para la participación ciudadana

En este apartado se presenta información obtenida desde la revisión de documentos institucionales como lo son el Programa Municipal de Desarrollo, manuales de organización, algunos libros publicados por el propio municipio, así como también el reglamento de participación ciudadana. De esta manera se busca otorgar al lector información que le permita comprender ampliamente la estructura municipal de participación ciudadana y como es que esta opera dentro del territorio municipal.

Primero se presentan brevemente el organigrama de todo el gobierno municipal, para después pasar a los antecedentes de la agenda de participación en el municipio donde se describe cómo surge y cómo evoluciona a lo largo del tiempo, en seguida se abordan dos casos relevantes de rehabilitación de espacios públicos desde la agenda de participación con las acciones sociales del presupuesto participativo y por último se desglosa información relevante sobre la estructura vigente de participación ciudadana en el municipio.

Organigrama del municipio

Únicamente para visibilizar el organismo institucional completo se presenta en este apartado el organigrama gubernamental. Actualmente existen cuatro coordinaciones generales que incluyen la de servicios municipales, la recién creada coordinación de gestión integral de la ciudad, la coordinación general de

participación ciudadana y la coordinación de desarrollo económico y combate a la desigualdad. Por otra parte, el actual gobierno cuenta con siete OPD'S, donde se encuentran el Centro de estimulación para personas con discapacidad, el Centro de Desarrollo Integral de la Familia, el Consejo Municipal del Deporte, el Instituto de Alternativas para los Jóvenes, el Instituto de Cultura, el Instituto de la Mujer y el también recién creado Instituto para el Mejoramiento del Hábitat. Además, se encuentra la secretaria general, la Jefatura de gabinete, y la Sindicatura; las áreas administrativas como tesorería y contraloría, y las áreas operativas como comisaria, el c4. Cada una de estas áreas tiene a su vez una estructura interna especializada encargada de atender las necesidades y demandas del municipio. Debido a que el tema que en este trabajo se aborda es la participación ciudadana y el mejoramiento de espacios públicos los siguientes apartados se centran en hablar únicamente de las áreas con incidencia directa en estos temas principalmente sobre la coordinación de participación ciudadana y construcción de comunidad.

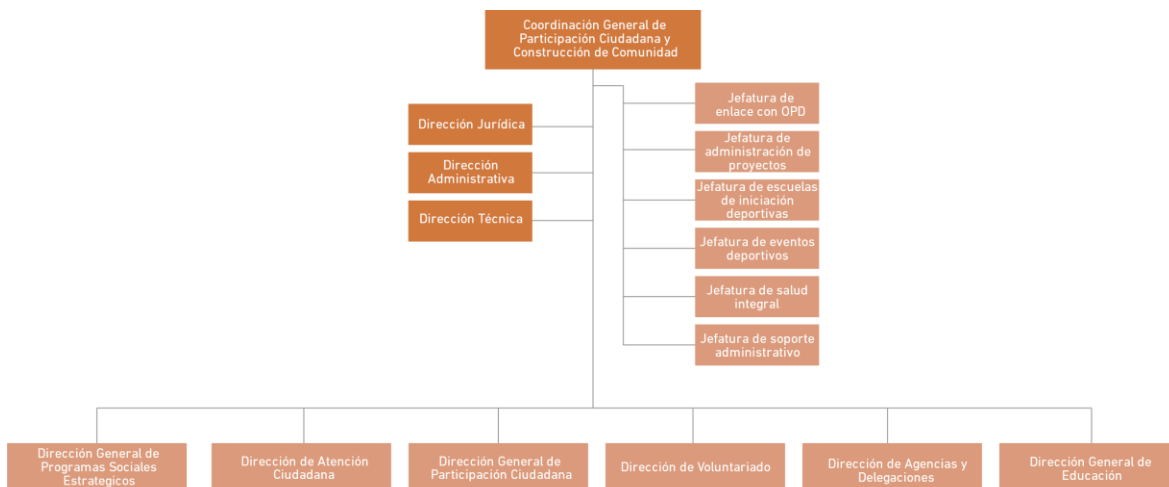
La estructura vigente de participación ciudadana

Como ya se mencionó el gobierno municipal cuenta con una coordinación general de participación ciudadana, esta dependencia tiene como objetivo consolidar la evolución de los procesos de participación democrática, con nuevas formas de organización vecinal en cada una de las localidades del municipio (Gobierno de Tlajomulco , 2016) esta coordinación tiene un esquema piramidal de coordinadores sociales incidiendo en los 263 fraccionamientos del municipio, y cuenta también con delegados y agentes municipales en las 28 localidades tradicionales (sumando 29 con la cabecera municipal).

Para entender mejor este contexto se describirán las funciones de cada una de las direcciones de la coordinación general de participación ciudadana:

- Dirección de participación ciudadana: encargada del vínculo con la ciudadanía y el gobierno en los 263 fraccionamientos del municipio, además de generar condiciones para hacer valer el derecho de los ciudadanos para el ejercicio de la participación ciudadana.
- Dirección de agencias y delegaciones: está encargada del vínculo con la ciudadanía que habita en los pueblos originarios del municipio, así como preservar las tradiciones que ahí se dan.

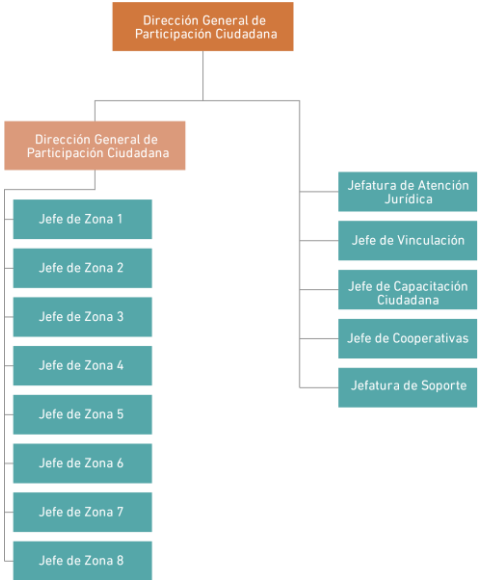
- Dirección general de programas estratégicos municipales que se encarga de los programas sociales ahora con la finalidad de que exista la corresponsabilidad también del ciudadano.
- Dirección de atención jurídica que es aquella encargada de darle sentido a la política social, así como brindar soporte jurídico a las actividades de la coordinación general y a los ciudadanos.
- Procuraduría social, la que es un vínculo de mediación entre ciudadanos, es decir, cuando un ciudadano tiene problemas con otro ciudadano, por medio de la procuraduría se puede llegar a un consenso, asimismo cuando el problema es con el gobierno también puede asistir el ciudadano a la procuraduría, además de promocionar y construir una cultura de paz.
- Dirección de censos y estadísticas: Es la encargada de analizar y obtener información estadística y geográfica del municipio, además llevar los registros de los objetivos cumplidos y los que están en proceso, también pueden obtenerse diagnósticos de las comunidades para poder tomar decisiones verdaderas.
- Dirección de programas estratégicos municipales: el cual contiene diversos programas como son; programa jefas de familia, adultos mayores, becas, útiles y uniformes escolares. La finalidad de la dirección recae en interactuar con los ciudadanos y crear además corresponsabilidad con el gobierno.
- Dirección de enlace de la zona valle: contribuye a crear un vínculo más directo con la ciudadanía de esta zona.
- Dirección de atención ciudadana: se encarga de ofrecer un primer contacto con la ciudadanía respondiendo a sus solicitudes. (Manual de organización, 2015-2018).



50. Esquema actual de la coordinación general de participación ciudadana y construcción de comunidad. Elaboración propia con base al Manual de organización de la Dirección de Participación Ciudadana (2015).

Específicamente la dirección encargada de atender a los fraccionamientos del municipio es la Dirección General de Participación ciudadana cuyo esquema actualmente comprende una dirección operativa, que tiene a su cargo 7 jefaturas de zona las cuales tienen a su cargo a los coordinadores sociales de subzona. En el caso de la zona valle sur existen 5 coordinadores sociales.

Como parte de los procesos de la dirección de participación ciudadana se encuentra la integración de los consejos sociales, solicitar la implementación de un mecanismo de participación ciudadana, atender y dar seguimiento a peticiones de organizaciones vecinales y organismos sociales, asesorar a los consejos sociales en la conformación de proyectos en beneficio de su comunidad. Dentro de las políticas de la dirección se encuentra el atender y derivar a las instancias ejecutoras las solicitudes de los ciudadanos para trámites y servicios dándoles seguimiento en conjunto con los ciudadanos y respuesta en un plazo no mayor a 10 días.



51. Esquema institucional de la Dirección General de Participación Ciudadana. Elaboración propia con base al Manual de organización de la Dirección de Participación Ciudadana (2015).

Por su parte, los coordinadores sociales son los encargados de estar en contacto directo con la comunidad, el manual de organización de la dependencia los define como los encargados de generar las condiciones para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a la participación ciudadana y señala que deben conocer la situación geográfica, política, económica y social de la zona que representan. Además de que deben ocupar el 70% de su tiempo en campo. En la zona valle hay cinco coordinadores sociales que se dividen el trabajo por fraccionamientos para facilitar la operatividad de la estructura de participación en la zona.

Retos evidentes en la estructura de participación ciudadana

Esta estructura actualmente facilita el contacto con las diferentes comunidades y fraccionamientos, permitiendo una relación cercana entre sociedad y gobierno. Al realizar una actividad o evento e incluso al implementar un mecanismo de participación en cualquier zona del municipio basta contactarse con el coordinador social para realizar la convocatoria correspondiente. Sin embargo, la limitante de este acercamiento se encuentra precisamente en que solo aquellas personas que forman parte del consejo social o tienen relación con el consejo y con coordinador social son las que participan, de esta manera la gran mayoría de los habitantes pueden desconocer lo está sucediendo o va a suceder en su comunidad. Ante esta limitante la dirección de participación ciudadana emplea el término socializar refiriéndose al hecho de comunicar de puerta en puerta las actividades, proyectos que está por ocurrir en su entorno.

Los coordinadores también fungen como los encargados de derivar las diferentes solicitudes y demandas de los ciudadanos a las áreas de gobierno correspondientes siendo esta su principal labor en el día a día. En este sentido, cabe destacar que existen obstáculos jurídicos para la atención de solicitudes y demandas en ciertos contextos. Estos surgen cuando un fraccionamiento se encuentra en un régimen jurídico condominal, ya que en estos casos el gobierno no puede atender los temas solicitados por los habitantes.

Cabe destacar que para facilitar la atención de demandas y solicitud el gobierno creó una herramienta digital llamada *Tlajoapp* que funciona para realizar reportes, solicitudes y demandas con respecto a servicios municipales tales como: luminarias, bacheo, descacharrización, mantenimiento de áreas verdes entre otros, esta herramienta que sirve de apoyo a los coordinadores sociales continúa funcionando a pesar de la evidente incapacidad del gobierno para atender las demandas en todo el complejo territorio municipal.

PARTE 2: SOCIAL

La ambigüedad de la participación ciudadana

El concepto de participación ciudadana tiene cierto grado de ambigüedad; dependiendo de las condiciones del contexto y el sujeto que lo interprete, se transforma en cierta medida su significado. Durante esta investigación, encontramos elementos en común pero también se identificaron interpretaciones diferentes sobre la participación ciudadana principalmente entre lo que señalan las instituciones, la manera en la que los funcionarios públicos la conciben; y la forma en la que los ciudadanos la entienden y la ejercen. Con esto se pusieron en evidencia algunas limitantes de la participación que serán abordadas a profundidad en los siguientes temas.

Como ya se mencionó dentro del marco institucional, en todas sus escalas se menciona la importancia de la participación para el desarrollo sostenible de las ciudades; dentro del marco estatal el Gobierno de Jalisco en su nueva Ley de planeación participativa (2018:3); se entiende la planeación participativa como “un proceso para la toma de decisiones conjunta entre sociedad y gobierno con el fin de mejorar los efectos de las acciones del sector público y otorgar un beneficio a la sociedad”. Mientras que en el marco municipal, dentro del Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, la participación se define como “el derecho de los habitantes del Municipio para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las entidades gubernamentales, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno”. (Gobierno de Tlajomulco, 2016: 15).

¿Pero, como la entienden los funcionarios públicos y los miembros del consejo social, siendo estos la base fundamental para la operación del esquema de participación municipal? ¿Logra permear la definición institucional en su equipo de trabajo y en la ciudadanía?

Después de una serie de cuestionarios a los diferentes miembros del consejo social se encontró que para ellos la participación; tiene relación con mantener una comunicación cercana con gobierno para “dar voz” a las peticiones y requerimientos de sus vecinos “es el medio donde gobierno y ciudadanos podemos tener comunicación para que se nos escuche y así podemos trabajar en las necesidades de cada comunidad...”; significa también generar acuerdos, promover proyectos en búsqueda de soluciones para mejorar su entorno “es donde gobierno y comunidad trabajan para un bien común”, algunos otros que conciben la participación como una posibilidad de la ciudadanía para apoyarse, unirse y organizarse por el bien de su comunidad, también mencionan la responsabilidad sobre el cuidado del entorno y el realizar acciones de beneficio común. Esta última definición se acerca a la forma en la que los ciudadanos entienden la participación.

La mayoría de los ciudadanos coinciden en el hecho de que participar tiene una estrecha relación con apoyarse, organizarse y unirse para mejorar las condiciones de su entorno haciéndose partícipes en actividades comunitarias. Para los vecinos de los fraccionamientos participar quiere decir “que te organices con tus vecinos para que el lugar donde vivimos este mejor”; “participar con todos los vecinos para tener un buen entorno”, en el siguiente cuadro se muestra una nube de palabras donde las de mayor tamaño son aquellas que obtuvieron mayor coincidencia entre miembros del consejo social y ciudadanos.



52. Nube de palabras sobre la concepción de la participación para ciudadanos y miembros del consejo social. Elaboración propia con datos de los cuestionarios y entrevistas.

Por su parte, los funcionarios públicos entienden la participación como un mecanismo fundamentado en la ley que permite involucrar a la sociedad tanto en el diseño, desarrollo e implementación de políticas públicas, así como también en la toma de decisiones de interés colectivo. Otros lo definen como el derecho a intervenir en los asuntos públicos, además consideran que es una responsabilidad tanto del propio gobierno como de la sociedad para formar parte, discutir e involucrarse en la toma de decisiones en la búsqueda del bien común. Mencionan también el poder de la comunidad para evaluar y monitorear acciones y políticas del gobierno. Mientras que los funcionarios que trabajan dentro de la estructura de participación ciudadana conciben la participación de manera similar a como lo hacen los ciudadanos, es decir, como una herramienta que les permite ayudar a generar un bien para su comunidad. Estos actores encuentran una estrecha relación entre la participación ciudadana y la construcción de comunidad. En el siguiente cuadro se muestra una nube de palabras donde las de mayor tamaño son aquellas que obtuvieron mayor coincidencia entre los funcionarios públicos entrevistados.



53. Nube de palabras de la concepción de participación para funcionarios públicos. Elaboración propia con datos de los cuestionarios y entrevistas.

En general la participación se entiende como un proceso, mientras que la ambigüedad del concepto se encuentra en tres interpretaciones distintas; el proceso político institucional, el proceso de contribuir en su comunidad manteniendo una comunicación cercana con el gobierno, y el proceso de organización para la acción.

Discusión teórico-empírica

En el proceso político institucional, la participación es un derecho que permite a los ciudadanos involucrarse en la toma de decisiones e incidir en el proceso de elaboración de políticas públicas con el objetivo de generar un beneficio para las comunidades. Desde los años 80 la participación se consideraba “un mito más que una realidad” (Midgeley, 1986; Fugelsang and Chandles1986; Ghair; 1988 en Oakley, 1991), esta concepción idealista la encontramos muy distante a la realidad por lo menos en este caso de estudio, ya que como ya se expuso su significado en la práctica no está permeando de forma clara y eficiente en la ciudadana; es decir, todavía los ciudadanos tienen una visión limitada de su poder y de su capacidad de influencia en las decisiones que los afectan. Ni siquiera los propios funcionarios inmersos en la estructura de participación tienen del todo claro cómo pueden ofrecer a los ciudadanos las diferentes posibilidades de participación que en el caso de Tlajomulco se encuentran traducidas dentro de sus 19 mecanismos de participación ciudadana, los cuales se abordarán más adelante.

En la concepción de contribución y comunicación entre sociedad y gobierno; se da voz a los ciudadanos de manera que sus necesidades pueden ser escuchadas, en esta interpretación la responsabilidad compartida toma gran valor; y tiene ciertas similitudes con la interpretación de la *participación como contribución* de Peter Oakley (1991); que tiene que ver con la contribución voluntaria de la sociedad en participar; mantenerse en contacto con gobierno y colaborar cuando les sea posible. Esta interpretación corre el riesgo de ser utilizada como un adorno de legitimidad para los dirigentes políticos (Peralta, 2013). La interpretación del proceso de participación desde la visión de colaboración y comunicación se pierde en lo que Carlos Peralta llama una forma de refrendar el poder de los gobernantes, de manera que se permite o posibilita la opinión social pero no existe obligación (o certeza) de que esta sea tomada en cuenta para definir o modificar una acción política.

Por último, se reveló la visión ciudadana de organización y apoyo comunitario para realizar acciones tangibles que permite a los ciudadanos de forma directa e inmediata mejorar su entorno a través de la generación de acuerdos y de la

organización entre vecinos. En estas tres diferentes interpretaciones y concepciones de la participación encontramos ausente la participación como proceso de empoderamiento (Oakley, 1991); ninguno de los informantes entiende o percibe la participación como un ejercicio que permite la redistribución del poder y el empoderamiento social (Arnstein, 1969).

La ambigüedad de la participación recae en lo que señalan las instituciones como participación y la forma en la que esta se ejerce. Si bien los ciudadanos pueden involucrarse en la toma de decisiones y de elaboración de políticas pública de acuerdo con las instituciones, para los ciudadanos participar tiene que ver principalmente con organizarse para realizar acciones de incidencia directa y tangible dentro de su comunidad.

Entendemos que la ambigüedad es parte de la propia complejidad del proceso de participación; pero encontramos que también es conveniente para los dirigentes políticos, ya que la falta de claridad en la definición del concepto se presta para múltiples interpretaciones dispuestas a ser utilizadas cuando mejor convenga, de manera que puede provocar que se sigan presentando ejercicios de participación limitada en donde la participación se permite sólo en ciertas etapas de los procesos de toma de decisión o elaboración de políticas, programas o proyectos (Oakley, 1991) o como adornos de legitimidad (Peralta, 2013).

Finalmente, encontramos que los ciudadanos no tienen una ruta clara para ejercer su poder y su derecho a participar en todo el proceso de toma de decisiones y de elaboración de políticas públicas, por esta razón en esta investigación se realizó un esfuerzo por construir un concepto común de participación ciudadana, donde se expresan las diversas interpretaciones antes citadas; se entiende la participación ciudadana como un proceso, una acción, un derecho y un mecanismo que nos permite a los ciudadanos mantener una relación y una comunicación cercana con gobierno de manera que podamos involucrarnos, intervenir y opinar en la toma de decisiones de asuntos de interés público pero que también nos permite colaborar, ayudarnos, unirnos, organizarnos y trabajar juntos; dentro de la comunidad y con el gobierno, para mejorar nuestro entorno y alcanzar el bien común.



54. Concepto común de participación ciudadana. Elaboración propia con datos de los cuestionarios y entrevistas.

Proposición 1: Desconocimiento de las capacidades y del poder ciudadano para involucrarse en las decisiones públicas

Lo anterior nos permite ver con claridad que el reto no se encuentra en el significado conceptual de la participación y sus diversas interpretaciones, si no en la ambigüedad del proceso en sí mismo; es decir en el desconocimiento de las capacidades y del poder ciudadano para involucrarse, intervenir e incidir en las decisiones y la elaboración de políticas, programas y proyectos para el beneficio común.

El conflicto generado por los diferentes niveles de arraigo y de apropiación en los fraccionamientos

En este apartado se presenta la diversidad de perfiles de habitantes de los fraccionamientos de la zona valle (Localidad Hacienda Santa Fe), quienes tienen diferentes valores simbólicos, culturales y niveles de arraigo y apropiación del espacio público. Primero, se expone la visión institucional del perfil de habitantes, como identifican los funcionarios públicos a los ciudadanos de estos

fraccionamientos. En seguida, se pondrán en evidencia las clasificaciones que los propios habitantes hacen del perfil de habitantes y de usuarios en sus fraccionamientos para finalmente comprender la complejidad de la dinámica social y de qué manera esta diversidad genera conflictos que pueden convertirse en una barrera para la participación social.

El perfil del habitante en los fraccionamientos de Tlajomulco

La diversidad es una de las características principales de Tlajomulco, ya que originalmente el municipio estaba compuesto por diferentes pueblos tradicionales, y a partir del *boom inmobiliario*⁵ y la producción masiva de vivienda llegaron miles de nuevos habitantes provenientes de diferentes lugares. Esta nueva diversidad de actores de acuerdo con uno de los funcionarios entrevistados transformó la dinámica de la ciudad y complejizan la manera de gestionarla (E_F1).

De acuerdo con los funcionarios públicos entrevistados los habitantes de los fraccionamientos tienen valores culturales y simbólicos distintos. Uno de ellos mencionó como esto influye en la participación: “La gente que participa tiene un nivel de cultura, muy diferente a la que no participa es decir le preocupa su entorno le preocupa su familia, le preocupa siempre trabajar para que su comunidad o su comunidad se vea mejor, la que no participa está sometida a temas de valores muy vagos, nos les gusta saber más allá en que sucede afuera de su casa como que caen en un estado de confort...” (E_F2).

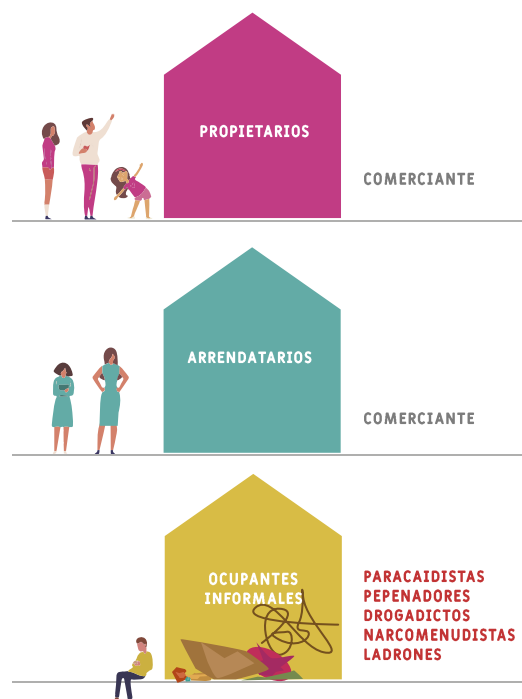
Otro de los funcionarios sugiere el arraigo como una característica importante para la participación ciudadana, dice que “cada fraccionamiento tiene características diferentes tanto de temporalidad, como de clase social y de arraigo” (E_F1), y marca la importancia de tomar en cuenta estas características para generar estrategias particulares para cada fraccionamiento. Con esto se comienza a revelar que los valores culturales y simbólicos además del nivel de arraigo de la ciudadanía con su entorno puede tener influencia en los procesos de participación ciudadana.

⁵ Haciendo referencia al efecto causado a partir del año 2000 con las políticas de vivienda que promovían la producción masiva de vivienda de interés social con características deficientes ubicada principalmente en las periferias de las ciudades con poca o nula regulación con respecto al uso de suelo.

Por otra parte, mediante las entrevistas a ciudadanos, ejercicios de observación participante y charlas informales se encontró que los vecinos de estos fraccionamientos identifican a tres tipos de habitantes: los habitantes originales o “propietarios” de vivienda; los que rentan su vivienda “arrendatarios” y los que ocupan de manera informal invadiendo la vivienda “ocupantes informales”; siendo estos últimos los que se consideran los principales actores negativos para la comunidad.

Esto pareciera poner en evidencia los valores simbólicos y culturales a los que hacen mención los funcionarios públicos. Durante el trabajo de campo se pudo observar como los “propietarios” son los principales promotores de por lo menos mantener limpio su espacio público inmediato, es decir su cochera, su banqueta, y en algunos casos el frente de su vivienda. Es también evidente su nivel de arraigo ya que es en ese espacio en donde decidieron establecerse comprando una propiedad para formar ahí su vida.

ESQUEMA DE PERFIL DE HABITANTES DE ACUERDO CON LOS PROPIOS CIUDADANOS



55. Esquema de perfil de habitantes de acuerdo con los propios ciudadanos. Elaboración propia con datos de los cuestionarios y entrevistas.

También se encontraron coincidencias entre los comentarios de diferentes vecinos que permitieron categorizar a los ocupantes informales en cinco grupos: los “paracaidistas” que pueden ser personas que buscan un lugar donde vivir y ocupan de manera informal una vivienda pero que finalmente son actores pacíficos dentro de la comunidad y el único conflicto que generan surge de la apropiación de una vivienda que no les pertenece; los “pepenadores” aquellos que se dedican a almacenar en sus viviendas residuos para su comercialización y el conflicto que generan corresponde a tema de insalubridad; los “mariguanos y borrachos” (drogadictos) que se reúnen en las esquinas o en algunos parques a consumir y que por esta razón son estigmatizados en la comunidad como actores negativos y aquellos que realmente se dedican a vender droga y que incluso pueden pertenecer al crimen organizado “narcomenudistas”, y por último los “vándalos y ladrones”. Todos ellos provocan en diferentes dimensiones conflictos en el espacio público y en algunos casos provocan miedo a sus vecinos. Una de las vecinas mencionó “son malandros y nadie se quiere meter en problemas, a la gente le da miedo”, en varias ocasiones se pudo escuchar a vecinas expresar el miedo que les representa que sus hijos visiten el parque en las noches “hay puro vago en la noche”.

Pareciera que estos actores no tienen ningún tipo de arraigo ni por la vivienda, ni por su entorno, ya que se establecen en estas viviendas de forma temporal y con cierto grado de incertidumbre. Por lo tanto, su presencia influye directamente en las condiciones del entorno y de la vida comunitaria de forma negativa. Además, la falta de arraigo y sus valores simbólicos de alguna manera les impide ser partícipes de actividades con beneficios para la comunidad, sus prioridades son distintas a las de los propietarios y arrendadores de vivienda. Todo esto de acuerdo con la percepción de las personas entrevistadas, ya que cabe destacar que aunque ha habido interacción directa no se realizó una entrevista a ninguno de estos actores.

Por último, es importante señalar que se encontró un gran número de actores dedicados a la provisión de productos y servicios; “comerciantes” que pueden ser, bajo las categorías establecidas anteriormente, propietarios o arrendadores pero con dinámicas de uso y participación diferente.

Por lo tanto, pareciera que el perfil de habitante es tan diverso como el origen de cada uno de los nuevos habitantes de estos relativamente nuevos entornos urbanos; sin embargo, el nivel de arraigo y apropiación del espacio de cada uno de estos perfiles varía conforme a si el habitante es propietario, renta su vivienda u ocupa una vivienda de forma ilegal.

La complejidad de los fraccionamientos parte de alguna manera de la diversidad de perfiles que habitan en ellos, de las diferentes costumbres, modos de vida, hábitos, tradiciones, imaginarios, valores y prioridades que tomaron lugar en estos conjuntos habitacionales. Los datos presentados revelan que, si bien la gran mayoría de los habitantes son propietarios de vivienda o arrendadores, muchos dedicados a la comercialización de bienes y servicios; existe un grupo de habitantes ampliamente señalado como un perfil negativo por todos los problemas que su presencia genera en la zona, entre ellos el miedo y el deterioro del espacio público. Estos individuos no tienen un sentido de arraigo y pertenencia al ser ocupantes informales de vivienda, por lo tanto, no tienen ningún vínculo para con la comunidad y pueden fungir como fragmentadores del tejido social y en algunos casos generan barreras para la participación al desmotivar a la comunidad generando un ambiente de conflicto y miedo.

Discusión teórico-empírica

Son varios autores los que coinciden que el crecimiento de la ciudad a partir del modelo funcionalista ha polarizado y ha contribuido a la segregación de algunos sectores de la sociedad (Sandercock, 1998); ya que este modelo pretendía mantener el orden en la ciudad, ignorando su realidad compleja, tanto social como cultural (Hall, 1996).

La realidad en los fraccionamientos es compleja y se encuentra llena de confrontaciones porque mezcla una diversidad de culturas y formas de vida. Si bien en este hallazgo se encontró una relación entre la diversidad de habitantes, su temporalidad como vecinos y sus diferentes niveles de arraigo y apropiación; también se identificó el conflicto que surge de esta relación.

De acuerdo con Patsy Healey (1997) en comunidades con gran diversidad; existe un enorme potencial para el conflicto. La razón principal de acuerdo con la autora se encuentra en que estas comunidades están influidas por dominaciones simbólicas y relaciones de poder (Healey, 1997). Y define las relaciones de poder como fuerzas estructurales dominantes, que promueven tendencias en las decisiones del estilo de vida. Ante esto la autora señala que la calidad de vida de las comunidades dependerá de las capacidades locales para gestionar estos conflictos (Healey, 1997).

La diversidad de los perfiles de habitantes en el fraccionamiento Hacienda Santa Fe y las relaciones de conflicto existentes, confirman lo señalado por Healey. Si bien los ocupantes informales ponen en evidencia un problema de desigualdad social al ser personas que por distintos motivos no pueden acceder a una vivienda digna y que de alguna manera carecen de apropiación y arraigo para con la comunidad y sus espacios públicos. Son también personas calificadas como actores negativos que pueden detornar un fenómeno de miedo y de fragmentación social. Esto representa una dominación simbólica, ya que los ocupas ejercen poder sobre las personas que habitan el fraccionamiento. Esta dominación se encuentra en el miedo, y detona a su vez una limitada apropiación de los espacios públicos y una barrera para la participación. Es decir, las personas tienen miedo de salir de sus casas, de dejar salir a sus hijos y por lo tanto abandonan sus espacios comunes. Esto quiere decir que los habitantes de los fraccionamientos viven con un riesgo latente de permanecer en ese estado de dominación, de manera que los niveles de apropiación y arraigo se puedan volver inexistentes.

Si bien es evidente que los diferentes niveles de arraigo y apropiación en los fraccionamientos detonan conflictos que pueden convertirse en una barrera para la participación. Para garantizar la apropiación del espacio en términos de igualdad que idealizan Jordi Borja y Muxi (2000); es fundamental prever dominaciones simbólicas (Healey, 1997). Esto quiere decir, reconocer las fuerzas simbólicas que ejercen los ocupantes informales en la comunidad y el entorno, pero principalmente reconocer las fuerzas que pueden detonar el desarrollo de capacidades locales para

gestionar el conflicto (Healey, 1997) y con ello fortalecer los niveles de arraigo y apropiación en una comunidad tan diversa como la de los fraccionamientos de vivienda de interés social en Tlajomulco.

Proposición 2

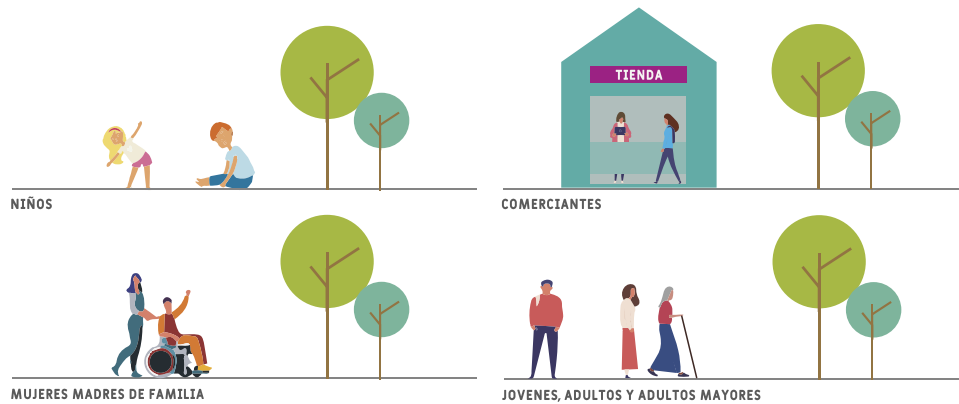
La diversidad de habitantes; de valores culturales y simbólicos, siempre generarán conflicto. Por lo tanto, es importante fortalecer las capacidades de la comunidad para gestionar el conflicto y las dominaciones simbólicas, para de esta manera aumentar los niveles de arraigo y garantizar la apropiación de los espacios públicos.

La participación limitada de los usuarios del espacio público

En este tema se presentan datos que revelan que los principales usuarios de los espacios públicos inmersos en los fraccionamientos son niños y mujeres. Además, se exponen argumentos evidenciando cómo es que su participación en la agenda del municipio es limitada.

De acuerdo con una de las vecinas entrevistadas, los principales usuarios del espacio público específicamente de parques y áreas recreativas del fraccionamiento Hacienda Santa Fe son niños y niñas. Durante los ejercicios de observación también se encontró que, aunque pocos, los usuarios que predominaban en los parques eran de una población infantil. En espacios públicos consolidados como la unidad deportiva del Clúster 14 o el parque del clúster 16 se pudieron observar más jóvenes, mientras que en las calles se observó una abundante presencia de mujeres caminando, haciendo sus compras o llevando sus hijos a la escuela. Los comerciantes son también un actor relevante como usuario del espacio público principalmente en los corredores comerciales o las avenidas del fraccionamiento donde la mayoría de los comerciantes de alguna manera extiende su comercio a la banqueta, utilizando por lo tanto el espacio público.

ESQUEMA DE PERFIL DE USUARIO DEL ESPACIO PÚBLICO



56. Esquema del perfil del usuario del espacio público. Elaboración propia con datos de los cuestionarios y entrevistas.

Si revisamos los datos demográficos del fraccionamiento, los habitantes que predominan en la localidad de Hacienda Santa Fe (dentro de la cual se encuentra el Fraccionamiento del mismo nombre) son niños de entre 0 y 14 años siendo un total de 34,622 niños (INEGI, 2015) lo que representa el 40% de la población total de la localidad que incluye los fraccionamiento de Hacienda Santa Fe, Las Luces Chulavista, Los Alcatraces, Lomas del Mirador, Valle de Tejeda, Villa fontana aqua, Las Luces, Geovillas de la arbolada y Jardines de la Hacienda. Con 28,626 habitantes el segundo grupo mayoritario de la localidad son adultos de entre los 30 y los 59 años.

CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN	
POBLACIÓN	TOTAL
DE 0 A 14 AÑOS	34,622
DE 15 A 29 AÑOS	21,870
DE 30 A 59 AÑOS	28,626
DE 60 Y MÁS AÑOS	1,644
CON DISCAPACIDAD	1,355



57. Características etarias de la población de la localidad de Hacienda Santa Fe. Elaboración propia con datos del INEGI (2015).

Estos datos de alguna manera coinciden con lo que se observó en el uso del espacio público durante el día, donde la mayoría son niños y niñas así como mujeres madres de familia. Cabe destacar que en general pareciera que habitan familias jóvenes ya que solo 1,644 de habitantes en todo el polígono que comprende la localidad de Hacienda Santa Fe son adultos mayores.

Esto representa que los problemas de degradación del espacio público y sus consecuencias afectan principalmente a mujeres madres de familia y niños; ya que estos últimos representan el 40% de la población total de la zona estudiada.



58. Principales usuarios del espacio público. Elaboración propia con datos de INEGI (2015), cuestionarios y entrevistas.

Aterrizando estos datos en términos de participación, cabe destacar que de acuerdo con lo observado, en los consejos sociales de la Zona Valle la representación de mujeres está bien equilibrada. Sin embargo, la participación por medio de los consejos sociales además de ser representativa; se encuentra limitada a gestiones de servicios, exposición de demandas y solicitudes, actividades de mantenimiento de espacios públicos.

Por su parte, como mecanismo de participación para los niños existe el cabildo infantil que también es representativo. Para participar hay que inscribirse a través de una convocatoria, en la que se invita a una cantidad limitada de niños y niñas a “tomar el papel de regidor infantil y presentar propuestas al presidente”. Sin embargo, no se encontró información que revele que este mecanismo haya sido efectivo. Es decir, se realiza la sesión donde se escuchan las propuestas de los niños, pero no se encontró evidencia de una acción o proyecto tangible o vinculante que haya surgido de esta participación infantil más allá de cuestiones que el propio

gobierno ya realiza como lo son actividades de concientización o de atención de servicios municipales.

También es importante destacar algunos esfuerzos del gobierno para involucrar a los niños al momento de intervenir espacios públicos haciéndolos partícipes del diseño o de la propia intervención a través de murales participativos. Sin embargo también hay que señalar que estos son proyectos previamente definidos y con un recurso etiquetado.

Lo anterior revela que si bien las mujeres así como las niñas y los niños son los principales afectados por las condiciones de los espacios públicos en los fraccionamientos al ser sus principales usuarios. Su participación, de acuerdo con lo observado, aún no logra trascender e influir en la toma de decisiones de acciones y proyectos que permitan transformar permanentemente la realidad de su entorno. Es decir, su participación aún se encuentra limitada.

Discusión teórico – empírica

Poder hablar de una ciudad hecha por su gente representa de acuerdo con Saskia Sassen que la ciudad debería ser el espacio en el que las personas “los sin poder” puedan hacer una historia (Sassen, 2016). En este sentido Jacobs defiende el hecho de que las ciudades tienen la capacidad de proveer algo para todos, sólo porque, y sólo cuando, son creadas por todos (Jacobs, 1961). Por su parte Borja y Muxi destacan que un espacio público debe garantizar en términos de igualdad la apropiación por parte de diferentes colectivos sociales y culturales, de género y de edad (Borja & Muxi, 2000).

Ante las condiciones de degradación del espacio público del Fracc. Hacienda Santa Fe y toda la Zona Valle; considerando que la mayoría de los usuarios del espacio público son niños y mujeres, el municipio de Tlajomulco desde su agenda de participación ciudadana no está garantizando en términos de igualdad la apropiación del espacio público por parte de esta población. Estos grupos permanecen sin poder para incidir en el mejoramiento de las condiciones de su entorno. Además de que la ciudad no tiene la capacidad de satisfacer sus

necesidades, al desconocer con claridad las demandas y anhelos de estos grupos, ya que como ya se mencionó, la participación de ambos termina siendo representativa y limitada. En este sentido la realidad en Tlajomulco dista mucho de lo que se propone en la teoría.

Proposición 3

Los principales usuarios del espacio público en el área de estudio son niños, niñas y mujeres de edad adulta y su participación en asuntos de interés público es representativa y limitada a ciertas cuestiones. Es necesario fortalecer los mecanismos de participación para que esta sea significativa principalmente para los usuarios de los espacios públicos, manteniendo canales de comunicación directos y permanentes; involucrando a los principales usuarios del espacio público en procesos previos a la toma de decisiones, otorgándoles el poder de incidir en ellas. De esta manera se contará con capacidades suficientes para mejorar las condiciones tanto físicas como sociales del entorno, para así construir una ciudad hecha por y para todos.

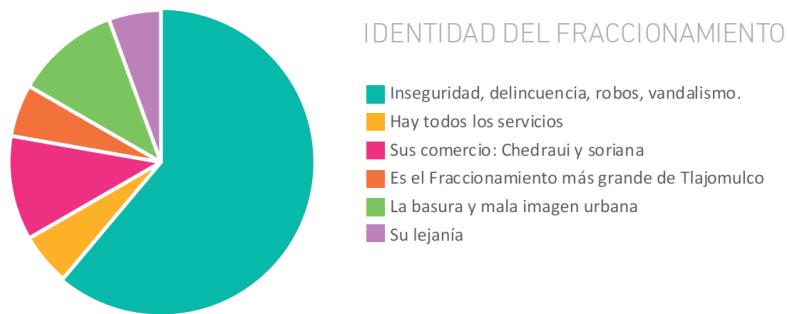
La organización emergente ante problemas vitales

La inseguridad es uno de los principales problemas con el que día a día se enfrentan los habitantes de los fraccionamientos de la zona valle del municipio de Tlajomulco. En este apartado se revisarán las diferentes dimensiones del problema de inseguridad en los fraccionamientos, pero principalmente se abordará un fenómeno que emerge de esta situación: la organización vecinal. Se expondrán algunos casos de iniciativas ciudadanas y organizaciones vecinales que han surgido como respuesta a situaciones de conflicto que durante años han estado presentes en este contexto periurbano.



59. Reunión de encargados de cuadra. Fotografía Tania Chávez

La inseguridad es para las y los habitantes de este contexto lo que lo identifica a sus fraccionamientos “esta zona es conocida por ser la más insegura” respondió una de las vecinas entrevistada del fraccionamiento Hacienda Santa Fe.



60. Resultados sobre la percepción de la identidad del fraccionamiento.
Elaboración propia con resultados de los cuestionarios.

Los primeros acercamientos con ciudadanos se realizaron a través de cuestionarios breves en donde se buscaba conocer cuáles eran las principales problemáticas y necesidades de las y los habitantes de los fraccionamientos. En ambas preguntas la respuesta coincide; el principal problema que reconocen los vecinos tiene que ver con las actividades delictivas, la drogadicción, el vandalismo, los robos y algunos mencionaron el grafiti. Mientras que sus necesidades son seguridad, vigilancia y presencia de elementos de la policía en sus clúster o etapas.



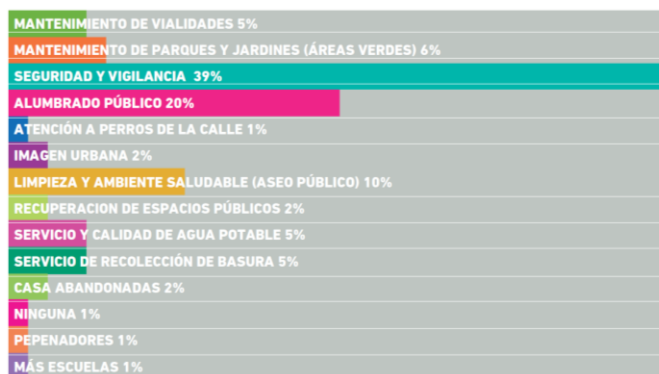
61. Problemáticas y necesidades de los habitantes de los Fraccionamientos de Tlajomulco. Elaboración propia con resultados de los cuestionarios.

Durante un transecto realizado en una de las avenidas del fraccionamiento santa fe se conversó con los vecinos y se preguntó a los vecinos: ¿Qué te gusta y que no te gusta de tu fraccionamiento? Como se observa en la siguiente gráfica, la inseguridad es la respuesta principal a esta segunda pregunta; donde las respuestas principales giraron en torno a “la inseguridad”, “que vendan droga”, “la delincuencia” “el vandalismo”, otros mencionaron también “las casas abandonadas” y “la violencia”.

CAMINATA VECINAL							
Fracc. Hacienda Santa Fe - 06 de Mayo del 2019 - 6:00pm Ruta: Blvrd Nuevo México y parte de Av Colón							
	MOVILIDAD	INSEGURIDAD	CONTAMINACIÓN	EQUIPAMIENTO	SERVICIOS PÚBLICOS	COMUNITARIO S	OTROS
NO ME GUSTA	Falta de transporte	Inseguridad comerciantes	Mucha basura en la calle	Juegos deteriorados en chivabarrio	Falta de agua	No hay unión	Peligro de tanque de gas en negocios
	Deficit de transporte en la madrugada	Vandalismo	Animales muertos	Falta centro de salud	Servicios públicos	Personas antipaticas	
	Falta de transporte	Inseguridad	Basura	Juegos deteriorados en chivabarrio	Falta Alumbrado	No tienen sentido las bardas	
	Falta de transporte y señalamientos	Falta seguridad	Gente sucia		Falta iluminación		
	Transporte	Inseguridad	Calles sucias		Lamparas apagadas constantemente		
		Inseguridad	Queman muchas cosas		Falta de alumbrado		
		Inseguridad	Basura		Falta iluminación		
		Inseguridad	Graffiti		Alumbrado público		
		Inseguridad	Graffiti en los colores de indajo (nuevo méxico color rojo)		Mal servicio de seguridad pública		
		Inseguridad	Faltan arboles		Falta de alumbrado		
		Vandalismo	Limpieza de boca		Falta de alumbrado		
		Casas abandonadas	Faltan arboles		Falta de rencarpetamiento		
		Que vendan droga	Basura en las calles		Servicio de aseo público		
		Inseguridad en la noche			Agua		
		Rateros			Educación		
		Violencia					
		Inseguridad					
		Vandalismo					
		Vagos e inseguridad					
		Inseguridad					
	Delincuencia						
	Perros sueltos						

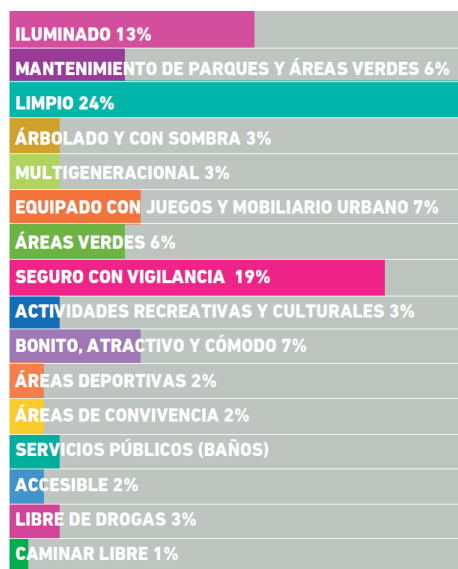
62. Resultados del ejercicio de participación realizado durante el transecto.

En una de las dinámicas participativas y en los cuestionarios se preguntó: ¿Cuáles son las prioridades para tu fraccionamiento?; la respuesta principal recae nuevamente en el tema de la inseguridad; los vecinos de alguna manera exigen “vigilancia”, “seguridad”, “enviar más veces a patrullas” para sus fraccionamientos.



63. Resultado de la dinámica participativa para definir prioridades. Elaboración propia con resultados de los cuestionarios.

Lo mismo sucedió cuando se preguntaron las características que debería de tener un espacio público de calidad, donde después de la limpieza la segunda respuesta más mencionada fue “seguridad y vigilancia”. En total se contabilizaron alrededor de 168 respuestas (en las diferentes etapas de la investigación) relacionadas con la inseguridad.



64. Características de un espacio público de calidad. Elaboración propia con resultados de los cuestionarios.

Además, durante charlas informales los vecinos expresaron su miedo a salir por las noches; “hay lugares muy oscuros como la puertita” (VC21), refiriéndose a una puerta conocida como la “puertita del terror” que se utiliza para conectar el fraccionamiento con otras colonias y que por sus condiciones ha provocado conflictos fuertes de inseguridad para la comunidad como asaltos e incluso se mencionaron violaciones. También, se encontró una tendencia a relacionar la inseguridad con la calidad de la iluminación. Como se puede ver en las gráficas anteriores, tanto la inseguridad como el alumbrado público representan las prioridades para los vecinos de los fraccionamientos. Las siguientes imágenes evidencian la problemática.



65. Puertita, calle sin iluminación y vivienda abandonada. Fotografía Tania Chávez.

No obstante, este problema de alguna manera ha obligado a los vecinos a implementar acciones que requieren de organización y comunicación vecinal. Durante este proceso logramos identificar cuatro casos muy significativos de modelos de organización y comunicación vecinal que emergen por la necesidad de mantenerse alertas ante situaciones de riesgo ocasionadas por problema de inseguridad.

Uno de los modelos de organización y comunicación más comunes sucede a través de grupos creados en plataformas digitales como WhatsApp y Facebook. En el caso particular de los fraccionamientos encontramos que; en algunos clústers de Santa Fe y otros fraccionamientos del municipio se creó una figura de encargados por cuadra que fungen de alguna manera como enlaces de comunican entre sus vecinos directos y el resto de los encargados de cuadra de su clúster o fraccionamiento. Por medio de WhatsApp los vecinos se comunican exponen sus quejas, pero de acuerdo con una de las vecinas entrevistadas; por este medio se avisan si ven a alguien extraño para mantenerse alertas.

“Hay un grupo de WhatsApp del clúster y ahí ponen las quejas de que hacen falta topes, de que mucha inseguridad en la puertita del extra, eso es lo que ponen ahí, las quejas; y sobre todo que cuando ven algo alguna persona algún hombre pues que no es muy reconocido por aquí, para estar todos alertas”. (V2_C21)

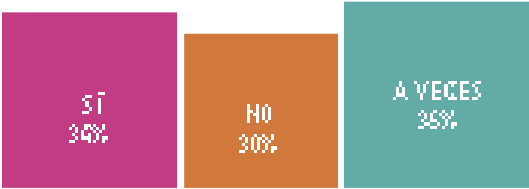
Otro caso ejemplar son un grupo de vecinos de otro clúster en santa fe que a través de eventos comunitarios recaudaron fondos para comprar sus propias cámaras de seguridad y mantener su clúster vigilando por ellos mismo (VC20), estos vecinos tienen a su vez el mismo sistema de comunicación a través de WhatsApp con encargados de cuadra.

Un ejemplo más, son las vecinas que utilizan silbatos como señal de alarma. De esta manera se avisan cuando algo está sucediendo o como los mismos vecinos los mencionan por lo menos les ayudan a “espantar a los delincuentes”.

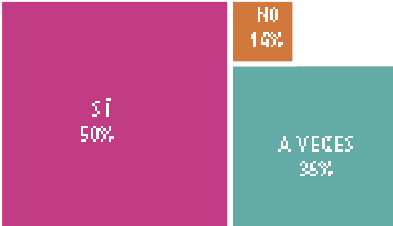
Por último, encontramos otro ejemplo de organización vecinal que emerge del tema de la inseguridad relacionado con la ocupación ilegal de vivienda. Algunos vecinos se han organizado para sacar a los ocupantes o “malandros”, como ellas los llaman; también ha evitado que “se metan” y ocupen las viviendas de su clúster. Estos vecinos se encuentran alertas y en comunicación constante con su consejero social; en cuanto ven una situación de este tipo la reportan, utilizando como canal de comunicación principalmente a los propios funcionarios públicos con los que algunas veces han tenido contacto porque dicen “la policía no nos hace caso”

(VC11). Este grupo de vecinos ha logrado impedir en muchas ocasiones la invasión de viviendas, pero también cuentan que los han amenazado; y que además han ocurrido homicidios y riñas entre los “maleantes”. Cuando esto sucede, dice una de las vecinas que, a las personas les da miedo reportar y “es cuando se aprovechan y se meten” (VC11).

A pesar de que existen estas muestras de organización encontramos que la organización pareciera ser temporal, y que surge ante problemas que representan un riesgo a la seguridad y pocas veces trasciende y se mantiene. Los resultados de los cuestionarios muestran que solo el 34% de los vecinos encuestados, entre ellos consejeros sociales, respondieron que en su comunidad si se organizan para realizar actividades comunitarias. Sin embargo, el 50% de ellos afirmaron que si participa en dichas actividades las cuales encontramos que son principalmente actividades de limpieza y mantenimiento de sus áreas verdes.



66. Organización de actividades comunitarias. Elaboración propia.



67. Participación en actividades comunitarias. Elaboración propia.



68. Tipo de actividades comunitarias. Elaboración propia.

Sobre esto un académico durante la entrevista conceptualizó a la participación como algo vital, con esto se refiere a la reacción que tiene un grupo de vecinos ante un conflicto o una amenaza. “De aquí que llega la autoridad o esa instancia de participación ciudadana llamada institución, yo tengo que generar una participación ciudadana de supervivencia. Es decir, me tengo que organizar con mi vecino de a lado para resolver temas muchísimo más inmediatos como la basura, una inundación o si hay un accidente o robo, lo que quiera que suceda que a mí me implique más urgencia por que está implicada mi propia integridad o la de mi familia. Creo que eso te genera una participación vital y esa participación vital surge casi casi instintivamente” señaló el académico. También agregó, citando a Kropotkin en su libro: “La ayuda mutua”, que el ser humano instintivamente trabaja en colectividad para sobrevivir. “Lo traemos en el instinto somos una especie gregaria y nuestro cuerpo nos pide organizarnos con otros para poder sacar adelante los problemas diarios” (A1).

Por lo tanto, podemos concluir que la organización vecinal es detonada principalmente de forma reactiva, es decir parece surgir de forma temporal ante situaciones de riesgo o conflicto relacionadas con temas de inseguridad, que a su vez se relacionan con las condiciones de degradación del espacio y la falta de iluminación en los espacios públicos. Sin embargo, no se encontró evidencia de que estos grupos permanezcan para realizar otro tipo de actividades comunitarias o por lo menos no por completo ya que solo se identificaron dos iniciativas ciudadanas que intervienen y actúan con actividades y talleres en sus espacios públicos. Todo esto parece confirmar que la gente participa y se organiza ante situaciones de riesgo, pero no siempre esta gente se organiza para realizar otro tipo de actividades para su comunidad. Por lo que esto refuerza el argumento del primer hallazgo: para los ciudadanos participar tiene que ver principalmente con organizarse para realizar acciones de incidencia directa y tangible dentro de su comunidad, y no existe claridad con respecto a las posibilidades de participar para incidir en la toma de decisiones de gobierno.



69. Limpieza comunitaria de espacio público en Tlajomulco. Fotografía Joel Nuño.

Discusión teórico-empírica

La reacción de la población ante conflictos y problemas vitales es un fenómeno que Kropotkin describe como apoyo mutuo y Ostrom como acción colectiva, ambos enfoques apuestan por el bienestar común. Este último representa la acción conjunta que persigue un interés común, desarrollando prácticas de movilización concretas (Ostrom, Poteete, & Janssen, 2012). En el caso de los fraccionamientos de Tlajomulco la movilización se genera a través de un fenómeno de organización emergente o reactiva.

Este fenómeno de organización es conceptualizado por Peter Oakley (1991) como una de las interpretaciones de la participación. El autor consideraba que la participación como organización podía ser concebida externamente o esta podría emerger y estructurarse como resultado de un proceso de participación, (Oakley, 1991). En este caso, la organización emerge como una reacción ante problemas vitales pero no logra estructurarse y permanecer, el alcance de las acciones reactivas atiende únicamente problemas vitales. Sin embargo, mantiene a las comunidades distantes, a pesar de la comunicación existente a través de

herramientas digitales como WhatsApp; y esto no permite la consolidación de organizaciones comunitarias.

Las acciones de la comunidad son inmediatas y reactivas; por lo que tienen un impacto temporal que no otorga un beneficio permanente en este contexto urbano y por ende en la calidad de vida de sus habitantes.

Ante esta realidad, Patsy Healey (1997) propone el modelo de planeación colaborativa para permitir que las comunidades se puedan organizar para mejorar la calidad de sus espacios. De acuerdo con Gallent (2013) los enfoques de planificación colaborativa se basan en la premisa de que diversas partes interesadas se unan para dialogar y cooperar, el autor menciona que quienes participan en el diálogo construyen un sentido de identidad duradero, que permite mantener la integridad de las estructuras colaborativas.

Proposición

En espacios donde los conflictos y problemas vitales siempre están presentes pueden surgir fenómenos de participación vital y organización emergente. Por lo tanto, se deben de crear mecanismos que permitan la permanencia y continuidad de estos grupos organizados y de sus acciones colectivas. Estos mecanismos deben de fortalecer los vínculos comunitarios existentes; acercar y mantener unida a la comunidad a través del diálogo y bajo principios de cooperación, para de esta manera consolidar los esquemas de participación y organización; y en consecuencia mejorar las condiciones del espacio público.

Factores que desencadenan desconfianza y apatía en la comunidad.

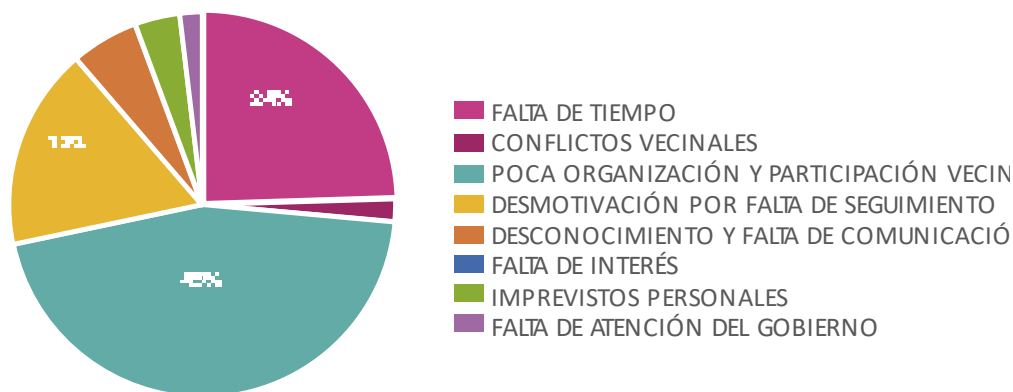
En este apartado se exponen algunas situaciones que han desencadenado desconfianza y apatía dentro de la comunidad y de la comunidad hacia el gobierno. La falta de atención a las demandas ciudadanas, la falta de seguimiento a proyectos y solicitudes, los problemas de inseguridad y el miedo que esto genera en la

comunidad son algunas de ellas. Así mismo, se muestran las consecuencias de la influencia de la desconfianza y apatía en las comunidades inmersas en los fraccionamientos.

Durante casi 20 años las y los habitantes de estos conjuntos habitacionales se han enfrentado a problemas de provisión y calidad de servicios públicos, han vivido alejados de sus centros de trabajo y han batallado con el transporte público. Las escuelas y equipamientos básicos para algunos clúster o etapas siguen siendo de difícil acceso. La inseguridad es uno de los problemas que sigue vigente; y la falta de iluminación es tan constante como la ocupación ilegal de vivienda. Todos estos problemas expuestos a lo largo de este trabajo detonaron apatía y desconfianza o como ellos mismo los mencionan: “falta de credibilidad” hacia el gobierno.

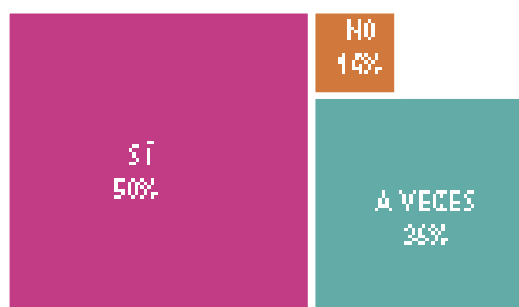
Los vecinos de los fraccionamientos en múltiples ocasiones expresaron la necesidad urgente de brindar atención oportuna a las demandas ciudadanas por parte del gobierno para de esta manera superar la apatía que afecta a muchos de los ciudadanos de la zona. Uno de los vecinos en una reunión entre ciudadanos y funcionarios públicos mencionó: “es necesario que se resuelvan nuestras necesidades y demandas para superar la apatía”. Por su parte los consejeros sociales también expresaron que para recuperar la credibilidad del gobierno eran necesarias respuestas oportunas; “dar seguimiento a los oficios presentados...” ya que su principal demanda es la falta de seguimiento a las solicitudes y oficios que ellos como representantes vecinales se encargan de entregar al gobierno. Su preocupación se encuentra en que estas solicitudes no siempre son atendidas o no se les da una respuesta o justificación de la razón por la que su solicitud no podría proceder⁶. Los resultados de las encuestas a consejeros sociales revelaron que el 17% encuentran la falta de seguimiento como una de las principales limitantes o dificultades para seguir participando; “así uno pierde la motivación y el gobierno pierde credibilidad” mencionó uno de los vecinos durante el acercamiento para realizar el trabajo de campo.

⁶ Cabe señalar que a pesar de que existe una aplicación digital llamada Tlajoapp las demandas muchas de las demandas ciudadanas continúan realizándose por medio de oficios y solicitudes principalmente a través de los coordinadores sociales.



70. Limitantes y dificultades para la participación vecinal. Elaboración propia.

La gente que no participa se le acusa de apática, pero si exploramos a fondo podemos encontrar que existe interés por participar; el 50% de los ciudadanos entrevistados demostraron interés por participar en actividades comunitarias y solo el 14% manifiestan desinterés. Sin embargo, como ya se mencionó; pareciera que la falta de seguimiento por parte del gobierno ha generado tanta desconfianza en sus procesos que se han desmotivado. Aunque el fraccionamiento Hacienda Santa Fe es considerado el fraccionamiento más consolidado en toda la zona valle, persisten en la zona problemas que han surgido durante los casi 20 años que tienen de vida estos conjuntos habitacionales.



71. Participación en actividades comunitarias. Elaboración propia.

Los propios vecinos reconocen su apatía y su desmotivación como una limitante para mejorar su entorno, pero el problema es mucho más complejo; “estamos impulsando la convivencia entre los vecinos para superar la apatía, pero también percibimos que hay miedo por la inseguridad que se vive en los espacios públicos” dijo una vecina en una de las mesas de trabajo con funcionarios públicos. Esta información revela una estrecha relación entre la desconfianza hacia el gobierno y

la apatía de las y los ciudadanos, ya que surgen una a raíz de la otra. Sin embargo, la desconfianza va más allá de un tema institucional; la desconfianza crece también dentro de la comunidad debido al incremento de los problemas de inseguridad en la zona.

La información presentada revela una relación directa entre la apatía ciudadana y la desconfianza en el gobierno; principalmente por la falta de seguimiento a sus solicitudes y demandas. Es decir, existe una evidente ausencia de atención oportuna y eficiente por parte las autoridades gubernamentales para ofrecer soluciones a los problemas que durante años han lastimado a estos fraccionamientos. Si a esto le sumamos la desconfianza que prevalece por los problemas de inseguridad en la zona; sucede un fenómeno completamente contrario al presentado en el hallazgo anterior. Esto quiere decir que si bien el problema de la inseguridad ocasiona una reacción que lleva a la comunidad a organizarse; existen también casos contrarios en los que la desconfianza y el miedo desmotivan a la población generando apatía, lo cual puede convertirse en uno de los principales retos para cumplir con los objetivos de este trabajo.

Discusión

La desconfianza así como la desmotivación de los ciudadanos a participar es de acuerdo con Luis F. Aguilar (2006) uno de los problemas que sufre el estado social en términos de legitimidad valorativa y política.

Ante los problemas para la gestión urbana dentro de los fraccionamientos de Tlajomulco, el gobierno encontró en la agenda de participación ciudadana un camino. Sin embargo, su capacidad para atender los problemas y demandas ciudadanas aún se encuentra limitada y esto ha generado un fenómeno de desconfianza y apatía dentro de las comunidades.

Peralta, Senties y Cerdán (2012) señalan que la apatía no es generalizada, si no que más bien existen diferentes niveles de pasividad y de participación. Para ellos la apatía es el resultado de varios factores que agobian a la ciudadanía. El primer factor es justamente el desencanto o la decepción hacia asuntos públicos colectivos,

causado entre otras razones por las promesas incumplidas del gobierno provocando una falta de credibilidad, tal como sucede en los fraccionamientos de Tlajomulco. El segundo factor tiene que ver con la baja calidad del tejido social (el desconocimiento entre vecinos); el tercero es un desconocimiento generalizado de los derechos ciudadanos; el cuarto es el desconocimiento sobre la gestión de asuntos públicos (no saben dónde y cómo tramitar servicios públicos) y el quinto tiene que ver con el agobio por los problemas de la vida cotidiana; en donde “la falta de recursos económicos y de tiempo suficientes les pone trabas para pensar en los asuntos y problemas de la colectividad” otro fenómeno también evidenciado en los fraccionamientos de la zona de estudio. Los autores destacan que a pesar de esto, existen en las comunidades valores, motivaciones e ideas que pueden desarrollar procesos de participación. Sin embargo, están en espera de un poco de capacitación y apoyo externo; por lo que para aprovechar este potencial proponen crear espacios innovadores de formación en la acción para de esta manera apoyar en el desarrollo de procesos organizativos que permitan en el corto o mediano plazo la autogestión y la autoformación en la comunidad.

En este sentido, Gallent (2013) propone el concepto de “bridging” o creación de puentes para fortalecer la conexión entre las comunidades y los actores políticos. Estos puentes sirven para cruzar las divisiones sociales y políticas y generar reciprocidades que son fundamentales para lograr los objetivos de planificación colaborativa (Puntnam, 2000 en Gallent, 2013). El autor considera que el principal reto se encuentra en lograr que exista una conexión efectiva entre los grupos comunitarios (capacidad interna) y los actores externos (conectividad externa). Teniendo en cuenta que existe un diálogo limitado entre los grupos comunitarios y el gobierno local; el autor enfatiza la necesidad de mantener un diálogo abierto para así acumular confianza (Gallent, 2013), es decir mantener una buena comunicación. Citando a Selman señala que los planificadores han estado en el negocio de defender decisiones ya tomadas durante mucho tiempo (Selman, 2000), por lo que apuesta a que los intermediarios permitan alcanzar el objetivo de ser un puente que fortalezca los vínculos de colaboración entre sociedad, actores externos y de gobierno.

Leonie Sandercock (1998) coincide con esta visión. Considera que para generar propuestas que permitan dar solución a los problemas multidimensionales de la ciudad es importante; valorar el conocimiento del contexto, la experiencia de sus habitantes y su relación con su entorno. Para esto es necesaria una relación cercana de confianza y de aprendizaje social que dé pie a generar un sentido de corresponsabilidad y permita una colaboración o “partnership” (Sandercock, 1998) entre sociedad y gobierno.

Proposición:

La desconfianza y la apatía son fenómenos desencadenados por los diversos problemas que prevalecen y agobian a las comunidades y la incapacidad del gobierno para enfrentarlos de forma eficiente y oportuna. Esto representa que la estructura de participación ciudadana vigente no garantiza una gestión eficiente del territorio debido a que no se está generando un “puente” entre sociedad y gobierno por lo tanto en la actualidad los vínculos de colaboración son débiles. De aquí la importancia de crear puentes que fortalezcan estos vínculos; promoviendo el diálogo, la confianza, el aprendizaje social y la formación de las comunidades para la organización a través de la acción y la práctica.

Nodos de apropiación vecinal en el espacio público

Hemos visto dos fenómenos contrarios en los temas anteriores la organización reactiva y la apatía ambos ocasionados principalmente por problemas de inseguridad y en gran medida por la capacidad limitada del gobierno para brindar atención a problemáticas de los fraccionamientos. Sin embargo, se pudo encontrar otro fenómeno en las comunidades de los fraccionamientos que motiva a algunos vecinos a apropiarse de sus espacios públicos el cual se encuentra estrechamente relacionado con el problema central de esta investigación: la sobreoferta y la degradación ocasionada por la subutilización del espacio público. Durante el trabajo de campo se identificaron algunas muestras de apropiación vecinal de los espacios

públicos y parques vecinales que se ubican de forma dispersa en el territorio estudiado, pero lo más relevante es que se identificó la motivación, aquello que moviliza a los habitantes de los fraccionamientos a tomar la decisión de intervenir, limpiar, activar y apropiarse de sus espacios.

Si bien, la mayoría de los espacios públicos observados cuentan con un par de porterías o un juego infantil que por sus condiciones pareciera tener los mismos años que el fraccionamiento, fuera de esto la mayoría de los espacios como ya se mencionó son grandes extensiones de terreno árido y desolado. Sin embargo, algunos de estos espacios muestran símbolos de apropiación vecinal a través de diferentes intervenciones.



72. Juegos infantiles sobre terreno degradado que corresponde a el área verde del Clúster 36

73. Espacio público árido y desolado. Sin muestras de apropiación vecinal. Fotografías: Tania Chávez

Los vecinos del clúster 12 del fraccionamiento Hacienda Santa Fe, con llantas y pintura naranja intervinieron su espacio, también colocaron señalética, un bote de basura y un mural. En otros espacios también se encontraron neumáticos con árboles distribuidos en todo el terreno; en definitiva, los neumáticos son un elemento muy utilizado por los vecinos de los fraccionamientos para la apropiación de sus espacios públicos. Sin embargo, aunque el espacio muestra que existe un sentido comunitario de pertenencia, la calidad del espacio no alcanza a brindar una vocación clara.



74. Apropiación vecinal de espacio público en el Clúster 12. Fotografía: Tania Chávez



75. Grandes terrenos desolados con neumáticos como muestra de apropiación vecinal. Fotografía: Tania Chávez

Por otra parte, en algunos espacios se encontraron imágenes religiosas, tanto en nichos construidos por los mismos vecinos como en murales de arte urbano; la mayoría de los espacios en torno a estas imágenes forman pequeños nodos verdes y limpios. Y en uno de ellos se pudo observar a un grupo de vecinos rezando alrededor de las 6 de la tarde.



76. Diferentes muestras de apropiación en el espacio público. Fotografías: Tania Chávez.

Los nodos verdes también se hacen presentes en diferentes espacios de los fraccionamientos, donde pareciera que algún vecino se encarga de mantener limpio y verde el espacio que se encuentra frente a su vivienda. En algunos espacios se puede apreciar el contraste entre la aridez y el descuido de los espacios y los pequeños nodos de apropiación y cuidado vecinal. Por ejemplo, en la etapa 11 del fraccionamiento Santa Fe encontramos un pequeño huerto.



77. Huerto etapa 11 Santa Fe / Área verde en Clúster 28. Fotografías: Tania Chávez.



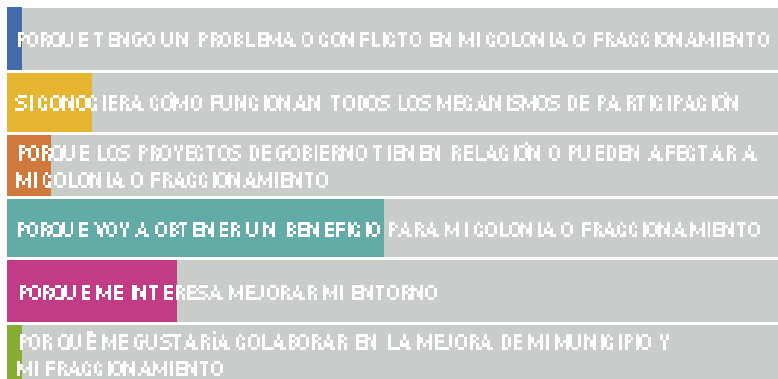
78. Contraste entre la aridez de un espacio y los nodos verdes de apropiación vecinal. Fotografías: Tania Chávez.

Por su parte, existen algunas iniciativas y organizaciones ciudadanas, una de ellas se encuentra en el clúster 1; donde los vecinos transformaron una vivienda abandonada en una biblioteca comunitaria. Y la otra que se encontró fue dentro del clúster 11 en una terraza que se realizó a través de gestiones vecinales y que ahora es un espacio programado y gestionado por los propios vecinos con talleres, clases de baile, activación física, box y fútbol para niños.



79. Sala de lectura en Clúster 1 y equipo de fútbol del clúster 11.
Fotografías de Teresita Flores y Tania Chávez

Sobre estas diferentes formas de apropiación vecinal del espacio público encontramos un elemento en común: la mayoría de las personas que pudieron ser encuestadas respondieron que lo que las motiva a participar y a realizar actividades (de limpieza, culturales, religiosas, etc) en su comunidad era debido a una razón un tanto evidente: a todos les interesa mejorar su entorno, saben que haciéndolo obtendrán un beneficio para su comunidad. Además, se logró identificar que los principales promotores de estas actividades son propietarios de vivienda en algunos casos arrendadores; todos ellos buscan obtener un beneficio comunitario y contribuir de alguna manera en mantener su espacio *limpio, bonito y bien cuidado* (Encuestas y conversaciones con vecinos).



80. Motivaciones de los vecinos para participar. Elaboración propia.

Conclusión.

En conclusión, la apropiación vecinal del espacio público en la zona se identifica principalmente por el mantenimiento de áreas verdes. Se observó el uso constante de neumáticos para delimitar áreas y crear jardineras, y la abundancia de imágenes religiosas en pequeños nodos verdes como las principales muestras de apropiación. Es evidente la voluntad de las y los vecinos de los fraccionamientos para mantener sus espacios públicos en buen estado y aunque son pocas, existen iniciativas ciudadanas que fomentan la programación del espacio público. La motivación principal para llevar a cabo estas acciones es simple: estas personas habitan, transitan y conviven a diario con estos espacios por lo tanto hay un legítimo interés por mejorar su entorno, y de alguna manera condicionan su participación en actividades que les permitan obtener un beneficio directo y tangible para su comunidad y para su entorno inmediato.



81. Terraza autogestionada por vecinos; Etapa 11, Fracc. Hacienda Santa Fe. Fotografía: Tania Chávez.

Discusión

Toda participación de acuerdo con Merino (1995) ocurre en un tiempo y lugar determinado, es decir, se ubica en un contexto social, económico, político y cultural que le da sentido y orientación a la acción, dependiendo de los intereses de las personas y actores involucrados. Ante las condiciones espaciales de los fraccionamientos existe un interés vigente de recuperar las áreas de cesión (ahora predios municipales) en desuso. Esta realidad motiva a algunos ciudadanos a

movilizarse y emerge lo que Merino (1995) señala como una voluntad personal de influir en la sociedad. Cuando individualmente toma la decisión de involucrarse en una acción de la que se obtendrá un bien común tanto para el individuo como para la sociedad, estamos hablando que se convierte en una acción colectiva (Ostrom, Poteete, & Janssen, 2012).

La motivación que tienen los habitantes de los fraccionamientos los mueve individualmente hacia una acción colectiva que se refleja en el interés legítimo de involucrarse en la causa (Merino, 1995), que en este caso la causa es mantener vivos, verdes y en buen estado los espacios públicos de su entorno inmediato a través de intervenciones ya sean físicas o simbólicas. A esto Merino le llama una participación verdadera ya que implica una acción individual que se produce como un acto de voluntad a favor de una acción colectiva. (Merino, 1995). Sin embargo, es evidente que los habitantes de los fraccionamientos condicionan su participación en actividades que si bien tienen como fin un beneficio común, les pueden brindar un beneficio directo que se visibiliza de manera inmediata en su entorno. No obstante, la intervención que realizan tiene un beneficio directo o indirecto para la comunidad. Es por esto por lo que en términos de Ostrom y Merino las muestras de apropiación de los vecinos en los fraccionamientos representan una acción colectiva.

Proposición:

Los habitantes de los fraccionamientos condicionan su participación a acciones tangibles con incidencia directa en las condiciones físicas y sociales de su entorno. En fraccionamientos con características similares a las de Hacienda Santa Fe, siempre está presente una motivación para mejorar el entorno y de obtener a través de la participación un beneficio para su comunidad. Esta se encuentra visible en pequeños nodos aislados. Por lo tanto, es importante identificar dónde se encuentran estos nodos para partir de ahí, buscar conectarlos y detonar fenómenos de acción colectiva que contagien de motivación a otros vecinos y a otras comunidades. Es decir, basta con identificar acciones individuales para encontrar voluntad para participar.

PARTE 3: INSTITUCIONAL

Límites institucionales para el mejoramiento de los espacios públicos en los fraccionamientos

El gobierno de Tlajomulco después de 20 años del inicio de su transformación territorial y después de 10 años de implementar por primera vez una agenda de participación ciudadana; continúa adoleciendo de problemas económicos, culturales, sociales y ambientales. En este último apartado se presentan las limitantes encontradas con las que se enfrentan las instituciones locales para alcanzar el objetivo de recuperar y mejorar las condiciones de los espacios públicos. Estas limitantes se clasificaron en cinco categorías: Administrativas, legales, estructurales, espaciales y sociales.

- **Administrativos**
 - Recursos económicos y tiempos limitados
- **Legales:**
 - Fraccionamientos no entregados al municipio
- **Burocráticos / Estructurales**
 - Descoordinación interinstitucional
 - Falta de seguimiento
- **Espaciales o de configuración urbana:**
 - Sobre oferta de espacios públicos subutilizados o residuales
 - Desconectividad
 - Auto segregación / Individualismo
 - Vivienda abandonada
- **Sociales**
 - La diversidad de habitantes
 - La presencia del perfil del ocupante de vivienda
 - Los conflictos por la apropiación del espacio público
 - Comunicación limitada

Este listado busca reflejar los retos que, de acuerdo con lo estudiado, se enfrentan las instituciones de gobierno tanto en su agenda de participación y gobernanza como para mejorar las condiciones de los espacios públicos y la calidad de vida de sus habitantes.

La definición pragmática del uso y vocación de los espacios públicos

Si bien a partir de la implementación de la agenda de participación ciudadana con las acciones sociales del presupuesto participativo se ha logrado incidir de forma directa en diversos espacios públicos del municipio, y son acciones que surgen a partir de una solicitud ciudadana. Durante el trabajo de campo se reveló que el uso y vocaciones de los espacios públicos se define de forma pragmática, y deja fuera las necesidades, anhelos y aspiraciones de los usuarios y vecinos de los espacios.

El proceso para concursar por una acción social comienza con el lanzamiento de la convocatoria por parte del Consejo Municipal de Participación Ciudadana. Las bases de dicha convocatoria son las siguientes:

1. Los Consejos Sociales, así como los vecinos organizados y registrados en el Municipio, podrán presentar sus propuestas de acciones y/o proyectos sociales a ejecutarse durante el año 2020, desde la emisión de la Convocatoria hasta el día de finalización de la misma.
2. Las propuestas deberán:
 - a. Beneficiar al mayor número de habitantes posible de la delimitación territorial a aplicar, señalando su número aproximado de posibles beneficiados.
 - b. Ser acciones o proyectos viables a corto plazo.
 - c. Exponer la necesidad de la ejecución de la acción social.
 - d. Definir a grandes rasgos la obra o acción a ejecutar.

Para facilitar el diseño de la propuesta se les otorga un formato de propuesta que busca guiar al solicitante en la realización de su trámite.

Sobre lo anterior se encontró que si bien, son los ciudadanos quienes llenan la solicitud de acuerdo con sus necesidades; una vez transcurrido el proceso de asignación de obra a los contratistas se les entrega una frase que describe dicha necesidad. Por ejemplo, en las acciones sociales 2018 una de las solicitudes beneficiadas con el presupuesto fue: Rehabilitación de espacio público en el fraccionamiento Fresnos 2 (tercera etapa) en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco⁷.

Con esta frase el contratista ganador del concurso de obra deberá ejecutar la obra que le fue asignada. Sin embargo, la frase no expresa la vocación del espacio, ni muestra anhelos y necesidades de la comunidad para su espacio. De esta manera la vocación del espacio, considerando o no a la comunidad, es una decisión que toma el contratista.

En la siguiente imagen se muestra el formato de solicitud para llevar a cabo “acciones sociales” en el municipio:

⁷ Revisar: <https://transparencia.tlajomulco.gob.mx/noticias/conoce-las-acciones-sociales-del-presupuesto-participativo>



Coordinación General de Participación Ciudadana y Construcción de Comunidad

Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga 2018-2021

ACCIONES SOCIALES



El Consejo Social de: _____
con fundamento en lo previsto por los artículos 185, 186, 189, 192, 196, fracciones VI, VII, VIII, XI, y XIII del artículo 375, y demás relativos y aplicables del Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco; así como la convocatoria emitida por el Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, propone la siguiente acción social:

Señala el tema de la acción social.

- 1) Conservación del medio ambiente 2) Obras o servicios públicos 3) Equipamiento 4) Infraestructura urbana 5) Prevención del delito 6) Actividades recreativas 7) Deportivas 8) Culturales tradicionales 9) Fomento y promoción económica

Descripción breve del proyecto (qué se pretende realizar): _____

Lugar en donde se realizará (calle y ubicación): _____

Dicha acción beneficiará a: _____

Cantidad aproximada de beneficiarios: _____

Documentación que se anexa:

	Original	Copia
Proyecto	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Copia de INE	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comprobante de domicilio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fotografías (opcional)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Atentamente:

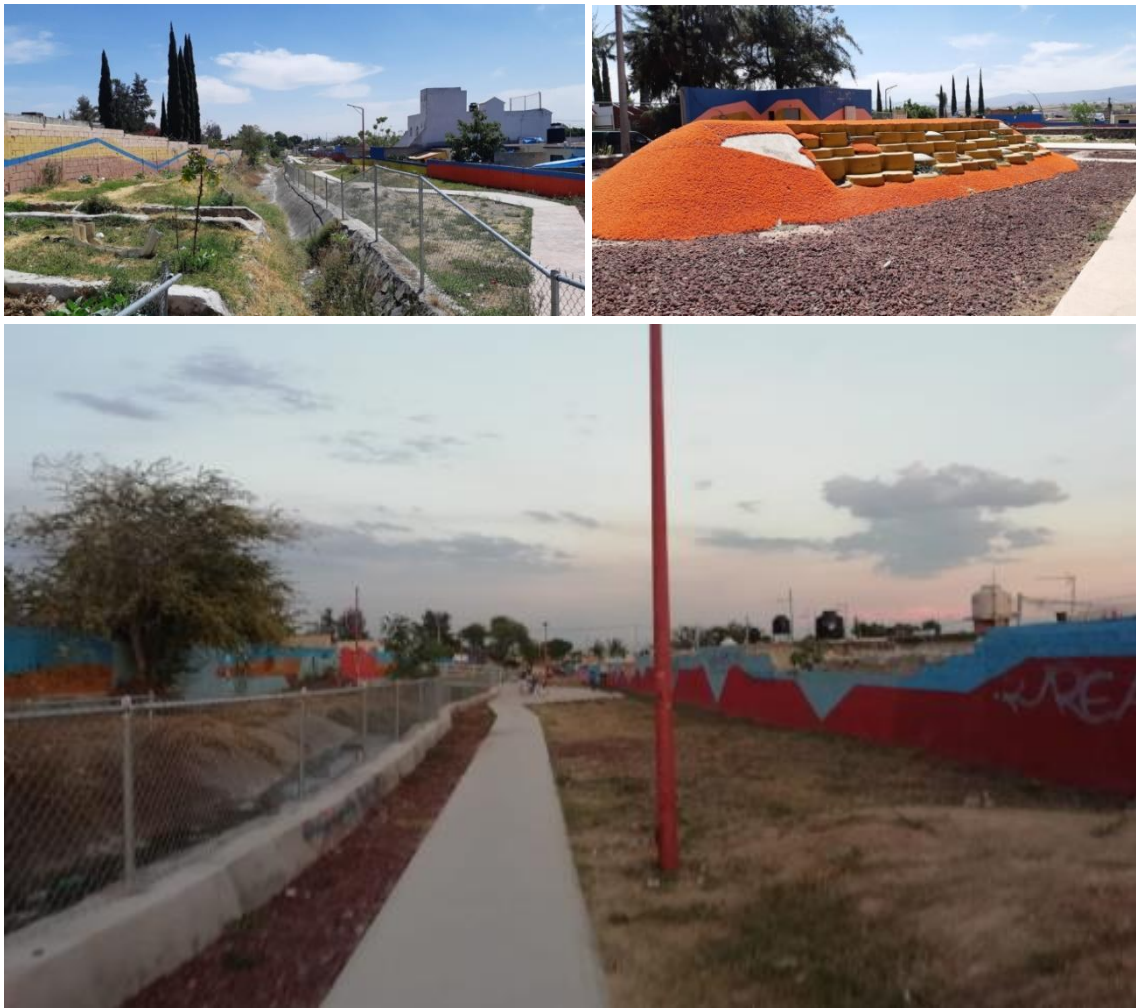
Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco; a _____ de _____ 2019

Nombre y firma

Nombre y firma

Nombre y firma

Lo anterior nos lleva a lo observado en algunos espacios públicos recientemente intervenidos en el año 2017. A pesar de tener cierto acercamiento con la comunidad por parte de los contratistas, la obra de rehabilitación de espacios públicos nunca logró consolidarse y la inversión en el espacio nunca pudo visibilizarse como un beneficio para la comunidad a pesar de que fue esta la que ingresó su solicitud para concursar por dicha inversión a través del presupuesto participativo.



*83. Parque lineal y cancha de tenis en el Fracc. Hacienda Santa Fe.
Fotografía: Tania Chávez.*

Vocacionar el espacio como una cancha de tenis, la falta de conectividad en los caminamientos del proyecto, el uso de materiales como grava en caminamientos en donde las personas transitan en carriola son algunos elementos que evidencian una toma de decisión pragmática sobre el diseño de este proyecto.

Sobre esto, un arquitecto con experiencia en desarrollo de obra pública durante una de las entrevistas mencionó: “Me di cuenta de que si no escuchas a las personas para poder proponer un diseño o una acción muchas veces esas acciones serán recursos tirados a la basura porque realmente no inciden en la problemática que se tiene que atender” (ARQ1).

En conclusión, a pesar de que el gobierno brinda herramientas de participación con incidencia en el espacio público, la participación se limita al llenado de un formato de solicitud y no trasciende a la definición del uso y vocación del espacio público que se está solicitando rehabilitar. Lo anterior aparenta tener una relación directa con el hecho de que espacios con inversión municipal a través del presupuesto participativo no se consoliden y la inversión municipal se pierda, ya que a pesar de haber sido gestionados y solicitados por la ciudadanía a través de un mecanismo de participación ciudadana esto no es una garantía para la apropiación, el mantenimiento y la consolidación de espacios públicos.

Discusión:

La ciudad diseñada por técnicos y expertos es ya un modelo obsoleto. Por lo menos para Pater Hall (1996), el modelo funcionalista ha sido catastrófico para la ciudad. Son varios los autores que retratan una arrogancia detrás de planificadores y diseñadores quienes se asumen como técnicos, expertos y conocedores (Hall, 1996; Sandercock, 1998; Papanek, 1975).

Por ejemplo, existe un mito de que el diseño es para las personas expuesto por Viktor Papanek (1975); quien señala que si el diseño fuera realmente para las personas les permitiría participar en el diseño y en la producción, para de esta manera ayudar a preservar los recursos escasos y minimizar el daño ambiental.

En el ámbito del diseño Viktor Papanek (1975) destaca que *este debe permitir a las personas participar directamente tanto en el desarrollo del diseño como en las etapas de la producción de los objetos*. Y además propone que *los equipos multidisciplinarios deben estar compuestos por creadores y usuarios*.

Mientras que en el ámbito de la planeación Judith Innes (1995) argumenta que el planificador debe fungir como un guía o gestor, por su parte Forester (1989); señala que para proponer estrategias efectivas que respondan a las necesidades de la gente, es necesario estudiar la complejidad física, social y los problemas económicos. Ambos autores coinciden en que escuchando historias y aprendiendo de la práctica se puede encontrar cual es realmente el problema.

Dejar atrás esta arrogancia, representa una ruptura en el paradigma de la planeación y del diseño; Leonie Sandercock (1998) propone valorar el conocimiento y la experiencia local; reconocer las interacciones de las personas con su entorno para dar solución a los problemas multidimensionales de la ciudad. La autora destaca la necesidad de tener una relación cercana entre sociedad y gobierno; de confianza y de aprendizaje social que dé pie a generar un sentido de corresponsabilidad que permita la colaboración.

Autores como Jane Jacobs (1961), Jan Gehl (2010) y toda una ola de nuevos teóricos del urbanismo defienden las ideas de crear ciudades para la gente y con la gente. Jane Jacobs (1961) señala que una ciudad tiene la capacidad de proveer algo para todos, solo porque y solo cuando estas sean creadas por todos". Gehl (2010) por su parte defiende el diseño desde una escala humana; aprender a observar, escuchar y analizar el contexto trabajar con el usuario del espacio para crear espacios para las necesidades y requerimientos de la gente.

De aquí la importancia de definir el uso y la vocación de los espacios públicos con las personas; ya que como se señala los mecanismos de participación implementados hasta ahora como propuestas para el rescate de espacios no están garantizando su consolidación y la permanencia de beneficios para la comunidad.

Proposición

Actualmente los instrumentos de participación ciudadana del municipio no están generando una vinculación significativa entre creadores y usuarios. Una solicitud no puede expresar los anhelos, las historias y las experiencias de la comunidad. Para garantizar la apropiación y la consolidación de los espacios públicos inmersos en los fraccionamientos es necesario reconocer a diseñadores y planificadores como guías, y no como expertos. Representa escuchar, valorar el conocimiento y la experiencia local; conocer los usos actuales y los problemas a través de historias; también representa permitir la participación de la comunidad durante todas las etapas de proyectos principalmente aquellos que tienen incidencia en su entorno. Y finalmente requiere el compromiso y la voluntad institucional para convertirse en un puente entre el guía (planificador/diseñador) y la comunidad.

Procesos de participación simulada

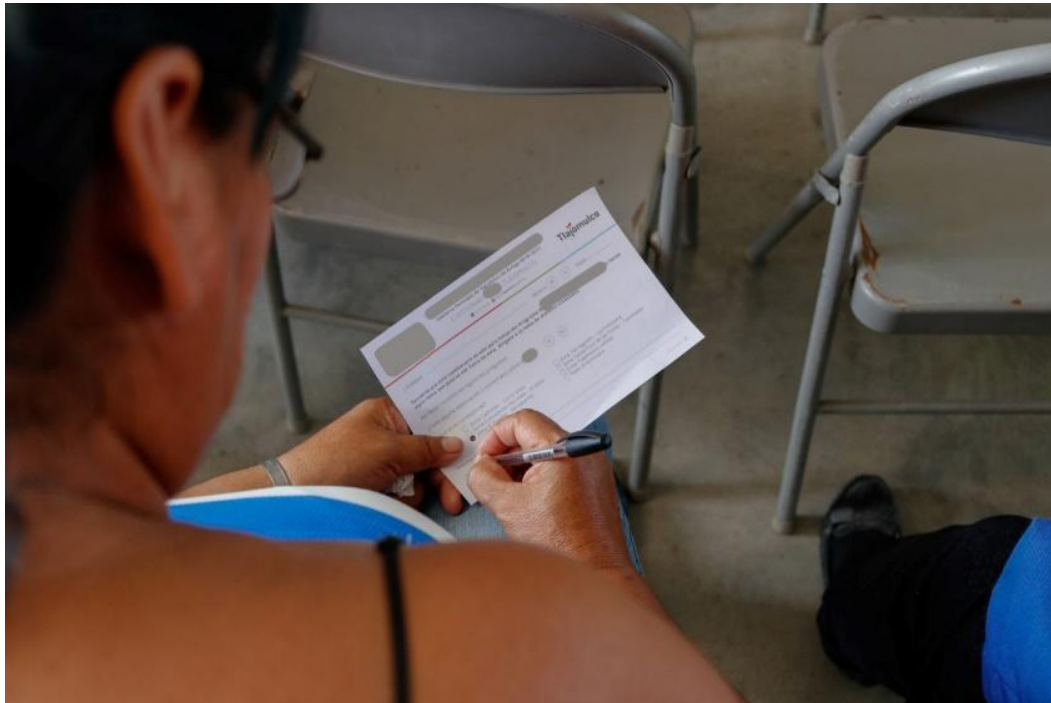
La participación ciudadana desde que llegó a la agenda del municipio de Tlajomulco se ha ido consolidando, convirtiéndose en un modelo que de alguna manera ha incidido de forma positiva en el espacio público a través de las denominadas acciones sociales del presupuesto participativo. Además, es una de las banderas más presumidas de las administraciones del 2010 a la fecha en el municipio. Sin embargo, se pudo obtener información de primera mano que permite dudar acerca de la legitimidad de algunos de los procesos de participación. En este hallazgo se presentan cuatro casos que evidencian que la participación, a pesar de lo que se presume, es un ejercicio de simulación que permite al gobierno dar legitimidad a sus acciones y que realmente no permite que las opiniones de las y los ciudadanos trasciendan en acciones concretas que permitan mejorar o transformar su entorno.

1. La consulta intrascendente

Si bien Tlajomulco desde el año 2010 a la fecha ha consolidado su agenda de participación ciudadana; contando con una estructura piramidal compleja con

personas representando al gobierno en cada una de las zonas del municipio y además contando con 19 mecanismos y un reglamento de participación ciudadana. Durante la investigación se encontró evidencia de lo que pudieran ser procesos de participación simulada; el caso más significativo fueron las consultas públicas de un programa importante para el municipio.

Durante la consulta pública de dicho programa, el proceso se realizó conforme a lo señalado a la normativa aplicable; se expuso brevemente el contenido técnico del documento, se presentaron algunos mapas de apoyo, y mediante papeletas que se entregaban a la ciudadanía se permitía realizar comentarios u observaciones con respecto al programa. Sin embargo, ninguna de las papeletas contaba con un apartado para colocar los datos de contacto y dar respuesta; además solo contaba con dos renglones para escribir comentarios y observaciones sobre el programa. El formato pareciera comunicar que los comentarios y observaciones no serían vinculantes y no se les daría respuesta debido a que no se colocó un apartado para datos de contacto.



84. Formato de consulta. Fotografía: FB Gobierno de Tlajomulco

Además, el desconocimiento de los ciudadanos sobre los alcances del programa y la falta de claridad en el formato de consulta, provocaron que los principales comentarios se centrarán en aspectos que salen de la jurisdicción de este. Por lo que el máximo alcance que pueden tener estos comentarios es que se sistematicen.

Este ejercicio de participación se señala como simulado, por una parte; porque hace creer al ciudadano que se le está consultando y por otra; hace parecer como que el gobierno no quisiera hacer ninguna modificación en el programa. A esto se le suma el hecho de que la ciudadanía no tenía ni idea de que era y por qué era importante contar con dicho programa, por lo que sus comentarios no tenían gran oportunidad de trascender en un ejercicio de consulta.

2. La asamblea como acto protocolario

Por otra parte; para la conformación de los consejos sociales se organiza una asamblea que reúne a los nuevos miembros del consejo social de los fraccionamientos de todas las zonas del municipio. La asamblea se establece en el reglamento de participación ciudadana como un mecanismo de participación de democracia interactiva, donde los ciudadanos construyen un espacio para la opinión sobre temas de orden general o asuntos de carácter local o de impacto en la comunidad (Tlajomulco, 2015). Y aclara; las asambleas ciudadanas podrán tener como finalidad la constitución de una organización vecinal en los términos del presente Reglamento, organizarse para la presentación de un proyecto social o el desarrollo de un proyecto de colaboración ciudadana (Tlajomulco, 2015).

De aquí que, en la asamblea antes mencionada se pudo observar cómo este ejercicio es un acto meramente protocolario. Participan con voz el presidente municipal, el coordinador general de participación ciudadana y el presidente del consejo municipal de participación ciudadana, mientras que los miembros del consejo de todas las zonas del municipio solo participan mediante un acto de protesta en donde asumen el cargo de consejeras y consejeros; al terminar la asamblea las y los asistentes disfrutaban de un festival y se retiran sin expresar ninguna opinión y sin participar en ninguna toma de decisión.



85. Asamblea 05 de diciembre del 2019. Fotografía: FB Gobierno de Tlajomulco.

3. La brecha entre escuchar y actuar.

Cuántas veces el gobierno se ha acercado con las y los ciudadanos a preguntar cuáles son sus problemas, sus necesidades y sus demandas; probablemente nadie lo sabe, pero sin duda son tantas que durante la investigación en una dinámica participativa uno de los vecinos dijo “otra vez vienen a preguntarnos qué necesitamos, pero nunca hacen nada” (VC35), mientras que otra vecina durante una conversación informal dijo: “cada año, cada administración vienen y nos preguntan lo mismo que cuales son nuestras problemáticas, pero nunca vemos soluciones” (VC11) y destacó “estamos cansados de que el gobierno no se organice, en lugar de atender reportes de forma individual debería hacer una planeación con toda la información que tienen para atender todas las necesidades que hay en el municipio” (Idem).

Si bien existen diversas técnicas y herramientas participativas que permiten acercarse a una comunidad, escucharla e involucrarla en un proceso ya sea de diseño o para la ejecución de un proyecto. Durante ejercicios de observación participante se reveló que el gobierno hace uso de ellas; probablemente de forma legítima. Sin embargo, los funcionarios que realizan dichas actividades se enfrentan a ciertas dificultades para pasar del escuchar al actuar.



86. Uso de técnicas y herramientas participativas. Fotografía: Tania Chávez.

Por una parte, el día a día apenas y les permite sistematizar la información, y por otra; bajar la información a un esquema operativo representa un gran reto porque se enfrentan a diversas situaciones; burocráticas (prioridades de la agenda de gobierno, oficios, gestiones internas, permisos), administrativas (carencia de recursos, complicaciones en la gestión de recurso, falta de personal capacitado para realizar las labores necesarias) y de voluntad política.

Cabe esta información en este hallazgo porque finalmente a pesar de los objetivos que estas áreas se puedan plantear, la participación queda limitada y continúa formando parte de un ejercicio que, si bien fue legítimo, quedó ante los ciudadanos como un ejercicio simulado debido a que la información obtenida pudo llegar como máximo a una propuesta que no podrá ser realizada por los motivos antes expuestos.

4. La socialización como mecanismo de prevención y defensa para la agenda del gobierno.

Durante la investigación también se pudo observar cómo algunos ejercicios de “socialización”, un término muy utilizado con el que se expresa el hecho de dar a conocer a las personas un proyecto y para involucrarse en él (E_F1), sirven al gobierno para legitimar sus acciones. Durante una entrevista a un contratista se reveló como de alguna manera el gobierno solicita a las constructoras de obra considerar la socialización del proyecto y ofrece incluso el apoyo de la estructura municipal de participación ciudadana para realizar el proceso.

Sobre esto el contratista expresó: “en realidad importa poco lo que diga la gente durante la socialización por que el proyecto ya está definido y difícilmente se le podrán realizar modificaciones, yo lo veo más como un ejercicio que simula la cercanía del gobierno con la gente a pesar de que la decisión ya está tomada” (ARQ1). Por lo tanto, pareciera que a través de ejercicios de “socialización” se busca la validación y la legitimación de proyectos o acciones de gobierno previamente definidos. Uno de los expertos en procesos participativos mencionó durante su entrevista “realizar un proyecto principalmente de rescate de espacios públicos sin informar a la gente puede ocasionar conflictos, es por esto por lo que los gobiernos recurren a la socialización para de esta manera alcanzar sus objetivos sin ninguna complicación” (A_LM, 2019).



87. Socialización de proyectos. Fuente: Captura de Facebook de página vecinal.

Si bien este no es un ejercicio de simulación, el propósito detrás de los procesos de socialización revela una intención por encontrar la manera de que los planes del gobierno para implementar su agenda y sus decisiones puedan suceder sin ninguna complicación.

Sobre lo anterior uno de los desarrolladores entrevistados mencionó: “creo que el mayor problema de la participación son los instrumentos utilizados para ejercerla ya que estos pueden ser ineficientes, cerrados, manipulados, tendenciosos y dirigidos”.

Conclusión del hallazgo

La evidencia aquí presentada permite señalar que muchos de los ejercicios realizados por el gobierno son ejercicios de participación simulada. La opinión de los ciudadanos no tiene gran trascendencia en las consultas públicas; durante la asamblea la participación del ciudadano se limita a una toma de protesta; las y los ciudadanos muestran hartazgo al participar en sesiones para dar a conocer sus problemáticas o para ser escuchados ya que son ejercicios constantes, que cada administración realiza sin que estos observen cambios o transformaciones en su comunidad. Además, la socialización de proyectos se utiliza como herramienta para legitimar y validar acciones del gobierno, que permite prevenir y defender decisiones

ya tomadas. Aunque a partir de la revisión de solo cuatros casos no se puede tener una visión completa de lo que sucede, estos ejercicios parecen tener la intención de mantener el discurso de un gobierno abierto y cercano a la gente, de un gobierno que escucha, toma en cuenta al ciudadano y lo involucra en sus decisiones, un gobierno que tiene como centro la gobernanza y la participación.

Discusión

Con la evidencia que aquí se presenta; se puede señalar que la participación en Tlajomulco se encuentra en la categoría de tokenismo (inclusión simbólica) de la escalera de la participación de Sherry R. Arnstein (1969). Donde se encuentran los niveles de información, consulta y apaciguamiento (*placation*).

Cuando el gobierno utiliza el concepto de socializar, lo que realmente está haciendo es informar; las asambleas e incluso la conformación de los consejos puede estar en el nivel de colocación ya que es un grupo seleccionado al que no se le permite tener gran influencia en la toma de decisiones (Arnstein, 1969); mientras que las consultas pueden encontrarse incluso en la categoría de no participación en el nivel de terapia ya que es un proceso simulado y disfrazado que hace creer a las personas que pueden influir en una decisión que ya está tomada.

Por su parte los intentos para escuchar a través de ejercicios de participación, desde la institución puede ser un buen intento de *partnership* (de la categoría de poder ciudadano), donde se establecen intercambios y negociaciones entre los ciudadanos y las personas que tienen poder de incidencia (Arnstein, 1969). Es decir, los funcionarios tienen en sus manos información de la comunidad que pueden subir a los escalones más altos de poder y gestionar acciones para atender solicitudes, demandas, anhelos y hacer escuchar la voz de las y los participantes en estas dinámicas.

Sin embargo, estos ejercicios también corren el riesgo de caer y quedar en un nivel de terapia, en donde la intención de involucrar a los ciudadanos en la planificación o el diseño por parte de los “expertos” se realice de manera arrogante en la que se considera que los ciudadanos necesitan ayuda para combatir sus patologías

(Arnstein, 1969) o problemas. Y ante esto se corre el riesgo de no llegar a ningún lado con la información recabada.

Por su parte, entre la brecha del escuchar y el actuar; se identificaron obstáculos administrativos para la participación que coinciden con algunos de los señalados por Peter Oakley (1991). Entre estos se encuentran; la carencia de recursos por parte del gobierno, la arrogancia, la incredulidad y la falta de confianza en la comunidad para asumir responsabilidades administrativas. Incluso, el autor menciona que pocos son los gobiernos que están preparados con recursos suficientes para fomentar una participación efectiva.

Por lo tanto estos ejercicios de participación calificados como simulados se enmarcan perfectamente en un señalamiento que realiza Carlos Peralta (2013) “el gobierno no ofrece verdaderas condiciones de apertura para lograr cogestión de la sociedad civil en asuntos de interés público, pretende legitimar su acción a través de espacios de participación con controles y limitaciones formales”, Además, la evidencia presentada confirma que el municipio no cuenta con los recursos suficientes para llevar a cabo procesos de participación que trascienden a proyectos e intervenciones tangibles más allá de dinámicas y ejercicios de terapia.

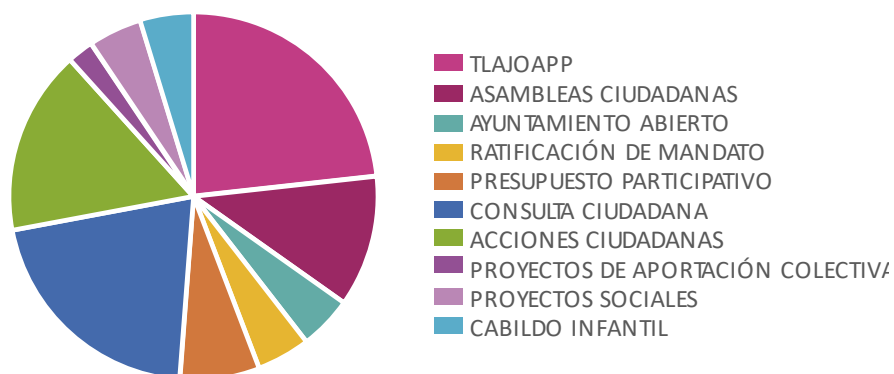
Proposición

Los espacios para la participación en el municipio simulan apertura y son utilizados de manera simbólica para dar legitimidad a las acciones de gobierno. A pesar de la existencia del reglamento de participación ciudadana, el gobierno demuestra temor a perder el control y ceder poder a la comunidad. Si bien es complejo romper con este miedo, se pueden proponer herramientas que evidencien los beneficios de la participación significativa y que a su vez sean sencillas de poner en práctica por parte de la institución. Estas herramientas deben de tener como principios valorar el conocimiento local, la distribución eficiente y equitativa de recursos, al mismo tiempo deberán considerar las necesidades y anhelos de las personas principalmente antes de construir la agenda de gobierno y de tomar decisiones que tendrán incidencia en la comunidad y en sus espacios públicos.

Desconocimiento de los mecanismos de participación

La agenda de participación ciudadana en Tlajomulco está fundamentada legalmente en su reglamento, donde se marcan las reglas del juego para hacer tangible la participación en el municipio y donde se encuentran los 19 mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, durante el trabajo de campo se reveló que, a pesar de esfuerzos del gobierno, los miembros del consejo y vecinos de la zona de estudio no los reconocen o simplemente no los conocen.

Los resultados de entrevistas y cuestionarios a vecinos y a los propios consejeros sociales revelaron que muchos de ellos no conocen los 19 mecanismos de participación ciudadana y que llegan a confundir el objetivo de aquellos que sí reconocen.



88. Conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana. Elaboración propia.

La consulta ciudadana fue el mecanismo más reconocido por los consejeros sociales y vecinos encuestados (22.9%). De acuerdo con el reglamento las consultas ciudadanas son un mecanismo de participación directa que permite someter a consideración decisiones y actos del gobierno, temas o situaciones de

impacto o afectación directa en una o varias de las poblaciones. Las consultas de las cuales se tiene registro en el municipio son las siguientes:

1. En 2012 se realizó una consulta para decidir si la oficina de presidencia se quedaba en la ahora biblioteca o se mudaba al Centro Administrativo ubicado en la Cabecera municipal de Tlajomulco.
2. En 2013 se realizó otra consulta esta vez para determinar el nombre de la biblioteca.
3. En 2012 se lanzó la primera consulta para designar a los agentes y delegaciones, en los 29 pueblos tradicionales. (Esta consulta no tiene relación con los habitantes de los fraccionamientos y los miembros de los consejos sociales). Este ejercicio se ha replicado también en 2015 y en 2018.
4. La única consulta que se ha realizado en la zona de estudio es la consulta pública del Programa de Ordenamiento Ecológico Local en el 2019

También, se le nombra al mecanismo de ratificación de mandato consulta ciudadana lo cual puede explicar la confusión y el hecho de que este mecanismo solo sea reconocido por el 4.2% de los encuestados. Los ejercicios de ratificación registrados se llevaron a cabo en septiembre del 2011, en mayo del 2014 y en agosto del 2017.

Los consejeros y vecinos también reconocen mucho la Tlajoapp (20.8%) una plataforma virtual que permite a las y los ciudadanos realizar reportes de servicios municipales como bacheo, alumbrado, descacharrización, entre otros.



89. Postal de Tlajoapp. Fuente: Facebook del Gobierno de Tlajomulco.

Otro de los mecanismos reconocidos fue el de las acciones ciudadanas (16.7%) y las asambleas ciudadanas (12.5%). Por su parte las acciones ciudadanas son un mecanismo de rendición de cuentas para casos en los que alguna entidad de gobierno u contratista llegaran a ocasionar un daño o perjuicio al patrimonio de los ciudadanos de manera que estos podrían conciliar una indemnización; por lo que esto permite poner en duda si los vecinos entienden realmente el objetivo de este mecanismo o si lo están confundiendo con las muy conocidas acciones sociales del presupuesto participativo, esto ya que no se encontró evidencia la implementación del mecanismo de acción ciudadana en la zona de estudio.

En total solo se reconocieron 10 de los 19 mecanismos. Siendo desconocidos los siguientes mecanismos:

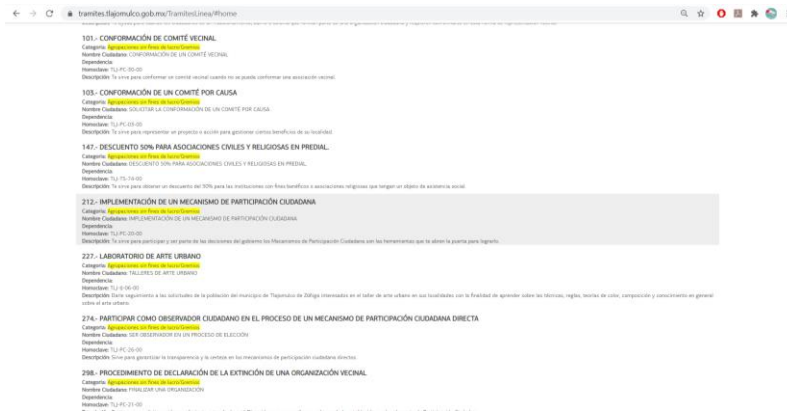
1. Referéndum
2. Plebiscito
3. Comparecencia pública
4. Recorridos conjuntos
5. Debate ciudadano y foros de opinión
6. Audiencia pública
7. Auditoria ciudadana
8. Iniciativa ciudadana
9. Proyectos de colaboración ciudadana

De estos se tiene el conocimiento de ejercicios realizados de recorridos conjuntos o marchas exploratorias y foros de opinión. Uno de los funcionarios entrevistados mencionó que este desconocimiento es un problema de comunicación y de acceso a la información (E_F3).

Cabe destacar que en la página web del Gobierno de Tlajomulco podemos encontrar el reglamento de participación ciudadana y un apartado especial en la sección de trámites⁸ en donde se hace un esfuerzo por exponer en qué consiste cada uno de los mecanismos, con apartados que explican los trámites necesarios para activarlos. Los apartados se dividen en ¿Qué es? (el trámite para implementar

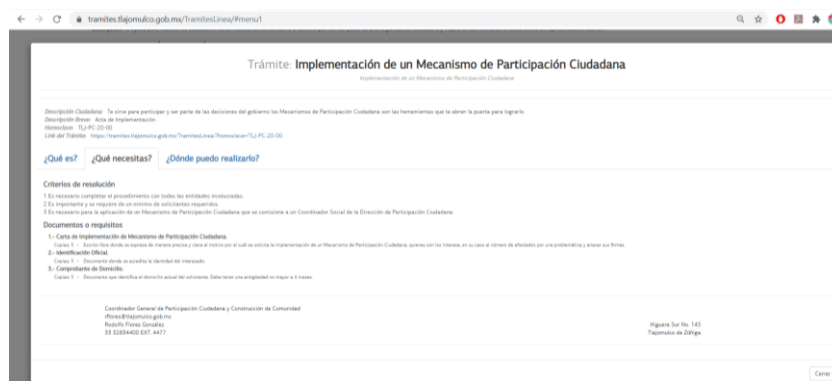
⁸ <https://tramites.tlajomulco.gob.mx/TramitesLinea/>

el mecanismo), cuáles son los requerimientos para realizarlo (¿Qué necesitas?) y donde se debe realizar (¿Dónde puedo realizarlo?).



90. Sección de trámites sobre los mecanismos de participación ciudadana. Fuente: <https://tramites.tlajomulco.gob.mx/TramitesLinea/>

Sin embargo, la información brindada en esta página es limitada; por una parte, para la implementación de mecanismos de participación ciudadana se describe que este trámite sirve para participar y ser parte de las decisiones del gobierno los Mecanismos de Participación Ciudadana son las herramientas que te abren la puerta para lograrlo. En el apartado de ¿Qué es? se señala quién, y cuándo se puede realizar, se aclara que el trámite es gratuito y tiene una duración de 15 días. Además, dice que del trámite se obtiene un acta. En el apartado de ¿Qué necesitas? Se enlistan los documentos requeridos y los criterios de resolución.



91. Sección de trámites para solicitar la implementación de un mecanismo de participación. Fuente: <https://tramites.tlajomulco.gob.mx/TramitesLinea/>

Por último, en la sección ¿Dónde puedo realizarlo? Se indica que debe ser presencial a través de una cita, presentando una propuesta por escrito y señala que habrá que esperar la resolución de la petición. También se facilita la ubicación de la oficina de atención y su horario.

En general, la información que se brinda de alguna manera muestra una intención por dar a conocer que es posible realizar el trámite para la implementación de mecanismos de participación; sin embargo, la información brindada es pobre y limitada ya que en primer lugar no se explican las particularidades de los 19 mecanismos de participación ciudadana y en segundo lugar realmente la información proporcionada no invita a realizar el trámite. De esta manera se pone en evidencia que, si bien algunos mecanismos son bien conocidos, el esfuerzo del gobierno por exponer cómo implementar un mecanismo no basta ya que los habitantes del municipio confunden los alcances y objetivos de los mecanismos, por lo que no saben con claridad cómo utilizarlos y cuando puede activarlos. Esto sin contar que son 9 de 19, los mecanismos desconocidos por los consejeros y vecinos encuestados de la zona de estudio. También es importante destacar que no se encontró evidencia de la implementación de muchos de los mecanismos por lo que el desconocimiento cabe también en este sentido.

Discusión

La información de acuerdo con John Forester (1988) es una fuente de poder y muchas acciones del gobierno se enmarcan en el enfoque estructuralista expuesto por el autor; ya que los instrumentos y el uso de la información sirven para legitimar el mantenimiento y la existencia de estructuras de poder. Esto debido a que no se encontraron herramientas efectivas para dar a conocer los mecanismos de participación a la ciudadanía. Aún con los 19 mecanismos de participación no se puede ocultar la inatención pública a cuestiones fundamentales (Forester 1988).

Además, las relaciones de poder dentro de la propia estructura gubernamental se protegen utilizando estos mecanismos como un discurso, que no alcanza a ser comprendido por las y los ciudadanos. Por lo tanto, los confunden o los desconocen

y en consecuencia no los utilizan; lo que puede ser una desinformación “ad-hoc” como lo señala Forester (1988) es decir que puede ser premeditada, engañosa, tendenciosa e incluso llegar a la manipulación.

Por otra parte Víctor Manuel Toledo (2015), también encuentra en la información un meta poder que incluso puede dominar al poder económico, al poder político y al poder social; el cual se compone principalmente por los medios de comunicación, el conocimiento, las ideologías, la propaganda mercantil y la política. El autor señala que la información se genera desde diferentes fuentes y “aparecen ante el ciudadano común como neutrales, imparciales y desconectadas de los tres poderes”, pero finalmente son dirigidas de manera que influyen sobre los receptores de la información (Toledo, 2015). Ante este fenómeno, Toledo reflexiona que este meta poder puede dominar y adormecer a los seres humanos, y señala que “no sólo se trata de orientar el voto ciudadano (un fenómeno que ha quedado demostrado en numerosos países), sin que incluso puede mantener a los individuos en un estado de ignorancia, indiferencia, indefensión o temor, de manera que no pueda reconocer esta dominación” (Toledo, 2015).

Con base a esto, se encontró que si bien se puede obtener información sobre los mecanismos de participación ciudadana a través de la página de internet oficial del gobierno; no parece existir un interés en dar a conocer de forma clara cómo se puede hacer uso de ellos. Por lo tanto, el gobierno puede justificar que la información está al alcance de todos en sus medios oficiales; pero las personas permanecen desinformadas, confundidas, e incluso pierden el interés en participar.

Ante este fenómeno, Forester señala que el planificador tiene una discreción que se vuelve un poder para encontrar problemas, informar y llamar la atención sobre cierto punto durante el proceso y esto le permite empoderar o desempoderar individuos (Forester 1989 en Innes 1995), por lo que destaca que para informar sin llegar a manipular depende de que quien comunica lo haga con sinceridad, de forma comprensiva, apropiada al contexto y de manera precisa (Forester, 1988).

Proposición

Ante el hecho de que aún con 19 mecanismos de participación ciudadana no se atienden las cuestiones fundamentales para la ciudadanía; se encuentra que utilizar el poder de la información en favor de la comunidad representa cederlo. Es decir, dar a conocer de forma clara y precisa cómo se pueden utilizar los mecanismos de participación ciudadana y principalmente comunicar para qué sirven. De manera que más allá de legitimar acciones de gobierno, se puedan atender los problemas vitales mediante procesos de participación significativa; en donde la comunidad se empodere y permanezca atenta, informada y con la capacidad de actuar. Por su parte el gobierno puede acompañar estos procesos, facilitando la información y las herramientas para implementarlos. Así, la información se convertirá en una fuente de poder compartido.

Recursos escasos para llevar a cabo procesos de participación

A lo largo de esta investigación se encontraron algunos factores que limitan los procesos de participación a causa de la escasez tanto de recursos económicos como de tiempo. En este hallazgo se exponen diferentes opiniones tanto de ciudadanos, académicos, desarrolladores y funcionarios públicos que permiten visibilizar la carencia de tiempo y dinero como limitantes para llevar a cabo procesos de participación para el desarrollo de proyectos urbanísticos.

Una de las preguntas que se realizó a todos los actores antes mencionados fue ¿Cuál consideras que es la principal limitante para la participación ciudadana?, las respuestas fueron variadas, pero encontramos dos elementos en común; la falta de tiempo y la escasez de recursos económicos.

El tiempo para un desarrollador

Uno de los desarrolladores de obra pública entrevistados mencionó la importancia del tiempo para llevar a cabo un proceso participativo en proyectos de desarrollo

urbano y rehabilitación de espacios públicos: “Los procesos de participación requieren mucho tiempo” (D1_AM) además expresó que, a causa de esto, el gobierno no se interesaba mucho en el desarrollo de estos procesos. También describió la complejidad del proceso y puso un ejemplo “los grupos de discusión te brindan mucha información, pero son muy tardados; el implementarlos, el transcribir, el analizar los recursos; y por esto se opta por utilizar instrumentos de participación muy básicos de pregunta y respuesta muy cerrados”. El argumento de este desarrollador se enfoca en la limitante del tiempo principalmente para llevar a cabo un proceso legítimo de participación ciudadana y destacó que estos procesos participativos funcionan solo cuando se tiene muy claro qué información se requiere conocer, principalmente porque requieren de “muchísimo trabajo, muchísimo tiempo y muchísima inteligencia”; es decir relacionaba la necesidad tanto de tiempo como de capacidad humana para lograr los objetivos de realizar un proceso de participación.

Los tiempos del gobierno

En este sentido, si hablamos de tiempo cabe señalar la corta temporalidad con la que cuenta una administración municipal en México; tres años tiene un gobierno para diagnosticar, reconocer su realidad, diseñar, planificar y desarrollar proyectos y políticas públicas para durante el mismo período implementarlas. Al respecto uno de los funcionarios entrevistados mencionó “Tres años son insuficientes, este es uno de los grandes retos para la participación y uno de los grandes problemas de los gobiernos locales, ya que no hay continuidad en la planeación a largo plazo...los intereses cambian cada tres años” (E_F4). Otro de los funcionarios entrevistados mencionó la escasez de tiempo para llevar a cabo procesos de participación relacionándola con la atención del día a día: “Ante la atención del día a día el tiempo no alcanza para llevar a cabo procesos de participación y representa a su vez una limitante para el seguimiento de proyectos y políticas municipales” (E_F5).

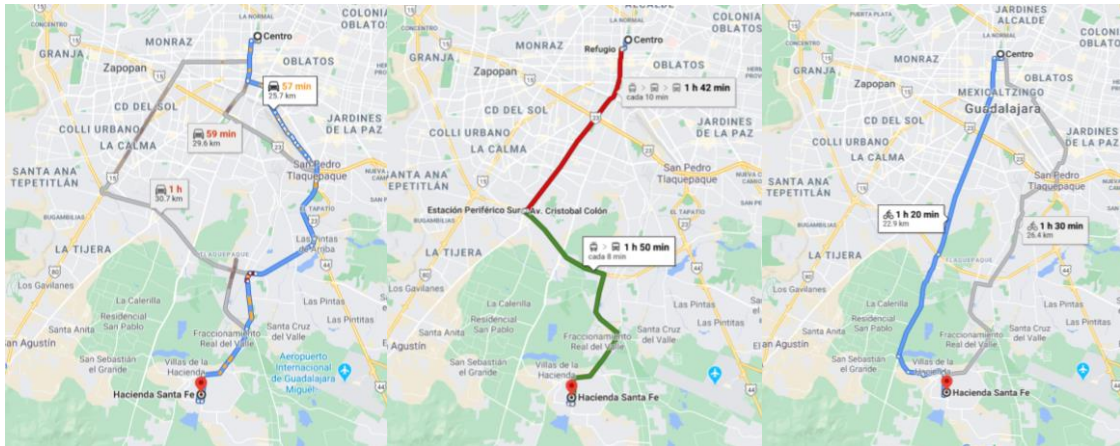
Durante las entrevistas, haciendo referencia a los procesos participativos para la elaboración de foros y consultas para los planes y programas municipales un funcionario mencionó “tenemos los tiempos muy apretados donde tienes que

resolver las inquietudes de toda la gente que está involucrada en el proceso”, y agregó “las administraciones duran 3 años y por ley el primer año los gobiernos están obligados a revisar los instrumentos y en su caso determinar si hay que actualizarlos, entonces imagínate que cada tres años vayas y le preguntes a la gente que ciudad quiere, y así cada 3 años. La gente te va a decir: oye a mí ya me preguntaste”. Con respecto al mismo tema otro funcionario del Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara mencionó que en procesos participativos “los tiempos no son suficientes para llegar a consensos y a profundidad y se convierten más en procesos de validación” (F_IMEPLAN). Utilizando como ejemplo los foros de planificación barrial llevados a cabo por el instituto, el funcionario mencionó: la gente venía poco y realmente es una inversión de tiempo importante de ambas partes y difícilmente se visibiliza una solución y por eso la gente lo entiende como: otra vez me volvieron a preguntar lo mismo.”

Fueron dos funcionarios los que coinciden en que durante un proceso participativo siempre se llega a la comunidad a preguntar lo mismo. Por lo que pareciera representar una pérdida de tiempo para la administración que cada tres años se acerca a las comunidades a conocer sus problemas y sus necesidades y para los vecinos ya que estos dedican su tiempo a responder preguntas y participar en diagnósticos que nunca se publican y que no siempre se convertirán en respuestas o soluciones tangibles. Al respecto uno de ellos mencionó “En la participación no se busca un producto final sino que es un proceso continuo” (F_IMEPLAN).

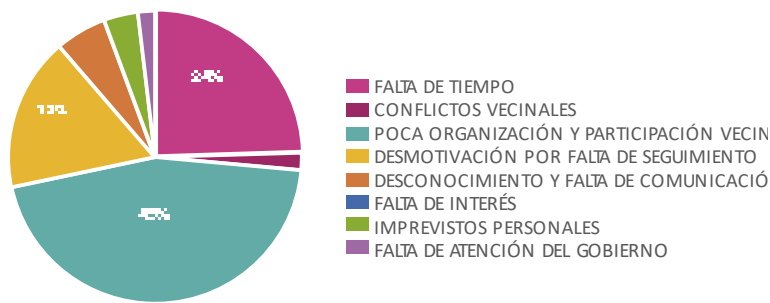
El tiempo de los vecinos

El tiempo también representa una barrera para la participación de las y los vecinos de los fraccionamientos. Un gran porcentaje de los habitantes como ya se mencionó, depende laboralmente de otros municipios y los fraccionamientos de la zona valle son “la ciudad dormitorio” justamente porque las personas pasan la mayor cantidad del tiempo fuera de su casa, además la configuración urbana desconectada de los mismos incrementa la cantidad de tiempo que estas personas utilizan para trasladarse a sus centros de trabajo.



92. Tiempo al centro de Guadalajara en diferentes medios de transporte. Fuente Google maps.

De aquí que el 24% de los vecinos encuestados respondió que una de las principales limitantes para participar es la falta de tiempo “a veces uno no tiene tiempo”, “a mí se me dificulta participar porque no me alcanza el tiempo, pero se hace lo que se puede” son algunos testimonios escuchados durante charlas informales.



93. Limitantes y dificultades para participar. Elaboración propia.

Las limitantes derivadas de la escasez de recursos económicos

Otro recurso escaso para desarrollar procesos de participación ciudadana son los recursos económicos. En el gobierno de Tlajomulco, bajo el discurso de gobierno abierto y participativo ha desarrollado en el último año procesos de diseño participativo de espacios públicos en donde la ciudadanía define prioridades y expone que es lo que necesita o le gustaría ver en su espacio.



94. Procesos de participativos para el diseño de espacios públicos. Fotografía: Tania Chávez.

Sin embargo, estos procesos se ponen en marcha sin tener un recurso económico etiquetado y sin la certeza de que lo que surja del proceso se verá reflejado en el corto o mediano plazo en una intervención tangible que permita continuar con el proceso participativo.

Ante la escasez de recursos económicos, el proceso participativo se fragmenta y pierde credibilidad ante la ciudadanía y ante otros funcionarios. Sobre esto personal de la dirección de participación en una charla informal mencionó: “Los procesos participativos alborotan a la gente y si los proyectos no se concretan, los vecinos se vienen contra nosotros” (F_PC) a partir de esto otro funcionario mencionó “Necesitamos ser transparentes y dejarle en claro a la comunidad nuestros alcances antes de comenzar un proceso participativo, no tenemos recurso y no podemos trabajar en un proyecto y comprometernos con algo que no podemos hacer”(F_LU).

Bajo una perspectiva y una condición distinta sobre los recursos económicos, un desarrollador de obra pública mencionó: “Me di cuenta de que si no escuchas a las personas para poder proponer un diseño o una acción muchas veces esas acciones serán recursos tirados a la basura porque realmente no inciden en la problemática que se tiene que atender”, esto muestra el valor de los procesos participativos en términos económicos.

Conclusión del hallazgo

En síntesis; se encontró que el tiempo es un recurso escaso en diferentes sentidos. Al desarrollador, la falta de tiempo le representa una dificultad para desarrollar procesos legítimos de participación ciudadana para el diseño y elaboración de proyectos urbanos. Para el gobierno local, su corta temporalidad representa uno de sus mayores retos, lo cual convierte a los procesos participativos en procesos de reconocimiento o de validación de proyectos o estrategias, que por el tiempo corren el riesgo de no tener continuidad. Y para los vecinos su estilo de vida y las condiciones urbanas limitan la cantidad de tiempo que estos pudieran dedicar a participar en estos procesos.

También se pudieron encontrar dos variantes en las limitaciones que representa la escasez del recurso económico para el gobierno, para el desarrollador y para los habitantes del municipio. Por una parte, si los proyectos no tienen un recurso económico etiquetado realizar procesos participativos complejiza la labor del funcionario ya que este necesitará gestionar recursos, pero sin la certeza de lograrlo y tener éxito en el desarrollo del proyecto, esto se convierte en un temor para los funcionarios. Pero, por otro lado, si el recurso económico es etiquetado para desarrollar un proyecto de intervención en un espacio público o en una colonia o fraccionamiento con cualquier finalidad, y el desarrollador no lleva a cabo un proceso participativo; difícilmente el proyecto logrará consolidarse y esto representa desperdiciar un recurso que era escaso.

Finalmente, quien termina afectado por estas limitaciones es el ciudadano que muchas veces no recibe una respuesta transparente por parte de ninguno de los actores anteriormente mencionados.

Discusión

La complejidad de los problemas sociales, económicos y políticos rebasa la capacidad del gobierno y lo obliga a buscar nuevos enfoques que brinden soluciones eficaces a problemas públicos (Merino, 2013). En Tlajomulco se optó por una agenda de participación y gobernanza. Aún con la creación del reglamento de participación ciudadana, sus 19 mecanismos y una estructura operativa en los fraccionamientos a través de los coordinadores sociales el gobierno ha demostrado e incluso señalado que no cuenta con la capacidad para atender de forma eficiente a todo el municipio considerando que sus principales obstáculos son la escasez de recursos económicos y de tiempo.

De acuerdo con Peter Oakley (1991) son pocos los gobiernos que están preparados con recursos suficientes para fomentar una participación efectiva. Los procesos participativos requieren de recursos, de tiempo, de esfuerzo y de compromiso; y es evidente que algunos de los actores entrevistados durante esta investigación lo tienen claro.

La participación tiene de acuerdo con Oakley obstáculos sociales, estructurales y administrativos (Oakley, 1991). En el contexto de estudio existen obstáculos sociales (Oakley, 1991), ocasionados principalmente por las estructuras de dominación presentes, expuestas en el tema “El conflicto generado...” y por la falta de tiempo para participar expuesta por los propios ciudadanos. Sin embargo, la evidencia demuestra que los principales obstáculos para la participación en Tlajomulco van más allá de la escasez de recursos y son más bien obstáculos estructurales y administrativos (Oakley, 1991).

Los obstáculos estructurales son aquellos que buscan mantener el control del poder y que por lo tanto “reducen la posibilidad de llevar a cabo ejercicios de participación auténtica” (Oakley, 1991). Más allá de la temporalidad de los gobiernos locales (tres años) y el tiempo limitado de los desarrolladores para llevar a cabo procesos de negociación y consenso; lo que parece evidente es que tanto gobierno como desarrolladores le temen a la posibilidad de ceder poder. Si bien este fenómeno es

más evidente en el tema “Procesos de participación simulada” en este tema la escasez de tiempo se encuentra como un obstáculo pero también como un pretexto; ya que permanecen presentes los temores del planificador para llevar a cabo procesos de participación expuestos por Oakley (1991). Por ejemplo, retrasar los procesos por el tiempo que requieren las negociaciones entre los actores involucrados, el aumento de personal requerido, la posibilidad de que al consultar a la gente esta se oponga al proyecto, incluso el hecho de permitir que personas sin experiencia se involucren (Oakley, 1991); y todos son hechos que encajan perfectamente en el contexto estudiado, inclusive algunos fueron señalados por los propios informantes.

Por otra parte, los obstáculos son administrativos, cuando las estructuras administrativas se encuentran centralizadas, manteniendo el control de la toma de decisiones, la asignación de recursos y de la información (Oakley, 1991); es decir, el conocimiento que la gente necesita participar. En el contexto institucional en Tlajomulco la asignación de recursos tiene dos variables; por una parte al recursos se asigna antes de implementar un mecanismos de participación y en el sentido opuesto sucede que no se etiqueta recurso cuando se llevan a cabo procesos de participación, lo cual genera un nuevo obstáculo estructural y social ya que aumenta la desconfianza en los procesos de participación dentro del propio gobierno (con los funcionarios de otras áreas) y fuera del gobierno (con la ciudadanía).

Luis F. Aguilar (1996) señala que toda decisión de gobierno sea buena, regular o mala, consume recursos políticos y fiscales (Aguilar, 1996). Al entender que los recursos públicos son limitados y escasos; seleccionar de forma estratégica los problemas y las prioridades de interés público para definir la agenda se convierte en una de las atribuciones fundamentales del gobierno para eficientar el gasto y las intervenciones del estado (Aguilar, 1996).

Ante esto cabe señalar algunos de los beneficios de la participación enlistados por Peter Oakley. De acuerdo con el autor la participación es extremadamente útil en el desarrollo de proyectos ya que permite que los recursos disponibles se utilicen de forma *eficiente*, minimiza desacuerdos por lo tanto ahorra tiempo y dinero. También

es *efectiva* ya que al permitir que la gente tenga voz, automáticamente se cuenta con su apoyo, su conocimiento e incluso con recursos que permiten alcanzar los objetivos del proyecto. Es *autosuficiente*; porque fortalece la confianza entre los miembros de la comunidad y esto les permite solucionar sus propios problemas. Permite tener una buena *cobertura* ya que brinda la posibilidad de replicar prácticas y beneficiar a más personas y uno de los beneficios más relevantes es que asegura que las personas se apropien del proyecto, le den continuidad y lo mantengan; es decir se genera *sustentabilidad* en el proyecto (Oakley, 1991).

Proposición

Si bien los recursos económicos y de tiempo son escasos, el problema se encuentra en la manera en la que se toman las decisiones para su distribución. Seleccionar los problemas y definir la agenda a través de procesos participativos puede ser el camino para eficientar los recursos escasos; para esto es necesario superar los obstáculos de la participación. Esto representa compartir el poder y abrir canales de participación permanentes; de manera que se puedan asignar los recursos, los esfuerzos, el tiempo y se puedan tomar las decisiones con base a información recabada de manera participativa par así consolidar estrategias de gestión urbana colaborativas y eficientes que permitan mejorar las condiciones urbanas y sociales en los fraccionamientos. Esto representa para el gobierno perder el miedo y arriesgarse por la posibilidad de alcanzar los beneficios que otorga un proceso de participación significativa.

Tintes clientelares en la estructura de participación ciudadana

El cruce de información obtenida durante el trabajo de campo reveló que dentro de la estructura de participación ciudadana existen tintes clientelares que limitan la participación social significativa. A continuación, se presentan dos subtemas con datos que sustentan esta calificación. El primero revela un fenómeno de asistencialismo mientras que el segundo tiene que ver con una toma de decisiones de base política.

El asistencialismo

La agenda de participación ciudadana en el municipio surge de acuerdo con uno de los funcionarios entrevistados como una herramienta para tener presencia en cada uno de los rincones del municipio: “Vamos generando una alianza social que sea piramidal, para tener presencia y tener alcances o cuando menos una visión de saber qué está pasando en cada uno de los rincones del municipio. De aquí surgen los consejos sociales ...organismos sociales en los que tenemos representación” (E_F1). Pero ¿Quién participa en los consejos sociales?

De acuerdo con un ex funcionario de la coordinación de participación ciudadana “participa en los consejos quien se inscribe y si nadie lo hace se incentiva a través de los coordinadores sociales, llevando algún apoyo o atendiendo alguna necesidad” (E_F2). Y se encontró desde la observación participante que estos incentivos son la principal labor y lo que mantiene ocupados a los coordinadores sociales en campo.

Cabe señalar que el ayuntamiento de Tlajomulco dentro de la coordinación general de participación ciudadana cuenta con un área encargada de operar diversos programas sociales. Sobre esto un ex funcionario de esta área mencionó de nueva cuenta los incentivos: “los programas sociales te dan contenidos... nosotros premiamos a través de diversas políticas públicas la organización social, tiene que haber incentivos sociales...por eso dejamos los programas sociales en esta misma coordinación” (E_F1). Esto muestra cómo estos programas asistenciales se utilizan también como incentivos para los ciudadanos.

Por otra parte, se identificó que las convocatorias a cualquier evento o actividad de gobierno se realiza a través de estos grupos; quienes se encuentran de alguna manera comprometidos mediante un intercambio de favores a través de los ya mencionados incentivos que son básicamente la atención de solicitudes, los programas sociales y en algunas ocasiones favores que tienen relación con otorgar plazas o puestos dentro de la estructura del gobierno.

Al respecto el académico entrevistado (A1) mencionó que, si bien los mecanismos de participación como el presupuesto participativo implementados en Tlajomulco eran muy buenas prácticas, consideraba que existían presiones políticas clientelares evidentes y señaló que la agenda de participación ciudadana se convirtió en un proyecto político, un modelo exitoso que fue replicado en otros municipios del cual incluso han surgido luchas internas de poder.

Esta lucha interna a la que hace mención el maestro; se encontró como una disputa evidente cuyo objetivo tiene que ver con “quedar bien con la ciudadanía” (F_PC), para obtener su respaldo político. Es por tanto también un intercambio de favores que por una parte permiten al gobierno legitimar su agenda de participación y al mismo refuerzan su poder político en “cada uno de los rincones del municipio” (E_F1).

Toma de decisiones de base política

Uno de los hallazgos más significativos durante la investigación de campo fue gracias a uno de los funcionarios entrevistados quien puso en evidencia un conflicto de interés social y político, el funcionario reveló lo siguiente: “se realizan intervenciones y acciones en zonas estratégicas determinadas a partir de un mapa electoral, donde hubo más votos es donde se hace la mayor inversión de recursos” (E_EXPC). Lo anterior pareciera que busca incentivar y consolidar grupos de apoyo para convertirlos en la principal fuerza política durante las contiendas electorales es decir qué; la toma de decisiones es de base política.

Por lo tanto, la estructura de participación pudiera ser por una parte la mayor fuerza política del municipio y por otra el mayor reto para llevar a cabo ejercicios de participación significativa. Sobre esto el académico entrevistado mencionó:

“Cada vez hay menos elementos de participación ciudadana significativa se ha quedado mucho en el discurso, es decir, antes se hacían unos ejercicios que de por sí eran simbólicos, pero de alguna manera eran una buena intención. Y cada vez hay menos esto, es como si al tener el control ya de todos los órganos del poder ya no te interesara hacer estos gestos de beneficio o de participación de los

ciudadanos y solo los implementaste cuando estas queriendo atraer hacia ti las simpatías electorales porque entonces ya no se convierte en una política de gobierno, sino que se convirtió en una estrategia de campaña y eso sí sería muy negativo y preocupante” (A1).

En conclusión, la estructura de participación ciudadana en el municipio responde a tres situaciones importantes. La primera es el interés legítimo por reconocer el territorio y que es lo que sucede en él. La segunda tiene que ver con los incentivos que se utilizan para conformar esta estructura que denotan una tendencia asistencial, es decir buscan resolver problemas sociales sin embargo su alcance no les permite generar soluciones estructurales. Y la tercera y más relevante es la situación que nos permite calificarla de clientelar y tiene que ver con el hecho de tomar decisiones de base política y aprovechar la estructura para crear grupos políticos e intercambiar los incentivos por favores sociales y políticos, utilizando la agenda de participación ciudadana como una estrategia de campaña siempre presente. Cabe destacar que, a raíz de la cercanía entre la ciudadanía y el gobierno, esta estructura ha generado beneficios en las comunidades en donde la estructura permanece presente; por lo tanto, el intercambio de favores ha resultado efectivo. Sin embargo, estos beneficios no tienen un impacto permanente en las condiciones del espacio público y en consecuencia en la comunidad.

Discusión:

De acuerdo con Patsy Healey (1997) el clientelismo es una tendencia que siempre está presente en los sistemas de gobierno y es un sistema de relaciones de obligación recíprocas, en donde los políticos son guardianes de los recursos y determinan hacia dónde dirigirlos. Es decir, los políticos se convierten en patrocinadores que transfieren recursos a sus clientes a cambio de votos u otros favores. En el caso de estudio, el intercambio se lleva a cabo por medio de incentivos y decisiones que favorecen a ciertos grupos que respaldan políticamente al gobierno.

De acuerdo con la misma autora esta acción sucede de manera oculta y en este sistema las mejores decisiones son aquellas que mejor sostienen estas relaciones

de patrocinio. Si bien en Tlajomulco este sistema ha resultado efectivo y ha generado beneficios en las comunidades; estos beneficios son temporales y no han alcanzado la consolidación de comunidades sostenibles con capacidad de incidencia en la toma de decisiones, principalmente porque se actúa de forma aislada y conveniente tanto para los funcionarios como para los simpatizantes del partido. Por lo tanto es una forma de gobierno hostil tal como lo califica Healey, ya que dependen de una relación personal entre el patrocinador y el cliente, en lugar de buscar alcanzar los objetivos de la política general (Healey, 1997). Esto tiene como consecuencia una atención ineficiente de situaciones evidentes y urgentes para la gestión integral de la ciudad que al mismo tiempo impide alcanzar el objetivo de crear ciudades y comunidades sostenibles.

Al respecto Víctor Manuel Toledo señala que a lo largo de la historia hemos vivido dominados por el poder económico y el poder político; un hecho que califica como perverso y que además es la principal fuente de la crisis de la modernidad (Toledo, 2015) ya que “ha dado lugar a un mundo moderno cada vez más inseguro, injusto, desigual, donde los intereses económicos y políticos se imponen sin que la ciudadanía tenga la posibilidad de decidir” (Beck, 2003 en Toledo, 2015).

Los fraccionamientos de vivienda de interés social fueron concebidos desde el poder económico; y la evidencia señala que actualmente el poder político domina las decisiones sobre las condiciones sociales y urbanas de la ciudad, bajo la premisa de crear clientelas que permitan la continuidad del proyecto actual de gobierno es decir, mantener el control y el poder que garantiza la administración pública.

Ante esta realidad Adriana Allen (2009) argumenta que la búsqueda de alternativas sustentables de urbanización depende de decisiones políticas e institucionales. Sin embargo, para Allen la dimensión política de la sustentabilidad tiene que ver con la calidad de los sistemas de gobernanza; por lo que implica la democratización y la participación de la sociedad civil en todas las áreas de toma de decisiones (Allen, 2009). La propuesta de Allen es precisamente que esta dimensión funja como un mecanismo regulador que garantice que las dimensiones social, económica,

ecológica y la del ambiente construido permanezcan dentro de los límites de la sostenibilidad.

Por lo tanto es importante considerar la existencia del poder social el cual de acuerdo con Toledo (2015), “es aquella fuerza que emerge de manera independiente o autónoma desde la sociedad civil y que busca mantener el control sobre las fuerzas provenientes del Estado y del Capital, así como del meta-poder de la información”. De acuerdo con el mismo autor este poder es determinado por el nivel de organización de la comunidad que lo ejercen, su capacidad de autogestión, autonomía, autodefensa y autosuficiencia (Toledo, 2015)

Peralta et al. (2012) coinciden con Toledo y encuentran que los procesos organizativos, la formación en la práctica y la formación en la acción, representan un camino para combatir la cultura política predominante; es decir la relación paternalista-clientelar, tal como la que se revela en el municipio de Tlajomulco.

Proposición

Actualmente las condiciones sociales, urbanas y ambientales dependen de las decisiones del poder político. Por lo tanto dependemos de decisiones basadas en esquemas políticos clientelares. Para transformar esta realidad no basta con fortalecer el poder social sobre los demás poderes sino en alcanzar el equilibrio entre la dimensión social, económica, ecológica y urbana. Para esto es necesario fortalecer los esquemas de gobernanza y garantizar la participación de la sociedad en la toma de decisiones a través de nuevas herramientas desde la institución y desde la sociedad considerando también a los grupos pasivos o no participantes.

Descoordinación interinstitucional

En este tema se presenta información que revela algunos de los retos vigentes de la administración pública expresados por funcionarios y académicos que derivan en un problema de descoordinación interna que termina siendo una de las principales limitantes para la participación y el mejoramiento de los espacios públicos.

Todos los actores encuestados y entrevistados coinciden en que la falta de coordinación entre las diferentes dependencias representa una de las principales limitantes para la participación social y para el mejoramiento de los espacios públicos. El siguiente listado expresa los principales retos identificados por funcionarios de diferentes municipios:

1. La falta de comunicación y coordinación entre dependencias.
2. El desconocimiento de las demandas de la sociedad.
3. La falta de información y de conocimiento de las atribuciones de otras dependencias
4. La falta de recursos y de tiempo
5. Voluntad política y disposición para actuar

Con esto se encontró que todos se encontraban relacionados con la falta de coordinación o vinculación entre dependencias. Incluso hubo quienes lo expresaron de forma textual.

Un ex funcionario de la estructura de participación ciudadana del municipio recalcó “todos hablamos de gobierno abierto, de gobernanza y tenemos los mecanismos, yo creo que la debilidad estaría en que no hemos logrado transversalizar todas las áreas para que todas operen de acuerdo con la visión de participación y gobernanza, la vinculación entre las mismas áreas es el principal reto para fortalecer la participación” (E_VPC).

Por su parte, un funcionario de otro municipio mencionó: “Cada dependencia trabaja en sus proyectos sin hacer sinergia con las otras áreas; lo que impide que se atiendan los problemas o necesidades de forma integral. Las áreas sociales están desvinculadas de las áreas técnicas de intervención en el territorio. Además el exceso de papeleo y burocracia también entorpece la colaboración” (F_GDL).

Además, durante la entrevista a el académico, este señaló la existencia de una descoordinación principalmente entre las áreas técnicas y operativas: “La

participación no depende de las esferas que realizan los proyectos si no que depende de otra esfera que a veces tiene otros objetivos y muchas veces estos se cruzan, se oponen y se contraponen con los objetivos de la parte técnica...” (A1). Esta información se pudo constatar a través de la observación participante donde se encontró la falta de vinculación entre las áreas técnicas del Instituto para el Mejoramiento del Hábitat con áreas operativas como obras públicas o servicios municipales. Un ejemplo de esto son los ejercicios de diseño participativo que realizan estas áreas, donde se desarrollan proyectos en conjunto con la ciudadanía pero difícilmente llegan a las áreas operativas y logran convertirse en una realidad. Al mismo tiempo, los proyectos de las áreas operativas como obras públicas nunca permean a las áreas técnicas y por esta razón encontramos proyectos de obra pública incongruentes con los criterios técnicos, sociales y de sustentabilidad presumidos por el gobierno desde el Instituto.

Este fenómeno de descoordinación afecta directamente a la estructura de participación ciudadana e incluso es provocado por la misma. Los coordinadores sociales de la estructura de participación ciudadana conocen y tienen información de primera mano de los problemas, necesidades y anhelos de la población. Por lo tanto son actualmente los encargados de surtir de solicitudes día a día a las diferentes dependencias del gobierno.

Sin embargo, se ha observado que estas solicitudes no tienen gran trascendencia en el mejoramiento del espacio público, mucho menos en la participación social. Más allá de la Tlajoapp, no existe una base de datos donde se viertan las solicitudes y proyectos ciudadanos conocidos por las diferentes dependencias; principalmente las que pertenecen a la estructura de participación ciudadana. Por lo tanto, mucha de esta información o se atiende de forma aislada (ejemplo: poda y limpieza de espacios públicos subutilizados) o se pierde (ejemplo: proyectos vecinales ambiciosos como bosques urbanos o parques metropolitanos). Esta situación provoca que cada tres años, principalmente los fraccionamientos con más problemáticas se convierten en el caso de estudio de la administración pública y también de universidades. Al no contar con un registro de estos problemas,

necesidades, iniciativas y/o proyectos, los diagnósticos parten desde cero; generando en la ciudadanía (como ya se mencionó en temas anteriores) un fastidio al no ver resultados tangibles o cambios en las condiciones de su entorno.

En conclusión, la descoordinación interinstitucional es una de las principales limitantes para mejorar las condiciones del espacio público y fortalecer los mecanismos de participación. Si bien la falta de recursos económicos, humanos y de tiempo complejizan la colaboración interinstitucional; actualmente el gobierno cuenta con herramientas para reconocer las diversas necesidades y problemáticas que surgen en el municipio a través de la estructura de participación ciudadana. Sin embargo, los canales de comunicación entre dependencias se muestran débiles; por lo tanto la información y los datos recabados corren el riesgo de perderse principalmente entre los problemas que requieren de atención día a día. Ante este fenómeno, algunos informantes encuentran en la vinculación y la transversalización de objetivos un camino para fortalecer la gobernanza y detonar así una participación efectiva con incidencia directa en las condiciones del espacio público.

Proposición:

La separación estructural de las áreas técnicas y operativas con objetivos aislados dificulta la voluntad de transformar la realidad a través de criterios de sustentabilidad y de gobernanza. De manera que la descoordinación interinstitucional tiene como consecuencia el uso ineficiente de recursos, el fomento de la desconfianza y hartazgo en la ciudadanía y la gestión desarticulada de la ciudad.

La actitud reactiva y discrecional en la estructura de participación ciudadana

A partir de las problemáticas presentes en el municipio, y de observar la manera de actuar de los funcionarios de la estructura de participación ciudadana en el territorio, buscando brindar soluciones a la ciudadanía; se revelaron indicios que permiten calificar dicha actitud como reactiva, acompañada de discrecionalidad.

La actitud discrecional se revela durante ejercicios de observación en donde se encontró que los coordinadores sociales seleccionan y “empoderan” a quien ellos consideran tiene una mejor actitud para la comunidad para convertirlos en consejeros sociales. Sin embargo, en todo momento estos piensan en el factor político. Es decir, apoyan y fortalecen a los consejeros que ellos consideran simpatizantes con el partido, principalmente cuando identifican un actor opositor. Sobre esto un funcionario externo a la estructura mencionó: “es evidente que existen tintes políticos pero lo que yo me he dado cuenta es que los jefes de zona si buscan la manera de incidir positivamente en la sociedad independientemente del partido político, creo que eso hace falta comunicarlo porque muchas personas creen que la estructura de participación responde solo a un partido y yo creo que va más allá de eso” (F_LU). Esto revela, lo evidente que es el funcionamiento político de la estructura de participación anteriormente abordado pero también demuestra que se percibe una intención legítima para incidir de forma positiva en el territorio desde la estructura de participación ciudadana.

Sin embargo, se observó que el día a día y los problemas a los que estos funcionarios se enfrentan los lleva a tener una actitud además de discrecional, es reactiva. Los coordinadores sociales al ser el primer enlace para con el gobierno reciben un todo tipo de solicitudes y demandas, y utilizan las herramientas que tienen a su alcance: los formatos de solicitud y los grupos de WhatsApp. Ellos son quienes finalmente suben la información de acuerdo con lo que ellos conciben como prioritario. Son también los encargados de contener a los ciudadanos “están siempre en la primera línea de batalla y si en algo el gobierno queda mal, a ellos es a quienes se les van encima los vecinos” comentó en una charla informal un funcionario de la estructura de participación ciudadana. Esta situación genera un fenómeno que otro funcionario califica como reactivo, “no piensan o planean una acción de manera que esto permita una intervención duradera que conlleve a una transformación de las condiciones tanto físicas como sociales del espacio en el que se está trabajando, al contrario reaccionan utilizando como herramienta principal formatos y solicitudes de oficios” (F_LU).

Además, se reveló que algunos funcionarios de la propia estructura de participación ciudadana les tienen cierto temor a los procesos participativos principalmente para el diseño de espacios públicos. “Los procesos participativos alborotan a la gente y si los proyectos no se concretan, los vecinos se vienen contra nosotros” concretó uno de los coordinadores sociales. Cabe destacar que hace este señalamiento debido a que se han realizado estos procesos y todos han quedado en papel ya que no se cuenta con los recursos o las gestiones suficientes para hacer tangibles las propuestas que surgen de dichos procesos (ver tema recursos escasos para llevar a cabo procesos de participación). “Tenemos que visibilizar la presencia del gobierno”, “Se nos van a enfriar los ciudadanos, tenemos que actuar ya”, “el presidente me dio la indicación y la gran responsabilidad de ...” son algunas frases de los funcionarios de a pie de la estructura de participación ciudadana escuchadas durante charlas informales. Por lo tanto, el miedo a no cumplir con un compromiso les afecta laboral y políticamente, lo que los lleva a reaccionar. Atender la mayor de solicitudes posibles, llevar poda, descacharrización, organizar infinitas reuniones para escuchar y volver a reaccionar, llevar eventos culturales, atender reportes, etc. Se convierten entonces en “gestores de servicios municipales” (F_LU) más que en promotores de procesos de participación.

Conclusión

Si bien la falta de información y de coordinación interinstitucional, la escasez de recursos económicos y de tiempo y todo lo expuesto en temas anteriores; puede justificar la actitud discrecional del personal de la estructura de participación ciudadana. Es evidente que la misión política de esta estructura lleva a su personal a actuar sin planear; a reaccionar. Además fomenta el temor a los procesos de participación, por lo que ser reactivos es para ellos una forma de trabajar y aunque sus acciones puedan no ser permanentes y de incidencia significativa, funcionan para visibilizar que se está trabajando con la comunidad manteniendo un vínculo que se fortalece constantemente, principalmente cada vez que se atiende una solicitud.

Discusión:

Ante todas las limitantes presentes en el gobierno, el enfoque de política pública bottom up acuñado a Lipsky (1977) apuesta por los burócratas de a pie, los que se encuentra en contacto directo con la ciudadanía y también reconoce a las organizaciones sociales con iniciativas para transformar sus comunidades (Aguilar, 1996). Es decir, enfoca la atención a los encargados de llevar a cabo la política, más que a los que la formulan. De acuerdo con Luis F. Aguilar (1996) ellos son realmente los *policymakers*; quienes construyen la política día a día, la adecuan y la modifican. Por lo tanto tienen la capacidad de siempre seguir adelante y garantizar de alguna manera el éxito de la implementación de las políticas públicas; ya que “buscan la forma de llevar a cabo sus tareas, actuando con discrecionalidad, inventando esquemas de conducta rutinaria que les permita encontrar la manera de acomodar las demandas a sus recursos limitados” (Aguilar, 1996). Son también a los que Bardach llama *fixers*; quienes permiten facilitar la participación y la participación activa en el proceso de implementación (Vining, 2011). Si se toma esto como referencia, se puede decir que el personal de la estructura de participación ciudadana al estar siempre en contacto directo con la comunidad es el eslabón más importante de todo el sistema institucional.

Proposición

La actitud reactiva de los funcionarios de a pie provoca que las acciones de gobierno no tengan gran trascendencia en la comunidad donde se realizan. Si bien el factor político siempre será una condición presente en cualquier sistema de gobierno. La discreción y la capacidad de reacción de los burócratas de a pie de la estructura de participación ciudadana puede encaminarse a procesos de participación significativa que generen beneficios para sus intereses políticos sin dejar de lado los intereses de la comunidad. Por lo tanto es importante fortalecer su capacidad para reaccionar incluyendo principios de la participación como la confianza, la cooperación, la transparencia y la reflexión.

MODELO RECURSIVO PARA UNA PARTICIPACIÓN SOCIAL SIGNIFICATIVA (PSS).

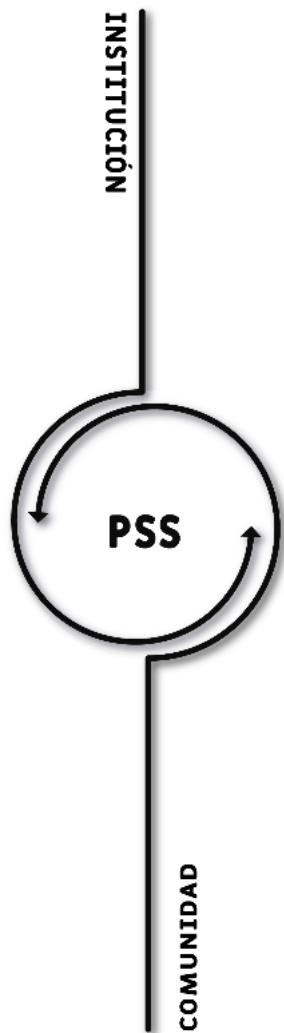
Teniendo en cuenta que la participación social significativa se compone de tres elementos: la redistribución de poder, la confianza, y la apropiación. El modelo aplicativo que se construye en este trabajo; es un modelo recursivo para la participación social significativa.



95. Componentes de la participación social significativa. Elaboración propia con base en el marco conceptual.

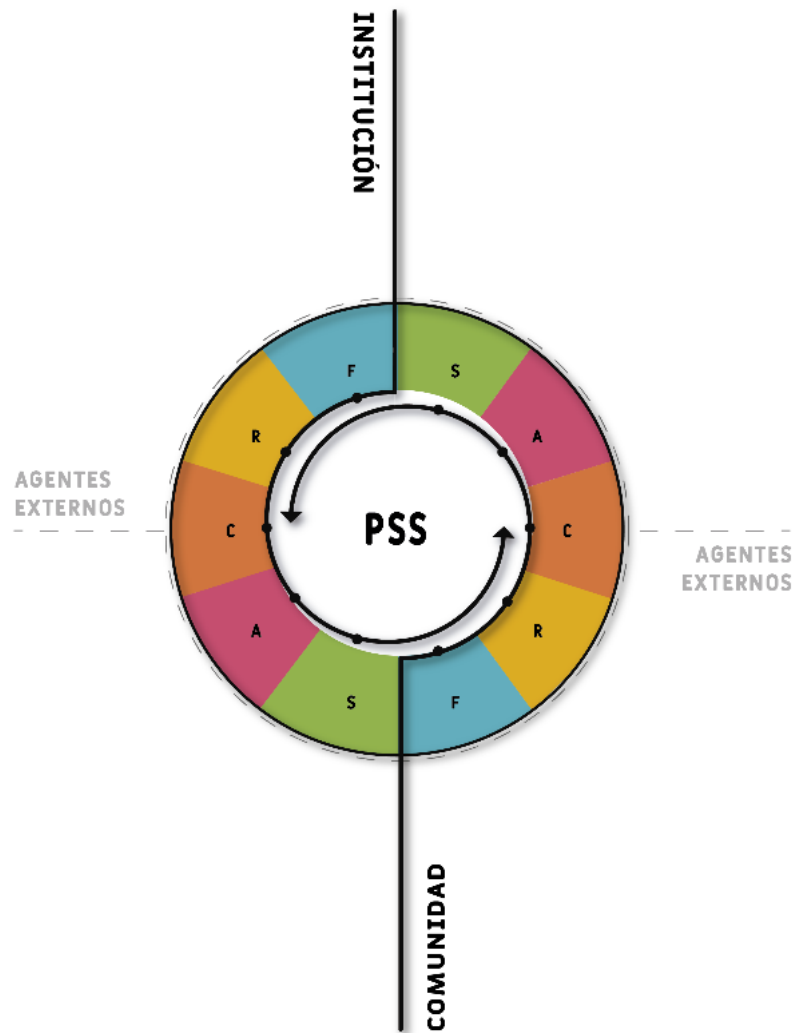
El punto de partida del modelo es que la participación requiere de voluntad social y política, es decir; depende tanto de las instituciones como de la comunidad. Por esto, se propone fortalecer las capacidades institucionales y comunitarias, para redistribuir el poder, construir confianza y generar apropiación entre las dos partes a través de 5 principios compartidos.

El modelo es recursivo porque representa un ciclo que puede repetirse o aplicarse continuamente de forma indefinida entre dos procesos paralelos; uno desde la institución y el otro desde la comunidad. Por lo tanto, es un modelo dinámico y flexible ya que se puede adaptar a cualquier condición o contexto; además puede realimentarse y variar el orden de su implementación durante el proceso. Siempre y cuando compartan los principios y actúen de forma simultánea.



PRINCIPIOS

- **FORMACIÓN**
- **RECONOCIMIENTO**
- **COLABORACIÓN**
- **ACCIÓN**
- **SEGUIMIENTO**



96. Componentes del modelo recursivo para la participación social significativa. Elaboración propia.

A este modelo es importante para su funcionamiento agregar de forma temporal o frecuente un agente más, que es externo a la comunidad y a la institución. Estos agentes externos son aquellos que pertenecen a la academia, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, etc. Dentro de los actuales modelos de gobernanza los agentes externos generan cooperación y dentro de este modelo recursivo su función es conectar, de manera que pueden incorporarse al proceso participativo en cualquier momento. Por lo tanto, fungen como puentes entre sociedad y gobierno, pero también guían y fortalecen la participación social significativa.

Los principios que permiten la participación social significativa en este modelo recursivo son la formación, el reconocimiento, la colaboración, la acción y el seguimiento acompañado de reflexión. A continuación se describen las características de cada uno de los principios:

- **Formación**

En este principio la institución se asume como guía y en conjunto con la comunidad desarrolla capacidades que les permiten:

- Intervenir activamente (comunidad) y permitir intervenir (institución) en la toma de decisiones.
- Asumirse como agentes de poder (comunidad) y distribuidores de éste (institución).
- Gestionar el conflicto.
- Fortalecer o motivar la organización de la comunidad.
- Convertirse en puentes o enlaces entre la comunidad y el gobierno.
- Abrir canales de comunicación.

Todo proceso formativo se debe vincular directamente con la práctica, de manera que el objetivo de este principio es fortalecer los conocimientos y las habilidades tanto de los agentes institucionales como de la comunidad para el desarrollo de proyectos de intervención urbana. Durante esta etapa se comienzan a construir

puentes, a través de canales de comunicación que acercan a la comunidad con las instituciones y viceversa.

- **Reconocimiento**

Este principio busca que la institución reconozca sus límites y demuestre apertura para reconocer el territorio, los problemas, necesidades, anhelos, ideas y propuestas de la comunidad y construir a partir de esta información su agenda de gobierno. Simultáneamente la comunidad debe reconocer su capacidad para influir las decisiones de gobierno a través de su participación, también puede reflexionar sobre las condiciones de su entorno y externarlas a través de los canales de comunicación.

Esto permite que durante el reconocimiento los canales de comunicación se fortalezcan y se puedan realizar inventarios de capacidades, habilidades y recursos para contribuir durante la implementación de proyectos de intervención urbana.

- **Colaboración**

Al identificar las habilidades y fortalecer las capacidades sociales e institucionales se comienza a construir una agenda en común; un plan de trabajo para la acción donde surgirán acuerdos y compromisos para el desarrollo de planes, programas, intervenciones y/o proyectos.

Durante esta etapa se consolidan los puentes entre la comunidad y las instituciones. Aquí el intercambio de experiencias, la vinculación y la gestión interinstitucional y dentro de la comunidad juegan un papel fundamental ya que es el momento en el que todos los implicados trabajan en conjunto por objetivos comunes. Por lo tanto, la colaboración es el principio más importante de todo el ciclo recursivo ya que permite consolidar redes de cooperación. En este punto, es fundamental la transparencia, no generar falsas expectativas dejando muy claros los alcances de la participación de ambas partes en la acción.

En concreto, este principio permite la colaboración y el acompañamiento de todas las partes involucradas en el proceso; los agentes externos enlazan a la sociedad

con el gobierno y en conjunto con la institución guían el camino para la acción, pero es la comunidad la que estará presente durante y después de esta.

- **Acción**

Es el principio en el que lo expuesto en el plan de trabajo para la acción se hace tangible ya que a través de la colaboración; instituciones, comunidad y agentes externos, actúan en conjunto para su implementación. En este punto las ideas, los acuerdos y los compromisos se materializan.

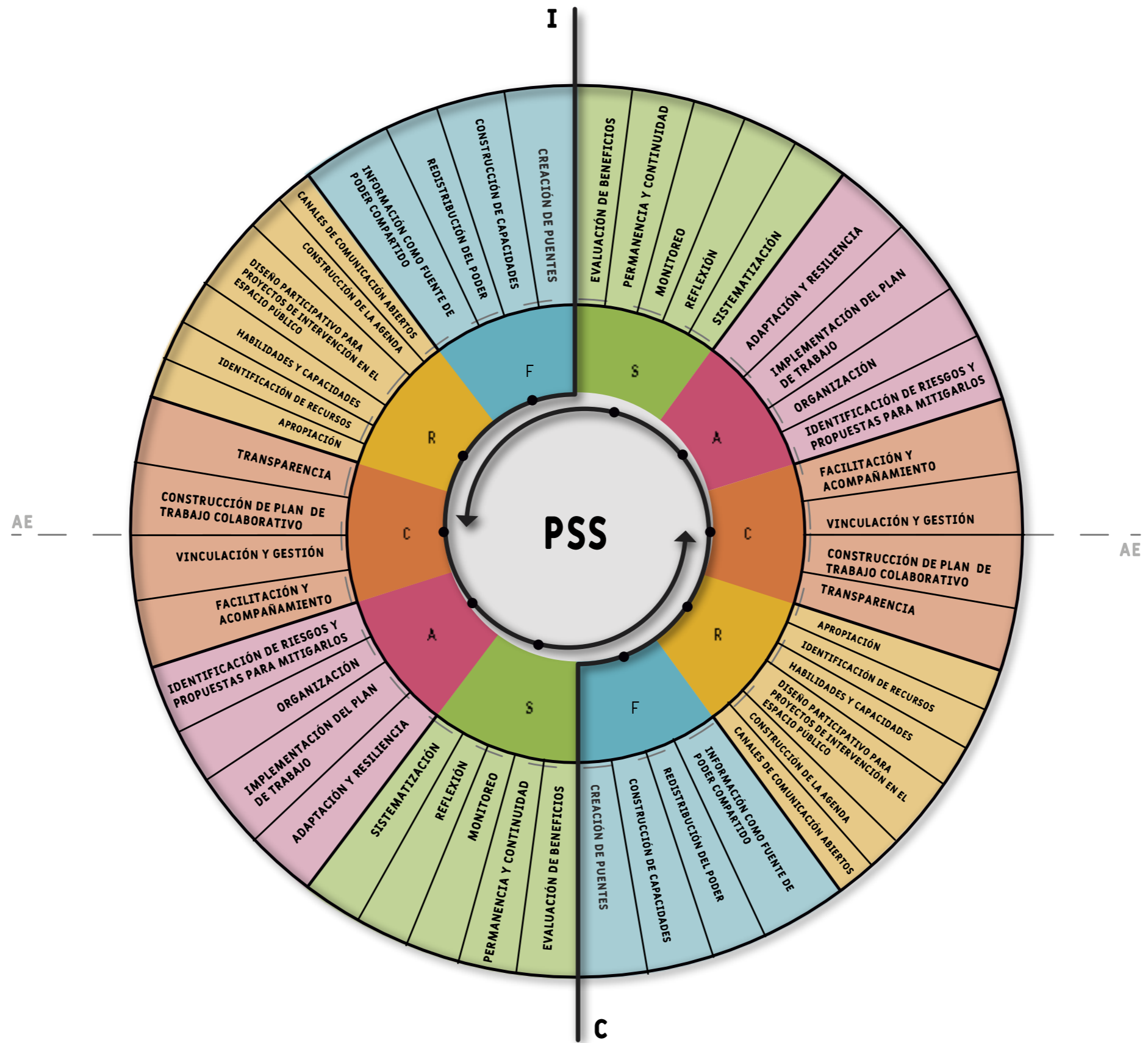
Sin embargo, la acción requiere preparativos; principalmente prever los riesgos de la implementación y contar con estrategias de adaptación para mitigarlos. También requiere organización para de esta manera teniendo listos los preparativos, poner en marcha el plan de trabajo.

Durante la acción es importante tener la capacidad y la creatividad para adaptarse a las condiciones del momento y del contexto en el que la acción se lleva a cabo y poder reaccionar ante cualquier imprevisto.

- **Seguimiento**

Para que el modelo pueda ser verdaderamente recursivo, el principio de seguimiento representa el fin y al mismo tiempo un nuevo inicio. Aquí se reconocen las fallas, las oportunidades de mejora y la efectividad de las acciones. Esto representa que debe existir una reflexión desde ambas partes para que el ciclo se realimente y vuelva a comenzar, de manera que esto permita mantener abiertos los canales para la participación.

Para el seguimiento es importante la sistematización de toda la información generada durante el proceso; al igual que realizar visitas de seguimiento para monitorear el impacto o los alcances del proyecto y de esta y otras maneras mantener presencia para dar continuidad al proyecto más allá de intervenciones físicas. Por esto es también fundamental realizar una evaluación de los beneficios de la participación en el proceso para con esto realimentarlo en la siguiente vuelta.

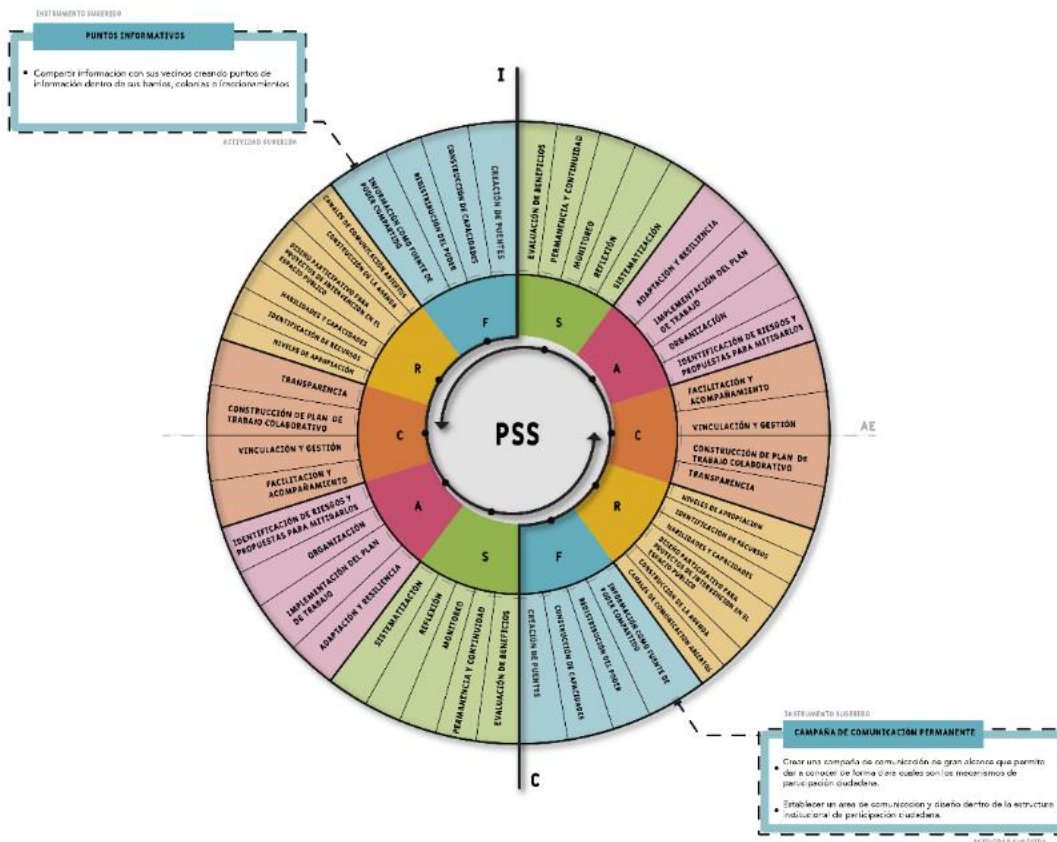


97. Modelo recursivo para la participación social significativa. Elaboración propia.

En síntesis, dentro del modelo los principios de formación, reconocimiento y seguimiento son continuos; mientras que la colaboración y la acción son constantes y cada uno de ellos puede representar momentos únicos de forma que el orden de implementación se puede modificar y adaptar a las condiciones del contexto en donde este se implemente.

Estrategias, Instrumentos y actividades del modelo recursivo

Cada uno de los principios del modelo, tiene estrategias e instrumentos que permitirán llevar a cabo una serie de actividades con la intención asegurar la cooperación y la participación de los tres actores: institución, agentes externos y comunidad. Las estrategias se construyen a partir de las proposiciones expuestas en este trabajo y permitirán que tanto las instituciones como la comunidad actúen en sincronía o de forma paralela; manteniendo una apertura para colaborar con agentes externos en el momento que sea necesario.



98. Esquema de la sincronía del modelo recursivo. Elaboración propia.

Para los instrumentos y las actividades se tomaron en cuenta algunas prácticas que actualmente se realizan en el área de estudio y se complementan con propuestas que surgen de las proposiciones de este trabajo. Todos los instrumentos y las actividades se describen como sugeridas ya que este modelo no es limitativo y se encuentra abierto para realimentarse de nuevas sugerencias que permitan modificarlo y mejorarlo en su implementación.

La sincronía entre la comunidad y las instituciones permite que sea un modelo dinámico para lograr una participación social significativa dentro del gestión, el diseño y la implementación de planes y programas, principalmente en todo proceso que conlleve una intervención urbana a escala comunitaria.

Por lo tanto, este modelo recursivo puede modificarse, adaptarse, realimentarse siempre y cuando se mantenga la sincronía entre las instituciones y la comunidad; sin este equilibrio difícilmente se puede lograr una participación social significativa ya que pasarían a ser acciones aisladas, sin trascendencia en el entorno y en la vida de las personas que conforman la comunidad.

Esquema operativo del modelo recursivo para la PSS.

En los siguientes cuadros se presenta un esquema práctico en el que se ordenan de forma funcional principios, estrategias e instrumentos para llevar a cabo intervenciones socio espaciales en el entorno urbano mediante la interacción significativa de la población con el gobierno y agentes externos. Para facilitar su lectura, el cuadro se dividió conforme a los principios; se sugiere leer de manera simultánea las estrategias (1) de ambas partes (comenzando por los extremos) para finalmente dar lectura a los instrumentos (2) y actividades sugeridas (3) tanto para la comunidad como para la institución (columnas centrales).



99. Sugerencia de lectura del esquema práctico para la implementación del modelo recursivo

Tabla 6. Esquema operativo del principio de Formación del Modelo Recursivo PSS. Elaboración propia.

FORMACIÓN					
INSTITUCIÓN			COMUNIDAD		
ESTRATEGIA	INSTRUMENTO SUGERIDO	ACTIVIDAD SUGERIDA		INSTRUMENTO SUGERIDO	ESTRATEGIA
Creación de puentes: Brindar herramientas para garantizar una conectividad efectiva entre la comunidad y las instituciones.	Agentes catalizadores de participación	El personal dirigente de la estructura de participación ciudadana deberá ser un perfil con estudios o experiencia en trabajo social, psicología, arquitectura y diseño social. Facilitar y promover la participación en las comunidades.	Buscar perfiles empáticos que fungan como enlace imparcial entre comunidad e institución y que sea seleccionado por la propia comunidad.	Selección de enlace	Creación de puentes: Generar enlaces comunitarios para estar en contacto con la institución y con el resto de la comunidad.
	Canales de comunicación permanentes	Crear módulos de participación físicos y utilizar plataformas digitales para mantener una comunicación cercana y permanente. Redes sociales exclusivas de la estructura de participación, grupos de WhatsApp, etc.	Utilizar los módulos físicos y las plataformas digitales para mantenerse en contacto directo con las instituciones y participar emitiendo opiniones, autodiagnósticos, ideas o propuestas para la ciudad.	Canales de comunicación permanentes	
Construcción de capacidades: Fortalecer las capacidades para gestionar el conflicto y evitar las dominaciones simbólicas.	Talleres, capacitaciones y reuniones vecinales	Organizar y convocar talleres, así como mantenerse en constante capacitación vinculando siempre la capacitación con la práctica.	Organizar reuniones vecinales continuas e invitar a las y los vecinos a participar en los talleres, capacitaciones. Proponer horarios y contenidos conforme a sus intereses, para que se pueda vincular la capacitación con la práctica.	Talleres, capacitaciones y reuniones vecinales	Construcción de capacidades: Fortalecer las capacidades para gestionar el conflicto y evitar las dominaciones simbólicas.
Redistribución del poder: Fortalecer las capacidades comunitarias para intervenir en la toma de decisiones para la elaboración de planes y proyectos de intervención urbana..	Guía vecinal para promover la participación comunitaria	Crear y difundir una guía impresa y digital donde se explique de manera sencilla como se puede participar activamente en la toma de decisiones, como se pueden activar los mecanismos de participación y también como se puede promover la participación en la comunidad.	Trabajar en conjunto la institución para la construcción, difusión e implementación de la guía.	Guía vecinal para promover la participación comunitaria	Redistribución del poder: Los liderazgos comunitarios deberán tener la capacidad de tomar en cuenta a todas y todos sus vecinos tanto a los que participan como a los que por cualquier razón no lo hacen.
Información como fuente de poder compartido: Permitir la participación previo a la construcción de la agenda para la toma de decisiones.	Campaña de comunicación permanente	Crear una campaña de comunicación de gran alcance que permita dar a conocer de forma clara cuales son los mecanismos de participación ciudadana, para que sirvan y como se pueden activar. Establecer un área de comunicación y diseño dentro de la estructura institucional de participación ciudadana.	Compartir información con sus vecinos creando puntos de información dentro de sus barrios, colonias o fraccionamientos.	Puntos informativos	Información como fuente de poder compartido: Mantenerse atentos a toda información sobre asuntos de interés para la comunidad y compartirla.

Tabla 7. Esquema operativo del principio de Reconocimiento del Modelo Recursivo PSS. Elaboración propia.

RECONOCIMIENTO					
INSTITUCIÓN			COMUNIDAD		
ESTRATEGIA	INSTRUMENTO SUGERIDO	ACTIVIDAD SUGERIDA	INSTRUMENTO SUGERIDO	ESTRATEGIA	
Canales de comunicación abiertos: Abrir canales de comunicación y participación permanentes para reconocer los problemas, necesidades, anhelos, ideas y propuestas de la comunidad.	Guía para vecinal promover la participación comunitaria	Diseñar y difundir una guía para que cualquier vecino o vecina cuente con herramientas para promover procesos de participación en su comunidad. Esta guía deberá permitir a la comunidad diseñar proyectos para el beneficio de su comunidad y guiar el proceso de desarrollo, justificación e implementación del proyecto.	Reflexionar sobre las condiciones de su entorno, sus problemas y necesidades para compartirlos en el módulo de participación (físico o virtual). Generando un autodiagnóstico en el que pueda participar toda la comunidad.	Autodiagnóstico	Canales de comunicación abiertos: Dar a conocer sus problemas, necesidades, anhelos, ideas y propuestas continuamente. En un proceso de autodiagnóstico y participación permanente.
	Módulo de participación permanente	Crear una plataforma de participación abierta y permanente (física y virtual) que permita que los miembros de la comunidad puedan expresar. Opiniones ¿Qué está pasando en sus barrios? Ideas ¿Cómo se pueden mejorar las condiciones del espacio público en sus barrios? Propuestas: Proyectos puntuales, justificados y desarrollados a partir de una guía que brindará la propia plataforma.			
Construcción de la agenda: Construir la agenda del gobierno con base en los resultados del proceso de reconocimiento y publicarla para su consulta.	Plan municipal de desarrollo	Publicar para consulta el plan municipal y definir un periodo para observaciones y propuestas.	Vigilar la transparencia de la información verda en las plataformas y su congruencia con lo establecido en el plan municipal.	Vigilancia ciudadana	Construcción de la agenda: Asegurarse de que la agenda de gobierno se construya con base a los resultados del proceso de reconocimiento y de los diagnósticos participativos, participando en las consultas y vigilando su cumplimiento.
		Definir el presupuesto y la distribución del recurso como base al plan.			
		Comunicar de forma amigable el plan municipal de desarrollo.			
Diseño participativo para proyectos de intervención en el espacio público: Facilitar y promover procesos de diseño participativo para el desarrollo y ejecución de proyectos e intervenciones en el espacio público de la comunidad.	Dinámicas participativas, análisis de resultados y desarrollo de proyectos.	Desarrollar, facilitar y acompañar procesos de diseño participativo para cualquier intervención en el espacio público y vincular los resultados del proceso tanto en áreas técnicas como con áreas operativas.	Con el apoyo de la guía vecinal para promover la participación: desarrollar procesos de diseño participativo y proponer proyectos con incidencia directa su entorno urbano y en el espacio público de su comunidad.	Dinámicas participativas	Diseño participativo para proyectos de intervención en el espacio público: Solicitar la participación de la comunidad en procesos de planeación, diseño y ejecución de intervenciones urbanas con impacto en espacios públicos.
Habilidades y capacidades: Reconocer a todos los miembros de la comunidad como agentes de poder; sus habilidades y sus capacidades para garantizar su participación en decisiones políticas y procesos de intervención urbana.	Inventario de superpoderos comunitarios.	Generar un listado de habilidades y capacidades comunitarias para tenerlo presente durante la toma de decisiones principalmente para el desarrollo de cualquier proyecto o intervención urbana.	Reunir a un grupo interesado en el proyecto o intervención urbana y generar un listado de habilidades y capacidades personales y comunitarias.	Inventario de superpoderos comunitarios.	Habilidades y capacidades: Reconocer sus habilidades y sus capacidades personales, sociales y comunitarias. Reconocerse como agentes de poder y tomadores de decisiones para el bien común.
Identificación de recursos: Generar un inventario de recursos disponibles desde la institución para proyectos comunitarios o intervenciones urbanas.	Inventario de recursos disponibles	Determinar el tipo de recurso que se puede etiquetar para el desarrollo de proyectos y en caso de que el recurso no pueda ser etiquetado enlistar los recursos en especie, materiales, herramientas, maquinaria con la que cuenta la institución para la implementación de proyectos.	Enlistar los recursos en especie, materiales, herramientas, maquinaria con la que cuenta la comunidad y puede aportar al proyecto.	Inventario de recursos disponibles.	Identificación de recursos: Generar un inventario de recursos disponibles de la comunidad para proyectos comunitarios o intervenciones urbanas.
Apropiación: Identificar, promover y fortalecer nodos de apropiación, acciones e iniciativas ciudadanas.	Mapas y acompañamiento de iniciativas ciudadanas	Identificar en el territorio nodos de apropiación vecinal del espacio público, iniciativas ciudadanas, colectivos y organizaciones vecinales. Para brindarles acompañamiento en el desarrollo de sus actividades.	Activar sus espacios públicos con actividades e intervenciones organizadas entre vecinos y miembros de la comunidad y cuando sea posible con el acompañamiento de instituciones o agentes externos.	Uso y apropiación	Apropiación: Fortalecer la apropiación comunitaria del espacio público.

Tabla 8. Esquema operativo del principio de Colaboración del Modelo Recursivo PSS. Elaboración propia.

COLABORACIÓN					
INSTITUCIÓN			COMUNIDAD		
ESTRATEGIA	INSTRUMENTO SUGERIDO	ACTIVIDAD SUGERIDA		INSTRUMENTO SUGERIDO	ESTRATEGIA
Transparencia: En toda intervención la institución debe dejar claros los alcances que tiene su participación en cualquier intervención en la comunidad y facilitar la creación de acuerdos y compromisos de ambas partes.	Diálogo: Formatos y fichas de apoyo	Hablar con claridad sobre el proceso de intervención y con el apoyo de formatos y fichas de apoyo generar acuerdos y compromisos de ambas partes.	Mantener apertura al diálogo buscando siempre establecer acuerdos y compromisos de todas las partes involucradas. Utilizar formatos y fichas de apoyo para registrar lo acordado.	Diálogo: Formatos y fichas de apoyo	Transparencia: Establecer de acuerdos y compromisos para alcanzar los objetivos del proyecto de intervención en la comunidad.
Construcción de plan de trabajo colaborativo: Entre dependencias y con la comunidad.	Plan de trabajo	Desarrollar un plan de trabajo consensuado con las áreas técnicas y operativas institucionales, así como también con la comunidad y los agentes externos; tomando en cuenta los siguientes puntos: ¿Qué se va a hacer?, ¿Como se va hacer? ¿Que recursos se necesita para hacerlo? ¿Que actores tiene que involucrarse en el proceso y cual será su rol?	Participar activamente con ideas y propuesta en el desarrollo del plan de trabajo para la acción vecinal en intervenciones urbanas o en la toma de decisiones de interés público.	Plan de trabajo	Construcción de plan de trabajo colaborativo: Aportaciones desde la comunidad.
Vinculación y gestión: Vincular las áreas técnicas con las áreas operativas de gobierno definiendo una ruta clara del proceso para procesos de gestión, desarrollo e implementación de proyectos de intervención urbana.	Modificaciones al Reglamento	Establecer en el reglamento la ruta para que exista una vinculación efectiva entre las áreas técnicas y las áreas operativas; y establecer una ruta para procesos de gestión comunitaria.	Foro para el intercambio de experiencias entre comunidades diversas Generar y compartir una ruta para la gestión de recursos, actividades y proyectos en conjunto con las instituciones y agentes externos.	Encuentro de experiencias comunitarias Ruta para la gestión de recursos, actividades y proyectos	Vinculación y gestión: Consolidar el puente con la institución intercambiando experiencias con otras organizaciones o comunidades y realizando gestiones para el beneficio de su comunidad.
Facilitación y acompañamiento: Guiar y conectar a creadores y usuarios: crear puentes que fortalezcan estos vínculos; promoviendo el diálogo, la confianza, el aprendizaje social y la formación de las comunidades para la organización a través de la acción y la práctica.	Ruta de acompañamiento para el desarrollo de proyectos de intervención urbana a escala barrial	Crear una ruta de trabajo permita conectar a los agentes externos que desarrollan proyectos (principalmente de obra pública) en la comunidad para que estos puedan considerar las condiciones del entorno y las capacidades e intereses de la comunidad para el desarrollo del proyecto o intervención urbana.	Acompañar el proceso completo de inicio a fin, formando redes cooperación con la institución, agentes externos y otras comunidades.	Presencial vecinal en todo el proceso	Facilitación y acompañamiento: Facilitar las condiciones necesarias para el desarrollo de proyectos, intervenciones urbanas o toma de decisiones de interés comunitario.

Tabla 9. Esquema operativo del principio de Acción del Modelo Recursivo PSS. Elaboración propia.

ACCIÓN					
INSTITUCIÓN			COMUNIDAD		
ESTRATEGIA	INSTRUMENTO SUGERIDO	ACTIVIDAD SUGERIDA		INSTRUMENTO SUGERIDO	ESTRATEGIA
Identificación riesgos y propuestas para mitigarlos: Establecer los posibles riesgo a los que se pueda enfrentar la institución durante el proceso.	Listado de riesgos y propuestas para mitigarlos	Desarrollar un listado con los posibles riesgos a los que se puede enfrentar el proyecto: económico, sociales, ambientales, políticos y propuestas para contrarrestarlos o mitigarlos.		Listado de riesgos y propuestas para mitigarlos	Identificación de riesgos y propuestas para mitigarlos: Establecer los posibles riesgo a los que se pueda enfrentar la comunidad durante el proceso.
Organización: Fomentar la organización de la comunidad brindando herramientas para la acción.	Herramientas audiovisuales para difusión	Facilitar a la comunidad herramientas para la organización y difusión de actividades como: diseño de postales digitales, carteles, audios, enlaces, guiones, etc.	Utilizar los medios a su alcance para difundir la información acerca de las acciones que se llevarán a cabo en la comunidad para garantizar la participación y la presencia de una diversidad de miembros de la comunidad (diferentes grupos etarios, genero, diversos intereses etc.).	Difusión de información	Organización: Promover la organización vecinal para la acción.
Implementación del plan de trabajo: Operación y ejecución de lo establecido en el plan.	Plan de trabajo	Entregar una ficha con el plan de trabajo a todos los involucrados.	Guiarse del plan de acción para garantizar que cada uno de los agentes involucrados cumpla con el rol previamente definido.	Plan de trabajo	Implementación del plan de acción: Operación y ejecución de lo establecido en el plan.
	Check list	Asegurar que todos los recursos necesarios estén listos y disponibles para la acción, utilizando un check list.	Asegurar que todos los recursos comprometidos desde la comunidad estén listos y disponibles para la acción utilizando un check list.	Check list	
	Motivación comunitaria	Facilitar equipo para motivar a la comunidad y que todos los agentes involucrados trabajen cómodamente. Pueden ser toldos, sillas, bocinas, etc.	El día de la intervención se pueden crear una comisión para animar la acción como poner música o llevar agua fresca.	Motivación comunitaria	
	Selección de horarios	Realizar la acción en horarios que faciliten la participación de una buena diversidad de perfiles de habitantes.	Sugerir un horario que permita la participación de una buena diversidad de perfiles de habitantes.	Selección de horarios	
	Manos a la obra	Coordinar la puesta en marcha de la acción, y asegurar que todos cumplan con el rol que les corresponda.	Cumplir con el rol que se establecido para cada miembro de la comunidad durante la puesta en marcha del proyecto o la intervención urbana.	Manos a la obra	
Adaptación y resiliencia: Reaccionar ante cualquier imprevisto o situación que tenga que modificar el proceso.	Creatividad	Mantenerse atentos a cualquier imprevisto y si se detecta alguno tratar de solucionarlo en equipo de forma creativa.		Creatividad	Adaptación y resiliencia: Abrirse la posibilidad de actuar ante imprevistos durante la puesta en marcha.

Tabla 10. Esquema operativo del principio de Seguimiento del Modelo Recursivo PSS. Elaboración propia.

SEGUIMIENTO					
INSTITUCIÓN			COMUNIDAD		
ESTRATEGIA	INSTRUMENTO SUGERIDO	ACTIVIDAD SUGERIDA		INSTRUMENTO SUGERIDO	ESTRATEGIA
Sistematización. Archivar y ordenar la información generada durante el proceso participativo para generar una sistematización efectiva que permita tomar futuras decisiones dentro del ciclo recursivo.	Carpeta compartida	Utilizar nubes digitales para subir toda la información del proyecto y compartirla con el equipo de trabajo y otras áreas involucradas. Realizar fichas de trabajo, bitácoras registro fotográfico, minutas, etc.	Generación de bitácoras de todos los eventos, actividades y sobre el proceso de desarrollo de cualquier proyecto de intervención urbana o iniciativa de la comunidad.	Bitácoras comunitarias	Sistematización: Ordenar la información generada durante el proceso para contar con un respaldo que permita garantizar que las propuestas y aportaciones de la comunidad para el proyecto sean tomadas en cuenta. .
Reflexión: Crear espacios para la reflexión interinstitucional y con la comunidad, que permitan una retroalimentación del proceso.	Mesa de diálogo	Organizar una sesión de trabajo para realizar un ejercicio de reflexión y retroalimentación sobre el proceso con todos los agentes que estén implicados: agentes externos, miembros de la comunidad y personal de las instituciones involucradas.	Participar en una sesión de trabajo para realizar un ejercicio de reflexión y retroalimentación sobre el proceso con la comunidad y con instituciones o agentes externos.	Mesa de diálogo	Reflexión: Tomar conciencia de sus capacidades para modificar su entorno y generar una retroalimentación sobre los procesos desarrollados tanto por la comunidad como por la institución o agentes externos en la comunidad.
Monitoreo: Agenda de visitas de seguimiento	Visitas de seguimiento	Realizar visitas periódicas con la comunidad y llevar siempre una ficha de registro o seguimiento para realizar las gestiones necesarias de forma inmediata	Convocar a las y los vecinos a participar en las visitas de seguimiento y hacer escuchar nuevamente sus inquietudes y observaciones.	Visitas de seguimiento	Monitoreo: Visitas de seguimiento
Permanencia y continuidad: Acompañar y fortalecer los vínculos comunitarios existentes; acercar y mantener unida a la comunidad a través del diálogo y bajo principios de cooperación.	Plataformas digitales y módulos de participación	Crear módulos de participación permanentes en cada una de las zonas A través de grupos de WhatsApp mantener una comunicación cercana con la comunidad generando un grupo por cada zona o barrios	Crear grupos de WhatsApp por cuadra o por barrio para mantener una comunicación enfocada con la institución y de ser posible crear espacios de comunicación interpersonales dentro de la comunidad como por ejemplo: Reuniones periódicas en el quiosco o en el parque.	Plataformas digitales y espacios de comunicación interpersonal	Permanencia y continuidad: Mantener la comunicación y el diálogo entre los miembros de la comunidad y los enlaces con gobierno.
Beneficios de la participación: Establecer indicadores para medir los beneficios de la participación para evaluar y fortalecer en la siguiente vuelta.	Matriz de evaluación	Finalizada la primer vuelta del ciclo o el proceso de participación es importante evaluar de manera continua los beneficios de la participación para que en el resto del año se puedan fortalecer el proyecto de acuerdo a los resultados de la evaluación y el ciclo se mantenga dinámico.		Matriz de evaluación	Beneficios de la participación: Evaluar los beneficios en la comunidad a través de indicadores.

CONCLUSIONES

Los resultados del trabajo de campo permitieron comprender que en los fraccionamientos de vivienda de interés social hay mucho más que viviendas abandonadas y problemas de inseguridad; en este territorio fragmentado habitan miles de personas con sueños y anhelos. Estas personas han sufrido durante muchos años las consecuencias de un modelo de desarrollo urbano voraz e insostenible; y muchas de ellas han resistido ante el conflicto, se han organizado, y han buscado la manera de apropiarse de sus espacios públicos y de mejorar su entorno demandado la atención del gobierno; un gobierno que también ha buscado la manera de atender las necesidades de sus nuevos habitantes a través de una agenda de participación ciudadana.

Estos resultados se traducen en proposiciones que surgen de la discusión teórico-empírica y representan en su conjunto, las aportaciones conceptuales de este trabajo para el ámbito de la participación ciudadana y la gestión sustentable de territorios urbanos fragmentados. Estas proposiciones son:

1. La complejidad de las ciudades periurbanas con fraccionamientos de vivienda de interés social dispersos y desconectados, surge también de la diversidad de personas que los habitan y de los conflictos ambientales, económicos, y sociales que emergen en ellos. Ante este fenómeno se ha puesto en evidencia la incapacidad del gobierno para lograr una gestión sustentable y eficiente de estos territorios urbanos fragmentados.
2. El hecho de que no exista un déficit en cuanto a distribución de espacio público dentro de estos territorios no representa un beneficio para sus habitantes ya que la sobreoferta de espacios públicos degradados es actualmente uno de los mayores detonadores de problemas para la comunidad y para la gestión gubernamental. Sin embargo, también representa un área de oportunidad para la colaboración entre ambos actores.
3. Las estructuras de participación ciudadana pueden facilitar la creación de puentes, de manera que permiten mantener una relación y una comunicación

cercana entre sociedad y gobierno. Sin embargo, la actitud discrecional de los funcionarios que componen esta estructura provoca una selección de grupos específicos para la participación de manera que esta se mantiene en el nivel de *tokenism* o inclusión simbólica propuesta por Arnstein (1969).

4. La comunidad desconoce sus capacidades y su poder para involucrarse, intervenir e incidir en las decisiones y la elaboración de políticas, programas y proyectos para el beneficio común.
5. La diversidad de habitantes; de valores culturales y simbólicos, siempre generarán conflicto. Por lo tanto, es importante fortalecer las capacidades de la comunidad para gestionar el conflicto y las dominaciones simbólicas, y así de esta manera, aumentar los niveles de arraigo y garantizar la apropiación de los espacios públicos.
6. En espacios donde los conflictos y problemas vitales siempre están presentes pueden surgir fenómenos de participación vital y organización emergente. Por lo tanto, se deben de crear mecanismos que permitan la permanencia y continuidad de estos grupos organizados y de sus acciones colectivas para así fortalecer los vínculos comunitarios y consolidar los esquemas de participación y organización para resolver los conflictos y a su vez mejorar las condiciones del espacio público.
7. La desconfianza y la apatía son fenómenos desencadenados por los diversos problemas que prevalecen y agobian a las comunidades y la incapacidad del gobierno para enfrentarlos de forma eficiente y oportuna. Esto representa que la estructura de participación ciudadana vigente no garantiza una gestión eficiente y sus vínculos de colaboración con las comunidades son débiles. De aquí la importancia de crear puentes que fortalezcan estos vínculos; promoviendo el diálogo, la confianza, el aprendizaje social y la formación de las comunidades para la organización a través de la acción y la práctica.
8. Los habitantes de los fraccionamientos condicionan su participación a acciones tangibles con incidencia directa en las condiciones físicas y sociales de su entorno. En las comunidades siempre está presente una motivación para mejorar el entorno y de obtener a través de la participación un beneficio para

su comunidad. Basta con identificar acciones individuales (nodos de apropiación del espacio público) para encontrar voluntad para participar.

9. Las instituciones de gobierno se enfrentan a limitaciones en múltiples dimensiones para atender la complejidad de los fraccionamientos de vivienda de interés social, estas limitantes son: administrativas, legales, estructurales, espaciales y sociales.
10. Actualmente los instrumentos de participación ciudadana no están generando una vinculación significativa entre creadores y usuarios. Para garantizar la apropiación y la consolidación de los espacios públicos inmersos en los fraccionamientos es necesario reconocer a diseñadores y planificadores como guías, y no como expertos. Esto requiere el compromiso y la voluntad institucional para convertirse en un puente entre el guía (planificador/diseñador) y la comunidad.
11. Actualmente muchos espacios de participación simulan apertura y son utilizados de manera simbólica para dar legitimidad a las acciones de gobierno. Esto se debe al temor de las instituciones a perder el control y ceder poder a la comunidad y es esta una de las principales aportaciones conceptuales.
12. La información puede ser una fuente de poder compartido. Los mecanismos de participación ciudadana no están atendiendo las cuestiones fundamentales para la ciudadanía; principalmente porque no los conocen por lo tanto utilizar el poder de la información en favor de la comunidad representa cederlo. Es decir, dar a conocer de forma clara y precisa cómo se pueden utilizar los mecanismos de participación ciudadana y principalmente comunicar para qué sirven. De esta manera la comunidad puede empoderarse y permanecer atenta, informada y tener capacidad para actuar.
13. Si bien los recursos económicos y de tiempo son escasos para llevar a cabo procesos de participación, el problema se encuentra en la manera en la que se toman las decisiones para su distribución. Por lo que seleccionar los problemas y definir la agenda a través de procesos participativos puede ser el camino para eficientar los recursos escasos.

14. Actualmente las condiciones sociales, urbanas y ambientales dependen de las decisiones del poder político. Por lo tanto dependemos de decisiones basadas en esquemas políticos clientelares. Para transformar esta realidad no basta con fortalecer el poder social sobre los demás poderes sino en alcanzar el equilibrio entre la dimensión social, económica, ecológica y urbana. Para esto es necesario fortalecer los esquemas de gobernanza y garantizar la participación de la sociedad en la toma de decisiones a través de nuevas herramientas desde la institución y desde la sociedad considerando también a los grupos pasivos o no participantes.
15. La separación estructural de las áreas técnicas y operativas dentro de las instituciones gubernamentales funcionan con objetivos aislados; esto dificulta la voluntad de transformar la realidad a través de criterios de sustentabilidad y de gobernanza. De manera que la descoordinación interinstitucional tiene como consecuencia el uso ineficiente de recursos, el fomento de la desconfianza y hartazgo en la ciudadanía y la gestión desarticulada de la ciudad.
16. La actitud reactiva de los funcionarios de a pie provoca que las acciones de gobierno no tengan gran trascendencia en la comunidad donde se realizan. Si bien, el factor político siempre será una condición presente en cualquier sistema de gobierno, la discreción y la capacidad de reacción de los burócratas de a pie puede encaminarse a procesos de participación significativa que generen beneficios para sus intereses políticos sin dejar de lado los intereses de la comunidad.

Estas proposiciones permiten visibilizar una separación entre las instituciones y la comunidad; de manera que se hace evidente como es que el poder social continúa dominado por el poder social. Esto ocasiona que la comunidad no tenga la posibilidad de incidir de forma significativa en la toma de decisiones de proyectos, planes o programas de intervención urbana o comunitaria. Por lo tanto, la estructura de participación ciudadana vigente no está garantizando la gestión eficiente del territorio por lo que se están desvinculando los esfuerzos de cualquiera de las dos partes para transformar la realidad convirtiéndolos en acciones aisladas sin trascendencia significativa en el territorio.

Por lo tanto, el resultado final de este trabajo y también su principal aportación metodológica es el modelo recursivo para la participación social significativa, el cual busca terminar con la dicotomía existente entre el poder social y el poder político, y entre los esquemas *top down* (de arriba abajo) y *bottom up* (de abajo hacia arriba). Es recursivo porque tiene la capacidad de replicarse de forma continua en el mismo contexto y en otros diferentes.

La propuesta de este modelo es generar sinergia entre ambos actores (y enfoques) de manera que su colaboración permita un paralelismo y una codependencia que posibilite la participación social significativa en proyectos, planes y programas de intervención urbana, de manera que la gestión de las ciudades sea social, urbana y políticamente sustentable.

La flexibilidad, la capacidad de adaptación y el dinamismo del modelo recursivo, le permite modificarse y realimentarse; esto quiere decir que no es un modelo limitado y que podrá evolucionar constantemente, siempre y cuando la operación de sus principios suceda de forma paralela y simultánea con la implementación de estrategias desde la comunidad y desde las instituciones; tomando en cuenta que los agentes externos podrán llegar en cualquier momento a facilitar los vínculos y la relación entre estos.

Sin embargo, aunque este modelo no es limitado en su composición si se detectan algunas limitaciones para su operación:

- Dentro de los esquemas institucionales como ya se mencionó el factor político siempre estará presente; por lo tanto, este puede ser una limitante en el sentido de que los intereses políticos no permitan que exista voluntad para colaborar y ceder poder a la comunidad. Este temor se encuentra presente sobre todo por las estructuras partidistas que buscan en todo momento ganar simpatías y por ende mantenerse en el poder. Las estrategias de este modelo no pueden modificar estas estructuras arraigadas por lo que sin voluntad política el modelo difícilmente podría funcionar.
- Al mismo tiempo dentro de las comunidades permanecen factores que agobian su vida cotidiana; y que dificultan que exista por parte de las y los

vecinos voluntad para participar, y este es el segundo elemento más importante para la funcionalidad del modelo.

- Si a esto se suma el arraigo a la idea paternalista de que el gobierno debe proteger y satisfacer plenamente las necesidades de la sociedad y por lo tanto no se considera importante la participación y la colaboración, la participación social significativa no podría concebirse.

Por lo tanto, este trabajo concluye señalando que la solución a los problemas de territorios tan complejos como los fraccionamientos de interés social no pueden surgir solamente de propuestas, acciones o decisiones tomadas por la institución (top down), pero la comunidad tampoco puede trascender por si sola en mejorar completamente las condiciones de su entorno. Esto quiere decir que la solución tampoco puede venir sólo desde abajo (bottom up). Es decir que para mejorar las condiciones de estos complejos territorios y sus espacios públicos se necesita de la colaboración de ambos actores; institución y comunidad.

El modelo recursivo es un modelo en construcción que debe realimentarse constantemente; para reforzar la colaboración y la confianza entre comunidades e instituciones, para redistribuir el poder y para generar apropiación de los espacios públicos; de manera que la participación social significativa pueda convertirse en un modelo de gestión colaborativo, participativo y sustentable para las ciudades.

Durante años la participación se ha entendido como un momento; el momento de votar y elegir a un representante, el momento para decidir de un listado de acciones una preferencia, el momento en el que se convoca a las personas a realizar una actividad comunitaria. Pero la participación es mucho más que un momento. La participación es un proceso que permite, que involucra, que fortalece, que vincula y que motiva. La participación es un ejercicio de poder en donde todos y todas tienen el poder de expresar, de incidir y de decidir. La participación se hace significativa cuando se incluye a todas y a todos; cuando genera lazos de colaboración y confianza, cuando motiva la apropiación del espacio público y cuando busca el bien común a través de un proceso paralelo en el que sociedad, gobierno y agentes externos actúan en conjunto.

La participación social significativa es un camino para la sustentabilidad urbana. Pero esta participación necesita de voluntad; social y política, son ambas fuerzas las que la pueden hacer efectiva. Las acciones institucionales no tendrán trascendencia sin la participación de la comunidad y las acciones de la comunidad no cambiarán su realidad sin el respaldo de las instituciones; por lo tanto la sustentabilidad en territorios complejos como los fraccionamientos depende de la colaboración entre sociedad y gobierno.

En concreto; alcanzar la sustentabilidad urbana requiere fortalecer el poder social y que el sistema político funcione como un mecanismo regulador. Para esto es necesario mejorar la calidad de los sistemas de gobernanza y esto solo puede suceder si redistribuye el poder y se fortalecen las capacidades sociales para incidir en las decisiones del gobierno a través de mecanismos efectivos de colaboración y participación.

Consideraciones a futuro

El modelo recursivo necesita aplicarse en diferentes contextos para evaluar su funcionalidad operativa, así como también los beneficios que pueda brindar tanto a la comunidad como a las instituciones. Por lo tanto, a futuro se debe considerar su aplicación en la práctica durante el desarrollo de proyectos de intervención urbana o comunitaria, adaptándolo y modificándolo constantemente para lograr realimentarlo.

Si bien el modelo recursivo es una respuesta a la pregunta de investigación de este trabajo, ya que busca que a través de la participación social significativa se mejoren las condiciones de los espacios públicos en los fraccionamientos; y aunque funciona para cualquier proyecto o intervención urbana con un enfoque en territorios urbanos fragmentados. Se pueden explorar nuevas formas para que desde la participación se atiendan otras problemáticas ambientales, sociales, económicas y ambientales y se busquen nuevas posibilidades para la gestión sustentable de cualquier territorio (urbano o rural) habitado por personas con sueños y anhelos.

Bibliografía

- Abers, R. I. (2018). *Porto Alegre: Participatory Budgeting and the Challenge of Sustaining Transformative Change. World Resources Report*. Washington, DC: World Research Institute .
- Aguilar, L. (1996). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (1996). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (1996). *La implementación de las políticas* . México : Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de cultura económica.
- Aguilar, L. F. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Allen, A. (2009). Sustainable cities. *Palette*.
- Allison, G. (1969). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles en cuba. En L. Aguilar, *La hechura de las políticas públicas*.
- Aravena, F. R., & al., e. (2012). *Seguridad Humana: Nuevos enfoques*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Arellano, G. y. (2016). *Gobierno conductual: nudges, cambio de comportamiento inconsciente y opacidad*.
- Argueta, J. L. (2017). La permeabilidad y movilidad peatonal en los fraccionamientos cerrados de interés. *Revista Transporte y Territorio*, 145- 171.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, 216-224.
- BID. (2016). *Banco Interamericano de Desarrollo*. Obtenido de <https://blogs.iadb.org/ciudadessostenibles/2016/05/31/conjuntos-cerrados/>
- Bonilla, M. H. (2007). Participación ciudadana y el rescate de la ciudad. *INVI N°59 Vol. 22*, 13-34.
- Borja, J., & Muxi, Z. (2000). *Espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona.
- CEPAL. (2017). *Indicadores no monetarios de carencias en las encuestas de los países de América Latina*. Santiago : Naciones Unidas.
- CMDPDH. (2019). *ENTRE LA INVISIBILIDAD Y EL ABANDONO: UN ACERCAMIENTO CUALITATIVO AL DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO EN MÉXICO* . México.
- CMMAD, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1987). *Informe Brundtland "Nuestro futuro común"*. Noruega : Oxford University Press.
- CNDH. (2012). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su Protocolo Facultativo*. México.
- Commons. (2002). Obtenido de <https://comunes.org/es/about-the-commons/>

- Communities and local government. (2011). *Localism act* .
- Comunes. (2002). *Fomentando los bienes comunes*. Obtenido de <https://comunes.org/es/about-the-commons/>
- CONEVAL . (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. Ciudad de México: CONEVAL .
- CONEVAL. (2013). <http://blogconeval.gob.mx/wordpress/index.php/tag/indicador-de-rezago-educativo/>.
- Corbusier, S. y. (1942). *Carta de Atenas*. Marsella-Atenas: IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna.
- Delgado, M. (2011). *El espacio público como ideología*. Madrid: Catarata .
- Department for Communities and Local Government. (2011). *A plain English guide to the Localism Act* . Londres .
- Díaz, R. (2018). Chapter seven: Interpreting a Democratic Planning Story: Discussion and Conclusion .
- Echeverri, A. (2019). Conferencia de Alejandro Echeverri.
- Encuesta Intercensal . (2015). <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>.
- Forester, J. (1988). *Planning in the face of power* . University of California.
- Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner. Encouraging participatory planning processes*. Londres, Inglaterra: The MIT Press .
- Gallent, N. (2013). Re-conecting "people and planning": parish plans. *TPR* .
- Garreton, M. (2012). *Revista Mexicana de Sociología*.
- Gehl, J. (2010). *Cities for People*. Washington D.C.: Island press.
- Hall, P. (1996). *Las ciudades del mañana*.
- Harris, N. (2001). Collaborative Planning From theoretical to practice forms.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Londres: Macmillan.
- Huerta, J. A., & Arellano, I. G. (2009). Participación ciudadana en el código urbano. . *XI Seminario de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad, Guadalajara, Jalisco* . Guadalajara, Jalisco .
- IEPC Jalisco . (2020). *Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco* . Obtenido de <http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/historico-de-mecanismos-en-jalisco/>
- IEPC Jalisco. (2019). *Instituto Electoral y de Participación Ciudadana*. Obtenido de <http://www.iepcjalisco.org.mx/mecanismos-participacion-ciudadana>

- IIEG. (2010). *Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco con base en INEGI, censos y conteos.*
- IIEG. (2019). <https://www.iieg.gob.mx/contenido/PoblacionVivienda/FichaEmbarazoAdolescente2019.pdf>.
- IIEG, Instituto de Información Estadística y Geográfica. (2018). <https://www.iieg.gob.mx/>.
- IMCO. (s.f.). 2016.
- IMEPLAN . (2016). *Programa de Desarrollo Metropolitano para el Área Metropolitana de Guadalajara, 2042* . Guadalajara, Jalisco: IMEPLAN .
- IMEPLAN. (2016). *Plan de Ordenamiento Territorial metropolitano PotMET*. Guadalajara, Jalisco : IMEPLAN.
- INEGI . (2018). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana.*
- INEGI. (2010). *Censo de población y vivienda*. México: INEGI.
- INEGI. (2017). Fuente: Información de la Cartografía Geoestadística Urbana y Rural Amanzanada y el Sistema de Información Cultural.
- Informador, E. (Junio de 2018). Suman 11 cuerpos en fosas clandestinas en Tlajomulco en ocho días. *El informador*.
- Innes, J. (1995). Planning Theory's Emerging. *Journal of planning education and research*, 183-189.
- ITDP . (2017). *DOT ESTANDAR* . NUEVA YORK .
- Jacobs, J. (1961). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Capitan Swing.
- Jacobs, J. (2015). Los retos de la implementación de la Nueva Agenda Urbana en México: La necesidad de la coordinación institucional.
- Jalisco Comó Vamos . (2015). *Ciudadano Metropolitano. El perfil del tapatío segun datos de Jalisco Comó Vamos*. Observatorio Ciudadano Jalisco Comó Vamos.
- Jalisco Cómo Vamos . (2017). *5ta Encuesta de percepción ciudadana sobre calidad de vida 2016 ¿Como nos vemos los tapatíos?* Guadalajara, Jalisco : JCV.
- Jalisco Cómo Vamos. (2016). *Encuesta de percepción ¿Como nos vemos los tapatíos?* Guadalajara: Observatorio Jalisco como vamos.
- Jalisco Cómo Vamos. (2019). *Tlajomulco 6ta Encuesta de percepción ciudadana sobre calidad de vida 2018*. Guadalajara: Jalisco Cómo Vamos.
- Jocabeb Martinez, R. R. (2016). *Evaluación de la participación ciudadana en Tlajomulco de Zúñiga* . Tlaquepaque, Jalisco : ITESO .
- Junge, B. (2012). *NGOs as Shadow Pseudopublics: Grassroots Community Leaders' Perceptions of Change and Continuity in Porto Alegre, Brazil*. *American Ethnologist*.

- Ley de Participación Ciudadana. (1998). *Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 1998*. Guadalajara, Jalisco .
- (2017). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Guía para la Adecuación y Reforma de la*. Ciudad de México: Gobierno de México.
- MacFarland, C. A. (2017). Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico. *Boletín mexicano de derecho comparado*, Vol.50 no.150.
- Martín, R., & Serrano, S. (2003). Regidores aceptan dinero por aprobar fraccionamientos. *Público*.
- Merino, M. (2013). *La participación ciudadana en la democracia*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del estado en la solución de problemas sociales*. México: CIDE.
- Morales, J. (2014). *Sociedades rurales y naturaleza: en busca de alternativas hacia la sustentabilidad*. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.
- Núñez, B. (2011). *Zapopan, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga, Disyuntivas habitacionales de la zona conurbada de Guadalajara*. .
- Oakley, P. (1991). *Projects with People: The Practice of Participation in Rural Development*. Geneva: International Labour Organization.
- Olvera, A. J. (2009). *La participación ciudadana y sus retos en México*.
- Olvera, A. J. (2009). *La participación ciudadana y sus retos en México*. México, D.F. : Secretaría de Gobernación .
- ONU. (2015). *PNDU*. Obtenido de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html>
- ONU. (2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 10 de septiembre de 2012, 66/290. Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad*. Obtenido de <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>
- ONU. (2015). *Temas Hábitat III 11- Espacio público*. Nueva York .
- ONU. (2018). *Noticias ONU*. . Obtenido de Obtenido de <https://news.un.org/es/story/2018/05/1433842>
- ONU HÁBITAT . (2015). *Déficit habitacional en America Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat*. Nairobi, Kenia: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT).
- ONU HABITAT . (2015). *Temas Habitat III 11-Espacio Público*. Nueva York .
- ONU HABITAT . (2016). *World Cities Report 2016*. . Obtenido de http://wcr.unhabitat.org/wp-content/uploads/2017/02/WCR-2016_-

- ONU HABITAT. (2007). *Strategic Plan for Safer Cities 2008-2013*.
- ONU HÁBITAT; INFONAVIT. (2018). *Índice básico de las ciudades prosperar 2018. Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, México*. Ciudad de México: ONU HÁBITAT, INFONAVIT .
- ONU-HABITAT . (2018). *Las diferentes definiciones de urbano en el mundo*. Obtenido de <https://www.onuhabitat.org.mx/index.php/las-diferentes-definiciones-de-urbano-en-el-mundo>
- ONU-HABITAT. (2011). *Cities and Climate Change: Global Report on Human Settlements 2011*. Earthscan.
- ONU-HABITAT. (2015). *Global Public Space Toolkit*. Nairobi: UN HABITAT.
- Ostrom, E., Poteete, A. R., & Janssen, M. A. (2012). *Trabajar Juntos. Acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*. México, D.F.: UNAM, CEIICH, CRIM, FCPS, FE,IIEc, IIS, PUMA; IASC, CIDE, Colsan, CONABIO, CCMSS, FCE, UAM.
- Paisaje Transversal . (23 de Abril de 2015). *Paisaje Transversal Blog* . Obtenido de <https://paisajetransversal.org/2015/04/como-afrentar-el-cambio-de-paradigma-arquitectonico-cambio-epoca-herramientas-digitales-participacion-ciudadana-ciudad-urbanismo/>
- Peralta, C. (2013). *La cotidianidad de la democracia participativa, Juntas de gobierno y consejos ciudadanos*. Guadalajara : ITESO .
- Peralta, C., Senties, F. J., & Cerdan, P. (2012). Ciudadanía: participación y pasividad. En M. I. Patiño, M. Ibarra, & F. J. Senties, *Los rostros de la pobreza: El debate Tomo VI* (págs. 69 -119|). León, Guanajuato: Sistema Universitario Jesuita.
- Planning for real . (2019). *Planning for real* . Obtenido de <http://www.planningforreal.org.uk/what-is-pfr/>
- PNDU. (2004). *Informe de Desarrollo Humano 2014 sobre la vulnerabilidad*.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1997). *Informe sobre el Desarrollo Humano 1996*. Madrid.
- Rendón Corona, A. (2004). Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 1, núm. 4, 9-36.
- Sandercock, L. (1998). *The death of modernist planning: radical praxis for a postmodern age*.
- Sassen, S. (22 de Julio de 2013). Entrevista a Saskia Sassen: El momento de los sin poder. (S. N. Cardona, Entrevistador)
- Sassen, S. (<https://la.network/la-ciudadania-como-la-ciudad-se-puede-reinventar-saskia-sassen/> de 2016). (c. I. La ciudadanía, Entrevistador)
- SEDATU. (2013). *Política Nacional Urbana y de Vivienda*. México: SEDATU.

- SEDATU. (2019). *Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal*. México: Diario Oficial .
- SEDESOL . (1999). *Sistema Normativo de Equipamiento Urbano Tomo I*. México, D.F. : SEDESOL.
- Tetreault, D. (2004). Una taxonomía de modelos de desarrollo sustentable . *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 45-77.
- Tlajomulco, G. d. (2015). *Reglamento de participación ciudadana para la gobernanza del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco* . Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco .
- Toledo, V. (2015). *¿De qué hablamos cuando hablamos de sustentabilidad? Una propuesta Ecológico Política*. Barcelona: Icaria.: Cariño & Castorena.
- Uribe et al., A. (2017). *De la representación a la participación ciudadana*. Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco.
- Urquidez, O. (2015). *Participación Ciudadana y Gubernabilidad Metropolitana*. Zapopan, Jalisco: El Colegio de Jalisco.
- Velasco, A. R. (2014). *Patología Capítulo 2: Definición de patología y su campo de estudio* . McGRAW-HILL.
- Vining, W. y. (2011). *Policy Analysis*. Pearson Education .
- Vivas, E. (2009). *Supermercados y alimentación S.A*. Barcelona : Grau.
- Warren, M. E. (2012). *Nuevas instituciones de democracia participativa en America Latina : La voz y sus consecuencias* . México : FLACSO .
- WRI. (2018). *WORLD RESEARCH INSTITUTE MÉXICO*. Obtenido de <https://wrimexico.org/news/el-espacio-p%C3%BAblico-debe-ser-un-eje-fundamental-en-el-desarrollo-urbano-de-m%C3%A9xico>
- WRI, W. R. (2018). *Hacia una ciudad más igualitaria* .
- Ziccardi, A., & Reynoso, A. G. (2015). Habitabilidad y política de vivienda. En A. Z. al., *Habitabilidad y política de vivienda* (pág. 47). Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.

Índice de ilustraciones

1. Fraccionamientos en la Zona Valle del municipio de Tlajomulco. Fotografía de Jorge Taboada, archivo de BAC, 2019.	11
2. Territorios de nadie: Muro perimetral del Fracc. Las Luces en Tlajomulco de Zúñiga. Fotografía Tania Chávez, 2019.....	12
3. Estimación de la cobertura del espacio público (IMEPLAN , 2016).	15
4. Estimación de la cobertura del equipamiento cultural y recreativo (IMEPLAN , 2016).....	16
5. Espacio residual en el Fraccionamiento Hacienda Santa Fe en Tlajomulco. Fotografía Tania Chávez, 2019	17
6. Parque vecinal en el Fraccionamiento Hacienda Santa Fe en Tlajomulco. Fotografía Tania Chávez, 2019.	17
7. Cancha de tenis, Clúster 13, Fracc. Hacienda Santa Fe en Tlajomulco. Fotografía Tania Chávez, 2019.....	18
8. Área de cesión, Clúster 12, Fraccionamiento Hacienda Santa Fe. Fotografía Tania Chávez, 2019.	18
9. Estadísticas del IEPC Jalisco sobre las solicitudes presentadas para activar mecanismos de participación ciudadana. (IEPC Jalisco , 2020)	23
10. Planta de tratamiento en el Clúster 21 del Fracc. Hacienda Santa Fe. Fuente: (Uribe et al., 2017).	26
11. LabASE. Laboratorio de Arquitectura Social Estratégica Fotografía Archivo BAC / César Bejar.	27
12. Posada comunitaria LabASE, 2019. Fotografía: Gobierno de Tlajomulco.....	28
13. Albercas comunitarias. Fotografía: Archivo LabASE	28
14. Participación ciudadana en el diseño de los "Urbanismos tácticos" Fotografía: Ambulare	29
15. Condiciones del espacio a pesar de la participación ciudadana. Fotografías: Tania Chávez	30
16. Esquema del marco conceptual. Elaboración propia.....	44
17. Los principales componentes del meta-poder de la información. Fuente: Toledo (2015).....	55
18. A Ladder of Citizen Participation. La escalera de la participación. Fuente: Sherry R Arnstein (1969).	64
19 Las 5 dimensiones de la sustentabilidad de Adriana Allen (2009).....	80
20. La realidad de la sociedad expresada en tres poderes que buscan dominarse unos a otros. Fuente: Toledo (2015).....	81
21. Esquema de una sociedad sustentable. Fuente: Toledo (2015).	82
22. Delimitación del área de estudio	101
23 Cuadro de operacionalización de variables. Categoría: Espacial	103
24. Categorización de resultados del trabajo de campo.....	108
25. Esquema de hallazgos	109
26. Fracc. Las Luces. Fotografía Tania Chávez.....	110
27. Datos relevantes del municipio. Elaboración propia con datos de INEGI (1990, 2015) Núñez (2011), Cervantes, et al. 2017) y del IIEG (2018).....	111
28. Mototaxi. Fotografía Tania Chávez	114
29. Noticias sobre algunos problemas de la zona. Elaboración propia con portadas de periódicos locales.....	115
30. Vivienda ocupada. Etapa 3, Chulavista. Fotografía Teresita Flores	116

31. Accesibilidad al espacio público abierto en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga.	117
32. Indicadores del índice de Calidad de Vida Fuente: ONU HÁBITAT; INFONAVIT (2018).	118
33. Condiciones del espacio público en los fraccionamientos de la Zona Valle. Fotografía: Tania Chávez.	118
34. Espacio verde abierto y recreativo de acuerdo con el Plan Parcial. Cerro del gato en Lomas del Mirador.	119
35. Cronología del crecimiento urbano en la Zona Valle del municipio de Tlajomulco: Elaboración propia con imágenes de Google Earth.	121
36. Características urbanas y de vivienda. Elaboración propia con datos de Nuñez (2011).	122
37. Elaboración propia con datos de la Dirección de Vivienda del Gobierno de Tlajomulco.	123
38. Equipamiento escolar, religioso, institucional y de salud.	124
39. Distribución de las rutas de transporte en el Fraccionamiento Hacienda Santa Fe.	125
40. Análisis de delitos en la Zona Valles Sur. Fuente: Laboratorio Urbano del Gobierno de Tlajomulco.	126
41. Extracto del Plan parcial 2015 del Fraccionamiento Hacienda Santa Fe.	127
42. Condiciones de los espacios públicos al sur del Fracc. Hacienda Santa Fe. Elaboración propia a partir de ejercicios de observación directa.	128
43 Área verde de acuerdo con el plan parcial. Clúster 38, Fracc. Hacienda Santa Fe. Fotografía: Tania Chávez.	129
44. Área verde de acuerdo con el plan parcial. Clúster 28, Fracc. Hacienda Santa Fe. Fotografía Tania Chávez.	130
45. Mapa de uso y apropiación del espacio público en el Fracc. Hacienda Santa Fe.	131
46. Condición de espacios después de intervención municipal. Fotografías: Tania Chávez.	132
47. Los muros como arma de doble filo. Fotografía: Tania Chávez.	133
48. Resultados sobre la percepción de los muros del fraccionamiento.	133
49. Puertas y andadores que conectan algunos clústers. Fotografías: Tania Chávez.	134
50. Esquema actual de la coordinación general de participación ciudadana y construcción de comunidad. Elaboración propia con base al Manual de organización de la Dirección de Participación Ciudadana (2015).	137
51. Esquema institucional de la Dirección General de Participación Ciudadana. Elaboración propia con base al Manual de organización de la Dirección de Participación Ciudadana (2015).	138
52. Nube de palabras sobre la concepción de la participación para ciudadanos y miembros del consejo social. Elaboración propia con datos de los cuestionarios y entrevistas.	141
53. Nube de palabras de la concepción de participación para funcionarios públicos. Elaboración propia con datos de los cuestionarios y entrevistas.	142
54. Concepto común de participación ciudadana. Elaboración propia con datos de los cuestionarios y entrevistas.	145
55. Esquema de perfil de habitantes de acuerdo con los propios ciudadanos. Elaboración propia con datos de los cuestionarios y entrevistas.	147
56. Esquema del perfil del usuario del espacio público. Elaboración propia con datos de los cuestionarios y entrevistas.	152
57. Características etarias de la población de la localidad de Hacienda Santa Fe. Elaboración propia con datos del INEGI (2015).	152

58. Principales usuarios del espacio público. Elaboración propia con datos de INEGI (2015) , cuestionarios y entrevistas.....	153
59. Reunión de encargados de cuadra. Fotografía Tania Chávez.....	156
60. Resultados sobre la percepción de la identidad del fraccionamiento.	156
61. Problemáticas y necesidades de los habitantes de los Fraccionamientos de Tlajomulco.	157
62. Resultados del ejercicio de participación realizado durante el transecto.	157
63. Resultado de la dinámica participativa para definir prioridades.	158
64. Características de un espacio público de calidad. Elaboración propia con resultados de los cuestionarios.	158
65. Puertita, calle sin iluminación y vivienda abandonada. Fotografía Tania Chávez.	159
66. Organización de actividades comunitarias. Elaboración propia.	161
67. Participación en actividades comunitarias. Elaboración propia.	161
68. Tipo de actividades comunitarias. Elaboración propia.	161
69. Limpieza comunitaria de espacio público en Tlajomulco. Fotografía Joel Nuño.	163
70. Limitantes y dificultades para la participación vecinal. Elaboración propia.....	166
71. Participación en actividades comunitarias. Elaboración propia.	166
72. Juegos infantiles sobre terreno degradado que corresponde a el área verde del Clúster 36..	170
73. Espacio público árido y desolado. Sin muestras de apropiación vecinal. Fotografías: Tania Chávez	170
74. Apropiación vecinal de espacio público en el Clúster 12. Fotografía: Tania Chávez	171
75. Grandes terrenos desolados con neumáticos como muestra de apropiación vecinal. Fotografía: Tania Chávez.....	171
76. Diferentes muestras de apropiación en el espacio público. Fotografías: Tania Chávez.....	171
77. Huerto etapa 11 Santa Fe / Área verde en Clúster 28. Fotografías: Tania Chávez.	172
78. Contraste entre la aridez de un espacio y los nodos verdes de apropiación vecinal. Fotografías: Tania Chávez.....	172
79. Sala de lectura en Clúster 1 y equipo de fútbol del clúster 11.....	173
80. Motivaciones de los vecinos para participar. Elaboración propia.	173
81. Terraza autogestionada por vecinos; Etapa 11, Fracc. Hacienda Santa Fe. Fotografía: Tania Chávez.	174
82. Formato de solicitud de acciones sociales. Fuente Gobierno de Tlajomulco.....	179
83. Parque lineal y cancha de tenis en el Fracc. Hacienda Santa Fe.	180
84. Formato de consulta. Fotografía: FB Gobierno de Tlajomulco	184
85. Asamblea 05 de diciembre del 2019. Fotografía: FB Gobierno de Tlajomulco.....	186
86. Uso de técnicas y herramientas participativas. Fotografía: Tania Chávez.	187
87. Socialización de proyectos. Fuente: Captura de Facebook de página vecinal.....	189
88. Conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana. Elaboración propia.....	192
89. Postal de Tlajoapp. Fuente: Facebook del Gobierno de Tlajomulco.....	193
90. Sección de trámites sobre los mecanismos de participación ciudadana. Fuente: https://tramites.tlajomulco.gob.mx/TramitesLinea/	195
91. Sección de trámites para solicitar la implementación de un mecanismo de participación. Fuente: https://tramites.tlajomulco.gob.mx/TramitesLinea/	195
92. Tiempo al centro de Guadalajara en diferentes medios de transporte. Fuente Google maps.	201
93. Limitantes y dificultades para participar. Elaboración propia.	201

94. Procesos de participativos para el diseño de espacios públicos. Fotografía: Tania Chávez.	202
95. Componentes de la participación social significativa. Elaboración propia con base en el marco conceptual.....	218
96. Componentes del modelo recursivo para la participación social significativa. Elaboración propia.	219
97. Modelo recursivo para la participación social significativa. Elaboración propia.	223
98. Esquema de la sincronía del modelo recursivo. Elaboración propia.	224
99. Sugerencia de lectura del esquema práctico para la implementación del modelo recursivo ..	225

Índice de tablas

Tabla 1. Cobertura recomendada para la distribución de espacios públicos de acuerdo con diversas fuentes	14
Tabla 2 La participación ciudadana y sus retos en México (Olvera A. J., 2009).....	20
Tabla 3. Cuadro de operacionalización de variables. Categoría: social.	102
Tabla 4 Cuadro de operacionalización de variables. Categoría: espacial.	103
Tabla 5 Cuadro de operacionalización de variables. Categoría: institucional.....	104
Tabla 6. Esquema operativo del principio de Formación del Modelo Recursivo PSS. Elaboración propia.	226
Tabla 7. Esquema operativo del principio de Reconocimiento del Modelo Recursivo PSS. Elaboración propia.	227
Tabla 8. Esquema operativo del principio de Colaboración del Modelo Recursivo PSS. Elaboración propia.	228
Tabla 9. Esquema operativo del principio de Acción del Modelo Recursivo PSS. Elaboración propia.	229
Tabla 10. Esquema operativo del principio de Seguimiento del Modelo Recursivo PSS. Elaboración propia.	230