

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 Gestión Social del Hábitat



**Gestión institucional de las demandas
sociourbanas en el municipio de
Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco**

TRABAJO RECEPCIONAL que para obtener el **GRADO** de
MAESTRO EN GESTIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT

Presenta: **JOSÉ IGNACIO RAMOS LOMELÍN**

Asesor **DR. ALEJANDRO MENDO GUTIÉRREZ**

Tlaquepaque, Jalisco. Junio de 2022.

RESUMEN

El municipio de Tlajomulco de Zúñiga, en Jalisco, ha registrado una transformación territorial y desarrollo urbano sin precedentes a partir de los primeros años del presente siglo y hasta la fecha. Debido a que los gobiernos municipales responden con lentitud ante la dinámica urbana de sus territorios, este aumento en la autorización de nuevos fraccionamientos habitacionales no fue acompañado de una actualización en los instrumentos de planeación ni en las normas vigentes.

A mi llegada a la Dirección de desarrollo urbano del municipio encontré esta problemática, y derivado de la experiencia al cursar la Maestría en Gestión Social del Hábitat decidí atender las demandas sociourbanas con un enfoque institucional sensible a la ciudadanía por medio de la actualización de normatividad urbana y mediante la revisión de los criterios técnicos de los planes de desarrollo urbano. La gestión social del hábitat desde el gobierno consistió en llevar un registro de necesidades sociourbanas mediante estadísticas de usos de suelo solicitados y mediante entrevistas con solicitantes con usos prohibidos y otros actores. Lo anterior, para conocer de viva voz las necesidades de los ciudadanos y posteriormente llevar a cabo un proceso de valoración de las necesidades de la población y tratar de alcanzar el equilibrio que debe guardar con el medio ambiente, la movilidad, la seguridad y la paz social. Finalmente, procedí a redactar y promover la publicación de las modificaciones en las normas e instrumentos de planeación municipales.

Los resultados de estos procesos fueron en términos generales positivos ya que se mejoraron los tiempos de atención al ciudadano, se hicieron adecuaciones a las normas urbanas para hacerlas más específicas al municipio y más adecuadas para sus habitantes. Estas mejoras lograron la flexibilización de la gestión institucional del territorio y su desarrollo urbano, solventando las demandas sociourbanas en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga en beneficio de sus pobladores.

PALABRAS CLAVE: Gestión social del hábitat; Desarrollo urbano; Gestión institucional flexible; Gobiernos municipales; Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	1
1 INTRODUCCIÓN	3
1.1 La Experiencia Que Se Reporta	3
1.1.1 Marco Geográfico	3
1.1.2 Antecedentes.....	4
1.1.3 El marco juridico	6
1.1.4 La administración Pública	8
1.1.5 Relevancia de la Maestría en Gestión Social del Hábitat.	9
1.2 Marco Conceptual de referencia	10
1.3 Planteamiento metodológico	13
2 DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA	15
2.1 Actividades realizadas.....	15
2.1.1 Establecimiento de criterios para recursos de revisión	15
2.1.2 La norma complementaria para Usos de Suelo condicionados en zonas habitacionales de densidad alta (H4).....	17
2.1.3 La norma complementaria para usos de Suelo en zonas de Granjas y Huertos y Usos especiales en zonas de Granjas y huertos	18
2.1.4 La integración de las normas en el Programa Municipal de desarrollo urbano.....	19
2.1.5 Las normas particulares en los planes parciales de desarrollo urbano.....	21
2.1.6 El Reglamento Municipal de Zonificación	22
2.1.7 Experiencias fallidas.....	26
2.2 Consideraciones sobre las experiencias descritas	27
3 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	30
3.1 Conclusiones.....	30
3.2 Recomendaciones.....	31
3.2.1 Para la Administración Pública Municipal.....	31
3.2.2 Para el Gestor Social del Habitat.....	32
3.3 Reflexiones personales	33
4 FUENTES CITADAS.....	34

1 INTRODUCCIÓN

1.1 LA EXPERIENCIA QUE SE REPORTA

El ámbito del desarrollo urbano en México está en continuo movimiento debido a dinámicas poblacionales y a factores territoriales que impactan la configuración de las ciudades en el sistema urbano nacional. Las demandas sociourbanas cambian con frecuencia conforme las necesidades poblacionales se modifican. La administración pública, sin embargo, no cambia con la misma velocidad y con frecuencia se queda atrás para solucionar las demandas sociales, ya que las leyes, reglamentos y procedimientos gubernamentales, en particular en el ámbito municipal, no se adaptan permanentemente o lo hacen muy poco. Los servidores públicos normalmente no perciben este desfase entre la normatividad y las demandas sociourbanas y consecuentemente no hacen nada al respecto. La Maestría en Gestión Social del Hábitat, que cursé entre los años 2001-2003, me permitió percibir claramente esta situación y me dio las herramientas para gestionar de manera más eficiente y oportuna los cambios en las demandas sociourbanas en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco.

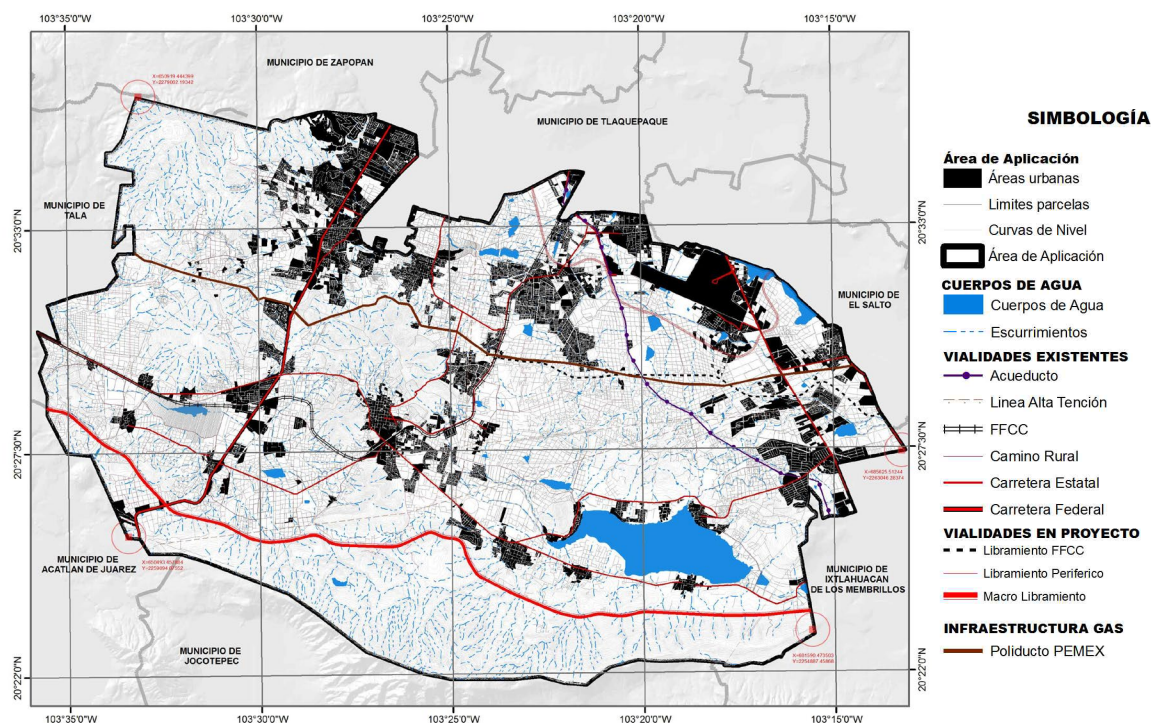
1.1.1 MARCO GEOGRÁFICO

El municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, se ubica en la región centro del Estado de Jalisco. Forma parte de la Zona Metropolitana de Guadalajara y colinda con los municipios de Zapopan, Tlaquepaque, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Jocotepec, Acatlán de Juárez y Tala. Su altitud oscila entre los 1500 y 2800 m.s.n.m. Tiene una superficie aproximada de entre 637 y 716 km², según la fuente consultada, ya que existen discrepancias. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuenta con una población de 727,750 personas, de las cuales predominan las personas entre los 5 y los 24 años edad, por lo que se constituye como una población joven. El promedio de escolaridad es de 9.6 años, equivalente al primer año de secundaria (INEGI, 2022).

El municipio se encuentra organizado administrativamente por la cabecera municipal la cual funge como nodo administrativo y concentra las principales infraestructuras, equipamientos y servicios terciarios y doce delegaciones que son: Buenavista, Cajititlán de los Reyes, Cuexcomatitlán, La Alameda, La Calera, San Agustín (Nicolás R. Casillas), San Juan Evangelista, San Miguel de Cuyutlán, San Sebastián el Grande, Santa Cruz de las Flores, Santa Cruz del Valle y Zapote del Valle. Existen así mismo 17 agencias municipales dependientes de las delegaciones. Las delegaciones municipales son el asiento del delegado y no tienen una adscripción territorial (Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga, 2010).

Los nuevos fraccionamientos han venido a desarticular este sistema de delegaciones, ya que el fraccionamiento Hacienda Santa Fe, no está declarado como delegación y sin embargo tiene una población superior a la de la cabecera municipal, es decir, 86,935 habitantes contra 30,273 en 2010. (INEGI, 2022). En la Figura 1 se aprecia el sistema urbano municipal de Tlajomulco de Zúñiga.

Figura 1: Sistema urbano municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco



Fuente: Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Tlajomulco de Zúñiga, 2010

1.1.2 ANTECEDENTES

Ingresé al gobierno de Tlajomulco de Zúñiga en el año 2004, ya con experiencia de tres años en la dictaminación de usos del suelo en el municipio de Tlaquepaque. Permanecí en la Dirección de Desarrollo Urbano de 2004 a 2006, y luego de 2010 a 2018 (cuatro administraciones) que comprenden el periodo de estudio del presente trabajo. Al llegar a mi nueva encomienda me encontré una Dirección de Desarrollo Urbano casi en ruinas porque no tenía personal cualificado en cantidad suficiente, porque carecía de vehículos para realizar inspecciones, porque sus oficinas eran muy reducidas y poco acondicionadas para las tareas cotidianas. Encontré muchos vicios y omisiones en el desempeño del área que dilataban los procesos cotidianos y generaban un ambiente propenso a irregularidades. A continuación, referiré varios ejemplos.

La dictaminación de uso de suelo era realizada por dos secretarías sin la formación técnica especializada. Los dictámenes eran elaborados en formatos con fundamentación jurídica muy escasa y en muchos casos basada en planes de desarrollo urbano que no eran vigentes. Los planes vigentes en ese momento ya estaban caducos, ya que tenían nueve años de antigüedad, y la dictaminación se fundaba jurídicamente en el Reglamento Estatal de Zonificación para el Estado de Jalisco. Y muchos otros más que detallaré más adelante.

El municipio de Tlajomulco, debido a la especulación inmobiliaria que desató su abundancia de tierras baratas, estaba experimentando un crecimiento sin precedentes en México. Este enorme desarrollo tuvo cuatro fases identificables:

- 1.- Durante las décadas de 1960 a 1990 aproximadamente, el desarrollo urbano de Tlajomulco se distingue por el crecimiento natural de los pueblos tradicionales.
- 2.- En la década de 1990-2000 comienzan a modificarse los usos de suelo (a petición de urbanizadoras, no como política pública) y se comienzan a desarrollar fraccionamientos alrededor de los pueblos tradicionales.
- 3.-De 2000 a 2010 es la época de los grandes desarrollos inmobiliarios. Se urbanizaron grandes fraccionamientos habitacionales de precio accesible a los créditos que ofrecían. Sin embargo, estos desarrollos resultaron de construcción deficiente, mínima planeación urbana y alejados de la mancha urbana. Consecuentemente, los servicios públicos eran caros, el agua potable escasa y la conectividad y el transporte público limitado.
- 4.- La etapa de la saturación y desaceleración viene de 2010 a 2020. Esto se debe a la sobreoferta de vivienda, el sobreprecio de los terrenos considerados como urbanizables y la disminución de apoyos federales a la vivienda. Esto provocó una enorme falta de confianza en los sectores social y privado. Por un lado, en los habitantes que desembocó en el abandono masivo de viviendas, y por otra en los potenciales compradores, lo que llevó a grandes urbanizadoras —como Grupo Geo y Homex— a declararse en bancarrota, dejando abandonados fraccionamientos en proceso de urbanización. Consecuentemente, Tlajomulco se quedó con grandes fraccionamientos con carencia de servicios, con falta de agua, con abandono de viviendas, sin cohesión social y con fuertes problemas de inseguridad.

A continuación, se muestra en la Tabla 1 el crecimiento poblacional del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, derivado del incremento en la oferta de vivienda de interés social que fue muy superior al crecimiento del estado de Jalisco.

Tabla 1. Comparativa de crecimiento poblacional de Tlajomulco de Zúñiga y Jalisco 1980-2020

Tlajomulco de Zúñiga				Estado de Jalisco		
año	población	incremento	%	población	incremento	%
1980	50,697	---	---	4,371,998	---	---
1990	68,428	17,731	35%	5,302,689	930,691	21%
1995	100,797	32,369	47%	5,991,176	688,487	13%
2000	123,619	22,822	23%	6,322,002	330,826	6%
En el periodo de estudio del presente reporte						
2005	220,630	97,011	78%	6,752,113	430,111	7%
2010	416,626	195,996	89%	7,350,682	598,569	9%
2015	549,442	132,816	32%	7,844,830	494,148	7%
2020	727,750	178,308	32%	8,348,151	503,321	6%

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2020).

En la actualidad el municipio de Tlajomulco de Zúñiga es el tercer municipio más poblado del Área Metropolitana de Guadalajara, después de los municipios de Zapopan y Guadalajara. La Tabla 2 desglosa informaciones que permiten comparar la realidad actual urbano-demográfica metropolitana.

Tabla 2. Población del Área Metropolitana de Guadalajara 2020

Número	Municipio	Población	Superficie (km ²)	hab./km ²
1	Guadalajara	1,385,629	893.20	1491.57
2	Zapopan	1,476,491	150.20	9,721.36
3	Tlajomulco de Zúñiga	727,750	270.00	2,459.97
4	San Pedro Tlaquepaque	687,127	636.90	862.68
5	Tonalá	536,111	119.58	4,483.28
6	El Salto	232,852	41.50	4,420.17
7	Ixtlahuacán de los Membrillos	53,045	184.20	287.98
8	Juanacatlán	17,955	89.08	201.56
9	Zapotlanejo	71,468	643.02	106.56
10	Acatlán de Juárez	22,261	166.68	133.56
	Total AMG	5,179,874	2,551.34	2,145.00

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2020).

Sin embargo, este crecimiento desmedido en un periodo de tiempo tan corto ha dejado como herencia a sus pobladores y a las autoridades municipales con un sinnúmero de problemas:

La dispersión geográfica de los fraccionamientos ha provocado que los servicios públicos sean caros y de baja calidad. Las distancias que los camiones recolectores de basura, las patrullas o los vehículos de emergencia y mantenimiento urbano deben recorrer son largas e impactan en los costos operativos. Las rutas de camiones de transporte público resultan poco viables económicamente por las enormes distancias que las unidades deben recorrer. Los sobrecostos por combustible y mantenimiento son muy significativos.

La misma dispersión física provoca que los servicios de agua potable, drenaje y saneamiento, deban proveerse en cada fraccionamiento de manera independiente sin posibilidad económica de crear una red que haga más eficiente y costeable estos servicios.

Estos sobrecostos también son trasladados a los habitantes de estos grandes desarrollos, ya que requieren más tiempo y dinero para transportarse pues los servicios, comercios y centros de trabajo se encuentran principalmente en el área metropolitana de Guadalajara. Ante esto, los habitantes optan por dejar de pagar sus créditos hipotecarios y abandonan sus viviendas, con las consecuencias de cartera vencida, vandalismo y delincuencia que esto implica, o tratan de autoemplearse con algún negocio de comercio o servicio para la localidad instalado en las propias viviendas.

Este crecimiento desmedido genera de manera natural una presión sobre el gobierno municipal y las normas existentes para que se adapten a las necesidades cambiantes de la sociedad, nuevas tendencias de negocios, giros comerciales e industriales que evolucionan a través del tiempo, emprendimientos que cambian de jerarquía e importancia para la gente a través del tiempo.

1.1.3 EL MARCO JURIDICO

El Derecho urbano, en mi concepción, es una rama poco común y muy especializada en el ámbito jurídico. No es porque sea complicado o muy vasto, sino que tiene una particularidad que lo hace único, y es que la materia del derecho urbano es el territorio y no las personas.

Dado que el territorio es vasto y variado, cada lote, parcela o fracción de terreno tiene características que los distinguen unos de otros. Cada lote tiene distinta superficie y linderos. Los lotes pueden ser

de propiedad pública o social, pueden estar colindando con zonas urbanas y tener a pie de terreno servicios y acceso pavimentado o, por el contrario, estar en un medio totalmente rústico, con cobertura vegetal significativa y sin servicio alguno. No es lo mismo un predio en el centro de la ciudad que otro de mayor tamaño en la periferia, que otro en el lindero de un bosque. Lo que se puede hacer en cada predio, el aprovechamiento que puede dársele y lo que se requiere para su correcta utilización es muy distinto en cada caso.

Consecuentemente el derecho urbano y sus ordenamientos legales no se aplican de manera directa sobre el territorio, sino que se observan a través de los planes y programas de desarrollo urbano, que son instrumentos legales aprobados, autorizados y publicados por la autoridad municipal, en los que se establecen las características y peculiaridades de los predios en relación unos con otros y con el territorio en general. En otras palabras, aunque las personas son todas iguales ante la ley, los predios pueden ser distintos entre sí legalmente hablando. En consecuencia, el derecho urbano da la apariencia de ser por naturaleza inequitativo. Es de hecho frecuente que las personas a las cuales se les niega un trámite relacionado con el territorio primero argumenten que se violan sus derechos humanos fundamentales, sin entender que el trámite que se realiza es sobre el territorio, independientemente de quien se ostente como propietario, poseedor o usufructuario.

El fundamento del derecho urbano está en las atribuciones que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 al Estado para imponer modalidades de uso al territorio. En particular el artículo 115 fracción V otorga al municipio la facultad de “Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal” (Congreso de la Unión, 2001).

La legislación que rige en materia urbana es el Código Urbano para el Estado de Jalisco, vigente desde el 1 de enero de 2009, y ya cuenta con 25 reformas. (Congreso de Jalisco, 2009) De igual manera existe el Reglamento Estatal de Zonificación y los reglamentos municipales de zonificación en los municipios que han logrado tener uno. En el caso del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, al inicio del periodo de estudio, se regía con el reglamento Estatal.

Esta normatividad es, en términos generales, de carácter regulatorio. Establece procedimientos y requisitos a cumplir para elaborar los planes y programas municipales que determinan el uso de los predios. De igual manera, determina las compatibilidades de los giros y actividades de la población en cada parte del territorio.

El Reglamento Estatal de Zonificación vigente es de carácter estatal, y por su naturaleza no está en condiciones de cubrir todas las necesidades normativas en materia de desarrollo urbano para todos los municipios del estado. Tampoco responde a la dinámica y características y particularidades propias de cada territorio municipal ni atiende de manera más puntual las necesidades de ordenamiento territorial considerando las particularidades geográficas y humanas del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco.

Como se mencionó anteriormente, la normatividad urbana no puede ser aplicada de manera directa, sino que tiene que aplicarse a través de los instrumentos municipales de planeación urbana. La legislación vigente establece que estos instrumentos son:

1. El Programa municipal de Desarrollo Urbano. Este instrumento se aplica a todo el territorio municipal, y en él se establecen las políticas generales de desarrollo urbano para el municipio y la zonificación primaria para el municipio entero.

2. Los Planes de desarrollo urbano de centro de población. Aplicables a un solo centro de población dentro del municipio, estos planes detallan los usos en dicha población y su entorno inmediato. Se utilizan normalmente para detallar los usos de un municipio que tiene pocas áreas de desarrollo.
3. Los Planes parciales de desarrollo urbano. Éstos detallan los usos y destinos (la zonificación) de zonas particulares del municipio. Generalmente coinciden con los distritos urbanos municipales y son el instrumento principal y de mayor detalle para aplicar las políticas municipales de desarrollo urbano.

La Tabla 3 muestra un histórico de los Instrumentos municipales de planeación, de 1995 hasta la conclusión del periodo de estudio. Como puede observarse, hasta antes del periodo de estudio, los instrumentos son esfuerzos aislados e inconexos entre sí. El primer instrumento que busca dar una coherencia al municipio entero es el Programa municipal de Desarrollo Urbano de 2010.

Tabla 3. Comparativa de instrumentos municipales de planeación de Tlajomulco de Zúñiga 1995-2016

año	instrumento	extensión	zonificación	observaciones
1995	Plan de desarrollo urbano de centro de población	cabecera municipal	Primaria	Planes elaborados por SEDEUR para todo el estado. Primer instrumento de planeación en el municipio.
2001	planes de desarrollo urbano de centro de población	municipio entero	Primaria	Elaborados de manera independiente por distintos consultores. Sin coherencia entre sí
2001-2009	Planes parciales de urbanización de fraccionamientos	Cada fraccionamiento independiente	Secundaria	elaborados por urbanizadores para su fraccionamiento, sin tomar en consideración el entorno
En el periodo de estudio del presente reporte				
2010	Programa municipal de Desarrollo urbano	municipio entero	Primaria	Primer intento de hacer un plan coherente para el municipio entero
2012	15 Planes Parciales de Desarrollo Urbano	Parte del municipio	Secundaria	En concordancia con el Programa municipal
2014	3 Planes Parciales de Desarrollo Urbano	Parte del municipio	Secundaria	Complemento de los anteriores
2016	4 Planes Parciales de Desarrollo Urbano	Parte del municipio	Secundaria	Actualización de las 4 zonas de mayor dinámica

Fuente: Elaboración propia.

1.1.4 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública municipal en términos generales es periódica ya que sus cuadros operativos son reemplazados cada tres años. Comúnmente los mandos medios y altos se sustituyen con nuevas designaciones, mientras que los servidores públicos de menor nivel, que son los que comúnmente permanecen, buscan conservar su puesto y normalmente son reacios a cambios. La administración pública, siempre limitada en recursos, es poco proclive a buscar mejoras de largo plazo concentrando sus esfuerzos en los problemas cotidianos.

La falta de cambios para satisfacer las demandas sociourbanas tiene otra faceta. Conforme ocurren modificaciones en las demandas de la población la normatividad permanece intacta y provoca que las nuevas demandas de la población dejen de encajar en los criterios normativos vigentes, lo que provoca trámites rechazados. Este rechazo está fundado en normas obsoletas, pero legales, situación

que se convierte en terreno propicio para dádivas y corrupción para obtener un permiso o licencia. No existen en este ambiente razones para que los servidores públicos estén interesados en actualizar las normas en beneficio de la población y en su propio perjuicio pues esta inercia burocrática favorece a algunos funcionarios.

Las administraciones municipales no son todas iguales. Por ejemplo, los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara, así como los que administran ciudades medias como Lagos de Moreno o Puerto Vallarta, tienen por lo general una estructura de gobierno y de su administración pública con alto grado de complejidad, con reglamentos internos, procedimientos estandarizados y organigramas de varios niveles que permiten administrar de manera más o menos eficiente el territorio que les corresponde. Por otra parte, los municipios más pequeños o rurales tienen administraciones públicas más débiles y precarias, y el grado de control sobre la administración pública es menor (Sosa López, 2010).

A mi entrada al gobierno municipal de Tlajomulco de Zúñiga en 2004, se emprendió por parte del Presidente Municipal un proceso de reingeniería de la administración, con manuales, procedimientos e infraestructura adecuada para transformar una administración de carácter rural en una de carácter metropolitano, es decir, enfocada a atacar los problemas de toda conurbación. Esto permitió establecer en el área de Desarrollo Urbano nuevas políticas, procedimientos y criterios para lidiar con la nueva problemática planteada por la rápida expansión de la mancha urbana dentro del municipio de Tlajomulco de Zúñiga.

En la actualidad, la administración pública municipal cuenta con una estructura compleja. El Presidente municipal tiene bajo su supervisión directa al encargado de la seguridad pública, al encargado de la hacienda municipal, a la sindicatura y a la secretaría general. De igual manera le reportan coordinadores de las distintas áreas de la administración. A los coordinadores le reportan los distintos Directores Generales. Así mismo, se actualizaron los sistemas de voz y datos, los equipos de cómputo y una red interna para mejorar la comunicación entre las áreas y también se elaboraron manuales de operación para todas las áreas y se estableció un organigrama con jerarquías y dependencias precisas.

1.1.5 RELEVANCIA DE LA MAESTRÍA EN GESTIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT.

Las empresas privadas del sector constructor de vivienda generan el diseño urbano e imponen la realidad física a la que llegan los adquirientes inmobiliarios. El gobierno impone los usos del suelo y las normas legales de convivencia en el territorio. El gobierno y las urbanizadoras son un fuerte componente en la producción del hábitat. Sin embargo, ante los defectos en el diseño urbano o la ineficiencia en las normas urbanas son los habitantes, quienes acaban gozando o sufriendo las consecuencias de dichas condiciones. La Maestría en Gestión social del Hábitat resultó en este ámbito de gran relevancia en mi desempeño en el área de Desarrollo Urbano del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, ya que me sensibilizó para darme cuenta de que los entornos urbanos deberían ser gestionados en última instancia por sus habitantes, pero que se requiere el apoyo de profesionales expertos en el medio urbano con la sensibilidad y liderazgo suficiente para provocar los cambios que los habitantes del entorno urbano necesitan.

Los habitantes, quienes día con día padecen los problemas de un entorno urbano degradado, son la mejor fuente de información y de soluciones para los problemas del entorno. Los habitantes deben

participar en el proceso de toma de decisiones, pero enfrentan situaciones que limitan su incidencia efectiva. Por ello, profesionales especialistas en gestión social del hábitat pueden coordinar y sistematizar esta información para hacer más eficiente la gestión y solucionar de manera efectiva los problemas sociourbanos. Los especialistas del sector público jamás deben tratar de imponer soluciones que no estén consensadas con los habitantes. Así, los conocimientos teóricos y las habilidades prácticas adquiridas durante mis estudios de posgrado, como por ejemplo las técnicas de investigación acción participativa, el análisis de discurso, así como el concepto de empoderamiento de los habitantes me capacitaron para la escucha sensible de demandas sociales, para el análisis estratégico de problemas socioterritoriales y para el planteamiento integral y colectivo de soluciones progresivas.

1.2 MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA

“El cambio de mentalidad social y la presión ciudadana (...) están impulsando una planificación que trata de atender las áreas consolidadas, (...) Es necesario que la planificación sea menos rígida en sus formas, menos gubernamental, y se aproxime a la realidad de las colonias y a las necesidades de sus ciudadanos. En definitiva, la planificación debe servir a un fin: construir ciudades dinámicas, participativas e incluyentes, adaptadas a las cambiantes exigencias de la sociedad e integradas a su medio ambiente.” (Sánchez González, 2011, p.48)

EL ejercicio profesional que se describe en este trabajo no es un tema nuevo ya que el problema de la ciudad y las profundas diferencias entre los actores que en ella intervienen han sido tratadas antes por diversos autores. En particular, son de interés para este campo temático ciertas nociones conceptuales como lo son el desarrollo territorial, la gestión social del hábitat y la gestión flexible del territorio.

Ya Sánchez hace referencia a las distintas visiones e intereses encontrados que los actores de la ciudad tienen sobre el territorio, y de cómo propone que el inicio de la solución a los problemas sociourbanos es el diálogo reflexivo entre los diversos actores sociales de la planeación urbana. Así mismo sugiere la creación de programas de regeneración y de normas y leyes adecuadas respaldadas por procesos colectivos (Sánchez González, 2012).

El modelo actual de urbanización y desarrollo territorial dirigido desde firmas promotoras inmobiliarias y sancionado por el gobierno privilegia a las empresas y concibe el territorio como una mercancía susceptible de altas rentabilidades, del que los actores económicos (los grandes desarrolladores inmobiliarios) aprovechan para sacar el mayor provecho económico posible sin importar el bienestar del ciudadano. Este modelo debe ser sustituido por uno que favorezca la cooperación y la solidaridad por el bien común (Sánchez González, 2012).

Así pues, el desarrollo territorial se puede entender como la resultante de las características de un espacio físico considerando su estructura económica, el bienestar de sus habitantes y la manera en que los habitantes aprovechan sosteniblemente los recursos locales a su disposición, como lo son el suelo, el agua, la infraestructura existente y los recursos naturales. Igualmente, el desarrollo territorial considera las relaciones entre un territorio y otros ligados por alguna circunstancia física o social (Sosa, 2010). Este concepto está íntimamente relacionado con el término de calidad de vida que depende de factores sociales, políticos, económicos, religiosos y culturales y de otros aspectos

mucho más subjetivos como lo son factores personales relacionados con las formas de vida cotidiana de los ciudadanos (Sánchez González, 2012).

En tal virtud, el desarrollo territorial y la calidad de vida de los habitantes, aunque son conceptos definibles con cierta objetividad, también son referentes de difícil medición ya que pueden intervenir factores de percepción difícilmente cuantificables. La manera más adecuada de realizar un acercamiento para lograr un desarrollo territorial y promover un cambio sustantivo en el nivel de vida de los habitantes es a través de las herramientas proporcionadas por la gestión social, pues este enfoque metodológico sociourbano facilita la construcción de procesos colectivos dirigidos a alcanzar las metas comunes que requiere el bienestar social.

La gestión social se entiende como la construcción de diversos espacios para la interacción local. Se trata de un proceso progresivo que se lleva a cabo en una comunidad determinada y que se basa en el aprendizaje colectivo, continuo y abierto para el diseño y la ejecución de proyectos que atiendan necesidades y problemas sociales. La gestión social implica el diálogo entre diversos actores, como los gobernantes, las empresas, los profesionales de la ciudad, las organizaciones civiles y los ciudadanos. Podemos entender la gestión social del hábitat como “el proceso completo de acciones y toma de decisiones que hay que recorrer, desde el abordaje de un problema, su estudio y comprensión, hasta el diseño y operación de propuestas urbanas y territoriales concretas” (Cátedra UNESCO-ITESO, 2001, como se citó en García Vázquez, s.f.).

Como se comenta por parte de la Cátedra UNESCO-ITESO, este proceso implica un aprendizaje conjunto y continuo para los grupos sociales, que les permite incidir en los procesos de la toma de decisiones relacionados con el territorio dentro de la dimensión política. Es por esta razón que, el adjetivo social califica a la gestión. Este concepto de gestión no se limita a la gestión administrativa, sino al proceso íntegro que desemboca en la concreción de los objetivos para un territorio de un grupo social determinando.

El componente frecuentemente relegado de la gestión social del hábitat es el territorio. El discurso académico suele centrarse en el componente primordial y objeto principal de estudio, que es la sociedad, sin embargo, no se debe restar importancia al componente contextual donde se llevan a cabo las interacciones sociales que es el territorio. El territorio, en diversos enfoques disciplinares contemporáneos, ya no se considera un soporte físico inerte en el cual se desarrollan actividades humanas, sino que el territorio se convierte en un recurso en sí mismo y como un factor de desarrollo para los habitantes de las mismas (Bervejillo, 1997, como se citó en Wong, 2010).

Esto, en función de que las características propias del territorio, la ubicación de los terrenos, su relación con predios cercanos, y la distancia a núcleos de servicios, provocan que los bienes raíz tengan valor claramente diferenciado unos de otros y que sus propiedades geoespaciales les otorgan una utilidad y un potencial de desarrollo único individualizado. Esta valorización es dinámica, ya que los cambios en la relación entre los elementos del territorio hacen que dicho potencial sea temporal. En las urbanizaciones más recientes, este potencial es fluido, ya que cambia constantemente al generarse nuevos desarrollos espaciales. Esto genera nuevos vínculos y posibilidades, por ejemplo: vialidades que antes eran estrictamente locales, acaban transformándose en vialidades de paso, modificando el potencial, el valor y los usos de suelo en dicha vialidad.

Esta transformación de potencial no solo es consecuencia de las relaciones entre los territorios, sino también se debe a la movilidad de la población que los habita, además de los emprendimientos desarrollistas de inversionistas inmobiliarios que buscan maximizar ganancias económicas mediante la urbanización del territorio y la edificación de conjuntos habitacionales, industriales y comerciales. La actual población residente en los asentamientos desarrollados de principios de siglo a la fecha en Tlajomulco de Zúñiga es casi en su totalidad población inmigrante. Por su naturaleza dicha población tiene mucha movilidad, por lo que las necesidades a satisfacer en los distintos territorios fluctúan conforme la población cambia.

Desde las ciencias sociales, los nuevos conceptos de territorio conciben a éste como sistema complejo autoorganizado y como factor de desarrollo. De acuerdo con esa idea de reinventar el territorio, se sugiere considerar su doble carácter de lugar y objeto de desarrollo (Bervejillo, 1997, como se citó en Wong, 2010). En tal virtud es factible apoyar, mejorar y empoderar al componente social (los habitantes) a través del componente territorial (la ciudad). De ahí la importancia de poder incidir en el territorio con políticas dinámicas que tomen en cuenta los cambios continuos tanto en los habitantes como en el territorio que habitan.

Esto implica que las formas en que se instrumentan y gestionan los procesos que se llevan a cabo en el territorio deben ser flexibles para poder satisfacer de manera correcta las necesidades y las demandas de una población cambiante en un territorio con relaciones fluctuantes. Como ya se mencionó con anterioridad, la legislación y la reglamentación urbanas en Jalisco son extremadamente rígidas. La normatividad vigente no admite excepciones y todos los casos deben encajar en el modelo impuesto por dicha legislación. Los casos injustificados se desechan y se dictaminan como no procedentes, en detrimento del solicitante. En los procesos administrativos ordinarios que atiende la Dirección municipal de desarrollo urbano no existe la flexibilidad suficiente para valorar e incluir nuevas condiciones tanto en el territorio como en la sociedad.

Una gestión territorial flexible con instrumentos de gestión elásticos tiene muchas ventajas, ya que es adaptable, es incluyente, es aplicable, es legítima, y es trascendente. Es adaptable porque acepta sin perder su esencia y en un periodo de tiempo las modificaciones impuestas por el entorno. Es incluyente ya que requiere como insumo del cambio la opinión sistematizada de la sociedad que administra. Es aplicable, ya que se puede instrumentar sin agredir a la sociedad o al territorio, sin forzarlos a adoptar un modelo impuesto por la gestión. Es legítima, ya que al tomar en consideración las necesidades sociourbanas de la gente, los habitantes aceptan como propia esta gestión y estos instrumentos. Es trascendente, ya que la gestión y sus instrumentos pueden evolucionar con los administrados y el territorio sin perder su esencia ni su vigencia (Wong, 2010; Sánchez González, 2012).

Por otro lado, es importante considerar el problema que ha provocado la acelerada y caótica urbanización que se ha llevado en México y que ha venido a ampliar las brechas de desigualdad social y económica entre la población (Sánchez González, 2012). En el caso de Tlajomulco, las políticas de crédito a la vivienda, con el afán de proveer a cada familia con una vivienda propia han generado que las grandes empresas urbanizadoras hayan creado enormes fraccionamientos alejados de la ciudad y de los servicios públicos (en los terrenos rurales más baratos), constituidos en un 98% de terrenos para vivienda (porque los créditos no estaban dirigidos a terrenos comerciales o de servicios, sólo a terrenos y edificaciones de vivienda), con escasa comunicación y transporte, vulnerables a fenómenos naturales y expuestos a la delincuencia.

Ante tal panorama se hace imperativo buscar el ordenamiento territorial sostenible mediante la aplicación de normas y leyes adecuadas, para lo cual se requiere conocer la compleja y heterogénea realidad urbana, para realizar un análisis y diagnóstico acertados de la problemática urbana concreta (Sánchez González, 2012).

Adicionalmente, diversos autores (Sánchez González, 2012; y Sosa López, 2010) enumeran una serie de retos y desafíos para lograr una planeación urbana territorialmente coherente, socialmente responsable, ambientalmente respetuosa y articulada con los agentes económicos. Sin embargo, estos desafíos son por definición de largo plazo, y requieren mecanismos claros y eficientes para su solución, por lo que es importante considerar en este enfoque soluciones y propuestas inmediatas, de aplicación práctica y de impacto directo para la población beneficiaria. En este sentido, las experiencias reportadas aquí pretenden encaminar al ciudadano y a la autoridad municipal en la ruta de la mejora de la calidad de vida mediante la actualización de normas y reglamentos municipales mientras se está a la espera de soluciones más académico-profesionales.

1.3 PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

El objetivo general del presente trabajo es reportar mi experiencia profesional adquirida por la aplicación en el ámbito laboral urbanístico de los conceptos, teorías y aprendizajes adquiridos al cursar la Maestría en Gestión Social del Hábitat en la universidad ITESO. Esto, con el fin de reflexionar sobre la atención de las demandas sociourbanas con un enfoque institucional por medio de la actualización de normatividad urbana y en los criterios de los planes de desarrollo urbano durante mi gestión en el área de Desarrollo Urbano del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco

De manera particular se reporta:

- La problemática detectada a mi llegada al área municipal de Desarrollo Urbano, en especial el área de Usos del suelo, tanto los antecedentes como las evidencias en los problemas y dificultades para los pobladores en la gestión del territorio municipal.
- Las propuestas de modificación a los instrumentos de gestión de desarrollo urbano, y los criterios utilizados para plantear dichas modificaciones.
- Las modificaciones logradas, en el proceso de gestión del territorio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco
- Los ejercicios de gestión institucional urbana fallidos, y las causas y consecuencias que generaron tal fracaso.

Durante mi desempeño profesional en el ámbito urbanístico municipal empleé técnicas de investigación como:

- Revisión documental de la legislación y reglamentación urbana vigente a mi llegada y los instrumentos resultantes de una nueva visión en el modelo de gestión del Territorio.

- Análisis cualitativo de contenido de dictámenes de uso del suelo de los años de 2004 a 2018 para determinar de qué manera respondieron a las necesidades sociales, económicas y de aprovechamiento del territorio de las personas que los solicitaron.
- Entrevistas informales con gestores, desarrolladores urbanos, y ciudadanos en general con la intención de medir el nivel de satisfacción en sus trámites, y valorar las mejoras y propuestas expresadas.

Y para la elaboración de este trabajo recurrí a:

- Investigación documental de conceptos y autores relacionados con la gestión social, la gestión territorial y la administración pública.

El procedimiento de trabajo seguido a lo largo de mi ejercicio laboral consistió en lo siguiente:

- Analizar críticamente la problemática puntual detectada en el modelo de gestión pública del área de Desarrollo Urbano del municipio. En particular, revisar la dictaminación de uso del suelo en sentido improcedente, valorando el impacto de los giros prohibidos en el entorno sociourbano.
- Revisar las herramientas a mi alcance como servidor público para modificar en beneficio de la gente el modelo de gestión pública del área de Desarrollo Urbano del municipio.
- Seleccionar y aplicar los criterios sociourbanos aplicados a la modificación de los instrumentos de gestión del municipio.
- Analizar las modificaciones realizadas en los distintos instrumentos de gestión pública del municipio y sus resultados.
- Analizar las causas de los intentos fallidos de gestión urbana institucional llevado a cabo en el periodo para determinar probables causas y proponer posibles soluciones.
- Comparar la dictaminación de uso del suelo antes y después de la aplicación de las modificaciones en los instrumentos de gestión buscando indicios de mejora en los procesos de gestión.
- Proponer mejoras y cambios, así como exponer los aprendizajes sustantivos del proceso.

2 DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA

2.1 ACTIVIDADES REALIZADAS

2.1.1 ESTABLECIMIENTO DE CRITERIOS PARA RECURSOS DE REVISIÓN

A las pocas semanas de entrar en funciones y comenzar a dictaminar los usos del suelo en el municipio de Tlajomulco (año 2004), comencé a recibir quejas y reclamaciones por parte de los usuarios, solicitantes, habitantes y ciudadanos. Las quejas eran principalmente en dos sentidos.

El primero era que los usuarios no entendían que un giro comercial básico —como una papelería, carnicería, o venta de comida como aguas frescas o paletas entre otros— no pudiera ser establecido en zonas habitacionales. La falta de comprensión de procesos urbanísticos y el desconocimiento del marco normativo apunta al rezago informativo y a la necesidad de impulsar lo que se conoce como “pedagogía urbana”. Es común en el municipio que las familias, como ingreso adicional, practiquen el comercio en sus domicilios. Esto es debido a que el Reglamento Estatal de Zonificación, instrumento en el que se funda la dictaminación de uso de suelo y donde se establecen los giros comerciales y de servicios compatibles en cada tipo de zonas, estaba poco equipado para responder a las demandas de los habitantes del municipio, ya que las tablas de compatibilidad resultaban extremadamente limitadas. Los giros comerciales y de servicios en zonas habitacionales son solamente 19, nueve giros comerciales y diez de servicios de nivel vecinal. Esto resultaba insuficiente para un municipio con amplias zonas clasificadas con uso habitacional.

El segundo es que, al revisar los casos, era evidente que el Plan de Desarrollo urbano de Centro de Población en el que se fundaba la dictaminación no correspondía con la realidad del municipio ni a la dinámica actual del desarrollo urbano municipal. Al analizar los casos que llegaban a mis manos me di cuenta de diversos problemas, los cuales se pueden resumir en tres causales principales:

- a) Las fincas donde se solicitaba la certificación de usos del suelo estaban en fraccionamientos establecidos posteriormente a la publicación de los planes, por lo que no contemplaban la lotificación actual.
- b) Las fincas donde se solicitaba la certificación de usos del suelo estaban en poblaciones de nivel básico que habrían sido clasificadas con uso habitacional sin contemplar que las poblaciones por pequeñas que sean deben satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes en cuestión de comercios y servicios.
- c) Las fincas donde se solicitaba la certificación de usos del suelo estaban ubicadas sobre carreteras o caminos rurales en su origen, pero en la actualidad eran vialidades de paso o de acceso a los nuevos fraccionamientos del municipio.

Teniendo en consideración las limitaciones con que me enfrentaba como servidor público de obedecer y hacer obedecer la legislación urbana, la solución inmediata a estos problemas consistió en establecer una política de la Dirección a mi cargo para facilitar a los usuarios la corrección de los dictámenes mediante un instrumento legal denominado ‘Recurso de revisión’.

Aunque este instrumento está contemplado en la Ley de Procedimiento Administrativo en su título cuarto, capítulo primero y en el mismo Código Urbano en sus artículos 396 y 397, como un medio de

defensa para los particulares, tiene varios inconvenientes. Tiene un plazo para su presentación (20 días hábiles), tiene un formato legal diseñado para ser escrito por un abogado, y debe ser presentado ante el superior jerárquico para su resolución.

La política de corrección de dictámenes propuesta por mí constó de dos elementos:

- 1.- Para el documento del recurso de revisión se determinó eliminar los requisitos de formato, para que no fuera necesario un abogado para su redacción; la eliminación del plazo de presentación en consideración de las personas de extracción rural con otro concepto del tiempo; y la resolución del recurso por parte de la misma dirección para evitar demoras involucrando a otras instancias del gobierno.
- 2- Para los criterios de resolución del recurso de revisión, y para atacar cada una de las causales expuestas con anterioridad se determinó:
 - a) Para subsanar temporalmente la desactualización de los planes, se determinó fundar la revisión de la dictaminación, no en el plan de desarrollo sino en la autorización municipal de los proyectos de urbanización, dado que es un acto regulativo emitido por el mismo gobierno municipal que autoriza una acción urbanística, y consecuentemente la zonificación específica del predio. La autorización de proyecto acepta los usos de suelo propuestos por el urbanizador y por lo tanto considera a los nuevos fraccionamientos, independientemente de si estaban terminados o no, como hechos consumados y aceptados expresamente por la autoridad municipal.
 - b) Para atender la causal relativa a las rancherías y asentamientos de menor tamaño, se determinó considerar a las poblaciones pequeñas como centros de servicios básicos conforme al artículo 10 del Reglamento Estatal de Zonificación, y así poder albergar servicios de nivel barrial y así ampliar los giros compatibles en la zona.
 - c) Para atender la causal relativa a las carretas se estableció como criterio válido para dictaminar el artículo 14 del Reglamento Estatal de Zonificación, que asocia la jerarquía de la vialidad con la intensidad de la utilización del suelo, lo que permitió establecer usos comerciales en predios sin uso comercial asignado, pero sobre vialidades existentes.

Estos criterios permitieron, de manera temporal, otorgar usos de suelo favorables al establecimiento de usos comerciales en lugares en donde la población más lo demandaba, pero que los planes y el reglamento desactualizados no lo permitían.

La consecuencia directa de los criterios establecidos anteriormente fue el incremento sustancial de los recursos de revisión. Esta política provocó que la mayor parte de los dictámenes evaluados como prohibidos, se reingresaran como recurso de revisión, independientemente de si se apegaban a los criterios establecidos o no. Esto, aunque redujo la presión sobre la Dirección de Desarrollo Urbano en materia de usos del suelo, aumentó significativamente la carga de trabajo en detrimento de la eficiencia. Otro efecto negativo, fue que los tiempos de respuesta se hicieron más largos, en muchos casos sobrepasando el límite legal de respuesta de dos semanas.

2.1.2 LA NORMA COMPLEMENTARIA PARA USOS DE SUELO CONDICIONADOS EN ZONAS HABITACIONALES DE DENSIDAD ALTA (H4)

Los recursos de revisión, aunque útiles, no constituyeron la solución ideal, ya que no solo se incrementó la carga de trabajo para la Dirección, sino que alargó el trámite de dictamen al doble, ya que no solo el ciudadano tramitaba su dictamen de uso del suelo, sino que además se veía obligado a tramitar el recurso de revisión. Esto hace el proceso más lento, más engorroso y proclive a abusos. Además de que en muchos casos implicara gastos adicionales, ya que muchos solicitantes en esos casos optaban por recurrir a gestores para que les elaboraran los recursos de revisión, y por supuesto, cobraban por sus servicios.

Después de un año de experiencia en la dictaminación de usos del suelo, se hizo evidente que la mayor parte de los dictámenes de usos de suelo solicitados estaban ubicados en zonas habitacionales de densidad alta, y que los giros comerciales solicitados correspondían con giros de nivel vecinal (el menor nivel de impacto comercial, de los cinco en que el reglamento clasifica los giros) y de nivel barrial (el siguiente nivel de impacto comercial).

Como respuesta a lo anterior, desde la Dirección de desarrollo urbano, se decidió resolver parte de la problemática mediante la elaboración y publicación de una norma que permitiera una dictaminación más flexible en giros de bajo impacto en zonas habitacionales.

El análisis de la norma contempló los siguientes elementos:

- El reglamento Estatal de zonificación fue publicado en 1995 y contempla como compatible en zonas habitacionales 20 giros de comercios y servicios. En los 10 años transcurridos la dinámica comercial y de servicios evolucionó y el reglamento no se modificó a la par.
- Las zonas urbanas del municipio de Tlajomulco de Zúñiga se componen en su gran mayoría de usos comerciales de densidad alta, con mucho menor proporción de zonas de densidades media, baja y mínima.
- Los giros comerciales y de servicios en el reglamento fueron clasificados con dos criterios distintos: en algunos casos se clasificaron por su nivel de servicio (por la importancia y especialización relativa del giro en la ciudad) y en otros casos por su nivel de impacto (los problemas potenciales de seguridad, salud, tráfico vehicular o contaminación que pueden generar).

Se decidió para efectos de la norma hacer una reclasificación de giros comerciales y de servicios considerando exclusivamente el nivel de impacto de los giros y no su nivel de servicio. De igual manera se puso especial atención en los giros demandados por la población y que conforme al reglamento vigente no existe compatibilidad.

Se estableció un punto de referencia que ya existiera en la tabla de usos compatibles para determinar qué giros podrían pasar a formar parte de la nueva clasificación. Se escogió para esto el giro de Tortillería, que es un giro de impacto debido a los niveles de ruido, el requerimiento de un tanque de gas para su operación, el almacenamiento de masa y harina a granel y las filas de compradores que se generan en horas pico. Se propuso que giros de igual tamaño, pero con impactos menores serían susceptibles de quedar dentro de la norma.

De igual manera, se determinó establecer condiciones para los nuevos giros, para minimizar el impacto en el entorno habitacional en el cual los giros iban a operar, y limitar de esta manera impactos sociourbanos negativos en el entorno.

La nueva norma incrementó de 27 a 37 los giros comerciales, de servicios y manufacturas domiciliarias. Los giros que se incorporaron fueron los de carnicería, papelería, jugos y biónicos, pollería, regalos y novedades, semillas y cereales, estética, fotocopias, oficina administrativa sin atención al público (para poder tener un domicilio fiscal de un negocio en la propia casa), venta de agua potable embotellada, renta de computadoras (cyber) y lavandería. Algunos giros se combinaron para facilitar la dictaminación. De igual manera, se establecieron para ciertos giros algunas condicionantes de superficie, empleados máximos, y vistos buenos de dependencias municipales como Protección Civil o Agua Potable requeridos para minimizar los impactos en el entorno.

La *Norma de usos del suelo condicionados en zonas habitacionales de densidad alta (H4)* se aprobó por el cabildo el 11 de Abril de 2005 y se publicó el 19 de Abril de 2005 en la Gaceta Municipal.

El resultado de la norma fue reducir los recursos de revisión casi a la mitad (esto es de aproximadamente seis diarios en promedio, a tres), ya que muchos dictámenes que antes eran prohibidos, con la aprobación de la norma, se podían emitir como permitidos en primera instancia sin la necesidad del recurso de revisión.

2.1.3 LA NORMA COMPLEMENTARIA PARA USOS DE SUELO EN ZONAS DE GRANJAS Y HUERTOS Y USOS ESPECIALES EN ZONAS DE GRANJAS Y HUERTOS

Si bien el municipio de Tlajomulco tiene grandes zonas habitacionales, la mayor parte del territorio sigue siendo rural o semi-rural. Hay enormes extensiones de terreno con usos agrícolas, usos forestales y usos de Granjas y Huertos.

Sin embargo, el Reglamento Estatal de Zonificación se centra especialmente en zonas urbanas, poniendo poca atención en las zonas rurales de la entidad. Los usos de suelo compatibles en zonas de Granjas y Huertos, que son las áreas de transición entre las zonas urbanas y rurales del municipio, tienen muy limitados sus usos de suelo. Exclusivamente se pueden establecer en estas zonas granjas y huertos con casa habitación.

La dinámica como municipio con grandes extensiones rurales adjuntas a la zona metropolitana de Guadalajara hace que exista una fuerte demanda de giros “campestres” que no están contemplados en el reglamento. Tanto terrazas para eventos como clubes campestres, canchas deportivas u otros usos análogos no estaban contemplados en estas zonas semi-rurales.

Como respuesta a eso se determinó establecer una nueva norma complementaria que permitiera estos usos campestres en zonas de granjas y Huertos. Esta norma complementaria posibilita el establecimiento legal y expedito de giros de salones y terrazas de eventos, fraccionamientos campestres, instalaciones turísticas o de alojamiento temporal de tipo campestre y otros usos que requieren por su naturaleza establecerse en el medio rural. Esto permite que los habitantes del municipio puedan hacer un mejor aprovechamiento de su patrimonio y que los terrenos semi-rurales

sean productivos cuando ya no es posible dedicarlos a la agricultura o a la ganadería por su cercanía con el medio urbano.

La *Norma de uso del suelo compatibles en zonas de Granjas y Huertos (GH)* fue aprobada en sesión de cabildo el 28 de diciembre de 2006, y se publicó en la Gaceta Municipal el 29 de diciembre de 2006.

Tras la publicación y puesta en práctica de esta norma, nos percatamos que no era suficiente para permitir giros de carácter sub urbano en zonas rurales. La valoración que se realizó con posterioridad fue que una norma más adecuada hubiera resultado establecer un listado de giros y actividades permitidas y establecer las condicionantes para la autorización de cada uno. Este ejercicio no resultó como fue concebido en un principio.

2.1.4 LA INTEGRACIÓN DE LAS NORMAS EN EL PROGRAMA MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO

En el año 2010 tuve la oportunidad de reintegrarme al gobierno municipal en el área de desarrollo urbano, esta vez como Director de Administración del Desarrollo Urbano. En este año, adicionalmente, hubo los recursos presupuestales suficientes para elaborar tanto un Programa Municipal de Desarrollo Urbano, como Planes Parciales de Desarrollo Urbano para 18 subdistritos de los 20 en que se dividió el municipio.

Cuando el documento estaba en su etapa final de revisión, por iniciativa propia elaboré y puse a consideración de las autoridades del municipio una serie de normas complementarias adicionales a las dos expuestas anteriormente. La intención de integrar estas normas complementarias es la misma que en los casos anteriores: integrar en el cuerpo de la reglamentación municipal herramientas que faciliten al ciudadano el establecimiento de giros dentro del municipio, en función de las características del territorio y las necesidades específicas de sus habitantes.

Una norma integrada a este Programa municipal se agregó como una norma análoga a la Norma de usos del suelo condicionados en zonas habitacionales de densidad alta. Siguiendo la misma lógica argumentativa establecida en el punto 2.1.1, se estableció una norma de *Usos de suelo permitidos en zonas clasificadas como comercios y servicios barriales*. En este caso se trasladaron de las listas de comercios y servicios distritales un escalón abajo, al de comercios y servicios barriales, que es de intensidad menor.

Los giros se agregaron de igual manera ya que del análisis de los giros de nivel distrital se desprendió que en los diez años transcurridos la dinámica comercial y de servicios evolucionó y el reglamento Estatal de Zonificación no se modificó a la par.

Los giros integrados al nivel Barrial fueron: Boutique; Venta de computadoras y accesorios para computación; Droguería, hierbería, homeopática; Venta de teléfonos y accesorios celulares; Renta de computadoras (Cybercafé); Reparación de equipos de cómputo y/o Teléfonos celulares; Sala de toma de muestras para análisis clínicos (sin laboratorio); Gimnasio, ejercicios aeróbicos, bicicletas

estáticas y similares; Clases de baile, artes marciales y semejantes; Clases de idiomas, artes, oficios y semejantes.

Esta norma contribuyó a disminuir el porcentaje de dictámenes emitidos de manera prohibida, y en consecuencia de los recursos de revisión.

Otra norma complementaria que se integró en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano fue la norma sobre *Áreas de cesión para destinos en zonas de actividades productivas*.

El principal inconveniente a la inversión privada en actividades productivas (diferentes de la vivienda) era la obligación establecida en el Código Urbano y en el Reglamento Estatal de Zonificación de ceder una parte del terreo (12% de la superficie bruta del predio) al municipio para establecer equipamiento público, como parques, escuelas, templos, centros de salud, entre otros. Las áreas de cesión para destinos, como se llaman estas superficies son especialmente importantes en zonas habitacionales de densidad alta. En estas zonas las viviendas son de dimensiones muy limitadas, y las áreas públicas se utilizan en su mayoría para parques y jardines, y para equipamiento escolar y de salud. Sin embargo, en zonas comerciales o industriales su importancia es menos crítica (aunque nunca hasta el punto de desaparecer. Si bien las áreas verdes se requieren en toda la ciudad, los equipamientos son necesarios principalmente en zonas habitacionales, por lo que se determinó que

En atención a lo anterior, y para ayudar al fomento de creación de fuentes de trabajo para la población y disminuir el desplazamiento de la gente hasta fuentes de trabajo alejadas de las viviendas, se determinó reducir el porcentaje de la superficie de áreas de cesión de 12% a 8%, considerando que estas áreas de cesión serían utilizadas como áreas verdes.

Esta norma contribuyó a que un mayor número de empresas comerciales, de servicios y de manufactura se establecieran en el municipio. Esta norma se convirtió en uno de los principales argumentos de atracción de inversiones de la Dirección de Promoción Económica Municipal, y estaba incluido en todo el material impreso que utilizaba esta Dirección para ejercer sus funciones. Como muestra de esto el impacto de la inversión en Tlajomulco en 2016 y 2017 fue de 14 mil millones de pesos. Esta cantidad sobrepasó la meta planteada por la administración municipal, que de origen era 7 mil millones para toda la administración.

Es importante mencionar que la norma planteada fue uno de los elementos de promoción que se ofrecieron. De igual manera, existieron estímulos económicos, facilidades de trámite y apoyo en gestión que facilitaron la inversión en el municipio. Valorar los múltiples impactos generados por esta norma aquí descrita resulta imposible.

El *Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Tlajomulco de Zúñiga* se autorizó en Cabildo en fecha 10 de agosto de 2010 y entró en vigor con su publicación en la Gaceta Municipal el 16 de agosto de 2010.

Aunque las normas mencionadas en este documento fueron útiles para mejorar la gestión socio-territorial del municipio, no fueron suficientes para ordenar la atención municipal de la problemática sociourbana. Las discrepancias de fondo en el código Urbano y en el Reglamento Estatal de

Zonificación siguieron afectando el desempeño de la Dirección. La conclusión fue que se requerían cambios más de fondo en las normas y fue cuando se decidió iniciar la composición de un Reglamento municipal de Zonificación. Para lograr esto, se requieren reformas en el Código Urbano para el Estado de Jalisco, para que fuera menos reglamentario y que los procedimientos administrativos estuvieran integrados en reglamentos ya sea estatales o municipales. Como se ha mencionado antes, no todos los municipios tienen las mismas capacidades administrativas, por lo que los procedimientos de autorización y control del desarrollo urbano, debe reflejar estas diferencias.

2.1.5 LAS NORMAS PARTICULARES EN LOS PLANES PARCIALES DE DESARROLLO URBANO

Desde la creación de los primeros instrumentos de planeación urbana del municipio, en el año de 2001, la política gubernamental había consistido en la elaboración de planes mediante la contratación de consultores externos. Estos consultores de habilidad técnica variada realizaban un proceso profesional de elaboración de los planes, pero rara vez consultaban a los habitantes de la zona para conocer sus necesidades y sus aspiraciones, y solo consideraban las indicaciones expresadas por la autoridad municipal.

De igual manera estos consultores, aunque versados en técnicas de planeación urbana, no estaban íntimamente compenetrados con el conocimiento del territorio y de sus habitantes ni disponían de recursos metodológicos para profundizar en problemáticas sociourbanas desde perspectivas participativas.

A partir de 2014, cuando ya la dinámica municipal exigía la actualización de varios de los planes parciales existentes, se tomó la decisión al interior de la Dirección General de Ordenamiento Territorial que la actualización se llevaría a cabo de manera interna, para aprovechar el conocimiento de inspectores, supervisores y personal de la Dirección, muchos de ellos habitantes del municipio.

De igual manera se invitó a las asociaciones de colonos establecidas a que expresaran sus inquietudes respecto del uso del suelo en sus colonias, ya fuera a manera de conversaciones o de manera formal mediante oficios en los que se solicitara se aplicara algún criterio o se estableciera una norma particular en una zona específica.

Entre otras experiencias es pertinente relatar la del fraccionamiento Gavilanes en el distrito 2. Este fraccionamiento, originalmente de lotes de 5000 m² en promedio y con vocación de casas de campo o pequeñas granjas, se localiza en la actualidad dentro de la mancha urbana de la ciudad de Guadalajara. El tamaño de los lotes los hace ideales para el establecimiento de escuelas preescolares y primarias, las cuales son permitidas por las normas de zonificación municipal. Sin embargo, la asociación de vecinos expresó que seis escuelas en el fraccionamiento eran demasiadas, y que la vasta mayoría de los alumnos no eran habitantes del fraccionamiento. De igual manera, expresaron su solicitud de prohibir y sacar del fraccionamiento las industrias y bodegas existentes en el fraccionamiento, diciendo sobre esto que el fraccionamiento era exclusivamente habitacional y que así debía permanecer.

Después de un análisis del caso, y considerando que el pavimento de las calles es empedrado, se decidió establecer una norma particular en el Plan Parcial, indicando que en el fraccionamiento en

particular estaría prohibido el establecimiento de nuevos centros educativos. Sin embargo, en el tema de los establecimientos industriales, se determinó que tenían establecidos en el fraccionamiento muchos años y por tanto contaban con derecho de antigüedad, aunque estuvieran fuera de la norma en materia de zonificación, por lo que, salvo que representaran un riesgo de seguridad o ambiental, no serían prohibidos ni retirados.

Esto es trascendental, ya que fue la primera instancia en que se estableció una norma particular para una zona específica de un plan parcial. Después siguieron otras experiencias análogas en que ya sea a través de grupos sociales organizados, o a través de solicitudes reiteradas de ciudadanos particulares, se estableció normatividad específica atendiendo a las particularidades de un entorno urbano específico y a las necesidades de los pobladores.

Después de la experiencia relatada, cada plan parcial de desarrollo urbano que se elaboró contó con normas particulares de aplicación específica en el distrito correspondiente o en algún tipo de zona en particular.

Aunque estas normas específicas resultan útiles, son de difícil implementación, ya que implican la revisión exhaustiva del documento del plan cada vez que se realiza un dictamen de uso de suelo. El error consistió en no hacer indicaciones en los planos de zonificación de que algunas zonas específicas tenían normas particulares. Este error no pudo ser corregido en los planes publicados, y no fue posible la publicación de nuevos planes con estas correcciones.

2.1.6 EL REGLAMENTO MUNICIPAL DE ZONIFICACIÓN

Todas las experiencias relatadas en los puntos anteriores, si bien constituyeron oportunidades invaluable para hacer una normatividad flexible en favor de los habitantes del municipio, no dejan de ser acciones aisladas restringidas al alcance de un ámbito temático municipal. Con esta inquietud, y considerando los errores, omisiones y lagunas jurídicas en el Código Urbano y en el Reglamento Estatal de Zonificación, me di a la tarea de redactar un *Reglamento municipal de Zonificación* que se adecuara expreso a las necesidades del municipio, a sus políticas de desarrollo urbano y a las condiciones sociourbanas del municipio.

Un reglamento municipal refuerza la autonomía gubernamental al mismo tiempo que atiende de manera más puntual las necesidades de ordenamiento territorial considerando las particularidades geográficas y humanas del municipio.

Para tal efecto se establecieron objetivos precisos a cumplir con el reglamento:

1. Actualizar los usos de suelo, las compatibilidades y las densidades, vigentes por más de diez años.
2. Subsana las omisiones, imprecisiones y discrepancias que la reglamentación anterior presentaba respecto de otros ordenamientos.
3. Establecer una política de fomento a la densificación, la habitación vertical y la mezcla de usos.

4. Normar la instalación de antenas, anuncios estructurales, mobiliario urbano y demás elementos complementarios al desarrollo urbano que no estaban claramente determinados en la normatividad.
5. Simplificar las tablas del reglamento y mejorar el orden del articulado para facilitar su uso.
6. Establecer procedimientos mínimos para trámites en materia de desarrollo urbano, delimitando claramente responsabilidades y control institucional, bajo la premisa de que, mientras más largo y complicado sea un procedimiento, más propicio es de corrupción.

En este reglamento integré, por supuesto, todas las normas particulares anteriormente relatadas para que tuvieran un nivel reglamentario y fueran de fácil consulta. Además, se agregaron distintos temas que no estaban claramente especificados en la normatividad:

1. Se integró un capítulo de defensa de los particulares, para que quedaran por escrito los criterios para la resolución de recursos de revisión, y no quedara solo en el criterio de la autoridad en funciones.
2. Se agregaron y corrigieron definiciones faltantes en el código urbano (27 definiciones).
3. Se establecieron mecanismos de participación ciudadana.
4. Se definieron y se marcaron las atribuciones del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano.
5. Se establece el sistema municipal de planeación con el Programa Municipal de Desarrollo Urbano como eje, los planes de referencia obligatorios (POEL, PEDU, atlas de riesgos) y los planes derivados (PPDU y PDUCP).
6. Se precisaron las disposiciones en materia de sustentabilidad y vinculación ecológica.
7. Se agregaron, aclararon y suprimieron algunos términos de zonificación para adecuarlos a la dinámica particular del municipio.
8. Se agregaron usos de suelo especiales y particulares para el municipio de Tlajomulco de Zúñiga.

Los cambios particulares son muchos para detallarlos en este documento. A continuación, se exponen dos ejemplos. El resto de los cambios pueden ser revisados en el texto del reglamento disponible en el siguiente enlace web:

<https://tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/transparencia/reglamentos/Reglamento-de-Zonificacion-04-jun-21.pdf>

Ejemplo 1: Tablas de compatibilidad en zonas de Granjas y Huertos. La Tabla 4 es la del Reglamento Estatal de Zonificación. La Tabla 5 corresponde al Reglamento Municipal de Zonificación, modificado para aumentar significativamente los giros compatibles en estas zonas.

Tabla 4. Giros compatibles previstos en el Reglamento Estatal de Zonificación.

Cuadro 4: APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES				
CLAVE	ZONA (USO PREDOMINANTE)	ACTIVIDADES O GIROS DE USO PREDOMINANTE	CATEGORÍA	USOS Y DESTINOS PERMITIDOS
P	PISCICOLA	• Acuicultura. Cultivo y comercialización de peces.	●	PISCICOLA
S	ACTIVIDADES SILVESTRES	• Actividades naturales en selva y campo.	●	ACTIVIDADES SILVESTRES
F	FORESTAL	• Aserraderos. • Cultivo y repoblación de bosques. • Silvicultura. • Viveros forestales.	●	FORESTAL
AE-N	ACTIVIDADES EXTRACTIVAS NO METÁLICAS	• Banco y trituración de piedra. • Bancos de arena (Jal. barro, balastre, caolín, y otros). • Bancos de cantera. • Minas para la extracción de azufre, ámbar, carbón mineral, ópalo y similares.	●	ACTIVIDADES EXTRACTIVAS NO METÁLICAS
AE-M	ACTIVIDADES EXTRACTIVAS METÁLICAS	• Minas para la extracción y beneficio de materiales metálicos (oro, hierro, níquel, platino, silicio, cobre, mercurio, bronce y otros).	●	ACTIVIDADES EXTRACTIVAS METÁLICAS
AG	AGROPECUARIO	• Establos y zahúrdas (ganado porcino, bovino, caprino, equino, ovino). • Todo tipo de cultivos (agostaderos, pastizales). • Vivienda aislada.	● ○ ○	AGROPECUARIO FORESTAL GRANJAS Y HUERTOS
GH	GRANJAS Y HUERTOS	• Granjas (avícolas, apícolas), con casa habitación. • Huertos (frutales, flores, hortalizas), con casa habitación.	● ○	GRANJAS Y HUERTOS AGROPECUARIO
SIMBOLOGÍA DE LAS CATEGORÍAS ● PREDOMINANTE ○ COMPATIBLE ▲ CONDICIONADO				

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento Estatal de Zonificación (Congreso de Jalisco, 2001).

Tabla 5. Giros compatibles incluidos en el Reglamento Municipal de Zonificación.

CUADRO 3: RECURSOS NATURALES				
CLAVE	ZONA (USO PREDOMINANTE)	ACTIVIDADES O GIROS GENÉRICOS DE USO PREDOMINANTE	CATEGORÍA	USOS Y DESTINOS PERMITIDOS
AG	AGROPECUARIO	• Establos y zahúrdas (ganado porcino, bovino, caprino, equino, ovino) • Todo tipo de cultivos (agostaderos, pastizales). • Vivienda aislada. • Acuicultura (Cultivo y comercialización de peces)	A A B C*	AGROPECUARIO FORESTAL GRANJAS Y HUERTOS INFRAESTRUCTURA ACTIVIDADES EXTRACTIVAS
F	FORESTAL	• Aserraderos. • Cultivo y repoblación de bosques. • Silvicultura. • Viveros forestales.	A C*	FORESTAL TURÍSTICO ECOLÓGICO
AE	ACTIVIDADES EXTRACTIVAS	• Banco y trituración de piedra. • Bancos de arena (Jal. barro, balastre, caolín, tepetate y otros). • Extracción de azufre, ámbar, carbón mineral, ópalo y similares. • Extracción y beneficio de materiales metálicos.	A	ACTIVIDADES EXTRACTIVAS
GH	GRANJAS Y HUERTOS	• Granjas (avícolas, apícolas) con casa habitación. • Huertos (frutales, flores, hortalizas), con casa habitación.	A B B B C* C* C* C* C*	GRANJAS Y HUERTOS AGROPECUARIO INFRAESTRUCTURA ESPACIOS VERDES Y RECREATIVOS REGIONALES. TURÍSTICO ECOLÓGICO TURÍSTICO CAMPESTRE HABITACIONAL JARDÍN HABITACIONAL CAMPESTRE MANUFACTURAS MENORES ACTIVIDADES EXTRACTIVAS
SIMBOLOGÍA DE LAS CATEGORÍAS A PREDOMINANTE B COMPATIBLE C CONDICIONADO				
* Los usos del suelo clasificados como condicionados en zonas Forestales y de Granjas y Huertos, para su aprobación, quedan sujetos a las siguientes condiciones:				
1. Deberá generar su propia infraestructura, sin depender del área urbana actual.				
2. Deberá contar con aprobación expresa de la Dirección General de Gestión Ambiental, Cambio Climático y Sustentabilidad.				
(Reforma publicada el 24 de octubre del año 2017 en la Gaceta Municipal)				
** Las actividades en zonas AG Agropecuarias y de GH Granjas y Huertos están condicionados a la presentación y verificación de la manifestación de impacto ambiental ante la Dirección General de Gestión Ambiental, Cambio Climático y Sustentabilidad, e inspección por parte de la Fiscalía Ambiental de Tlajomulco.				
(Reforma publicada el 24 de octubre del año 2017 en la Gaceta Municipal)				

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento Municipal de Zonificación de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco y sus Normas Técnicas (Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga, 2014).

Ejemplo 2: Tablas de Giros compatibles en zonas Habitacionales de Densidad alta (comercios de nivel vecinal). La Tabla 6 es la del Reglamento Estatal de Zonificación. La Tabla 7 corresponde al

Reglamento Municipal de Zonificación, modificado para aumentar significativamente (de 9 a 25) los giros compatibles en estas zonas.

Tabla 6. Giros compatibles en zonas habitacionales de Densidad Alta previstos en el Reglamento Estatal de Zonificación.

Cuadro 16: COMERCIAL				
CLAVE	ZONA (USO PREDOMINANTE)	ACTIVIDADES O GIROS DE USO PREDOMINANTE	CONDICIONES	USOS Y DESTINOS PERMITIDOS
CV	COMERCIO VECINAL	Venta de: • * Abarrotes, misceláneas (sin venta de bebidas alcohólicas).	•	COMERCIO VECINAL.
		• * Cenaduría y/o menadería .	•	HABITACION UNIFAMILIAR.
		• * Cocina económica.	•	HABITACION PLURIFAMILIAR
		• * Cremerías.	•	HORIZONTAL
CV1	MINIMA	• * Expendios de revistas.	•	HABITACION PLURIFAMILIAR VERTICAL.
CV2	BAJA	• * Farmacias.	•	SERVICIOS VECINALES.
CV3	MEDIA	• * Fruterías.	•	ESPACIOS VERDES, ABIERTOS Y
CV4	ALTA	• * Legumbres.	•	RECREATIVOS VECINALES.
		• * Taquería.		
		• * Tortillería. * Máximo 50m² por local.		

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento Estatal de Zonificación (Congreso de Jalisco, 2001).

Tabla 7. Giros compatibles en zonas habitacionales de Densidad Alta previstos en el Reglamento Municipal de Zonificación.

CUADRO 6: COMERCIAL Y DE SERVICIOS VECINALES Clave CS-V			
ACTIVIDADES O GIROS GENERICOS DE USO PREDOMINANTE	CATEGORIA	USOS Y DESTINOS PERMITIDOS	
Venta de Alimentos 1. Abarrotes, misceláneas (sin venta de bebidas alcohólicas). 2. Cenaduría y/o menadería. 3. Cocina económica (Preparación de comida para llevar). 4. Cremerías. 5. Fruterías. 6. Legumbres. 7. Taquería. 8. Tortillería. Venta de Artículos Varios 9. Farmacias. 10. Expendios de revistas. 11. Papelería. Servicios de Mantenimiento 12. Bordados, costuras y reparación de ropa. 13. Reparación de calzado y artículos de piel. Servicios Administrativos 14. Oficina administrativa sin atención al público, de cualquier giro. 15. Oficina o despacho de un profesionista. Servicios Varios 16. Copias fotostáticas. 17. Renta de computadoras sin videojuegos (hasta 10 máquinas). 18. Pensión para autos exclusivamente.	Comercios y Servicios Vecinales Especiales. Compatibles exclusivamente en zonas habitacionales de densidades media y alta y con un máximo 30m² por local: Venta de Alimentos 19. Camisería / pollería. 20. Jugos y biónicos. 21. Semillas y cereales, dulces. Venta de Artículos personales 22. Ropa y accesorios. 23. Mercería o bonetería. Servicios Personales 24. Lavandería. 25. Estética, salón de belleza, peluquería, uñas y anexas.	A B* B* B* B C**	COMERCIO VECINAL. HABITACION UNIFAMILIAR. HABITACION PLURIFAMILIAR HORIZONTAL. HABITACION PLURIFAMILIAR VERTICAL. ESPACIOS VERDES Y RECREATIVOS VECINALES. MANUFACTURAS MENORES
SIMBOLOGÍA DE LAS CATEGORÍAS A PREDOMINANTE B COMPATIBLE C CONDICIONADO * La densidad habitacional será conforme a los usos habitacionales adyacentes. ** Los giros de Manufacturas Menores están sujetos a las siguientes condiciones: 1. Los giros deben ser exclusivamente para autoempleo, no permitiéndose giros con sucursales o que se trate de franquicias. 2. El giro no deberá ocupar las restricciones frontal o posterior de la edificación ni los cajones de estacionamiento existentes. 3. En ningún caso deberá hacerse uso de la vía pública o área común para el giro. 4. Los giros que utilicen insumos combustibles requieren un visto bueno de la Dirección de Protección Civil y Bomberos. 5. El surtido de mercancía no debe ser en vehículo mayor a pick-up. 6. Si el giro está integrado a casa habitación la superficie del giro no puede exceder los 30m2.			

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento Municipal de Zonificación de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco y sus Normas Técnicas (Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga, 2014).

El proceso de gestión del Reglamento Municipal de Zonificación fue largo. La primera versión completa presentada a mis superiores jerárquicos fue en octubre de 2012, por lo que tomó dos años completos gestionar y sensibilizar a las autoridades responsables de su autorización. A pesar de ser un instrumento que integraba todas las normas anteriormente expuestas y subsanaba errores y omisiones, su autorización y publicación no despertó el interés de las autoridades municipales, al menos en un principio. Las causas de esto son variadas. Por un lado, no se trataba de una norma complementaria con uno o dos artículos, sino que el reglamento presentado era un ordenamiento

grande con 392 artículos y 77 normas técnicas e implica mucho trabajo de lectura y revisión. Este trabajo adicional no venía aparejado con una ventaja o beneficio perceptible para el servidor público, y en general costó trabajo explicitar qué se ganaba con un ordenamiento nuevo cuando ya existía otro, por desactualizado que estuviera. Por otro lado, la publicación de un ordenamiento legal no está entre las prioridades de las autoridades municipales, a menos que la norma actual les impida implementar algún programa o política.

Con el paso de los meses, mientras yo hacía esfuerzos infructuosos para convencer a distintas autoridades municipales (el Secretario General del Ayuntamiento, mi Director General, el jefe de gabinete) de la pertinencia del reglamento, surgió una oportunidad. El Presidente municipal vio la necesidad de establecer normas para hacer permutas de terrenos por dinero, tema expresamente prohibido en el Código Urbano. Yo propuse que esta norma pudiera integrarse al reglamento, y aunque el enunciado final no fue de mi autoría, esta norma que se integró al reglamento fue la que logró el impulso necesario para la aprobación y posterior publicación del Reglamento Municipal de Zonificación.

El Reglamento Municipal de Zonificación de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco y sus Normas Técnicas fue autorizado en sesión de cabildo el 21 de noviembre del 2014, y se publicó el 24 de noviembre del 2014, con su última reforma publicada el 5 de diciembre del año 2018. Este Reglamento es el vigente en el municipio a la fecha. Es importante hacer notar que en cinco años la autoridad municipal no ha realizado revisiones o actualizaciones al reglamento, por lo que corre el riesgo de desactualizarse conforme pase el tiempo.

2.1.7 EXPERIENCIAS FALLIDAS

Si en las páginas anteriores se han reportado diversas experiencias que tuvieron un buen término, es importante mencionar también algunas de las iniciativas de gestión institucional flexible que resultaron un fracaso o parcialmente exitosas. En particular es importante mencionar el proyecto de actualización de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano de los distritos 1 Centro, y 3 El Palomar.

En el año de 2016, posterior a la actualización de cuatro planes parciales, como se menciona en el inciso 1.1.3, desde la Dirección General de Ordenamiento Territorial a mi cargo, se decidió iniciar la actualización de dos distritos urbanos más. En base a la experiencia y la dinámica municipal percibida a través de las solicitudes de uso del suelo se escogieron como zonas de actualización la cabecera municipal (el distrito urbano 1 Centro) y la zona de El Palomar y Bosques de Santa Anita (distrito 3 El Palomar).

De igual manera que en los planes parciales de desarrollo urbano elaborados anteriormente, los proyectos que se elaboraron contaban con normas particulares de aplicación específica en el distrito, y ya contaban con las correcciones en los planos detallados en el punto 2.1.5.

Un predio en particular en el distrito 3 se encontraba en ese momento en un litigio entre el municipio y sus dueños. Se trata del predio de Santa Anita Hills ubicado entre El Palomar y el fraccionamiento Gavilanes. Este predio estuvo en litigio durante toda la administración por lo que nunca hubo el acuerdo con la Dirección Jurídica de la manera de promover la publicación sin afectar los procesos jurídicos. De igual manera, no hubo el interés suficiente por parte del Presidente Municipal o del Secretario General de concretar estas publicaciones. Por parte de la Dirección a mi cargo, tampoco

hubo la capacidad suficiente de gestión para lograr llevar a término estos planes parciales. Las consecuencias de esto fueron que dos distritos urbanos con fuerte dinámica urbana, problemas de movilidad y presiones sociales sobre la actualización de los usos del suelo de la zona, no pudieron ponerse al día y ninguna de estas problemáticas pudo resolverse. Desde el punto de vista académico, fue imposible valorar el impacto que las modificaciones hubieran tenido en el entorno sociourbano.

Por otro lado, ya se han mencionado los resultados mixtos de las experiencias descritas en los puntos 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3 y 2.1.5. Al igual que en el caso de los distritos 1 y 3, el componente principal de la parte negativa de las experiencias descritas, es el componente humano. Como ocurre en las interacciones humanas, cada individuo tiene sus propios intereses, aspiraciones y puntos de vista, por lo que lo más importante que hay que recoger de estas experiencias fallidas, es la necesidad de una gestión sólida y permanente de las normas y programas, para que tanto las autoridades municipales como la ciudadanía conozcan los procesos, y valoren las oportunidades de cambio y de mejoras.

2.2 CONSIDERACIONES SOBRE LAS EXPERIENCIAS DESCRITAS

Si bien las experiencias relatadas son variadas, sí existen elementos coincidentes en las mismas que nos permiten destacar conceptos y experiencias comunes en el ejercicio de estas.

Es importante destacar el desfase técnico manifiesto entre realidad sociourbana y los instrumentos de ordenamiento territorial, que cae en la esfera de competencias municipales ya que la dificultad de la gestión en muchos casos consiste en el desajuste de los instrumentos de gestión con la realidad del municipio y con la dinámica actual del desarrollo urbano municipal. Esto se manifestó en el caso particular al no haber por muchos años actualizaciones en los instrumentos municipales de desarrollo urbano, así como en el reglamento de zonificación y normas de uso del suelo.

La falta de comprensión de procesos urbanísticos y el desconocimiento del marco normativo apunta al rezago educativo y a la necesidad de impulsar lo que se conoce como ‘pedagogía urbana’ que refiere a la formación de personas para la ciudad. Lo que se persigue es la habilitación de individuos que desempeñen sus diferentes roles —como habitantes, como promotores inmobiliarios, como funcionarios gubernamentales— en términos de construir el bien común a través del desarrollo urbano consensuado. Esto será posible siempre y cuando si la autoridad, como otro sujeto más de la gestión social, sepa mediar entre los intereses económicos de las empresas constructoras y las necesidades y demandas socio urbanas de la población.

Por esto, fue que en la implementación de las normas se buscó no solo la flexibilidad sino también la simplificación de formatos, requisitos y procesos para hacer más asequible al ciudadano común el mundo del desarrollo urbano, ya que el componente social es el eslabón más débil en la gobernanza urbana.

La ciudadanía en México, en especial entre los grupos con menor acceso a la educación, se encuentra en desventaja en el ámbito del desarrollo urbano. Entre otras de las causas podemos citar las políticas gubernamentales piramidales y paternalistas, así como la frecuente rotación de los cuadros de servidores públicos municipales, lo que genera gobiernos y gobernados perpetuamente inexpertos.

La gestión social del hábitat, desde el ámbito público, implica la generación de políticas y normas sencillas, comprensibles y al alcance no solo de los ciudadanos, sino de los servidores públicos que las van a implementar. Estas políticas deben ser formuladas conjuntamente por servidores públicos con formación técnica, con sensibilidad social y con ética de servicio, más el concurso de actores sociales comprometidos con la localidad.

Otro elemento importante es que en todos los casos se buscó en los procesos y en las nuevas normas la flexibilidad del proceso de gestión. Esto se pone de manifiesto al lograr otorgar usos de suelo favorables al establecimiento de usos comerciales en lugares en donde la población más lo demandaba; al elaborar y publicar las normas que permiten una dictaminación más flexible en giros de bajo impacto en zonas habitacionales.

Las administraciones municipales tienen pocos incentivos para modificar y flexibilizar sus políticas. Esto se manifiesta en frases justificativas como “sólo estamos aquí tres años”, “Ese no es mi trabajo” o “No están dadas las condiciones para eso”. Los servidores públicos están habituados a no proponer cosas nuevas, ni a hacer cosas diferentes, porque así no se hacen notar, no tienen trabajo adicional, y no son vistos como una amenaza por sus compañeros o superiores. La vocación de servicio hacia la ciudadanía no entra en esta lógica que debe desmontarse.

Como ya se mencionó, la administración municipal del municipio de Tlajomulco de Zúñiga inició su proceso de maduración hacia un gobierno municipal de nivel metropolitano alrededor del año 2004. Sus estructuras administrativas se encuentran aún en proceso de flujo y evolución. Es tiempo aún de continuar proponiendo e implementando políticas como las aquí presentadas para que el municipio cuente con normas adecuadas a las necesidades de los gobernados.

Una consecuencia de resultados mixtos de los criterios establecidos anteriormente fue el incremento sustancial de los recursos de revisión. Esto aumentó la carga de trabajo, pero igualmente permitió reducir la presión sobre la Dirección de Desarrollo Urbano en materia de usos del suelo. Si bien el resultado fue favorable para los solicitantes, la excesiva carga de trabajo limitó el tiempo de respuesta eficaz a las solicitudes, lo que generó un nivel de insatisfacción entre la ciudadanía.

Es importante recalcar que estas normas no serían posibles sin la participación y apoyo de instancias superiores del gobierno municipal. Se requiere contar con la voluntad política del Presidente Municipal, de los regidores (en especial de los regidores que conforman las comisiones de legislación y de desarrollo urbano), así como del jefe de gabinete y coordinadores generales.

Desafortunadamente, muchas buenas propuestas pueden verse truncadas o condenadas a la ‘congeladora’ si no existe una buena relación con estas instancias. Aquí es de vital importancia el trabajo diario del gestor social del hábitat para que sus buenos oficios lo precedan en cualquier interacción ya sea con autoridades de nivel superior o con la ciudadanía en general. Esto se puso de manifiesto en las experiencias de gestión fallidas relatadas en el punto 2.1.7

Otro elemento documentando fue cómo se concretó la gestión social del hábitat desde una administración flexible del territorio a partir de nuevas normas creadas que permitieron la utilización más racional del territorio y ayudar al fomento de creación de fuentes de trabajo para la población y disminuir el desplazamiento de la gente hasta fuentes de trabajo alejadas de las viviendas.

3 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1 CONCLUSIONES

En México, las leyes, reglamentos, planes y programas de desarrollo urbano revelan desfases críticos respecto de las dinámicas sociourbanas y oponen fuertes resistencias al cambio. En parte por el desinterés de las autoridades de hacer modificaciones; y en parte porque las modificaciones implican trámites largos, complejos y de conclusión incierta. Sin embargo, las modificaciones administrativas son necesarias en un entorno en continuo cambio en que los actores sociales continuamente buscan, a través de la transformación territorial, aprovechar las oportunidades que se presentan para su crecimiento económico.

Todas las acciones emprendidas relatadas en este reporte ocurrieron en un raro periodo de continuidad administrativa en el gobierno municipal de Tlajomulco de Zúñiga. Esta continuidad municipal me permitió tener la oportunidad de implementar los cambios que consideré oportunos y beneficiosos en un periodo de tiempo que excedió con creces una administración municipal de tres años. Los gobiernos municipales que duran un solo periodo administrativo rara vez tienen la oportunidad de llevar a cabo tal cantidad de cambios. No es deseable que las áreas técnicas de los gobiernos municipales cambien su personal con tanta frecuencia.

Se considera que una normatividad flexible, que tenga la capacidad de adaptarse al medio urbano cambiante, pero sin dejar de regularlo, es el instrumento técnico adecuado para lograr una gestión institucional adaptable, y al mismo tiempo social, del hábitat. Una normatividad flexible debe considerar excepciones y casos especiales, que abundan en el medio urbano. Pero, sobre todo, una normatividad flexible debe contemplar en sus procesos la regularización de casos que se encuentran, por cualquier motivo, fuera de la norma.

Las modificaciones a la normatividad urbana que se dieron en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga fueron todas, en mayor o menor medida, de beneficio para la población local, y en consecuencia de utilidad para el gobierno. Los ciudadanos vieron, en especial con la norma de usos de suelo comerciales en zonas habitacionales, facilitados sus trámites de uso del suelo, y consecuentemente mejoró la percepción social hacia la Dirección General de Ordenamiento Territorial en particular y del gobierno municipal en lo general.

Con excepción del Reglamento Municipal de Zonificación expuesto anteriormente, todas las modificaciones propuestas y llevadas a cabo fueron en pequeña escala. Fueron normas con pocos artículos, de pequeña extensión, pero con impacto perceptible. Los cambios no fueron grandes, pero sí significativos. Ese fue el caso de las normas aquí relatadas, con excepción de la norma para zonas de Granjas y huertos, cuyo impacto fue muy limitado.

En resumen, los resultados más técnicos del proceso de modificaciones a las normas en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga fueron los siguientes:

- El resultado del establecimiento de criterios para resolver recursos de revisión fue contar con criterios homologados para su resolución y dar más certeza a los ciudadanos que los

solicitaban. Por el otro lado, el trabajo de resolución de recursos de revisión se incrementó considerablemente, afectando los tiempos de respuesta.

- El resultado de la norma complementaria de usos de suelo compatibles en zonas Habitacionales H4, fue reducir los recursos de revisión casi a la mitad.
- El resultado de las normas en el programa municipal de Desarrollo Urbano fue facilitar el establecimiento de empresas en el municipio con la consiguiente creación de empleos. De igual manera se facilitó el trabajo de la Dirección al contar con todas las normas en el mismo documento.
- El resultado de establecer normas específicas en los planes parciales fue dotar a la ciudadanía y grupos organizados una herramienta de control sobre su territorio. Por otro lado, la manera en que se implementó dificultó su operación, como ya se describió.
- El resultado del Reglamento Municipal de Zonificación fue contar con un instrumento único y coherente donde se plasman todas las políticas establecidas en las normas particulares.

3.2 RECOMENDACIONES

3.2.1 PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Los procesos de modificación y actualización de las normas municipales no deben ser frecuentes. Demasiada frecuencia provoca que sea complicado darle seguimiento a los cambios y a sus efectos. La recomendación es que la Dirección General de Ordenamiento Territorial lleve un registro claro y sistematizado de los usos del suelo que se solicitan en el municipio, y lleve estadísticas de la ubicación de dichas solicitudes. Los giros que van evolucionando se comenzarán a manifestar de manera paulatina hasta hacerse evidentes. La revisión de los instrumentos normativos debe ser constante, la modificación, sólo cuando sea requerida

Por otra parte, es recomendable que los funcionarios públicos de niveles superiores (el director General de ordenamiento Territorial, así como los directores de área) no dejen de entrevistarse con los usuarios, para conocer sus demandas, problemáticas e inquietudes. Muchas de las propuestas que implementé y que expuse en el presente trabajo derivaron de la comunicación diaria que tenía con los usuarios, ya que procuraba nunca negarles a los usuarios el derecho de audiencia.

Adicionalmente se sugiere la apertura de canales de redes sociales (Facebook, Instagram) por parte de la Dirección de Comunicación social para la Dirección General de Ordenamiento Territorial en donde se puedan plantear inquietudes y donde se puedan dar avisos relacionados con el desarrollo urbano a la ciudadanía

Al momento que la Dirección General de Ordenamiento Territorial establezca una nueva norma, es preciso que encomiende la redacción a un funcionario con formación técnica y con experiencia en materia de desarrollo urbano. El punto esencial de la norma es que ésta sea flexible. La flexibilidad en la norma consiste en que contemple la mayor parte de los casos, y que prevea las posibles excepciones a la norma general, ya que el dinamismo y la variedad del entorno sociourbano es tan

grande, que una norma difícilmente puede prever todos los casos. También debe contemplar la regularización, ya que aquellos que se encuentren fuera de norma, deben tener la posibilidad de normalizar su situación. Adicionalmente hay que delimitar claramente el campo de incidencia de cada norma para evitar que se le dé un uso no previsto.

Este proceso de diseño flexible no es fácil. Sin embargo, se sugiere redactar el texto y aplicarlo mentalmente a los casos que se presentan en el día a día valorando su utilidad o las posibles lagunas legales que aparezcan. Aunque forma parte integral de los procesos de gestión social considero que en el caso de normas especializadas en materia de desarrollo urbano los ejercicios participativos con la ciudadanía en general no aportan significativamente al proceso. La participación de la ciudadanía debe centrarse —a mi entender— en los extremos del proceso: en la valoración y determinación del problema y en la valoración de la puesta en práctica de las soluciones.

Otra recomendación es que se establezcan en cada uno de los planes parciales del municipio los giros compatibles en cada zona, de manera puntual. Este, que es el escenario más deseable, es el más caro, ya que implica la actualización de cada plan parcial, y el desarrollo de tablas de compatibilidad individuales para cada zona de cada distrito urbano.

Para esto, el consultor que se elija, o la Dirección de Planeación Urbana del municipio deben analizar los usos de suelo de cada zona, por medio de levantamientos de campo y mediante el análisis de los dictámenes de usos de suelo solicitados en la zona. Esto permite conocer con exactitud los giros existentes en la zona. Se deben conocer los vocacionamientos particulares de las zonas, como por ejemplo, que existan en alguna población talleres artesanales dentro de las viviendas. Además, se debe valorar la dinámica urbana en otras zonas del municipio de características similares y así poder armar las tablas de compatibilidad.

Por último, el gobierno municipal debe contemplar instituir el Servicio Profesional de Carrera en el municipio, que premie con estabilidad laboral y sueldo competitivo a los mejores servidores públicos. Los que tengan mejor desempeño, mejor valoración por parte de la ciudadanía, la mejor formación profesional, y el mayor compromiso social deben recibir compensaciones salariales equivalentes. Esto disminuiría la rotación de personal y evitaría la pérdida de la experiencia acumulada de los servidores públicos removidos.

3.2.2 PARA EL GESTOR SOCIAL DEL HABITAT

Para que un servidor público de cualquier nivel pueda ser un eficaz agente del cambio en el ámbito de la gestión social del hábitat, debe considerar los siguientes elementos:

Debe contar con la formación técnica en materia de desarrollo urbano, así como en gestión social (técnicas de investigación social participativa), para que tenga los conocimientos técnicos necesarios para llevar a cabo los cambios que la ciudadanía requiere y demanda.

Debe desempeñarse en cualquier escenario laboral con honestidad, eficiencia y sensibilidad social, para que sea percibido por los ciudadanos y por los demás servidores públicos como una persona proba y de confianza.

Debe contar con el conocimiento profundo de la realidad sociourbana en la cual se va a desempeñar, ya que las mejores soluciones vienen de la consideración de multitud de elementos y variables del medio en el que está inmerso.

Debe contar con la confianza y la aprobación de sus superiores, desde el presidente municipal, coordinadores, principales regidores y otros directores de área, para que las propuestas que se presenten sean valoradas y tomadas en serio por las instancias que en últimos términos toman la decisión de aprobar o no las propuestas que se realicen.

3.3 REFLEXIONES PERSONALES

El fin último de la ciencia, no importa si son ciencias sociales o ciencias exactas, es el desarrollo del ser humano. No solo de la persona que aprende y aplica la ciencia, sino todos aquellos que son afectados por esta aplicación.

Ninguna rama de la ciencia tiene sentido sin un componente social. Es por eso que son tan importantes los programas académicos con el equilibrio adecuado entre los conocimientos técnicos y la concientización social. Los programas de maestría son un buen instrumento para lograr una formación más integral del alumnado que ayude a equilibrar los vacíos formativos en las licenciaturas.

La universidad tiene una posición crítica dentro de la sociedad. Por un lado, es un custodio y generador de conocimiento, pero por el otro lado, debe ser un agente de cambio en la sociedad, utilizando en favor de la gente los conocimientos de que es custodio. Una universidad que no devuelve a la sociedad sabiduría, compromiso y conocimientos técnicos está incumpliendo su labor en la comunidad.

La universidad tiene una gran responsabilidad social, la de formar “hombres y mujeres para los demás”. Los egresados son los agentes de cambio de la universidad, quienes deben lograr la transformación social a través de la academia, de sus valores y de su compromiso social.

El tiempo que estuve en el área de desarrollo urbano me dio la oportunidad de afianzar una ética de trabajo, una reputación favorable y un conocimiento profundo de las necesidades socioterritoriales del municipio. Adicionalmente, adquirí la sensibilidad social y las herramientas para percibir y sistematizar dicha sensibilidad, derivada de cursar la Maestría en Gestión Social del Hábitat.

4 FUENTES CITADAS

- Congreso de Jalisco. (2001). *Reglamento Estatal de Zonificación*. Guadalajara, Jalisco: Periódico Oficial El Estado de Jalisco.
<https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Reglamento%20Estatal%20de%20Zonificacion.pdf>
- Congreso de Jalisco. (2009). *Código Urbano para el Estado de Jalisco*. Guadalajara, Jalisco: Periódico Oficial El Estado de Jalisco.
<https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/bibliotecavirtual/busquedasleyes/listado.cfm>
- Congreso de la Unión. (2001). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (10 de febrero de 2022). *INEGI Cuéntame*.
<https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/poblacion/>
- García Vázquez, M. de L. (s.f.). Gestión social del hábitat. Hacia una perspectiva compleja del hábitat. Laboratorio Hábitat Social, Universidad Nacional Autónoma de México.
<https://www.doccity.com/es/gestion-social-del-habitat/5501098/>
- Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga. (2014). *Reglamento Municipal de Zonificación de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco y sus Normas Técnicas*. Gaceta Municipal.
<https://tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/transparencia/reglamentos/Reglamento-de-Zonificacion-24-oct-17.pdf>
- Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga. (2010). *Programa Municipal de Desarrollo Urbano*. Gaceta Municipal.
https://www.tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/transparencia/planes/PMDU_TLAJOMULCO_2010_documento.pdf
- Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga. (2005). *Norma de usos del suelo condicionados en zonas habitacionales de densidad alta (H4)*. Gaceta Municipal.
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Jalisco/Todos%20los%20Municipios/wo50101.pdf>
- Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga. (2006). *Norma de uso del suelo compatibles en zonas de Granjas y Huertos (GH)*. Gaceta municipal.
<http://transparencia.tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/documentos/transp/otrasdisposicionesnormativas/normadeusosdelsuelocompatibles.pdf>
- Sánchez González, D. (2012). Aproximaciones a los conflictos sociales y propuestas sostenibles de urbanismo y ordenación del territorio en México. *Revista de Estudios Sociales* No. 42, 40-56. <https://www.redalyc.org/pdf/815/81523235005.pdf>
- Sosa López, J. d. (2010). Evolución reciente de la gestión pública municipal de México. *Provincia* 24, 53-74. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55515975004>

Wong González, P. (2010). Ordenamiento ecológico y Ordenamiento Territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI. *Estudios Sociales*, 1 (Numero Especial), 10-39. <https://www.redalyc.org/pdf/417/41712087002.pdf>