

Gobernanza urbana y metropolitana

La experiencia de los institutos
de planeación en México

Gustavo Córdova Bojórquez
María de Lourdes Romo Aguilar



El Colegio
de la Frontera
Norte



Gobernanza urbana y metropolitana

La experiencia de los institutos
de planeación en México

Gobernanza urbana y metropolitana

La experiencia de los institutos
de planeación en México

Gustavo Córdova Bojórquez
María de Lourdes Romo Aguilar

Prólogo de
Álvaro Roberto Mora Palacios



Córdova Bojórquez, Gustavo.

Gobernanza urbana y metropolitana : la experiencia de los institutos de planeación en México / Gustavo Córdova Bojórquez, María de Lourdes Romo Aguilar ; prólogo de Álvaro Roberto Mora Palacios. – Tijuana : El Colegio de la Frontera Norte; Ciudad Juárez : Instituto Municipal de Investigación y Planeación, 2022.

4.0 MB (249 p.)

ISBN: 978-607-479-888-8 (El Colef)

ISBN: 978-607-98988-8-8 (IMIP)

1. Urbanismo – México. 2. Planificación regional – México – Participación ciudadana.
3. Administración pública – México. I. Romo Aguilar, María de Lourdes.

HT 166 C6 2022

Esta publicación fue sometida a un proceso de dictaminación doble ciego por pares académicos externos a El Colef, de acuerdo con las normas editoriales vigentes en esta institución.

Primera edición digital, 14 de septiembre de 2022

[En agosto de 2022 El Colef y el IMIP publicaron la primera edición de este libro en formato impreso]

D. R. © 2022 El Colegio de la Frontera Norte, A. C.

Carretera escénica Tijuana-Ensenada km 18.5

San Antonio del Mar, 22560

Tijuana, Baja California, México

www.colef.mx

D. R. © 2022 Instituto Municipal de Investigación y Planeación

Benjamin Franklin 4185, Col. Progresista

32310, Ciudad Juárez, Chihuahua, México

www.imip.org.mx

ISBN: 978-607-479-888-8 (El Colef)

ISBN: 978-607-98988-8-8 (IMIP)

Coordinación editorial: Álvaro Roberto Mora Palacios

Corrección: Wendy Pamela Figueroa Neri

Última lectura: José Juan Aboytia Zaragoza

Lectura de control: Santi Valentina Santes Olmedo

Diseño de cubierta: Diana Vanessa Díaz Carrera

Maquetación: José Mario Serrano Antúnez

Ajustes para conversión a digital: Santi Valentina Santes Olmedo

Hecho en México/*Made in Mexico*

Índice

Prólogo	9
<i>Dr. Álvaro Roberto Mora Palacios</i>	
Introducción	15
Urbanización y metropolización en los albores de la gobernanza	21
Entendiendo el fenómeno urbano	21
Urbanización y metropolización en México	30
Gobernanza y planeación, una reflexión teórica y metodológica	49
Fundamentos teóricos y conceptuales	49
Gobernanza urbana y metropolitana	56
Evolución de los esquemas de planeación urbana en el camino hacia la gobernanza	61
Instrumentación de la planeación en contextos actuales de gobernanza	71
Estrategia metodológica	75
Origen y evolución de los institutos de planeación	85
Origen	85
Evolución de los institutos de planeación	91
Los institutos de primera generación	92
Institutos de segunda generación	95
Institutos de tercera generación	97
Institutos de cuarta generación	99
Institutos de quinta generación	100
Institutos de sexta generación	102
El Instituto Metropolitano de Planeación	103
Época dorada	105
La intervención Estatal	106
Postulados neoliberales	108
Capacidades institucionales para la gobernanza	113

Los órganos ciudadanizados	129
Los actores de la gestión urbana y metropolitana	129
Participación de actores no gubernamentales	136
Máximo órgano de gobierno vinculante	137
Órganos consultivos no vinculantes	143
Comisiones o mesas técnicas no vinculantes	150
Procesos y rutas críticas	154
Información y conocimientos para la deliberación	154
Visión y misión	158
Articulación de demandas, consenso y política pública	166
Organización interna de los institutos de planeación y la gobernanza	171
La dirección de los institutos	171
Temas de agenda	182
Áreas operativas	190
Gestión del presupuesto	200
Conclusiones	211
Anexos	221
Referencias	223
Acerca de los autores	247

Prólogo

En el año 2020 se cumplieron 25 años en los que se ha afianzado la institucionalización de la planeación urbana en las ciudades mexicanas. Durante este cuarto de siglo, las urbes en nuestro país se han transformado, no sólo en el incremento de su superficie y densidad, sino que adicionalmente se han consolidado los diversos sistemas socioeconómicos que las componen; y, además, han surgido nuevos esquemas y escenarios. Razón por la cual la planeación urbana ha tenido que adaptarse y evolucionar a la par de este proceso.

El reto de la planeación de las ciudades se ha hecho más complejo a lo largo de los años puesto que los objetivos y exigencias a cumplir han aumentado. Continuamente surge una nueva categoría de análisis referente a las ciudades, que al final de cuentas es una tarea monumental tratar de analizar y planear bajo los nuevos marcos de referencia. Los institutos han tenido que basarse en los lineamientos para la planeación óptima establecidos no sólo por la normatividad nacional, sino también las pautas señaladas por los organismos internacionales, tales como la ONU-Hábitat y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con la finalidad de lograr objetivos y cumplir la meta de mejorar las condiciones para sus contextos locales. Entonces, es posible entender, que el reto incluye planear con consideraciones globales en lo local.

El proceso de la institucionalización de la planeación no ha sido sencillo y aún prevalecen dificultades que no han podido ser resueltas en su totalidad. No obstante, uno de los más grandes aciertos que nuestro país ha tenido en favor de las ciudades desde la década de los setenta, ha sido el origen y continuidad de los institutos de planeación urbana. Los cuales han representado una oportunidad para el desarrollo óptimo de las ciudades, ya que a través de la elaboración de planes, programas y proyectos consensuados es posible transformar el entorno urbano en beneficio de la ciudadanía.

En la actualidad, la planeación urbana y el quehacer de los institutos no pudieran llevarse a cabo sin la participación de los distintos actores que figuran en el panorama urbano. Y es que, a través del proceso de la gobernanza, se logra la construcción de decisiones que dan pie al desarrollo y cumplimiento de las tareas que tienen los institutos. No obstante, lograr los consensos es otro desafío que se ha presentado en el recorrido, ya que establecer la comunicación entre la tríada del gobierno, la sociedad y el sector privado para luego llegar a acuerdos a través del diálogo, es una de las tareas más complicadas que llevan a cabo los institutos. De esta manera, los institutos de planeación representan el punto de convergencia en la tríada urbana.

Este documento es el resultado de una investigación de tres años, que refleja la experiencia de los institutos de planeación en el proceso de la gobernanza urbana y metropolitana que, sin duda, ha incidido en el desarrollo urbano y ordenamiento territorial de las ciudades mexicanas. Por lo que, en términos generales, es una reflexión acerca del *cómo* se hace la planeación urbana en contextos de gobernanza en México, sus aciertos y errores.

Es precisamente ese *cómo* lo que ha implicado el mayor desafío de los institutos, ¿cómo lograr la transformación?, ¿cómo lograr el afianzamiento y la legitimidad de los proyectos?, ¿cómo incorporar la participación ciudadana?, ¿cómo lograr la perdurabilidad de los institutos y la procuración de recursos para lograr mejores y mayores resultados? Sin duda estas preguntas son muy complejas y probablemente se necesitaría una investigación adicional para responderlas, pero es importante plantearlas porque considero que éstas pudieran ser el siguiente paso en la discusión para comprender el desarrollo de la institucionalización de la planeación urbana en México a largo plazo.

La gobernanza urbana y metropolitana en la planeación de las ciudades, ha tomado especial relevancia en las dos últimas décadas, principalmente debido a la transformación del gobierno tradicional hacia uno más abierto o participativo, en donde

permea hasta los institutos de planeación, la necesidad de involucrar a los distintos actores urbanos en la toma de decisiones. Esto significa que los procesos de gobierno adquieren una mayor transparencia y legitimidad, y aunque no siempre se obtiene el resultado esperado, se genera una mayor comunicación y creación de redes.

No obstante, la gobernanza también puede implicar una mayor dificultad para el proceso de la planeación urbana, debido a que el involucramiento de múltiples actores causa que la toma de decisiones conlleve mayor tiempo y, de igual forma, permite que detractores de iniciativas y proyectos puedan impedir el desarrollo de proyectos basados en intereses personales de algunas minorías. En este caso, es necesario tener muy clara la agenda de desarrollo que tiene la ciudad para lograr el consenso, y que esto se pueda llevar a cabo de acuerdo con los tiempos establecidos en un principio.

El proceso de la planeación urbana se ha vuelto más democrático a través de la gobernanza, en donde los actores pueden coadyuvar no sólo en la aprobación de los planes y programas, sino en el proceso de diseño a través de la planeación participativa, en donde los técnicos y expertos en la materia son acompañados por la ciudadanía para que expresen sus necesidades e inquietudes, de esta manera, el diseño puede verse beneficiado desde su planeación y no únicamente como una etapa de aprobación al finalizar y presentarlos ante la comunidad. Para Ziccardi:

La planeación participativa alude a las diferentes formas en que la ciudadanía y sus organizaciones son incluidas en los procesos de planeación, a partir de la incorporación de intereses particulares (no individuales). Para que esto suceda es fundamental que existan espacios e instrumentos de participación que operen con reglas claras y que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo. (Ziccardi, 2014, p. 117)

Dentro de esta investigación, el lector puede obtener un panorama muy completo sobre el tema de la gobernanza urbana y metropolitana en la planeación, ya que se hace un recorrido a través de los distintos períodos desde el inicio de lo urbano, para luego centrarse en el origen y evolución de los institutos de planeación en México.

Sobre la evolución de los institutos de planeación es muy interesante el resultado obtenido, puesto que permite entrever el proceso generacional que han sufrido estos organismos que forman parte de la administración pública local. Tomando como base el modelo de Curitiba, los institutos de planeación mexicanos han logrado establecer como parte de sus cimientos la participación y seguimiento ciudadano, convirtiéndose en organismos transparentes, que tratan de ser el punto de convergencia entre el ciudadano y la estructura urbana.

También, la investigación profundiza en el análisis, el organigrama y la conformación de los institutos, por lo que el lector puede comprender de manera práctica el funcionamiento de los procesos internos y la forma en que la gobernanza se lleva a cabo. El ejemplo más claro se encuentra en la designación democratizada de los cargos para los directores de los institutos por medio de órganos rectores, conformados por actores que responden a los sectores privado, público, académico y sociedad civil.

Los resultados obtenidos por la investigación arrojan elementos suficientes para demostrar que la labor de los institutos municipales de planeación es esencial para el mejoramiento de las ciudades, y con mayor contundencia ahora, porque permite que la ciudadanía se involucre en el proceso de toma de decisiones a través de la gobernanza urbana. Estas organizaciones son una oportunidad para lograr el diálogo y la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía.

La planeación urbana ha tenido que evolucionar a la par de la transformación de las ciudades contemporáneas, y hoy en día la participación ciudadana es un punto focal para lograr una

legitimidad y desarrollo más equitativo y sustentable, sobre todo para los grupos vulnerables en el territorio urbano. La vida pública ha resignificado un papel muy importante en la toma de decisiones, por lo que el espacio que brindan los institutos de planeación es muy valioso y no debe ser demeritado.

Sin duda, esta investigación es una lectura imprescindible para los estudiosos de la materia y autoridades del ámbito de la planeación en el país, para comprender el origen y evolución de los institutos que, desde hace poco más de 25 años, han surgido y continúan trabajando para brindar mejores oportunidades a las ciudades. El proceso es continuo y, sin duda, esta investigación brindará un aprendizaje para todos los interesados en el tema de la gobernanza y la planeación, sobre todo, para los institutos que buscan fortalecerse y avanzar de acuerdo con las necesidades que la ciudad actual presenta.

Dr. Álvaro Roberto Mora Palacios
Director General del Instituto Municipal de Investigación y
Planeación del municipio de Juárez,
(desde febrero de 2017 a la fecha).
Ciudad Juárez, Chihuahua, 7 de diciembre de 2020.

Introducción

Los institutos de planeación constituyen una pieza clave para la gobernanza urbana y metropolitana en México por ser un espacio de encuentro, interacción y consenso entre actores de los diferentes sectores de una sociedad que participan en la gestión del uso y la apropiación del espacio urbano y metropolitano. Los institutos están normados por sendos reglamentos internos que establecen, entre otras cosas, que en la integración de juntas de gobierno, consejos consultivos y/o deliberativos, se debe considerar ampliamente la participación de la ciudadanía en una proporción equilibrada con respecto a la responsabilidad gubernamental.

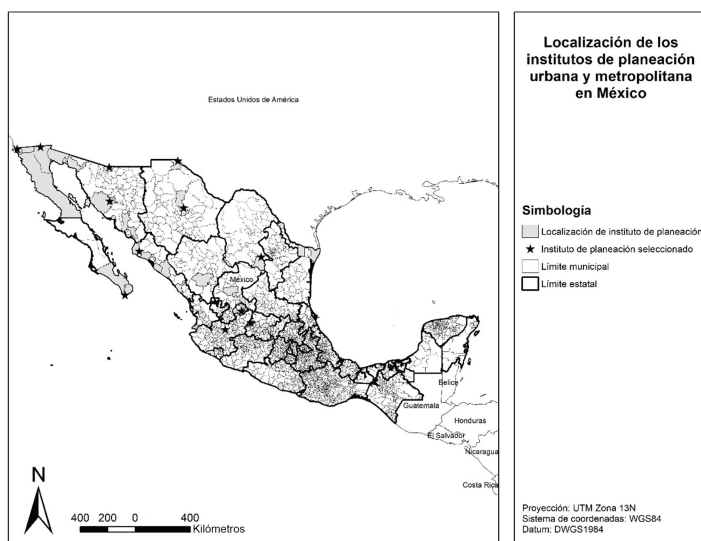
Se contabilizan cerca de 90 institutos municipales de planeación en toda la República Mexicana,¹ ubicados en ciudades mayores a 50 mil habitantes; se eligieron 12 institutos para esta investigación por considerarse los más representativos (figura 1). Una parte importante de estos institutos, es que están afiliados a la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (AMIMP) (anexo 1), entre los que se cuentan aquellos denominados metropolitanos como los instalados en Guadalajara, Sur de Tamaulipas, Bahía de Banderas y Ocotlán.

Los institutos de planeación municipal en lo general son similares, ya que fueron creados por la necesidad de ordenar ciudades con alto crecimiento demográfico y, con ello, la oportunidad para competir con otras ciudades en el escenario global. Todos responden sin duda, a ese anhelo por dejar atrás prácticas autoritarias, para establecer en cambio, una planeación de largo plazo, contando con el consenso de la mayor parte de sus actores sociales que generan la ciudad y el territorio. De igual modo,

¹El presidente de la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (AMIMP) señala que hay 59 institutos municipales asociados de 90 constituidos en el país (Directivo de Instituto de Planeación 5, entrevista, 29 de noviembre de 2019).

los institutos metropolitanos tienen la posibilidad de seguir este camino, pero ahora, en un plano más amplio, donde se necesita ejercer un poder horizontal, donde distintos municipios puedan converger en la búsqueda de alternativas de gestión por medio del consenso, esto ha resultado en la impronta de características particulares a los institutos, por lo que en un esfuerzo de categorización, se pueden identificar seis tipos de institutos que se abordan de manera más profunda en el tercer capítulo.

Figura 1. Institutos de planeación en México



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la AMIMP (s/f), e información vectorial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (s/f).

Para todos los institutos de planeación el camino no ha sido fácil, ni tampoco el mantenimiento de objetivos de gobernanza urbana y metropolitana. Ciertamente, los que han detentado el poder político y económico y, que por las condiciones que hayan sido, fueron los encargados de distribuir y administrar de manera vertical el suelo en las ciudades en el siglo XX, se enfrentan ahora

a una nueva manera de hacer ciudad y de construir relaciones en pro del bienestar de toda una comunidad ciudadana.

La Nueva Agenda Urbana de Habitat III de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) acordada en Quito, Ecuador, en el año 2016, conceptualiza en su principio número 15, a la gobernanza como un principio para contar con mecanismos de empoderamiento, control de los planes de desarrollo urbano e inclusión social. En el marco de acciones en su numeral 90 expone lo siguiente:

Apoyaremos, en consonancia con la legislación nacional de los países, el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos subnacionales y locales para aplicar una gobernanza local y metropolitana eficaz a diferentes niveles, que cruce fronteras administrativas y se base en los territorios funcionales, velando por la participación de los gobiernos sub-nacionales y locales en la toma de decisiones y trabajando para conferirles la autoridad y los recursos necesarios para gestionar las cuestiones cruciales urbanas, metropolitanas y territoriales. (ONU-Habitat, 2017, p. 28)

En los gobiernos subnacionales y locales, la gobernanza urbana y metropolitana se puede observar en la labor que se ha venido realizando en el seno de los institutos de planeación, y aún con mayor precisión, en sus organismos ciudadanizados y en el trabajo que realiza el cuerpo técnico que sigue una agenda relacionada con paradigmas actuales, entre otros, los relacionados con el desarrollo humano, el derecho a la ciudad, la ciudad inteligente y el desarrollo sustentable. De esta manera, se han conformado cuadros de profesionistas sensibles al trabajo coordinado con diversos actores para responder adecuadamente a las necesidades reales de los centros urbanos y metropolitanos.

Con base en lo anterior, se plantean las siguientes preguntas: ¿hasta qué punto los institutos de planeación en México han sido capaces de incorporar en su trabajo los preceptos de la gobernanza urbana y metropolitana?, y ¿cuáles son los espacios de gestión que los institutos han abierto para operacionalizar la gobernanza? De

esta manera, el objetivo general de este libro es analizar la experiencia de los institutos de planeación de cara a la gobernanza urbana y metropolitana en el país, mediante la observación de sus órganos ciudadanizados y su organización interna. La participación de actores sociales en los órganos ciudadanizados junto con el personal técnico de la administración pública local, ha representado a lo largo de estos años la oportunidad de practicar la gobernanza urbana y metropolitana donde se renuevan los intereses de su sociedad,² para generar mejores oportunidades de reflexión continua, lo cual ha dado como resultado la práctica de nuevas formas de poder donde participan cotidianamente diversos actores sociales. Al respecto, Manuel Castells señala que «el poder no se localiza en una esfera o institución social concreta, sino que está repartido en todo ámbito de la acción humana» (2012, p. 39). Por esta razón, se ha fortalecido el trabajo en red que la mayoría de los institutos de planeación aprovechan para ser más eficaces, eficientes y transparentes. En este sentido, la perspectiva de único actor apegado sólo a preceptos racionales y técnicos, se contrapone a la realidad compleja y cambiante de las ciudades, en cambio, la perspectiva de actor colaborando en un proceso de interacción entre distintos actores, es más viable para atender asuntos complejos de las sociedades urbanas (Klijn, 2005).

En efecto, estos nuevos actores «escapan a las fuerzas, reglas y poderes que impiden ser personas y sujetos de acción» (Touraine, 2005, p. 129) y se sostienen gracias al mantenimiento de sus relaciones permanentes y de la comunicación efectiva y sistemática en espacios adecuados, que muchos de los institutos de planeación en México se han dado a la tarea de crear y mantener. En estas sociedades que Castells llama informacionales, aparecen actores

²Para Heywood, las sociedades se caracterizan por «pautas regulares de interacción social que presuponen la existencia de algún tipo de estructura social, además, las relaciones sociales implican conciencia mutua y, al menos, algún tipo de cooperación» (2017, p. 59).

informados y con capacidad para comunicarse rápidamente entre sí, lo que facilita en gran medida, involucrarse con la cosa pública para defender sus intereses, lo cual es natural en una sociedad donde existen grupos de presión, pero sobre todo, aparecen nuevos actores inclinados hacia la defensa del ser humano y sus derechos fundamentales de salud, educación, acceso al agua limpia, a seguridad de sus bienes y personas, al empleo digno y a la defensa del equilibrio ecológico y la protección ambiental.

Estos asuntos de carácter universal, van mucho más allá del ámbito local y se ha observado que algunos institutos de planeación, se han sabido posicionar como entes gestores con visión global, bajo la premisa de que los problemas se resuelven con la participación y consenso de todos los actores en un ambiente de cordialidad y respeto. En especial, resulta relevante el trabajo de los directores de los institutos que desempeñan tareas múltiples y complejas, para lo cual se requiere contar con un perfil muy especializado, para ajustarse, entre otras cosas, a dinámicas de consenso entre actores para temas muy complejos.

O'Toole (2005, p. 249) expone al respecto, que los administradores públicos actuales «dependen de habilidades diplomáticas, experiencias de negociación, de percepción, de información y de liderazgo».

Esa búsqueda de consenso, negociación y discusión profunda de asuntos complejos, prevalece también en los órganos consultivos y en la organización interna de los institutos; de esta forma, se observa un espacio de interacción relevante que da pie a pensar que nuevas formas de gestión de políticas públicas para la planeación urbana y metropolitana se han ido madurando y han dejado con ello viejas prácticas de gestión vertical en la materia.

Estas reflexiones y las interrogantes planteadas motivaron la investigación que resultó en este libro y cuyo objetivo central es analizar la experiencia de los institutos de planeación en los tiempos de gobernanza urbana y metropolitana en México.

El enfoque del análisis es de corte cualitativo, donde se revisaron en primera instancia planteamientos teóricos sobre la gobernanza y sobre la planeación, así como documentos normativos y publicaciones de dichas entidades públicas. A partir de lo cual, se seleccionaron 11 institutos de planeación municipal y uno metropolitano, para posteriormente desarrollar un mapa de actores clave y, a partir de las categorías analíticas establecidas, desarrollar un guion de entrevista semiestructurada para aplicar a dichos actores clave, que incluyen directores, miembros de equipo técnico y consejeros de los órganos consultivos. Los resultados de dichas entrevistas fueron analizados a través de la técnica de análisis de contenido.

Los resultados de esta investigación se presentan en cinco capítulos: «Urbanización y metropolización en los albores de la gobernanza»; «Gobernanza y planeación, una reflexión teórica y metodológica»; «Origen y evolución de los institutos de planeación»; «Los órganos ciudadanizados»; y «Organización interna de los institutos de planeación y la gobernanza». Al final, se exponen las conclusiones generales de la obra.

Urbanización y metropolización en los albores de la gobernanza

A lo largo de la historia de la conformación de asentamientos humanos denominados ciudades, se identifican varias etapas con un grado de complejidad cada vez mayor, dada la interacción social que inicia en pequeñas aldeas hasta la interacción de grandes metrópolis. Esta historia ubica en el período Neolítico-Helenístico a los primeros asentamientos humanos que repuntaron en un período de esplendor con aquellas primeras ciudades en la antigua Grecia. Luego viene el oscuro período de la Edad Media para llegar al Renacimiento y la vuelta al camino de la ciencia y el arte. Tiempo después, aparece el período de la Revolución Industrial y lo que constituye la edad de las ciudades modernas. Finalmente, se identifica la etapa de la metropolización y las grandes ciudades industriales, las cuáles son enclaves de poder económico global. De este recuento histórico, en este capítulo se destacan algunos elementos relevantes para contextualizar el fenómeno urbano desde la Alta Edad Media hasta nuestros días y entender los atisbos de la gobernanza urbana y metropolitana.

Entendiendo el fenómeno urbano

Desde la Alta Edad Media, se habla de ciudadanía y formas de apropiación y reclamo de nuevos espacios en las ciudades, «se da paso a la concepción de sociedad civil, sin que ello significara la presencia del ciudadano» (Olvera y Espejel, 2015, p. 17). Con el Renacimiento, cambia la forma de hacer ciudad, queda atrás la idea de ciudad pequeña y amurallada por centros urbanos que van creciendo paulatinamente hasta convertirse en grandes ciudades donde se resaltan la planeación y el diseño, tanto de calles, espacios públicos, como de las casas habitación.

Se podría decir que se inicia la era de la planeación urbana tomando como base tres nuevos elementos que contrastan con la larga época medieval: «la calle rectilínea, trazado reticular en

barrios y la plaza como recinto espacial» (Arévalo, 1999, p. 117). Capdevila y Arévalo (2004), exponen al respecto que:

En sustitución del maestro cantero medieval, surge el arquitecto como profesional liberal con las funciones, entre otras, de trazar las planimetrías previas a la construcción y, en algunos casos, incluso dirigir la obra [...] se propiciará el levantamiento de planos para la gestión de la ciudad y el nombramiento de arquitectos municipales. (Capdevila y Arévalo, 2004, p. 2)

La ciudad ahora, debe ir acompañando al individuo racional que busca desarrollar toda su capacidad intelectual que se le ha conferido como ser. En relación a esto, Lezama menciona que «el hombre se siente el centro del universo, se transforma el arte, se ordena el espacio a partir del hombre mismo y se emprenden grandes obras arquitectónicas y escultóricas» (2014, p. 119).

Leonardo Da Vinci propone la *ciudad ideal* que integra la búsqueda de comunidad y el bienestar para sus habitantes, lo cual va de la mano con el paradigma humanista de ese tiempo. La obra del pintor e inventor, se inició en Milán cuando Ludovico le encargó atender el asunto de la ciudad, una vez que la peste negra la había azotado con la desaparición de dos terceras partes de la población a causa de esta epidemia. Entre las primeras ideas de Leonardo, destaca un diseño de ciudad fluvial en dos plantas. En la parte de abajo estaría un complejo sistema de dotación de agua limpia y un sistema de recolección de agua residual, y así mejorar sustancialmente la higiene urbana (Hidalgo, 2015), con ello se inaugura el planteamiento de los sistemas de agua y alcantarillado que prevalecen en la actualidad. La otra gran idea de Leonardo, fue la no dependencia de murallas con lo que se da pie a ciudades mucho más extendidas, menos densificadas, con grandes espacios libres y abiertos.

Las ideas de Leonardo no florecen hasta la consolidación de la ciudad moderna en el siglo XVIII cuando «los intereses públicos doblagan a los privados» (Lezama, 2014, p. 122). Es el inicio de la Revolución Industrial. Ya para ese siglo se observa

el desarrollo del capitalismo concentrado en las ciudades que tienden a crecer, y con ello la demanda de suelo urbano, la especulación por el mismo y los primeros intentos de ordenar formalmente el territorio. Un claro ejemplo de este proceso de cambio es el *Plan Cerdá* y el ensanche de Barcelona en el siglo XIX, lo cual marca la pauta para lo que se conoce como la ciudad industrial. De acuerdo con Magrinyá (2009), cinco elementos que identifican este tipo de ciudad son:

1. La Revolución Industrial y las nuevas tecnologías de comunicación.
2. El paso del diseño de ciudades defensivas a la proyección de ciudades industriales.
3. La reestructuración de las relaciones de poder, generadoras de una reordenación de las competencias técnicas y políticas.
4. El rol de la cartografía, la estadística y los instrumentos cartográficos, parcelarios, y de alineaciones, para el diseño de ciudades burguesas en las que la propiedad privada es un nuevo elemento central y.
5. La necesidad de articular las redes de servicios urbanos y de transporte en un marco de aparición de nuevos agentes urbanos asociados a las empresas constructoras y gestoras de redes.

Tomando en consideración estos elementos, Ildefons Cerdá establece el derribar las murallas de la ciudad y establecer una relación entre edificio, calle y servicios teniendo para ello instituciones y un marco legal adecuado con base en la teoría General de la Urbanización de 1867, considerado hoy el primer tratado moderno de la disciplina urbanística (Magrinyá, 2009).

La ciudad industrial obliga a cambios profundos en la sociedad del siglo XIX, la cual se aleja de la idea de ciudad ideal y comunitaria de Da Vinci, y de otros tantos ideólogos humanistas del Renacimiento.

La proyección de Cerdá basada en una alta racionalidad funcional, de alguna manera complace a la burguesía de ese

tiempo y trata de no olvidar los principios humanistas del Renacimiento, no obstante, la Revolución Industrial es un fenómeno que rebasa las proyecciones humanas, toda vez que el hombre se aleja al mismo tiempo del individualismo creativo en y para el espacio público, y de la naturaleza circundante, incluso pone en riesgo irremediablemente su salud al estar expuesta la población constantemente a agentes contaminantes.³

La ciudad moderna es también la que desborda sus límites, se expande con facilidad, invade el campo, destruye la naturaleza y se apropia de sus recursos. Jordi Borja es quien mejor describe esta situación de la siguiente forma:

La ciudad moderna o metropolitana, hija de la Revolución Industrial, es también la ciudad que a merced de la electricidad y a las nuevas técnicas constructivas edificó en altura [...] es sobre todo una ciudad que se expandió hacia las periferias, que colonizó las zonas rurales hacia los bordes y que incorporó funcionalmente, en muchos casos también administrativamente, a los municipios del entorno. (Borja, 2003, p. 42)

En el siglo XX, asistimos a una serie de acontecimientos relacionados con la urbanización y la metropolización, que van de la mano con el desarrollo del capitalismo y la acumulación de riqueza, de allí que tengamos fenómenos colaterales como la segregación espacial, la pobreza, el déficit de vivienda, marginación urbana, riesgos antropogénicos y naturales, así como la contaminación ambiental en su máxima expresión (Olvera, 2015). Los ciudadanos se encuentran disueltos en un mar de operaciones financieras de escala global donde están expuestos a decisiones ajenas a ellos mismos, generando caos e incertidumbre personal.

³La niebla amarilla compuesta de dióxido de carbono y azufre provocada por las chimeneas domiciliarias y la industria en Londres durante los inviernos de 1873, 1880 y 1892 aumentó la mortalidad en esa ciudad (Parker, 2001); y la contaminación de los ríos por los desechos de las fábricas (Lezama, 2014), son un claro ejemplo de ello.

Entre las primeras reflexiones para tratar de comprender el fenómeno urbano y metropolitano, están los aportes de la Escuela de Chicago que, entre otras cosas, propone la reivindicación del ser humano en un mundo de concreto y acero. A decir de Llano y Valencia (2004), tanto Park, como su discípulo Wirth, y después Lefebvre, plantearon que la urbanización difunde una cultura emancipadora. Esto es, la liberación del espacio urbano a manos del capitalismo es una tarea que se puede lograr si aparecen fuerzas asentadas en la conciencia del ciudadano y con ello el cambio legal e institucional.

Para la segunda mitad del siglo XX ya se aprecian reacciones al proceso de urbanización acelerada. Ciudades y áreas metropolitanas escandalosamente pobladas: Los Ángeles, Sao Paulo, Tokio, Ciudad de México, Calcuta, Nueva Delhi, Nueva York, Shangai, entre otras grandes aglomeraciones, comparten problemas comunes como la falta de infraestructura y equipamiento urbano, abastecimiento de agua, contaminación atmosférica, delincuencia, hacinamiento y vivienda, transporte y movilidad. La Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas de 1972, advirtió sobre estos problemas, y envió un mensaje a los que detentan el poder económico y político sobre los efectos del modelo de *desarrollo*, el cual se observó desde entonces, como altamente demandante de materia y energía.

Hablamos de un mundo urbano materializado por lo que representa el poder del dinero. Los dueños del capital, los gobiernos nacionales y subnacionales, y en gran medida los habitantes de los nuevos centros urbanos y metropolitanos, no son capaces o no quieren darse cuenta de ello.⁴ Saskia Sassen, ha establecido

⁴Sobre la actitud del individuo de la modernidad, Lezama escribe lo siguiente: «el dinero sumerge al individuo en lo genérico y lo reduce, junto con los productos de su esfuerzo personal, a un valor de cambio en el cual desaparece la personalidad humana, puesto que destaca los rasgos comunes del hombre y de sus productos y oculta las diferencias mediante las cuales vive su individualidad» (Lezama, 2014, p. 164).

que desde los años ochenta, las ciudades han constituido la base de la economía global. Las ciudades globales, son los lugares de la mayor interacción y producción económica, por lo que son parte indisoluble del modelo globalizador que impulsa el capital financiero internacional. Esta autora, describe a la ciudad como lugar de producción para las principales industrias de información, y como necesario para echar a andar la economía corporativa superior (Sassen, 1998).

El resultado de dicho modelo globalizador, han sido ciudades duales o ciudades divididas por el capital.⁵ En efecto, en la mayoría de las ciudades opera la segregación espacial involuntaria y voluntaria con sus debidas consecuencias. En la vertiente involuntaria se observa que la raza o la condición socioeconómica determinan los espacios que deberán ser ocupados por ciertos grupos sociales (Alegría, 2009; Medina, 2017; Olvera, 2015; Greenstein, Sabatini y Smolca, 2020), son por tanto, áreas dispersas cubriendo amplios territorios con alta demanda de energía para mantener una cierta conectividad (Córdoba y Romo, 2015);⁶ en la vertiente voluntaria, fraccionamientos o zonas residenciales exclusivas, buscan aislarse por sí mismas teniendo como principales argumentos el mantenimiento de un cierto estilo de vida, pero sobre todo, hacer frente al fenómeno de la inseguridad (Enríquez, 2007;

⁵Manuel Castells señala que «el nuevo sistema (capitalista-informacional), se caracteriza por una tendencia a aumentar la desigualdad y la polarización social, a saber, el crecimiento simultáneo tanto en el vértice como en la base de la escala social» (Castells, 2001, p. 414).

⁶En esto de la segregación espacial Córdoba y Romo (2015, p. 101), observan lo siguiente: [...] «el mismo gobierno del estado está consciente de la dificultad de este tipo de desarrollos (en la periferia de la ciudad de Chihuahua) y reconoce que la acelerada urbanización, aunada a la falta de planeación sustentable y el alto costo de los terrenos ubicados en los centros urbanos, se tradujeron en la incorporación discontinua del suelo y la realización de desarrollos habitacionales alejados de la mancha urbana, de los centros de trabajo, áreas de recreación, zonas comerciales, educación, seguridad».

Galaviz, Valladares y Chávez, 2014; Greenstein, Sabatini y Smolca, 2020).

Esta relación de fuerzas entre el poder del dinero y el bienestar general parecía estar del lado del capital. Para inicios del siglo XXI con la globalización, se conjuga el fenómeno de la urbanización y metropolización y esto se supone, neutraliza la relación de fuerzas en muchas ciudades del planeta. No se trata de que se imponga el poder del capital sobre una sociedad, sino que prevalezca el poder de todos los actores que generan la ciudad. Un poder que no está determinado por nada, simplemente opera cuando se establecen relaciones sociales, redes y nodos de comunicación esenciales, se toman acuerdos y se alcanzan determinados objetivos sociales, económicos y ambientales (Castells, 2012). Se establece así «el triángulo de relaciones entre producción material, bienestar humano y organización social de valores» (Castells e Himanen, 2016, p. 29), estamos en el terreno de sociedades informacionales donde invariablemente se producen espacios reales y virtuales⁷ con gran potencial para desarrollar la gobernanza.

De esta forma, los centros urbanos y metropolitanos que concentran la mayor parte de la población en el mundo,⁸ son

⁷Citando a Manuel Castells, Ramírez (2009, p. 168), menciona que «los procesos y prácticas sociales impulsados por la sociedad informacional inciden sobre el entorno urbano construido, produciendo espacios reales y virtuales sin precedentes. Este es el caso del “espacio de flujos”, que constituye la lógica espacial dominante en la vida económica, política y simbólica de la sociedad contemporánea. De acuerdo con Manuel Castells, el espacio de flujos interconectado y a-histórico, tiende a imponerse frente al espacio de los lugares de experiencia, alterando su dinámica y su significado».

⁸Se proyecta que para el año 2050 más de dos tercios de la población vivirá en ciudades (Zabalbescoa, 2019; ONU-DESA, 2018). Según datos de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU-DESA), se espera que los aumentos futuros de población urbana se den principalmente en pocos países. India, China y Nigeria representarán el 35 por ciento del crecimiento proyectado de la población urbana mundial entre 2018 y 2050. Para 2050, se proyecta que India

los que demandan la mayor parte de la materia y energía que se genera, son el centro de las comunicaciones y generadores de información, y son el centro del desarrollo social y cultural del mundo global, y también es donde se concentran las emisiones de contaminantes al suelo, aire y agua. En cuanto a las ciudades globales, se ha encontrado que:

mientras los actores le asignan un alto valor a espacios relacionados con la historia y el origen de la ciudad, al mismo tiempo reciben con agrado los llamados *no lugares*, término acuñado por Marc Augé para referirse a lugares de paso o tránsito no relevantes para denominarse “lugares”, de afluencia anónima y que actualmente bien puede aplicarse a los grandes centros comerciales (malls o shopping center), lo que habla de “un individuo conectado con su historia, pero a su vez abierto al presente y el futuro”. (Córdova y Romo, 2015, p. 159)

Lo cierto es que las ciudades de nuestro tiempo, adquieren el carácter de sitios estratégicos para el desarrollo humano entendido como «el proceso de mejoramiento de las condiciones de vida que hace humanos a los seres humanos en un contexto social dado y que conduce al sentimiento de felicidad» (Castells e Himanen, 2016, p. 32), y donde se puede poner en práctica la serie de habilidades y capacidades de los seres humanos para elegir y propiciar el cambio social (Sen, 1998). En algunas ciudades de China como Shenzhen y Chongqing con gran concentración de población (cerca de 40 millones de habitantes), y en otras tantas metrópolis como Vancouver, Canadá y Auckland, y Nueva Zelanda, los planificadores toman muy en cuenta al ser humano en términos de cubrir sus necesidades básicas, su relación con su naturaleza circundante y en especial, el mantenimiento de una comunicación efectiva entre los tomadores de decisiones y sus ciudadanos.

habrá agregado 416 millones de habitantes urbanos, China 255 millones y Nigeria 189 millones (ONU-DESA, 2018).

En teoría, la comunicación entre actores debe ser eficiente en términos de gobernanza urbana y metropolitana con lo cual se puede dar vida a una serie de planteamientos que se alejan de las presiones que ejerce el capitalismo actual y dan pie a paradigmas novedosos que suman contenido humano, respeto al medio ambiente y comunicación entre actores. Esto se conoce como conciencia ciudadana, la cual es «adquirida conscientemente y no por subordinación y que busca la identidad colectiva a través de reconocerse responsablemente a sí mismo y a otros» (González, 2015, p. 84).

De esta manera, se supone que actualmente las tendencias en lo urbano se dirigen hacia la apropiación de la ciudad por todos los que la habitan⁹ y con atención a directrices internacionales de carácter ecológico desde lo local,¹⁰ así como al trabajo en red vía medios electrónicos de manera global y local en todos los ámbitos sociales, especialmente en los gobiernos que son los que comandan las ciudades.

En el caso particular de México, que es un país netamente urbanizado con una historia y un proceso de cambio particular,

⁹Lo que resume este anhelo es el paradigma del Derecho a la Ciudad y se puede dimensionar de la siguiente manera: «el derecho a la ciudad, como otros derechos humanos, avanza hacia la equidad e igualdad socio espacial entre personas y grupos sociales [...] no sólo es cuestión de acceder a cuestiones materiales más igualitarias por vías democráticas, sino ejercer el derecho político de transformar el espacio urbano desde las necesidades comunitarias de las mayorías, respetando y apoyando a los más débiles y desamparados» (Iracheta, 2015, p.100).

¹⁰Las directrices internacionales están consideradas de manera general en el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo *Nuestro Futuro Común*, también llamado Informe Brundtland, denominado así por el apellido del presidente de dicha Comisión (ONU, 1987), que es la base del paradigma. Le siguen las Conferencias de Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y su Desarrollo, a saber, Declaraciones de Río, Johannesburgo, Río + 20, y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (ONU, s/f).

existe una identidad urbana que se ha forjado con base en situaciones complejas internas y externas, que es justo repasar para comprender lo sucedido, pero, en especial, por las expectativas que generan las grandes aglomeraciones urbanas y metropolitanas de cara a un proyecto globalizador, y una expectativa de sociedad cada vez más involucrada en el aspecto público.

Urbanización y metropolización en México

Aunque se tienen registros de centros urbanos con concentraciones importantes de población con edificios, pirámides y viviendas por las culturas Olmeca y Maya entre los años 1,400 a.C. a 300 d.C. (Garza, 2003; Hammond, 2008), el desarrollo urbano inicia en México con la ciudad de México-Tenochtitlan (Garza, 2003). La Gran Tenochtitlan fue un centro de culto y comercio que se unía por medio de calzadas al resto de la ciudad. Como cualquier conglomerado humano, los problemas de abasto de agua y distribución de la tierra para el crecimiento urbano significaban conflictos permanentes al interior y al exterior de la ciudad (Lombardo, 1972), sin embargo, sus habitantes lograron dominar el recurso del agua con obras de gran envergadura y ser autosuficientes en esta materia (Ezcurra y Mazari-Hiriart en Izazola, 2001; Acosta, 2001).

Acosta explica de manera general el sistema urbano en la época colonial mexicano de la siguiente manera:

La fundación de ciudades siguió, en una inmensa mayoría de casos, los cánones renacentistas que consideran más saludable la construcción de ciudades en valles bien aireados; la traza siguió la tradición clásica romana recuperada en el bajo medievo a través de la obra de Santo Tomás de Aquino, y por los tratadistas del Renacimiento italiano, dividiendo el espacio en dos ejes trazados en función de los cuatro puntos cardinales, en cuya intersección se situó el centro religioso y de gobierno consistente en una plaza cuadrangular, a cuyos lados se ubican los edificios de gobierno, una iglesia y algunos portales de merca-

deres. El resultado de esta partición, es una retícula de calles con ocasionales plazas públicas, según el tamaño o importancia de la población. (Acosta, 2001, p. 54)

En este largo período rural, las ciudades seguían concentrando población y debía dotarse de servicios básicos como el agua por medio de acueductos, acequias, fuentes de agua, pilas, pozos (norias) y lavaderos públicos. También era común que se recogiera agua de lluvia en los techos y luego conducirlos a aljibes y tambos, o bien, depender de la figura de aguadores (Sánchez, 2009).

Entre la Independencia y la Revolución Mexicana no hubo cambios significativos en el proceso de urbanización. Al inicio de siglo XIX la urbanización era de tan sólo el 6.8 por ciento del total de la población que vivía en ciudades de 15 mil habitantes en promedio, y para finales de siglo era casi similar con un 7.8 por ciento, es decir, había un país netamente rural (Garza, 2003). Fue a finales de ese siglo, cuando se afianzó el sistema económico capitalista que, entre otras cosas, trajo el ferrocarril, la electricidad, se cuenta ya con una marina mercante y, con ello, el pensar que las ciudades pudieran ser los centros de la mano de obra para las fábricas y, a su vez, centros de transacción y distribución de mercancías para comercializar incluso al extranjero.¹¹

Esta perspectiva obliga a establecer nuevas relaciones sociales para dotar de infraestructura y equipamiento a las ciudades. Uno de los principales aspectos urbanos que había que cuidar

¹¹Sobre el asunto comercial entre México y Estados Unidos en la época Porfiriana, Avella (2008, p. 1) expone lo siguiente: «Desde 1877 la economía mexicana creció de manera sostenida, bajo el impulso de la política del gobierno de Porfirio Díaz de permitir la entrada de capital extranjero al país. Lo anterior se reflejó, entre otras cosas, en la denuncia y renovación de los viejos acuerdos comerciales a partir de 1880; así, a finales de ese año las autoridades mexicanas decretaron la suspensión del primer tratado comercial entre México y los Estados Unidos. En 1882, los gobiernos de los dos países, por iniciativa del segundo, comenzaron a negociar un nuevo acuerdo comercial, que se suscribió en enero de 1883».

era la salubridad e higiene, por ello se inicia con la instalación de nuevas redes de distribución de agua potable y alcantarillado.¹²

Cabe destacar también, el esfuerzo que se hacía en la Ciudad de México para manejar las inundaciones e instalar mejores redes de distribución del agua y el drenaje a finales del siglo XIX. Por ejemplo, el proyecto del Gran Canal del Desagüe (Izazola, 2001).

Después de la revolución, en un período de convulsión, que podría abarcar de 1900 a 1940 y que pasa por la Revolución Mexicana, la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión, la urbanización continuó a paso lento agregándole nuevos centros urbanos alejados de la actividad minera. En 1878 había 51 ciudades de más de 15 mil habitantes (Unikel citado por Segob-Sedatu, 2018), y un nivel de urbanización cercano al 7.8 por ciento como ya se indicó (Garza, 2003), para 1940 el nivel de urbanización se incrementa a 18.4 por ciento mayor que el de los países subdesarrollados de este tiempo (Unikel, 1968).

Un hecho relevante es la Ley de Reforma Agraria de 1915, la cual provoca el establecimiento de 153 colonias agrícolas, como las ciudades de Delicias en Chihuahua y Torreón en Coahuila (Unikel, Ruiz y Garza, 1976 en Garza, 2003). A esta lista podemos agregar ciudades que han sido dependientes de la actividad agrícola con zonas de riego establecidas y que tienen en común el paso del ferrocarril llamado del Sud Pacífico desde principios de siglo en los estados de Baja California, Sonora y Sinaloa, como Mexicali, Navojoa, Ciudad Obregón, los Mochis, Guasave y Culiacán. Por el noreste, la consolidación del distrito de riego Bajo Río Bravo, de alguna manera impulsa el crecimiento de las ciudades de Reynosa y Matamoros.

¹²«En 1901, el reglamento municipal de agua potable de Guadalajara estableció la obligatoriedad de que los propietarios de las fincas se conectaran tanto a la red de agua potable como al sistema de drenaje» (Ávila y González, 2012, p. 14).

En este período se sientan las bases legales e institucionales para lo que vendría a ser el sistema urbano nacional. La Constitución Política de 1917, en particular los artículos 27 y 115 en materia de recursos naturales y municipalidad respectivamente, junto con la emisión de leyes federales y la creación de instituciones como el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, que financió entre otras cosas, la obra pública en materia de agua potable y alcantarillado en las ciudades (Aboites, 1998), fueron los baluartes de la incipiente ordenación y carencias urbanas.¹³ Además de esto, en los estados federados se emite la ley de catastro, del registro público de la propiedad, reglamentos de agua y reglamentos de construcción; y en los municipios se emiten los primeros planos reguladores y reglamentos de planeación, a este período se le ha dado en llamar: «acciones pioneras para el campo y la ciudad» (Garza, 2003, p. 39).

El siguiente período corresponde al florecimiento de la urbanización en el país entre 1940 y 1980 (Garza, 2003), y de la planeación estatal (De Mattos, 2005).¹⁴ Aunque es un período muy largo para el análisis, se identifica que va de la mano con el proyecto de la federación de industrializar al país, y de atención y modernización de los centros urbanos. Se puede observar de manera general, que hay un esfuerzo apenas suficiente que va

¹³Según Aboites, «el censo de población de 1940 mostró que el 62 por ciento de las 3.8 millones de viviendas del país carecía de agua y drenaje y que sólo el 7 por ciento contaba con el servicio de manera satisfactoria, y de las 115,000 localidades en México, apenas unas 700 contaban con agua y sólo 7 con agua potable. Este atraso se debía en parte a que en los principales centros de población el servicio era proporcionado por empresas privadas que mostraban serias limitaciones para cumplir con los contratos de concesión» (Aboites, 1998, p. 12).

¹⁴De Mattos (2005, p. 3) explica que: «la revolución keynesiana consideró que, una intervención exógena al mercado era posible y necesaria para absorber los desequilibrios generados por la propia dinámica del crecimiento capitalista».

detrás del crecimiento urbano por dotar de infraestructura, equipamientos urbanos, vivienda y servicios a las ciudades. En materia de infraestructura: caminos, carreteras, sistemas de agua potable y alcantarillado; de equipamientos: centros de salud, educación, panteones, parques recreativos y deportivos; en materia de vivienda: conjuntos habitacionales y créditos de vivienda y; de servicios: la electrificación completa de los centros de población, la limpieza y el de seguridad pública.

El grado de urbanización se acelera vertiginosamente en este período, al pasar de 18.4 por ciento en 1940 (Unikel, 1968) a 56.2 por ciento en 1980, ya con 37.6 millones de habitantes viviendo en 219 ciudades de más de 15 mil habitantes (Garza, 2001). De hecho, de 1940 a 1970 cambia la perspectiva urbana nacional al aparecer nuevos centros urbanos con alta concentración de población aparte de la Ciudad de México.¹⁵ En 1970 el número de ciudades se eleva a 166, las ciudades consideradas metrópolis (mayores a 500 mil habitantes) aumentan su participación con un 52 por ciento de la población urbana nacional y las ciudades pequeñas y medianas aumentan en número, pero bajan en cuanto a su importancia en el total urbano (Garza, 2001). Este mismo autor advierte de un eventual proceso de metropolización nacional.

La concentración de más de la mitad de la población del país en ciudades, siguiendo el camino de la industrialización, fue acumulando territorios urbanos no consolidados con grandes problemas de infraestructura, equipamiento, servicios y crisis.

En la década de los setenta, se acaba el auge económico de los años cincuenta y sesenta, al cual se le llamó el Período Estabilizador o el Milagro Mexicano, y entra en escena un modelo

¹⁵En 1970, el área metropolitana de la Ciudad de México concentraba el 18.2 por ciento de la poblacional nacional y contribuía con el 34.6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, debido a su alto nivel de industrialización (Garza, 1990).

económico de Sustitución de Importaciones que permitió crecer sustancialmente la economía (López, 2012). Las ciudades de la frontera norte son un claro ejemplo de territorios que alcanzan grandes urbanizaciones en este período, pero con grandes problemas de vivienda, infraestructura, servicios y equipamiento urbano. El despunte en su crecimiento fue a raíz del Programa Nacional Fronterizo (Pronaf) de 1961, y el Plan de Industrialización de la Frontera (PIF) de 1965, con la instalación de la industria manufacturera de exportación (Sánchez y Campos, 2010).¹⁶ Gracias a estas iniciativas centrales, la urbanización creció aceleradamente, de tal suerte que para 1995 el grado de urbanización oscilaba entre 73 por ciento a 90 por ciento en las ciudades fronterizas (Garza, citado por García, 2004, p. 24).

El artículo 3.º de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) de 1976, expone la preocupación de ese tiempo, en materia de las nuevas responsabilidades entre los tres niveles de gobierno y los desajustes en el sistema de convivencia y de servicios en cada ciudad (LGAH, 1976, p. 5).¹⁷

Según Zamorano (2015), meses antes de la publicación de la LGAH, se reformó el artículo 115 de la Constitución, para dotar a los estados y municipios de mayores facultades en materia de desarrollo urbano, como: *a*) la expedición de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que les permitieran cumplir con lo señalado en el artículo 27 Constitucional (sobre la propiedad

¹⁶Un dato que muestra el esfuerzo realizado en el período para satisfacer una necesidad básica de la población urbana lo tenemos en el caso de la dotación de agua a la ciudad fronteriza de Ciudad Juárez, «en 1940 el consumo de agua era de 4.1 millones de metros cúbicos (Mm³), para 1970 era de 29.6 Mm³ y para 1980 era tres veces superior a este año llegando a un consumo de 68.6 Mm³» (Córdova, 2014, p. 127).

¹⁷El 21 de julio de 1993 se expidió la actualización de la Ley General de Asentamientos Humanos, como resultado de nuevas condiciones sociales y económicas en el país, y de una novedosa tendencia de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.

de la tierra); y *b*) la planeación y regulación de las conurbaciones integradas por centros de población pertenecientes a dos o más entidades federativas. Todo esto como preámbulo a lo que vendría a ser un siguiente período de urbanización y metropolización casi total del país.

Este último período urbano-metropolitano que inició en 1980 y prevalece en la actualidad, se destaca por la preeminencia de lo urbano y metropolitano en el desarrollo del país y se caracteriza por tres elementos: *a*) la alta concentración de población en los centros urbanos, y la expansión de los principales centros urbanos y metropolitanos; *b*) la llegada del modelo neoliberal y; *c*) el movimiento social. Dichos elementos constituyen la base de la discusión para la gobernanza en los institutos de planeación actualmente.

Sobre la alta concentración de población y la expansión de ciudades, se puede señalar que para el año 2000, el nivel de urbanización en el país ya había alcanzado el 67.3 por ciento (Garza, 2003). Se aprecia que entre 1980 a 1990, la población urbana crece en una tasa de 3.5 por ciento, habiendo 81 ciudades que superan esta tasa, especialmente en el Valle de México, en la Frontera Norte, en algunas ciudades del interior ya especializadas en manufacturas como Aguascalientes, Celaya y Hermosillo y en ciudades portuarias y turísticas como Cancún, que llegó a tener una tasa de crecimiento de 18.6 por ciento anual (Garza, 2003, pp. 72-74).

Para el año 2010, el nivel de urbanización era de 77.8 por ciento (Inegi, 2011), y para el año 2018, se cuenta con un sistema urbano nacional de 401 ciudades donde viven 92.6 millones de mexicanos. Este sistema se clasifica de la siguiente manera: 74 ciudades en zonas metropolitanas con el 84.5 por ciento del total de la población urbana, 132 en conurbaciones con 7.6 por ciento, y 195 en centros urbanos con el 7.9 por ciento (Segob-Sedatu, 2018).

Un rasgo distintivo de la metropolización que se inicia en este período en el país, es que lejos de obedecer a un proceso técnico y de terciarización de la economía como sucede en los

países desarrollados, obedece a una explosión demográfica como en la mayoría de los países subdesarrollados (Iracheta, 1997). Este mismo autor, citando a Manuel Castells señala que: «esto ha producido una masa de población flotante desempleada, un ejército de reserva de una industria reducida, de bajo desarrollo y en algunos casos, prácticamente inexistente» (Iracheta, 1997, p. 53).

Esta situación, de agregación de población a ciudades no consolidadas en términos de infraestructura, equipamiento y servicios, y la consiguiente demanda de recursos, servicios e infraestructura, y la consiguiente demanda de recursos, servicios e infraestructura, y agitación política, hace favorable aceptar cualquier oferta de ayuda económica y, por lo tanto, sugerencias de implementación de políticas públicas venidas desde exterior, por ejemplo, aprovechar ese ejército de reserva ya instalado en las ciudades para ser parte de las cadenas productivas globales. De hecho, los gobiernos nacionales tienen ahora una función más limitada que la que tenían en el período de auge de la planeación (De Mattos, 2005).

Esta limitación estructural, sin embargo, va encaminada a fortalecer áreas estratégicas del capital, como lo es el fortalecimiento del municipio. Un primer intento que resulta fundamental para entender la ciudad hoy, es la modificación del artículo 115 en 1983, para que los municipios tengan más atribuciones en materia de planeación y servicios públicos, aunque, en un primer momento, se clasificará esta operación como mediocre y desastrosa en términos de gobernabilidad (Massolo, 1995). Por ejemplo, la transferencia de los sistemas de agua potable y alcantarillado a los municipios adoleció de dos problemas que impidieron su realización: «Las tarifas que se cobraban eran muy bajas e insuficientes para la operación de las dependencias y segundo, la mayor parte de los municipios carecían de recursos humanos, técnicos, financieros y administrativos para prestar con efectividad dichos servicios» (Pineda, 1998, p. 81).¹⁸

¹⁸Según Pineda (2002, p. 52), como resultado de esta estrategia Estatal «en 1988, hacia el final del gobierno del presidente De la Madrid, en 21 de las 32

Fue hasta la reforma Constitucional de 1999 cuando los municipios adquieren un carácter de mayor autonomía frente a los poderes estatales y federales (Fernández, Valencia y Pérez, 2001), ya no es un administrador de la ciudad, sino un gobierno de ciudad o ciudades. Para Fausto (2005), las administraciones o gobiernos municipales como los de la zona metropolitana de Guadalajara buscan, entre otras cosas: *a)* impulsar la construcción masiva de viviendas, *b)* atraer inversión extranjera y contar con megaproyectos que vendan una imagen de ciudad, *c)* minimizar las demandas y conflictos urbanos, *d)* maximizar la recaudación fiscal. De hecho, «el mercado inmobiliario resulta, por tanto, un pilar de la competitividad de la ciudad» (Fausto, 2005, p. 22).

Otra reforma constitucional, es la del artículo 27 Constitucional de 1991 que permite a los ejidos cercanos o dentro de las ciudades, tener el dominio pleno sobre su tierra y, con ello, la posibilidad de venderla, y de esta manera, salir de la crisis en que se encontraban dado el poco apoyo al campo mexicano de ese tiempo.¹⁹ Esto trajo un fenómeno colateral, la compra de terrenos por particulares, inmobiliarias e incluso los gobiernos

entidades federativas mexicanas, los servicios de agua potable y alcantarillado se encontraban bajo la administración de los gobiernos estatales, mientras que, en los 11 casos restantes, los servicios habían sido transferidos a los gobiernos municipales. Por lo tanto, sólo una tercera parte de los estados habían municipalizado completamente los servicios de agua de acuerdo con la política definida en 1983, mientras que en las otras dos terceras partes de las entidades los servicios permanecían en el nivel estatal.

¹⁹Medina (2006, p. 20), expone esta situación de la siguiente forma: «el campo se encuentra en una profunda crisis que le impide competir en el mundo globalizado, pues a pesar de contar con una cuarta parte de la población del país, solamente aporta el 10 por ciento del Producto Interno Bruto nacional. La productividad es baja, no existen incentivos para que el capital se oriente hacia ese sector y los mecanismos de comercialización y distribución se encuentran a la zaga de lo que ahora se requiere. Explica que esto ha llevado a que finalmente las tierras se utilicen sólo para el usufructo familiar, se renten en asociaciones o mediería o se vendan por fuera de la Ley».

locales para tener reservas de tierra.²⁰ Esto hace que las ciudades se expandan vertiginosamente y con esto, se baja dramáticamente la densidad poblacional de los centros urbanos,²¹ junto con ello, se afectan los ecosistemas colindantes, se crean fraccionamientos retirados del centro y los subcentros urbanos, de los equipamientos de salud, educación, recreación y culturales, se complica la movilidad y se complica la introducción de servicios e infraestructura, se da el fenómeno de lotes baldíos por la gran especulación que existe por parte de los dueños de la tierra (Fausto y Rábago, 2001; Bojórquez-Lucke, 2011; Romo, Córdova, Fuentes y Bruges, 2012; Maycotte, 2014; Córdova y Romo, 2015; Alegría y González, 2016).²²

²⁰Julián Puebla, ejidatario del Ejido San Isidro en el municipio de Juárez, Chihuahua, comenta que un grupo de 10 ejidatarios vendieron recientemente 200 hectáreas a una inmobiliaria para que se construyera el Centro Federal de Readaptación Social a un precio de 2 dólares el metro cuadrado de terreno quedando una buena ganancia (Córdova, 2019).

²¹Un ejemplo de esta baja densidad progresiva, relacionada con la creación de fraccionamientos de vivienda nueva en la periferia de grandes ciudades en el país, la tenemos en la ciudad de Chihuahua. Según Romo, Córdova, Fuentes y Bruges (2012), en 1970, la ciudad tenía una población de 257,027 habitantes, una tasa de crecimiento de 5.5 por ciento, una superficie urbana de 3,815 hectáreas (ha), una densidad de población de 67.35 habitantes por ha. Para el año 2005, tenía una población de 713,613 habitantes, una tasa de crecimiento de 1.4 por ciento, una superficie urbana de 19,024 ha, y una densidad de población de 37.51 habitantes por ha, prácticamente 45 por ciento menos densidad que en 1970.

²²Sobre periurbanización, Córdova y Romo (2015, p. 98) apuntan lo siguiente: «el detonante principal ha sido la gran acumulación de demanda de vivienda, la alta formación de hogares y las posibilidades de que un gran número de familias de bajos ingresos tengan acceso a la oferta de vivienda nueva (fraccionamientos). Por el lado de la oferta, tanto las autoridades de los tres niveles de gobierno como los desarrolladores de vivienda y otros actores, concuerdan en que los precios del suelo y la mala infraestructura en las áreas céntricas, obligan a ocupar el espacio en la periferia de los centros de población».

Estos hechos, muestran una cara del modelo Neoliberal, el mercado del suelo urbano en su máxima expresión, mercado salvaje según Bolio (2016), el cual ha sido un componente esencial para el establecimiento y crecimiento de zonas metropolitanas. En efecto, en 1980 existían 26 zonas metropolitanas, para el año 2010, eran 59 zonas metropolitanas (Demerutis, 2018).

Respecto a la llegada del modelo neoliberal, para finales de los años ochenta, el régimen decidió hacer una reforma del Estado, para enfrentar la crisis y seguir directivas de organismos internacionales bajo el Consenso de Washington, entre otros cambios, se adoptaron formas de gobierno de tipo gerencial-empresarial apegado a lo que se considera Nueva Gestión Pública (NGP), siguiendo en todo momento, los caminos democráticos para el desarrollo (Aguilar, 2010; Iracheta, 1997). Se promovió así, el retiro prudente del Estado de la economía y permitió con ello, la entrada de actores relacionados con el mercado y la sociedad civil en la toma de decisiones sobre el desarrollo de las ciudades. Como dice Iracheta, «de un Estado obeso, participativo y propietario a otro delgado y privatizador» (2004, p. 258).

Las metrópolis vistas según Flores e Iracheta (2015, p. 94), más allá de lo estructural, se configuran como aglomeraciones urbanas complejas con diversos actores que se constituyen como una unidad de planificación y gestión. En este proceso de cambio, las grandes metrópolis son el vínculo con el mundo y un apéndice del proyecto de acumulación de capital global. Esto desdibuja los modelos urbanos establecidos quedando el «futuro de las ciudades, abierto» (Borja, 2003, p. 73), por lo que predomina ahora un tipo de planeación urbana estratégica, en lugar de la indicativa controlada por el gobierno, «hay un *laissez faire* urbano» (Pino y Moreno, 2013, p. 781). Lo que se aprecia, es que las metrópolis representan una especie de centros de comando del desarrollo regional y global. Carlos De Mattos citado por Iracheta, lo pone de esta manera: «son el comando de la gestión y coordinación

del proceso de acumulación y enlace con la economía nacional y global» (2004, p. 277).

Pedro Pírez es enfático al señalar que:

Las reformas neoliberales modificaron las condiciones de la política local: además del cambio en el papel estatal, se configuran actores de gran poder económico y político, asociados a capitales internacionales y apoyados por gobiernos extranjeros que pueden tomar elementos de las relaciones internacionales (deudas, créditos, etcétera) para presionar en las decisiones de regulación y control de los servicios. (Pírez, 2013, p. 497)

Este cambio estructural que se mete de lleno en cualquier tipo de régimen, incluso en el estado centralista mexicano, determina en gran medida, la concentración de la población en ciudades y en mega ciudades con carácter industrial.²³ En este sentido, y como sostiene Touraine «la urbanización masiva hace que la ciudad desaparezca como institución autónoma» (2009, p. 234).

Entre las estrategias que se siguen, por agentes financieros globales es el fortalecimiento de vínculos entre naciones por medio de tratados comerciales y, de esta forma, borrar discretamente cualquier oposición al proyecto de expansión del capital. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1994 entre Canadá, Estados Unidos y México, es uno de los proyectos más visibles de comando y control de las ciudades mexicanas. A más de 25 años de iniciado, y ratificado ahora

²³De Mattos (2002, p. 4), es claro en advertir los grandes cambios en las ciudades latinoamericanas una vez instalado el modelo neoliberal con el siguiente aporte: «la evolución que se está observando actualmente muestra, por una parte, una mayor polarización y segregación social y, por otra parte, una fuerte intensificación de la expansión o dilatación metropolitana, con incontables tendencias a la suburbanización, periurbanización y policentrismo, que si bien ya habían comenzado a esbozarse en el período anterior, ahora adquieren rasgos diferenciales, inherentes a este nuevo período de modernización capitalista».

como Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC), el impacto económico y la configuración de centros urbanos y metropolitanos es evidente.

A partir de este hecho, en los años noventa las ciudades de la frontera se especializan en manufacturas de exportación y se expanden todavía más (Mendoza, 2003). De igual manera, otras ciudades también lo hacen en un franco proceso de reconversión industrial y un cambio territorial que implicó, entre otras cosas, la desindustrialización de la ciudad de México, la redistribución de la demanda de empleo hacia otras ciudades, una tendencia hacia la diversificación en la estructura productiva de la mayoría de las ciudades (Sobrinó, 2016). Lo que buscó el Estado mexicano, en especial el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), fue mostrar que somos como país una alternativa en la constelación mercantil global. Hay, de hecho, una orientación oficiosa a activar el potencial endógeno para crear condiciones favorables de valoración privada, y así atraer inversión extranjera para generar empleo, y con ello, mejorar las condiciones de vida de la población urbana (De Mattos, 2005).

En resumen, el neoliberalismo con sus constantes crisis ha impactado en cambios significativos en las economías, sociedades y territorios urbanos, planteando importantes retos para el urbanismo, la gestión y las políticas urbanas (Pradilla, 2010). Del período neoliberal se destacan tres aspectos trascendentales con incidencia en el desarrollo urbano y metropolitano, a saber: las reformas constitucionales guiadas por el Consenso de Washington, el fortalecimiento del poder de actores del sector empresarial con incidencia importante en la toma de decisiones de carácter público local y, las estrategias de poner a las ciudades como parte de un sistema de comercio internacional donde los gobiernos se esmeran en que sus ciudades sean atractivas para los inversionistas extranjeros.

Respecto al tercer elemento del período urbano-metropolitano, el movimiento social, es la expresión de actores que no son empre-

sarios y son ajenos a cualquier gobierno que se centran en la reivindicación de acciones relacionadas con el desarrollo humano en términos del desarrollo urbano (Touraine, 2009), por lo que son «los impulsores del cambio e innovación en la ciudad» (Castells, 1991, p. 7), ya que se encuentran «vigilantes y a menudo opuestos a los procesos de “industrialización, urbanización y de recomposición de clases”» (Tamayo, 1985, p. 5).²⁴ Avritzer expone sobre este asunto de la siguiente manera:

En las sociedades latinoamericanas, es un movimiento que cobra fuerza cuando el movimiento obrero retrocede y las clases medias avanzan con temas emergentes y de interés para las aglomeraciones humanas como los derechos humanos, el medio ambiente y otros movimientos que llevan a profundizar de alguna manera en la cuestión democrática. (Avritzer, 1999, p. 309)

Ya para mediados de la década de los años noventa, el movimiento social estaba maduro en México, de tal suerte que a la sociedad civil les «hermanaba el hambre de representación» (San Juan, 1999, p. 158). Se integró una carta de derechos ciudadanos o *derecho de gentes*, y con ello pretender equilibrar la razón de Estado con reglas ciudadanas y «combatir la arbitrariedad inercial e histórica del poder ante la sociedad nacional» (San Juan, 1999, p. 160). No obstante, estas manifestaciones, las formas anteriores de hacer política en las ciudades perduran hasta el día de hoy. El Estado se ha negado

²⁴Ilán Bisberg es claro al señalar que estos nuevos movimientos sociales se caracterizan porque «rechazan la política tal y como se practica en sus países, pero no lo político, entendido como lo público, la cosa pública. Son en esa medida fundamentalmente políticos, como se vio en el hecho de que contribuyeron de manera fundamental a la democratización de los países comunistas, al deslegitimar el poder de los partidos comunistas. De la misma manera, los nuevos movimientos apuntan hacia la profundización de la democracia, reivindicando la democracia participativa frente a la democracia representativa» (Bisberg, 2015, p. 271).

sistemáticamente a ceder poder a la sociedad civil por lo que la lucha ha sido muy difícil para ambos.

Por ejemplo, para los asuntos de vivienda, el Estado crea un andamiaje robusto que impide que nadie cuestione su ejercicio de poder,²⁵ así como para los asuntos del medio ambiente, de manera especial, para la contaminación del aire y su impacto en la salud de los habitantes de las ciudades, en particular, por el tráfico vehicular y el uso de gasolinas con alto contenido de plomo. En 1973 entró en vigor la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación, en 1982 se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y en 1988, se publicó la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. El esfuerzo ha sido loable, pero no suficiente para atender asuntos sumamente complejos como los ecológicos. De hecho, los impactos al ambiente fueron el sustento para la creación de una agenda del movimiento ambientalista en todo el país, que toma los postulados del desarrollo sustentable expuestos en la Cumbre de Río en 1992, para hacer sus reclamos al Estado mexicano y a la misma sociedad en general (González, 1994; Alfie, 1998 y 2002; Vargas, 2006).

²⁵Barrios, 2002 en Guzmán y Garfias (2014), expone sobre el particular lo siguiente, «en 1972 se modificó el artículo 123 constitucional para crear un fondo de vivienda para los trabajadores, constituido por una aportación de los patrones del cinco por ciento sobre el salario de los trabajadores, dando origen al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda (Infonavit), con una estructura similar se constituiría igualmente el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores del Estado (Fovisste). En 1974 se creó la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (Corett), una comisión encargada de la regulación de la tierra con nivel nacional. En el ámbito normativo se elaboró el Programa Nacional de Vivienda 1977-1982, sustentado en la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, como parte del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Debido a que existía un gran sector de la población de escasos recursos, no asalariado, en 1981 se creó el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapa) con el propósito de ayudar a la autoconstrucción, los programas de vivienda progresiva y de lotes con servicios» (2014, p. 99).

El tema que potencia más el movimiento social es la pobreza y la marginación urbana²⁶ y la incapacidad del Estado para hacer frente a un problema creciente en los centros urbanos y metropolitanos. Al respecto, Garza expone lo siguiente:

Las personas en pobreza extrema se reflejan en el espacio urbano al igual que en los países del tercer mundo, en términos de sus significativas carencias infraestructurales y de servicios públicos, así como en los graves problemas de inseguridad, contaminación de los ecosistemas y déficit habitacional manifiesto en la existencia de extensas zonas marginadas con viviendas muy precarias. (2003, p. 72)

Esta situación fortaleció el imaginario colectivo de salir a la calle a reclamar el atraso por la incapacidad del gobierno de atender sus demandas. Una vertiente fue el Movimiento Urbano Popular que se define como autónomos frente al Estado, con capacidad de decisión propia y de carácter permanente (Ramírez, 1984), se le identifica con «un campo de alianzas del proletariado» (Duhau, 1989, p. 204) y con «objetivos politizados frente al ordenamiento urbano» (Valenzuela, 1991, p. 37). Dentro de este movimiento social se encuentra por ejemplo la Organización Popular Independiente (OPI) y el Comité de Defensa Popular (CDP) extendidos por muchas ciudades del país. El primero de corte maoísta que nace en contraposición de la creciente pauperización de la población y que luchan por el derecho al trabajo, a la vivienda, al suelo y a los servicios (Patiño, 1994). El segundo, atiende las áreas de tenencia de la tierra y necesidades de servicios (Quintana, 1991). De alguna

²⁶Según Germani, la marginación urbana se refiere a «sectores de la población segregados en áreas no incorporadas al sistema de servicios urbanos en viviendas improvisadas y sobre terrenos ocupados ilegalmente. De aquí el término se extendió a las condiciones de trabajo y al nivel de vida de este sector de la población. Se percibió entonces la marginalidad tanto en relación con el sistema económico y social de la producción como con el sistema regulador del consumo en bienes y servicios» (1973, p.12).

manera, estos movimientos, ya agrupados en la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup) «fueron parte fundamental para el establecimiento de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad» (Iracheta, 2015, p. 103).

La otra vertiente del movimiento social fue la multiplicación de protestas y el crecimiento en número de las organizaciones de la sociedad civil principalmente en centros urbanos y metropolitanos. Sólo en la Ciudad de México hubo «3,000 manifestaciones públicas en 1997 y creció a 16,000 en el año 2007» (Tamayo, 2013, p. 684). Por ejemplo, el gobierno de la Ciudad de México crea las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (Zedec) y que funcionaron muy bien para atender la reconstrucción de zonas de clase media y alta después de los sismos de 1985 y con ello, legitimar a las autoridades después del posible fraude en las elecciones de 1988 (Sanchez-Mejorada, 1993)

Aunque hay muchos ejemplos que se pueden citar, un caso relevante para la gestión urbana y metropolitana actual es el Plan Estratégico de Juárez, un movimiento netamente ciudadano, que desde 1999 ha constituido un frente de vigilancia y promotor del desarrollo urbano en Ciudad Juárez, Chihuahua, generando una radiografía anual con indicadores propios, que son puestos al escrutinio público en un documento llamado *Así estamos Juárez*, que exhibe el avance de las instituciones, de los organismos empresariales y de la misma sociedad civil sobre lo que se hace en la ciudad (Castillo, 2015).

Sin duda el movimiento social ha sido parte esencial del avance de un actor que se había ignorado o no tenía capacidad de actuar, pero las circunstancias y las oportunidades democráticas que ofrece paradójicamente el modelo neoliberal, por medio de la democracia electoral-representativa y la participativa, permiten vislumbrar que se podría avanzar en un tipo de entendimiento social fructífero si estas voces logran canalizarse eficientemente por el Estado, en esta visión, los institutos de planeación con antecedentes sobre este tema, se proyectan como una plata-

forma para convocar a esas voces y materializarlas en planes y programas para el desarrollo urbano y metropolitano.

El breve recuento del proceso de urbanización y metropolización observando los indicios de la necesidad de encontrar un diálogo efectivo entre los diversos actores que generan la ciudad de hoy, representa el punto de partida para desde un marco teórico y metodológico suficiente, analizar la experiencia de los institutos de planeación en las dimensiones de la gobernanza urbana y metropolitana.

Gobernanza y planeación, una reflexión teórica y metodológica

Más allá de los abordajes y las conceptualizaciones sobre gobernanza en sus diferentes acepciones como gobernanza política, económica, estratégica, territorial, regional, local y urbana, entre otros tipos, en este capítulo se plantea una reflexión teórica sobre la relación entre gobernanza como paradigma y el objetivo sustancial de los institutos, que es la planeación urbana y/o metropolitana, según sea el caso. Se parte de una revisión de los referentes teóricos y fundamentos conceptuales de gobernanza y planeación, y la relación entre ambos como eje transversal de análisis para el desarrollo de este trabajo y a la vez, el sustento de la estrategia metodológica utilizada.

Fundamentos teóricos y conceptuales

De acuerdo con Navarrete (2017), en el vasto abanico de discusiones teóricas sobre gobernanza, se pueden distinguir dos propuestas desde la primera mitad de la década de los noventa del siglo pasado, una que tiene que ver con nuevos patrones de interacción entre gobierno y sociedad llamada inicialmente por Kooiman, gobernación sociopolítica y posteriormente *governance*; y otra, donde Rhodes, destaca el surgimiento de redes interorganizacionales. Esos llamados nuevos patrones de interacción gobierno-sociedad se refieren principalmente a un nuevo balance en la distribución de tareas y responsabilidades de manera colaborativa aún en interacciones entre actores ya existentes.

Los planteamientos de los autores recién referidos tienen varias críticas, a decir de Navarrete, el primer planteamiento es «disruptivo y orientado a visualizar las fracturas que subyacen los discursos hegemónicos de la gobernanza, el segundo se centra en el cuestionamiento epistemológico y la propuesta de una alternativa que rescate aspectos significativos para una democracia deliberante compuesta por actores autónomos, dotados de

calidades transformadoras» (Navarrete, 2017, p. 3). Agregando a estas críticas, hay que señalar que ambos planteamientos son en sí mismos un tanto utópicos, porque no están incluyendo la fuerza de las relaciones de poder, aún hasta en la negociación por la búsqueda del balance en la perspectiva de redes y, tampoco dan pie a incorporar la relevancia de las escalas, ya que si bien existen mecanismos y figuras para incorporar la participación y colaboración entre actores en procesos de gobernanza, su instauración responde más a una escala a nivel de Estado que no considera las circunstancias particulares a escalas locales, y que si bien se busca la colaboración entre las partes, el Estado no puede soslayar su responsabilidad en la instrumentación de la política pública, aunque la fuerza de su participación pueda variar entre diferentes contextos.

Desde los años noventa del siglo pasado, se ha tratado de adoptar un nuevo concepto que incorpore a la gestión gubernamental de los asuntos públicos, los procesos de gobierno tradicional y las nuevas propuestas como el gobierno abierto, e-gobierno, presupuesto participativo, gobierno interactivo, y co-gobierno, entre otros. Bajo esta perspectiva, se establece el término gobernanza, que aunque se refiere etimológicamente al acto de gobernar,²⁷ se añaden nuevos elementos como: interacción entre actores públicos y privados (Kooiman, 2004); redes interdependientes de actores (Rhodes, 2006, citado en Navarrete, 2019); cooperación y consenso (Cerrillo, 2005); confianza y empatía (Zurbriggen, 2011); deliberación e implicación ciudadana pluralista (Blanco y Gomá, 2003); diversos actores en procesos de políticas públicas (Hurata, 2014); «diversas formas en que se coordina la vida social» (Heywood, 2017, p. 91), entre otros.

²⁷Según la Real Academia Española, gobernanza es el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía (RAE, 2020).

El surgimiento del concepto era inevitable ante la imposibilidad de manejar el concepto de gobernación²⁸ o gobernabilidad²⁹ (Zicardi, 1995), donde sólo cabía lo que significa una estructura burocrática, que si bien daba pie al cumplimiento de leyes y al ejercicio de la hacienda pública, ya no correspondía a las nuevas dinámicas entre sociedad y gobierno. Luis F. Aguilar es enfático al señalar que la gobernanza aparece como respuesta al riesgo que representa, que una sociedad corra al azar en circunstancias locales y globales inciertas, y cuando los gobiernos son incapaces de controlar «organizaciones poderosas que operan en las comunidades que dirigen» (Aguilar, 2016, p. 81).

En el caso de sociedades urbanas y metropolitanas, la gobernanza denota un reto importante toda vez que la interacción entre actores públicos y privados y el sentido de comunidad, pueden disolverse por intereses particulares reflejados en la competencia por el espacio urbano y metropolitano, la inequidad social y por el abandono de responsabilidades a la hora de disponer de bienes comunes y el cuidado de estos. No obstante, la necesidad de interactuar, comunicarse y deliberar sobre ciertos asuntos ha logrado que el concepto ya sea usado de manera general en muchos centros urbanos y metropolitanos, de hecho, se considera fundamental su aplicación para instituciones locales como los institutos de planeación.

²⁸Gobernación; «correspondería al término de *governing*, entendido como elemento procedimental de gobernar, es decir, la acción de gobernar. Gobernanza y gobernación pueden ser considerados sinónimos, en tanto *anza* y *acción* son las desinencias en español para sustantivar la acción y el efecto de la acción de un verbo activo. Sin embargo, es conveniente emplear con mayor frecuencia el término gobernanza para deslindar su nuevo contenido conceptual de la denotación tradicional de la gobernación, entendida como acción exclusiva del gobierno y como acción ejecutada mediante instrumentos de mando y control sobre los sectores sociales» (Hurata, 2014, p. 1).

²⁹Gobernabilidad; «corresponde en sentido extenso, a la capacidad del sistema político para dar respuestas a demandas sociales y ejecutar políticas» (Hurata, 2014, p. 1).

Para Canto (2012), el concepto de gobernanza, se ha afianzado también al ser parte de las estrategias para desarrollo político de las naciones por parte de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en los países donde los gobiernos son ineficientes, ineficaces, poco transparentes y tendientes a actos de corrupción.

Se pretende con el uso de este concepto, dar mayores oportunidades de tener éxito al modelo democrático participativo, que impera en buena parte del mundo occidental, aunque hay voces, que advierten de algunos inconvenientes por el involucramiento excesivo de actores no gubernamentales y la posición en que queda la democracia representativa, donde se tienen responsabilidades específicas a los ciudadanos electos. Rodolfo Canto es claro al señalar, que el tratar de que haya un gobierno compartido entre gobiernos electos y actores de la sociedad civil o empresarios pertenecientes al ámbito del mercado, trae implicaciones negativas como «la indefinición en materia de rendición de cuentas de los actores no gubernamentales, la falta de núcleos mayoritarios de la población en las redes de actores y la ausencia de políticas redistributivas en los discursos de la gobernanza» (Canto, 2012, p. 333).

No obstante, para el BM y otras instituciones propias del liberalismo político, la gobernanza es sinónimo de normatividad plural, cooperación entre instituciones, involucramiento ciudadano, reglas y deliberación constante ente actores públicos y privados y la define así «la gobernanza es el proceso a través del cual los actores estatales y no estatales interactúan, para diseñar e implementar políticas dentro de un conjunto dado de reglas formales e informales que dan forma y están formados por el poder» (World Bank, 2017, p. 41).³⁰

³⁰El informe del Banco Mundial 2017 sobre Gobernanza y Desarrollo, define el poder como la «capacidad de grupos e individuos para hacer que otros actúen en el interés de esos grupos e individuos y provocar resultados específicos» (World Bank, 2017, p. 41).

Para el FMI, se necesita restablecer la confianza en el gobierno y en las instituciones, por lo que es necesario seguir contando con políticas que promuevan la inclusión y las oportunidades para todos, y de paso atacar la corrupción y las fuentes de desigualdad en muchos de sus 189 países afiliados. Para el BID, la gobernanza es una alternativa real contra la corrupción en las sociedades y la violencia para alcanzar el poder. Un informe en conjunto entre el BID y el Atlantic Concil en 2016 plantea que los mecanismos de participación social son sólidos y menciona que «la mayoría de las constituciones nacionales reconoce la inclusión y el pluralismo y se inclinan por la descentralización del poder, así muchos gobiernos locales se han vuelto más eficientes, eficaces y transparentes» (Marczac y Engelke, 2016, p. 71).

En esta dinámica, el Programa Hábitat de la ONU, en diversas publicaciones, sostiene que, en la gobernanza urbana, las instituciones locales y los individuos se organizan para la gestión cotidiana de la ciudad a corto y largo plazo.

Si bien la gobernanza no puede llamarse una corriente teórica, sino un paradigma cuyos postulados generales se podrían remontar a inicios de la democracia participativa en Grecia como gobierno del pueblo³¹ y, posteriormente se replantea en la discusión sobre gobernabilidad democrática, en su contexto contemporáneo, la teoría de la gobernanza de acuerdo con Porras (2007), entra en el centro de la discusión cuando el Estado incurre en crisis financiera y de legitimidad, y debe entonces buscar nuevas formas de operar y tratar los asuntos públicos (Guillén y Monsiváis, 2017).

³¹Heywood (2017, p. 182) establece que «el Estado democrático ha sufrido muchas transformaciones a lo largo de los siglos. Quizá la distinción fundamental sea la que se da entre los sistemas democráticos como los de la antigua Grecia, basados en la participación directa de la población en el Estado y los que actúan a través de algún tipo de mecanismo representativo».

Como quiera que sea, la gobernanza al día de hoy se ha convertido en una arena de intercambio, negociación y cooperación plural, diversa, intra e interinstitucional donde los diversos actores de los sectores gubernamental, social, privado y académico, convergen compartiendo valores democráticos de participación, igualdad y transparencia. Esta forma de gobierno contemporánea según Uvalle (2012), se caracteriza por la autonomía de organismos de la sociedad civil ante la apertura del Estado de las últimas décadas. Gracias a esta situación, hay mayores procesos de corresponsabilidad entre actores gubernamentales y no gubernamentales, el incremento de la responsabilidad de los Estados de frente a los ciudadanos y grupos de presión económica respecto a su desempeño institucional, lo que da como resultado, la cooperación sociedad-Estado, y con ello promover el regreso de la confianza en las instituciones.

En esta dinámica, se han desarrollado figuras tales como la contraloría social, los sitios de transparencia, el presupuesto participativo, los consejos ciudadanos, los observatorios urbanos y las auditorías ciudadanas que hacen las veces de *cogobierno* en algunas tareas como las de monitoreo y evaluación. La gobernanza favorece la incorporación de estas figuras en la agenda pública, así como procesos, mecanismos e instituciones a través de los cuales los diferentes sectores pueden articular sus preocupaciones e intereses.

Es en este contexto, surgen los institutos de planeación, como entes técnicos calificados para comprender y planear las ciudades industriales-globales mediante la reflexión colaborativa de múltiples actores a la vez, de allí la idea de que sean de las instituciones locales más avanzadas para operacionalizar la gobernanza en los procesos de planeación urbana y metropolitana. Esta hipótesis representa el planteamiento principal de este trabajo, ya que, siendo organismos públicos respaldados por leyes y reglamentos, adquieren un carácter oficial alternativo a la burocracia convencional. Aquí los ciudadanos involucrados en los órganos directivos o consultivos dialogan abiertamente

con los técnicos de los institutos para definir, en gran medida, el rumbo de los territorios urbano y/o metropolitano. Paralelamente a este ejercicio deliberativo, se aprecia en México una nueva realidad en materia de instrumentos de planeación y gestión del territorio, que pretenden la integralidad y globalidad.

Tanto los órganos ciudadanizados en los institutos de planeación, como los nuevos esquemas para la planeación, se pueden interpretar como un esbozo de gobernanza urbana y metropolitana, ya que devienen en procesos de discusión amplios entre varios actores en las últimas décadas, y que es preciso señalar para no creer que esto es algo pasajero y mal sustentado o es una tendencia impuesta incluso por poderes que vienen del exterior. Hay en efecto, una visión integral del territorio. Hoy se observa al territorio más allá de un mero *contenedor* o *recipiente* de las dinámicas y procesos sociales, ello impacta en el diseño y operacionalización de los instrumentos de planeación y gestión del territorio. Ejemplo de esto, son los cambios en los instrumentos de ordenamiento territorial y planeación urbano-metropolitana, que se insertan en las dinámicas de la globalización económica. La tendencia de contar con ciudades productivas, competitivas y sustentables va de la mano con políticas públicas de consenso con miras a enriquecer un proyecto globalizador iniciado en 1988 en el país.

Desde entonces, se ha implementado una diversidad importante de metodologías que no necesariamente ocurren por el avance en el conocimiento teórico o por sus distintas escalas geográficas, sino por el concepto de ordenamiento y desarrollo urbano, que priva en quienes dirigen las instituciones responsables de la elaboración de estos instrumentos de política pública y posteriormente de su ejecución. Dicha percepción, está permeada por las discusiones internacionales y convenios que se suscriben en el país, pero también, por los cambios administrativos en el gobierno federal y local que derivan en cambios sustanciales en las diferentes secretarías y dependencias responsables del diseño de la

política pública en materia de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio y, por lo tanto, han existido diferentes esquemas analíticos para el desarrollo de los instrumentos de planeación y gestión del territorio. Aunado a esto, las nuevas disposiciones legales e institucionales que dotan de una mayor autonomía a los gobiernos locales (estatales y municipales), han permitido poner en práctica una serie de instrumentos de planeación a nivel micro en las ciudades, lo que ha generado una serie de metodologías que traspasan lo objetivo para situarse en el lado subjetivo, con lo cual, se han descubierto categorías de análisis e intervención sumamente relevantes, en especial, para intentar planear sobre las bases del desarrollo humano y sustentable.

Gobernanza urbana y metropolitana

La gobernanza urbana y metropolitana, permite observar un cambio profundo en las relaciones sociales en las ciudades del país. La gestión urbana y metropolitana ahora pretende ser de abajo hacia arriba, en «una relación dinámica entre lo local y lo global» (De Mattos, 2005, p. 7). Ya no es sólo el gobierno quien toma las decisiones. Muchos actores ajenos al gobierno buscan junto con éste, la fórmula para sostenerse en el cumplimiento de objetivos de desarrollo humano, de democracia participativa, de eficacia, de eficiencia, de transparencia, entre otros.³² La gobernanza remite a situaciones de cooperación entre autoridades gubernamentales y actores privados, ciudadanos y asociaciones en la pretensión de una relación no totalmente jerárquica, lo que está mostrando un cambio inminente en el sistema de actores y su forma de relacionarse, lo que de acuerdo con Ugalde (2019), se asocia con la noción de gobernanza.

³²Luis F. Aguilar señala que la nueva propuesta busca acabar con los «vicios del poder político tradicional: la arbitrariedad, la corrupción, la ineficacia/ineficiencia» (Aguilar, 2010, p. 190).

Para Villaseñor y Hernández (2018, p. 65), lo que debe quedar claro en ese proceso, es que el gobierno es el que dirige, es el que «debe llevar la batuta en el proceso de gobernar la metrópoli». Esto se observa en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016, que establece nuevos principios de acuerdo a la evolución de la cuestión urbana a escala global y nacional, algunos de ellos los observamos en el artículo 4: derecho a la ciudad; equidad e inclusión; participación democrática y transparencia; protección y progresividad del espacio público, resiliencia, seguridad urbana y riesgos; sustentabilidad ambiental y; accesibilidad universal y movilidad (LGAHOTDU, 2016).

Se trata pues, de un proceso complejo de codirección e interacción entre gobierno, sociedad y mercado en diversos temas de política pública (Navarrete, 2018 y 2019). De esta forma, la gobernanza promueve un despertar de conciencia de la sociedad en general para generar, entre otras cosas, proyectos de bienestar, de apropiación del espacio y de tener derechos sobre su hábitat.

Se puede decir que el inicio de ese despertar fue de alguna manera convocado desde la propuesta de Henri Lefebvre quien en 1967 acuñó un término muy sugerente: el Derecho a la Ciudad. De manera general se refiere al derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear la ciudad, y hacer de ésta, un espacio privilegiado de lucha anticapitalista (Molano, 2016). David Harvey, seguidor hasta cierto punto de Lefebvre, expone lo siguiente:

Yo estoy muy interesado en la idea de que si el capital puede tener una revolución urbana. ¿Por qué no podemos tener una revolución urbana contraria, una revolución de las personas contra este estilo de urbanización, que está expulsando a las personas de los lugares valiosos, que está empujando la gente al entorno? (Harvey en Magalhães, 2014, p. 2)

La ONU-Hábitat (2017), ocupada en fortalecer el paradigma de la gobernanza, expone que todos tenemos derecho a la ciudad, que abarca –entre otras cosas– una vivienda y servicios adecuados, y a su vez, tener acceso al proceso de toma de decisiones. Al respecto, Carrión (2019, p. 177), sostiene que para concretar el derecho a la ciudad se «demanda nuevos marcos institucionales e inéditas políticas de gobierno». Lo cierto es que la alta concentración en grandes ciudades, metrópolis y megalópolis,³³ es un fenómeno que obliga a ser creativos en cuanto a la gestión del desarrollo urbano y/o metropolitano.

En esta lucha por la toma de decisiones entre las esferas del mercado, la sociedad y el Estado, cada quien busca obtener las mayores ventajas. Lo cierto es que la complejidad urbana y metropolitana ha obligado a establecer mecanismos también complejos de gestión que, por un lado, favorezcan los intereses económicos privados representados por grupos de presión, y las divisiones del gobierno encargadas de la promoción de ciudades cada vez más competitivas en el escenario mundial y, por otro lado, favorezcan a la población en general representada por organizaciones civiles, académicos y por las divisiones del gobierno, encargadas del desarrollo social y el cuidado del medio ambiente.

Por ejemplo, para atender un servicio público como el agua, el Estado debe trabajar con las comunidades locales, para desarrollar nuevas capacidades y habilidades en el manejo del agua y recomendar juntos acciones de mejoramiento y sustentabilidad del recurso. En otros casos, ha tenido que concesionar ciertos servicios del agua como el tratamiento de las aguas residuales o el suministro de fuentes lejanas como en el caso de Ciudad

³³La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016, define megalópolis en su artículo 3, fracción XXIII como «un sistema de zonas metropolitanas y centros de población y sus áreas de influencia, vinculados de manera estrecha geográfica y funcionalmente. El umbral mínimo de población de una megalópolis es de 10 millones de habitantes» (LGAHOTDU, 2016).

Juárez, Chihuahua, (Córdova, 2014), pero invariablemente, ha creado comités o consejos plurales de representación mixta de actores sociales que opinan y deliberan sobre este asunto público.

El proceso de gobernanza se observa con mayor nitidez en los procesos de planeación urbana y metropolitana actuales como lo veremos en un capítulo posterior, pero es justo señalar aquí que los institutos de planeación en México, nacieron con la idea de que tuvieran esos espacios para la deliberación, la interacción y apertura hacia la ciudadanía. Hasta cierto punto, con este esquema se ha podido lidiar con la lucha de intereses que se dan en las ciudades, entre otras cosas, por la ocupación del territorio, el espacio público construido, el mejoramiento del hábitat, el cuidado del medio ambiente, la movilización, y por la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.³⁴

Como se observa, la gobernanza urbana y metropolitana, desde su aparición en la década de los años noventa, ha permanecido en el ánimo de los nuevos actores que aparecen también junto con la democracia liberal. Es un paradigma adecuado a las legislaciones nacionales y locales, como ya lo vemos ahora en la LGAHOTDU de 2016 con principios de gran aliento como el derecho a la ciudad, la equidad social, al empleo digno, la seguridad social y la sustentabilidad ambiental. Este contexto, determina ahora los procesos de planeación, que como veremos en el siguiente apartado, resultan procesos cada vez más complejos

³⁴Peña (2012), cataloga a los institutos de planeación municipal como entidades puramente técnicas que se supone que planean independientemente de la política, lo que les da reputación y validez como instituciones, sin embargo, son criticados por ser ineficaces porque no tienen control sobre el proceso de toma de decisiones y su implementación. No hay garantía de que se implementen los planes desarrollados por el IMIP. Como entidades gubernamentales descentralizadas de la administración pública local, sólo tienen un papel consultivo, por lo tanto, su influencia dependerá del apoyo de los órganos de toma de decisiones, como el presidente municipal y el cuerpo legislativo conocido como Cabildo.

al tratar de conciliar intereses, no sólo del ámbito local, sino del ámbito internacional y global.

Una vía de análisis para observar la operacionalización de la gobernanza urbana y metropolitana en la planeación, es a través de variables de diseño institucional y de gestión que reflejan las capacidades del gobierno para gobernar.

De acuerdo con Weaver y Rockman (2003), citado en Betancur (2012, pp. 128-129):

1. Los diseños institucionales afectan las capacidades gubernamentales, pero sus efectos son contingentes (crean oportunidades para desarrollar una mejor gobernanza, o exacerbando carencias existentes);
2. Arreglos institucionales específicos frecuentemente crean tanto oportunidades como riesgos para distintas capacidades de gobierno (por ejemplo, pueden otorgar mayor autonomía a los gobiernos, pero al mismo tiempo hacerlos menos responsivos frente a la ciudadanía);
3. Las instituciones pueden afectar de manera diferencial las capacidades de construcción de políticas públicas en distintas áreas de actuación del mismo sistema político;
4. Los efectos de las instituciones en las capacidades de gobierno están mediados por ciertas características del proceso decisorio, entre ellas: la cohesión de las élites, la existencia de múltiples puntos de veto, la estabilidad de las élites, el acceso de los grupos de interés y la autonomía de las élites a las presiones políticas de corto plazo;
5. El tipo de régimen político y el tipo de régimen de gobierno influyen las capacidades de gobierno tanto como el diseño institucional de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo (separados o fusionados);
6. La existencia de un sistema de gobierno presidencialista o parlamentarista no explica satisfactoriamente las capacidades de gobierno (no se hallaron evidencias de superioridad de uno u otro para este fin);
7. El “gobierno dividido” (control de las cámaras legislativas por

diferentes partidos) dificulta la gobernanza, especialmente para fijar prioridades de políticas;

8. Hay un “trade-off” entre algunas capacidades institucionales (así, un diseño que promueve la innovación en la hechura de las políticas limitando los puntos de veto puede dañar su estabilidad); y
9. Frecuentemente se generan mecanismos compensatorios para ciertos arreglos institucionales básicos (delegación de atribuciones de un poder a otro, pasaje de atribuciones a regiones, creación de agencias gubernamentales independientes, constitución de redes para contrapesar excesiva fortaleza o debilidad del ejecutivo o el legislativo).

Así entonces, las variables de diseño institucional y de gestión de los institutos de planeación se pueden observar a través de indagar sobre su origen, evolución, composición de órganos técnicos, directivos y consultivos y gestión del presupuesto.

Evolución de los esquemas de planeación urbana en el camino hacia la gobernanza

Hiernaux (1988), desarrolla un excelente análisis de lo que denominó las políticas urbanas y regionales en México de 1970 a 1988, donde el tema central es la relación entre el Estado y la configuración del territorio. Dicho autor señala que el primer esfuerzo de planeación *macro* en México ocurrió en la administración del presidente Lázaro Cárdenas del Río entre 1934 y 1940.

Con la extensión de la Reforma Agraria y la participación activa del Estado en la economía, se regionalizó el territorio nacional y se identificó sus recursos naturales, buscando ordenar, de paso, los asentamientos humanos con base en el artículo 27 Constitucional.³⁵ Posteriormente, entre 1940 y 1970, el modelo

³⁵El artículo 27 de la Constitución señala, entre otras cosas que, «la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las

de desarrollo económico no consideró como prioridad las necesidades y problemas regionales o urbanos, exceptuando las zonas productivas del sector primario, aunque sí se dio el programa de desarrollo regional por cuencas hidráulicas, que fue uno de los grandes momentos de visibilización de lo regional en el país y, por lo tanto, de la planeación del territorio.

Hiernaux, también señala dos grandes momentos de cambio, el primero de 1970 a 1982, con gran participación del Estado en el ámbito territorial, y un segundo momento de una gran contradicción entre 1982 y 1988, donde por un lado existió una oleada de técnicos neoliberales que le recomiendan al Estado dejar de intervenir y, por el otro lado, se encuentra ante grandes necesidades sociales, que exigen su intervención en una reestructuración territorial, como resultado de la «reconversión» hacia una economía de libre mercado. Esto se refleja en el señalamiento de Velázquez (1985), que refiere la planeación urbana con un carácter social en virtud de sus efectos, «como mecanismo político de control del cambio, actúa sobre las condiciones generales en las que se desenvuelve la vida económica y social de la ciudad» (p. 74).

En dicho periodo, *el orden global* busca imponer, en todos los lugares, una sola dimensión, la económica. Los lugares responden al mundo según los diversos modos de su propia racionalidad. Beck señala al respecto de la globalización que, «la dimensión que

modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población» (Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2020, p. 20).

considera asimismo de manera lineal, y pone sobre el tapete (cuándo, y si es que, lo hace) todas las demás dimensiones –las globalizaciones ecológica, cultural, política y social– sólo para destacar el presunto dominio del sistema de mercado mundial» (1997, p. 27).

Santos va todavía más profundo en esta descripción de la globalización y expone que:

La razón universal es organizacional, la razón local es orgánica. En la primera situación se destaca la información que, además, es sinónimo de organización. En la segunda situación predomina la comunicación. El orden global funda las escalas superiores o externas a la escala de lo cotidiano. Sus parámetros son la razón técnica y operacional, el cálculo de función, el lenguaje matemático. El orden local funda la escala de lo cotidiano y sus parámetros son la co-presencia, la vecindad, la intimidad, la emoción, la cooperación y la socialización con base en la contigüidad. [...] cada lugar es, al mismo tiempo, objeto de una razón global y de una razón local, que conviven dialécticamente. (Santos, 2000, p. 289)

En dicho contexto, el Estado mexicano debía transitar hacia esquemas normativos y en 1983 se publicó la Ley de Planeación que se convierte en el marco formal de ordenación del territorio nacional, sin embargo, se observa «una fuerte preferencia hacia las intervenciones parciales y los programas focalizados [...] tales como planes regionales de áreas consideradas prioritarias como el Mar de Cortés, el Sureste o el Valle de México» (Hiernaux y Torres, 2009, p. 104).

En el primer tercio del periodo 1988-2006, hubo un énfasis notorio en la política social centrando la atención en las zonas prioritarias en cuestión de pobreza, por lo que no se puede decir que hubo una política territorial para todo el país. Es en este periodo, también cuando entra en escena de manera importante el tema ambiental derivado de la adopción de medidas globales y económicas a la gestión del territorio. Se promulga la Ley General de

Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) en 1988,³⁶ y posteriormente en el año 2003, el Reglamento de la LGEEPA en materia de ordenamiento ecológico del territorio, ambos instrumentos normativos han tenido modificaciones y actualizaciones con repercusiones directas en las forma de planear y ordenar el territorio, y como primer piso de la planeación urbana, especialmente por el grado de expansión que las ciudades mexicanas estaban teniendo en este tiempo.

Estos avances en materia ambiental, contribuyeron, sin duda, a diferenciar el ordenamiento territorial como urbano y el ordenamiento ecológico como fuera de lo urbano, aunque complementarios e inseparables por su naturaleza de ordenación territorial. Esto llevó a una delimitación de funciones en las instituciones para un objeto y para otro. Inicialmente recayó la responsabilidad en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y en el Instituto Nacional de Ecología (INE), que posteriormente se convirtió en un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) creada en 1994, nombrada después Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

A inicios del período 2006-2018, se publicó un manual técnico muy detallado para el proceso de Ordenamiento Ecológico (2006), que parte de una propuesta de análisis integral donde el territorio es abordado como un sistema compuesto por subsistemas social, natural y económico, con un fuerte componente de participación sectorial. A partir de la publicación de este manual y la elaboración de ordenamientos basados en él, se observa incompatibilidad importante entre los ordenamientos ecológicos realizados previos al manual (Semarnat, 2006).³⁷

³⁶El antecedente de la LGEEPA es la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982 donde se incluyó el concepto de ordenamiento ecológico, aunque es realmente en el período de 1988-2006 cuando este tema cobra relevancia.

³⁷Semarnat en su base de datos del año 2004 reportaba 114 ordenamien-

En el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio 2018-2024, no se observa una política territorial clara, sin embargo, esto se resolvió en el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024, publicado en junio de 2020, y cuya responsabilidad recae en la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (Sedatu, 2020). El primero de los cuatro objetivos prioritarios de este programa es el ordenamiento territorial, pretendiendo establecer un sistema territorial incluyente, sostenible y seguro centrado en los derechos humanos. En su tercer objetivo prioritario respecto al desarrollo urbano, plantea impulsar un hábitat asequible, resiliente y sostenible. Para ello, plantea 15 principios de planeación sectorial, que articula los de la planeación nacional a una visión humana sostenible del territorio, así como estrategias prioritarias y acciones puntuales. Todo ello en el documento luce muy bien, habrá que esperar a su evaluación en 2024 para ver el cumplimiento de las metas (Presidencia de la República, 2019).

En cuanto a planeación urbana, la Ley General de Asentamientos Humanos del 26 de mayo de 1976, reafirma la posición centralista del Estado mexicano cuya intención era, según el párrafo II de artículo 1, la de: «fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población» (LGAH, 1976, p. 1). En esta Ley se establecía en su artículo 16 que los gobiernos de los estados con la participación de los municipios, debían elaborar los Planes Municipales de Desarrollo Urbano.

tos ecológicos (1 marino, 81 regionales –incluye entidades federativas completas o de forma parcial–, y 36 locales –incluye los municipales y comunitarios–) estos ordenamientos se dieron principalmente entre 1993-1994 y 1999 (Semarnat, 2004). Sin embargo, en la actualización de junio de 2019, Semarnat enlista 110 ordenamientos decretados (1 General, 3 marinos, 14 estatales, y 53 locales), un supuesto que puede explicar la diferencia en el número de ordenamientos, es que en la actualización de 2019 no se observa que estén incluidos los ordenamientos comunitarios (Semarnat, 2019).

Para 1993, ya con un cambio radical en las formas de gobierno (centralizador a descentralizador), la economía de libre mercado y una misma población más concentrada en centros urbanos y metropolitanos, se genera una nueva Ley General de Asentamientos Humanos que indica, entre otras cosas, que los municipios, de acuerdo al artículo 9 fracción I de la LGAH, deberán formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano de centros de población y los que deriven de éstos, y evaluar y vigilar su cumplimiento (Cámara de Diputados, 2012). O sea, la responsabilidad de la planeación urbana se recarga en los municipios. De alguna manera, esto obliga a los municipios a innovar, para fortalecer a las incipientes áreas de planeación asediadas por grupos de presión económica atentos al crecimiento y definición de las ciudades.

En este contexto, los institutos de planeación son consecuencia directa de una necesidad para fortalecer a las áreas de planeación de los municipios, y de una coyuntura política toda vez la alternancia y el aceleramiento de la transición al modelo democrático, como se verá más adelante en esta obra.

En el año 2016, se promulga la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano con un carácter derecho humanista. El párrafo II del artículo 1 señala que:

El objeto es fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente. (Cámara de Diputados, 2016, p. 1)

Esta Ley define además al ordenamiento territorial, el espacio público, el asunto metropolitano y megalopolitano, el riesgo, la zonificación, el sistema nacional territorial, la participación ciudadana y la transparencia y otros elementos que vienen a

actualizar una serie de actividades, que las dependencias gubernamentales ya estaban marcando como tendencia, especialmente los institutos de planeación ya operando en las principales ciudades del país.

En suma y a lo largo de la revisión de los períodos analizados, se observa que los cambios estructurales con impacto en el territorio tienen su origen en los cambios en el sistema político mexicano, y particularmente en la política económica, esto se refleja en los estilos de gobierno, gestión y planeación de lo urbano. De hecho, desde 1934 se observan diversos enfoques de planeación urbana y territorial, y en ocasiones estos han sido contradictorios, lo cierto es que todos ellos han estado estrechamente ligados al sistema político y a los esquemas de gobierno, transitando entre posiciones centralistas y autoritarias a visiones donde la planeación y ordenamiento del territorio estaban supeditados al libre mercado, y en al menos las dos últimas décadas a un visión de planeación del territorio que ha tratado de incorporar nuevos conceptos vanguardistas; todos del lado de la gobernanza urbana y metropolitana para tratar de hacer ver que en los centros urbanos y metropolitanos, se puede vivir muy bien en la complejidad independientemente de que se les pueda considera ciudades globales.³⁸

Así entonces, esos cambios estructurales han incidido en los modelos de planeación en el país cuyo proceso histórico ha sido peculiar y se describen como tardíos y ligados al sistema político imperante en distintas épocas. Se ha hecho un intento por aclarar este fenómeno y poner sobre la mesa de debate una serie de hechos que muestran reacciones del Estado mexicano

³⁸Emilio Pradilla, hace un intento por clasificar a ciudades latinoamericanas como globales de acuerdo a las ideas de Saskia Sassen y otros autores, no encontrando elementos para establecer esta categoría en países con economías en desarrollo, en contraparte de las ciudades globales en países desarrollados como Nueva York, Tokio, Londres (Pradilla, 2008).

más que reflexiones basadas en una política efectiva para ordenar el territorio y sus centros urbanos. En los últimos años, es posible vislumbrar algunos elementos avanzados de planeación que incluye la participación, la integralidad, lo sistémico e incluso lo estratégico, y esto podría estar relacionado con la planeación desde lo local hacia lo nacional y global. Veamos el expediente.

La línea del tiempo en lo normativo y lo teórico respecto a la planeación en México y su contexto de sistema político, han implicado diferencias relevantes en la planeación urbana, ambiental, del desarrollo regional y del ordenamiento territorial (figura 2).

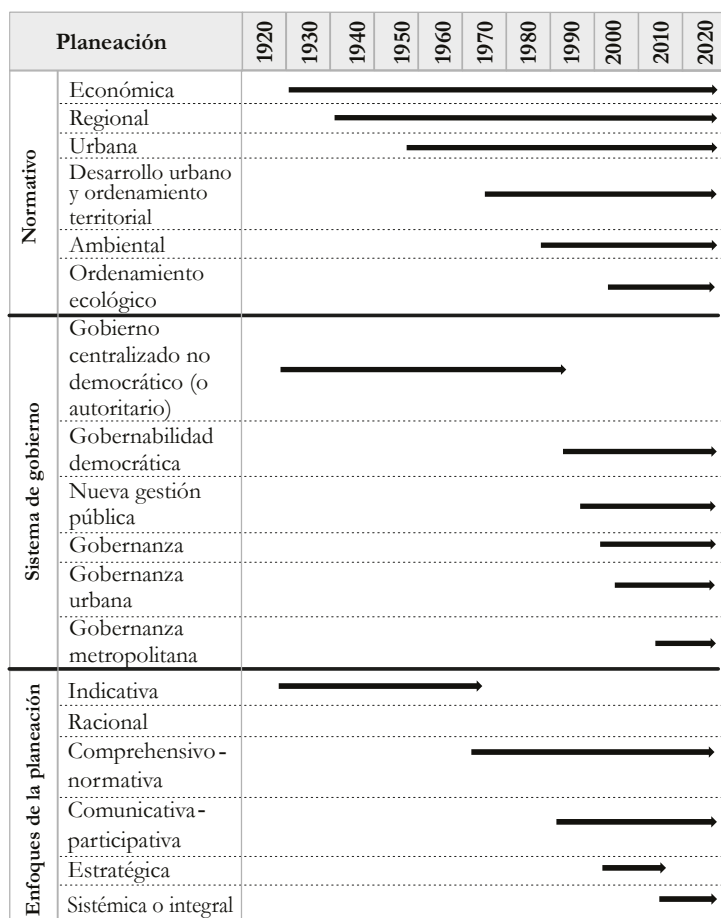
La planeación de manera general se institucionalizó en 1930 con la publicación de la Ley de Planeación, que en su artículo primero señalaba que:

La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futura. (Sánchez, 2011, p. 20)

Esta ley se actualiza hasta 1983 definiendo a la planeación como «la ordenación racional y sistemática de acciones». En su capítulo segundo, se establece el sistema nacional de planeación democrática (Sánchez, 2011, p. 20).

Pasaron cincuenta años que corresponden precisamente al esplendor del régimen centralista encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que organizaba eficientemente al país por los sectores campesino, obrero y popular, y con ello mantenía el control de las masas (Langston, 1998) y, por el lado económico, apoyaba la economía centralmente planificada desde gobierno. En lo político, establecía una red de tomadores de decisiones afiliados al partido y, por supuesto, leales al régimen imperante.

Figura 2. Evolución de la planeación en lo normativo, teórico y político en México



Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, los modelos de planeación han partido de un esquema centralizado no democrático por la sombra de esa hegemonía imperante, cuyo enfoque fue inicialmente indicativo y posteriormente racional comprensivo con encuadre normativo, institucionalizándose la planeación urbana con la

publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, misma que se actualizó en 1993 ya con la incorporación de un enfoque de libre mercado, de planeación comunicativa, participativa y estratégica. Con la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016, se intenta agregar, entre otras cosas, el enfoque integral y humano.

Ciertamente y de acuerdo con Eibenschutz (2007):

Se cuenta con un marco jurídico amplio en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y equilibrio ecológico, [aunque] éste presenta limitaciones, traslapes y lagunas importantes, y en su puesta en práctica el gobierno ha sido rebasado por la velocidad y magnitud del poblamiento que generan fuertes impactos en el medio ambiente. El abandono de su papel normativo y de control propicia, por una parte, los negocios inmobiliarios especulativos que no asumen los costos de las externalidades que generan, y por la otra permite y frecuentemente promueve los asentamientos irregulares de cuya regularización se obtienen importantes dividendos políticos. (p. 386)

Según Gutiérrez, ahora la planeación obedece a la necesidad de responder a una sociedad más informada e interesada en la eficiencia y eficacia de sus instituciones y lo relata de la siguiente manera:

La complejidad de los procesos de cambio recientes revelan la necesidad de un estilo de planeación más plural y heterogéneo, consciente de las relaciones de poder y, a la vez, más sensible a las necesidades y demandas sociales; además, el modelo se caracteriza por favorecer el diálogo y la negociación como vías para el logro de consensos y, así como años atrás los temas de debate giraban en torno a la implementación y la acción, ahora la discusión aborda las ventajas de la comunicación y la negociación como sus componentes centrales. (2015, p. 120)

Como se puede observar, el cambio en las formas de planear las ciudades ha evolucionado y se posicionan nuevas miradas,

para desarrollar acciones de abajo hacia arriba y de comunicación horizontal entre gobierno y sociedad, lo que repercute en la necesidad de contar con nuevos instrumentos de planeación en el contexto de la gobernanza.

Instrumentación de la planeación en contextos actuales de gobernanza

A pesar de los avances en lo normativo y la incorporación de elementos fundamentales como la participación ciudadana, donde se involucran varios actores ajenos al gobierno, en una dinámica donde se busca la complementariedad y la integración de los ámbitos urbano, ambiental y territorial, se observa que es todavía insuficiente el desarrollo de metodologías derivadas de los diferentes enfoques y niveles de planeación como lo expone Romo:

La planeación en la actualidad es una actividad sumamente compleja en torno de la cual se han generado un amplio número de enfoques, lo que no necesariamente significa que uno reemplaza y deja en el olvido a otro, sino que hay una gama diversa de enfoques que permiten formular planes desde un enfoque u otro, o la combinación de éstos, esta diversidad también da cuenta de la evolución de la planeación como disciplina y como herramienta o instrumento de política pública. (2015, p. 223)

Si bien se reconoce el enfoque holístico para lograr propuestas de elementos específicos para lograr dicho enfoque. Algunos de esos elementos es la indispensabilidad de un equipo técnico interdisciplinario que va más allá de lo multidisciplinario. La interdisciplinariedad implica no sólo la integración de especialistas de las distintas disciplinas que se requieren para el desarrollo de un plan, sino su interacción constante, el intercambio y negociación a través de la creación de un lenguaje común que les permita llegar a identificar la mejor política para la regulación, uso y disposición del territorio.

Otro elemento fundamental para lograr el enfoque holístico es abordar el objeto de estudio, que es la planeación ya sea urbana, metropolitana, regional, ambiental o territorial, como un sistema complejo, esto es conformado por subsistemas abiertos que interactúan intra e intersistema, y no se ha logrado todavía en las guías metodológicas plantear de manera clara el abordaje sistémico para la planeación, esto es, el cómo, no sólo el qué y el para qué.

Respecto a la participación ciudadana o social en la planeación, tal vez en el instrumento que más se ha avanzado en su incorporación, es en los programas de ordenamiento urbano y territorial a nivel local por medio de talleres participativos con participación informada y equilibrada de todos los convocados. Esto último significa que quienes participan en un proceso de planeación tengan claridad de qué se trata, de los principales problemas en el territorio a planear y del marco normativo general, para que más que una participación con planteamientos utópicos, sean planteamientos fundamentados que contribuyan a la construcción de un plan viable. Equilibrada en cuanto a tratar de asegurar la participación cuando menos de los sectores social, gubernamental (tres órdenes de gobierno), académico y de la iniciativa privada, sin desconocer que siempre en la participación existe la asimetría en las relaciones de poder, pero el encontrar la vía y los mecanismos para una participación equilibrada, contribuye a disminuir dicha asimetría (Córdova, Martínez y Romo, 2018; Martínez, Romo y Córdova, 2015).

En este tenor, se debe revisar y evaluar también la factibilidad sociopolítica, porque una cosa es que técnica y financieramente un proyecto sea viable y otra es que también sea aceptada por los grupos de poder económico y/o político. Además, que no ha sido superada la desconfianza de la sociedad en cuanto a ser realmente tomados en cuenta en la formulación y definición de políticas en los instrumentos de planeación del territorio. Por ello, se debe buscar mejorar la imagen y el conocimiento de lo que significa y la relevancia de este tipo de instrumentos. Al ciudadano le interesa,

en especial, de qué manera tal o cuál programa contribuirían a mejorar diversos aspectos del lugar en el que vive y, en todo caso, cuáles derechos y obligaciones tiene en este tipo de procesos, para que, eventualmente, se comprometa no sólo durante el proceso de su formulación, sino también en el seguimiento de su aplicación y posterior evaluación de la política materializada en un programa de desarrollo urbano u ordenamiento territorial.

Además y de acuerdo con Le Galés y Lorrain (2003), cuando se habla de planeación participativa no se debe dejar de lado sus elementos constituyentes, esto es, las formas de solidaridad formales e informales, autónomas, a veces espontáneas y a veces organizadas, que toman como base las unidades sociales básicas, la familia, el vecindario y la localidad, y que las motivaciones de los actores se relacionan más bien con el orden de pertenencia a su grupo y con la valoración de su relación con los demás, tal vez más allá de la búsqueda de beneficios.³⁹

Otro elemento importante es la departamentalización de la planeación dada por el carácter sectorial de la creación y ejecución de programas. Al respecto, Bollo y colaboradores, son enfáticos al señalar la duplicidad de funciones y esfuerzos exponiendo el asunto de esta manera:

En ocasiones, surgen contradicciones en los territorios sobre las políticas públicas aplicadas y las que se proponen. Se duplican innecesariamente estudios, con consecuencias presupuestarias evitables. A veces, los planes sectoriales de desarrollo sustituyen a los instrumentos de planeación, por lo que muchos estados no diseñan su plan de ordenamiento territorial ni su plan de desarrollo urbano, sustituyéndolos por el plan sectorial de desarrollo, planteado por la administración sectorial correspondiente. (Bollo, Hernández, Vieyra y Bocco, 2018, p. 78)

³⁹Traducción realizada por los autores.

Es frecuente observar también que el personal técnico en las entidades federativas y a nivel local no están lo suficiente capacitados para elaborar, revisar y dar seguimiento a un instrumento de planeación, y por ello se recurre frecuentemente a consultores, ya sea privados o académicos del sector público (universidades, centros de investigación), pero que sólo son contratados para la elaboración del instrumento; sin embargo, su aplicación, seguimiento y evaluación es tarea del sector gubernamental correspondiente, y esto hace que en ocasiones sea subutilizado el instrumento, además de que la calidad de los instrumentos y su formulación sea heterogénea, a pesar de existir guías metodológicas, porque no hay una capacitación ni certificación de los consultores, que permite homogeneizar la calidad en la elaboración de los instrumentos.

También existe el mercantilismo en algunos consultores privados que, por lograr el contrato para la elaboración de planes y programas, sobre todo a nivel local, ofrecen su elaboración a precios bajos comparado con los requerimientos reales para formular un instrumento de planeación de calidad. Esto ocurre de manera principal en la escala local, donde generalmente no se cuenta con recursos suficientes para realizar estos programas y se aceptan este tipo de contrataciones.

Otro tema es el de la articulación vertical y horizontal de los distintos instrumentos de planeación, donde no necesariamente se corresponden entre sí, lo cual se resolvería si se contara con una base de datos y un sistema de información geográfica central por entidad federativa, donde se fuera integrando un acervo no sólo de datos insumos para los planes, sino de los propios instrumentos que se hayan elaborado o se estén realizando, para no duplicar esfuerzos y utilizar de manera óptima los recursos humanos y económicos.

Esto último lograría mayor eficacia, eficiencia y complementariedad en los distintos instrumentos de planeación a nivel estatal y municipal, y a su vez alimentaría un sistema nacional de

información de planes y programas de diferentes tipos y escalas. Esto sería también un elemento importante, para solventar en alguna medida el gran problema que significa el corte abrupto, que se hace en planeación en cada cambio político-administrativo, donde se desecha prácticamente todo lo realizado para volver a empezar cada vez que, entre un nuevo periodo administrativo, y aún con mayor énfasis si se trata de un partido político diferente al saliente.

Como se puede observar, ha habido cambios y evolución no sólo desde lo teórico-conceptual y lo normativo en la planeación, sino también en las metodologías que se aplican en los ámbitos urbano, ambiental, regional y territorial que nos llevan a emprender nuevas tareas relacionadas con la planeación en el ámbito local.

Metodológicamente, procede la reflexión sobre los ámbitos en que se desarrolla una planeación consensuada dentro de los institutos de planeación en el país, y en especial, procede un acercamiento a las formas en que los órganos ciudadanizados operan, y cómo se organizan dichos institutos para responder a objetivos insertos en la gobernanza.

Estrategia metodológica

Teóricamente, los institutos de planeación son entidades públicas con carácter de ordenadores de la vida pública urbana y/o metropolitana que buscan incorporar el consenso político. En la práctica, constituyen una instancia necesaria para discutir abiertamente problemáticas y alternativas de solución que deberán ser consensuadas para llegar a políticas públicas concretas de aplicación en las ciudades y los territorios locales.

En este propósito, los institutos siguen generalmente un mandato que debe embonar con una inercia institucional general, la cual es voluble debido a los cambios en los proyectos políticos que se debaten entre ideologías inciertas, una serie de disposiciones oficiales y no oficiales, o sea el marco legal establecido y los acuerdos

tácitos entre actores no gubernamentales para anteponer, en todo momento, el interés público.

Desde la primera Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, quedó claro que las ciudades debían ser lugares adecuados para vivir y para la prosperidad nacional, lo cual no ocurrió así, al contrario, el conflicto social se incrementó y las externalidades económicas se manifestaron en territorios altamente contaminados y con cinturones de pobreza en la periferia. Esto obliga a grandes cambios en la administración pública para empatar con el modelo neoliberal que se apoderó del mundo occidental y de una buena parte de las conciencias de los mexicanos que en las urnas de votación permitieron la alternancia y con ello, dar el consentimiento para hacer los ajustes necesarios y dejar de lado aquellos viejos modelos centralistas, que al parecer pueden volver con el régimen llamado *cuarta transformación*.

Entre los cambios más significativos para nuestro objeto de estudio, se aprecia el retiro prudente de la federación de la planeación del desarrollo urbano. Cede, por decirlo así, esta tarea a los municipios, y esto se plasmó en la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993. Aparecen los institutos de planeación como una alternativa viable para que, desde lo local, se haga frente a una serie de desajustes en materia de gestión urbana y metropolitana. El diseño inicial de estas nuevas entidades públicas estuvo basado entre otras cosas, por la inclusión de nuevos actores ajenos al gobierno, el servicio civil de carrera con especialistas y técnicos altamente calificados, y la proyección de largo plazo, que considera la trascendencia de las breves administraciones municipales de tres años.

En este contexto, se indagó directamente en un grupo de institutos de planeación, la participación de actores ajenos al gobierno en procesos de planeación, también se buscó comprender su operación en condiciones sumamente complejas.

El enfoque del análisis es de corte cualitativo, partiendo de planteamientos teóricos sobre la gobernanza y sobre la

planeación, así como la descripción de documentos normativos y publicaciones de los institutos de planeación. A partir de lo cual, se seleccionaron 11 institutos de planeación municipal y uno metropolitano, para posteriormente desarrollar un mapa de actores clave que incluyeron directores, miembros de equipos técnicos y consejeros de sus órganos consultivos. A partir de los referentes teóricos se establecieron categorías analíticas para el desarrollo de un guion de entrevista semiestructurada que se aplicó a dichos actores clave. Los resultados de dichas entrevistas fueron analizados a través de la técnica de análisis de contenido mediante su grillado.

La selección de estas entidades públicas se hizo a partir de una revisión detallada del trabajo de los institutos adscritos a la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación, donde se revisó su organización interna, la composición de sus órganos ciudadanizados, si contaban o no con un reglamento propio y manual operativo, así como el trabajo y actualización que muestran en sus páginas electrónicas.

Otro criterio de selección, es que se consideró relevante conocer la experiencia a través de tres tipos de institutos, *a)* los pioneros; *b)* institutos creados en el periodo entre 1998 y 2016, cuya labor ha destacado; y *c)* un instituto metropolitano. Esta ruta fue útil ante la imposibilidad de abordar a profundidad en el universo de institutos en el país, y por ello, no se incluyeron otros institutos, pero se logró analizar a detalle a 12 de ellos, dejando para futuras investigaciones al resto de los institutos.

Para esta investigación, se consideran los siguientes institutos: Institutos Municipales de Planeación de León, Aguascalientes, Chihuahua, Los Cabos, Saltillo, y Ahome. Los Institutos Municipales de Investigación y Planeación de Mexicali, Nogales, y Juárez. Al Instituto Municipal de Planeación (y Espacio Público) de Hermosillo, y a los Institutos Metropolitanos de Planeación de Tijuana y Guadalajara.

El análisis se centró en variables de diseño institucional y de gestión a partir de tres temas principales: el origen y evolución de los institutos; las formas de trabajo de los órganos ciudadanos, y la organización interna de los institutos.

El primer tema, se concentra en conocer y describir los elementos constitutivos de los primeros institutos y de cómo se pueden clasificar en la actualidad. En el segundo tema, se trata de describir la operación general de los diversos actores en los organismos rectores de los institutos. En el tercero, se busca establecer aquellos patrones de la organización técnica que son útiles y representan retos para afianzar la gobernanza urbana y metropolitana.

Para atender el asunto del origen y evolución de los institutos, primero se indagó ampliamente en los dos primeros institutos de planeación en el país: el Instituto Municipal de Planeación de León (Implan León) y el Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Juárez (IMIP Juárez). Se continuó con institutos creados entre 1998 y 2016 cuya labor ha destacado por su reconocimiento a nivel local, así como por la constante actualización en su gestión y elaboración planes y programas urbanos. Estos son los institutos de Aguascalientes, Hermosillo, Mexicali, Chihuahua, Nogales, Saltillo y Ahome. También se analizó con particular atención la experiencia del Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan) (cuadro 1).

Cuadro 1. Institutos de planeación estudiados y contexto general donde se localizan según clasificación urbana de Conapo, 2015, y Segob-Sedatu, 2018

<i>Instituto</i>	<i>Contexto de localización según la clasificación urbana</i>	<i>Fecha de creación</i>
Implan León	Municipio con ciudad de más 500 mil habitantes, conjunto de dos o más municipios (Silao y León).	1994
IMIP Juárez	Municipio con ciudades de 200 mil habitantes en las franjas fronterizas y en la zona costera y municipio con ciudad de más de 500 mil habitantes.	1995

(continúa)

(continuación)

Imeplan Tijuana	Municipio con ciudades de 200 mil habitantes en las franjas fronterizas y en la zona costera; conjunto de dos o más municipios donde se localiza uno de 100 mil habitantes (Tijuana, Playas de Rosarito y Tecate) y municipios con ciudad de más de 500 mil habitantes.	1998
Implan Aguascalientes	Capital de estado; ciudad de más de 500 mil habitantes; conjunto de dos o más municipios donde se localiza uno de 100 mil habitantes (Aguascalientes, J. María y S. Francisco de Los Romo).	1999
Implan Hermosillo	Capital del estado y ciudad de más de 500 mil habitantes.	2000
IMIP Mexicali	Capital estatal; municipio con ciudades de 200 mil habitantes en las franjas fronterizas y en la zona costera y; municipio con ciudad de más de 500 mil habitantes	2001
Implan Chihuahua	Capital estatal, municipio con ciudad de más de 500 mil habitantes y conjunto de dos o más municipios donde se localiza uno de 100 mil habitantes (Chihuahua, Aquiles Serdán y Aldama).	2004
IMIP Nogales	Municipio con ciudades de 200 mil habitantes en las franjas fronterizas y en la zona costera.	2009
Implan Los Cabos	Cabos San Lucas y San José del Cabo con 287,671. Nota: Pudiera ser zona metropolitana en la categoría de municipio con ciudades de 200 mil habitantes en las franjas fronterizas y en la zona costera, además San José del Cabo presenta una tasa de crecimiento poblacional de 5.03 % de 2010 a 2018 (Segob-SEDATU, 2018).	2010
Implan Saltillo	Capital de estado; ciudad de más de 500 mil habitantes; conjunto de dos o más municipios donde se localiza uno de 100 mil habitantes (Saltillo, Arteaga y Ramos Arizpe).	2016
Implan Ahome	Centro urbano de Los Mochis aproximadamente con 450 mil habitantes. Nota: Pudiera ser zona metropolitana si se considera que es zona costera con el puerto de Topolobampo en la categoría de municipio con ciudades de 200 mil habitantes en las franjas fronterizas y en la zona costera.	2013
Imeplan Guadalajara	Se conforma por ocho municipios, seis de los municipios centrales que forman una continuidad urbana: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, y dos municipios contiguos: Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán que mantienen una relación funcional con el área metropolitana de Guadalajara (AMG), aunque físicamente no está conurbado. El AMG concentra 5 millones 268 mil 642 habitantes.	Declaratoria de Congreso del Estado en 2009, ratificada en 2012

Fuente: Segob-Sedatu (2018); Demerutis (2018); Conapo (2015).

Se puede decir que los institutos iniciaron con grandes expectativas, e incluso, con muestras de júbilo, porque de esta manera se había institucionalizado el ingreso de actores ajenos al gobierno en la toma de decisiones que condujeran a una mejor

atención, entre otras cosas, de la prevención y mitigación de los impactos negativos sociales, económicos y ambientales, producto del acelerado crecimiento urbano y metropolitano en el país, y para contar al fin con una planeación efectiva, que tuviera impacto en la imagen y funcionalidad del gobierno. Con el paso del tiempo, algunos municipios han alcanzado cierto éxito y, otros tantos, dan muestra de fatiga en la relación intensa entre Estado y sociedad participantes, ya con grandes dificultades para operar eficientemente el proceso de planeación urbana y metropolitana conjunta.⁴⁰

Por tal motivo, la investigación plantea un análisis de la participación de esos nuevos actores y del cuerpo técnico profesional que incluye, a sus directores o directoras donde la mayoría ostenta un grado de calificación técnica amplia que tienen que combinar, en los hechos, con otro tipo de competencias relacionadas con la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza. De allí el dilema de encontrar servidores públicos capaces de actuar en diferentes pistas a la vez, ya sea como científicos, gestores, conciliadores, diplomáticos, entre otros campos.

Con base en ello, se diseñó un abordaje metodológico que significó profundizar en la labor y experiencia de estos cuerpos públicos. Para esto, se desarrolló una investigación documental y empírica. Se hizo una revisión bibliográfica amplia sobre el asunto de la urbanización, la planeación y la gobernanza urbana y metropolitana, entre otros temas que han sido útiles para tener un contexto robusto sobre el objeto de estudio y a su vez un modelo explicativo paralelo al trabajo empírico.

⁴⁰La Real Academia Española define planificación como «un plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria». Y define planeación como el «acto de planear» y a éste como «hacer planes y proyectos». A partir de esta definición se emplean ambos conceptos según aplique en el desarrollo del texto.

El instrumento de investigación utilizado fue la entrevista semiestructurada a actores clave. Este tipo de entrevistas tiene la ventaja que se puede dialogar ampliamente con los que tienen experiencias, por medio de una guía de preguntas sobre una temática específica, y que se pueden ampliar dependiendo de ese encuentro (Hernández-Sampieri, Fernández y Baptista, 2006).

Se hizo un mapa de actores clave y se realizaron 25 entrevistas de este tipo que se grabaron, se obtuvo su respectiva versión estenográfica, de las cuales, 17 corresponden a de institutos donde la gran mayoría son sus directores y, el resto, a actores relevantes pertenecientes a los consejos consultivos o deliberativos de los institutos, funcionarios públicos, académicos expertos y consultores, tal como se expone en el cuadro 2.

Cuadro 2. Actores entrevistados entre 2019 y 2020

<i>Identificador para el texto</i>	<i>Fecha de entrevista</i>	<i>Lugar</i>
Directivo de Instituto de Planeación 1	12 de febrero de 2020	León, Guanajuato
Académico 1	25 de octubre de 2019	Ciudad de México
Directivo de Instituto de Planeación 2	27 de enero de 2020	Ciudad Juárez, Chihuahua
Consejero de Instituto de Planeación 1	24 de abril de 2019	San José del Cabo, B.C.S.
Directivo de Instituto de Planeación 3	29 de abril de 2019	Ciudad de Chihuahua
Consejero de Instituto de Planeación 2	4 de abril de 2019	Cabo San Lucas, B.C.S.
Funcionario municipal 1	28 de noviembre de 2019	Nogales, Sonora
Directivo de Instituto de Planeación 4	27 de noviembre de 2019	Nogales, Sonora
Directivo de Instituto de Planeación 5	29 de noviembre de 2019	Los Mochis, Sinaloa
Directivo de Instituto de Planeación 6	11 de enero de 2019	San José del Cabo, B.C.S.
Directivo de Instituto de Planeación 7	5 de abril de 2019	Hermosillo, Sonora
Directivo de Instituto de Planeación 8	13 de marzo de 2019	Chihuahua, Chihuahua
Directivo de Instituto de Planeación 9	28 de febrero de 2020	Guadalajara, Jalisco

(continúa)

(continuación)

Académico 2	3 de marzo de 2020	Zapopan, Jalisco
Directivo de Instituto de Planeación 10	4 de marzo de 2020	Guadalajara, Jalisco
Directivo de Instituto de Planeación 11	6 de marzo de 2020	Guadalajara, Jalisco
Directivo de Instituto de Planeación 12	6 de marzo de 2020	Guadalajara, Jalisco
Miembro de organización de la sociedad civil 1	9 de mayo de 2019	San José del Cabo, B.C.S
Directivo de Instituto de Planeación 13	20 de mayo de 2019	Tijuana, B.C.
Directivo de gobierno municipal 1	24 de abril de 2019	San José del Cabo, B.C.S.
Directivo de Instituto de Planeación 14	16 de agosto de 2019	Chihuahua, Chihuahua
Consejero de Instituto de Planeación 3	2 de marzo de 2020	Guadalajara, Jalisco
Directivo de Instituto de Planeación 15	8 de junio de 2020	Guadalajara, Jalisco
Directivo de Instituto de Planeación 16	19 de junio de 2020	Ciudad Juárez, Chihuahua
Directivo de Instituto de Planeación 17	27 de mayo de 2019	Mexicali, B.C.

Fuente: Córdova y Romo, trabajo de campo, 2019-2020.

Para las entrevistas, se estableció una guía enfocada en el objeto de estudio, para dimensionar la relación que existe entre los funcionarios de los institutos de planeación con el resto de los actores, ya sean del ámbito gubernamental como no gubernamental. En esta dinámica, se trató de indagar sobre las formas y protocolos para incluir en el proceso de planeación y gestión del desarrollo urbano y territorial a los actores, y sobre los alcances de esa interacción en términos sociales.

En general, el guion de entrevista versa sobre las siguientes categorías analíticas: *a)* composición del equipo técnico de los institutos; *b)* composición de los consejos o juntas de gobierno; *c)* agenda de los institutos de planeación; *d)* perspectivas para el futuro. En este proceso, las experiencias compartidas de los directivos, miembros de los consejos y académicos, han sido fundamentales para entender las experiencias de estos institutos de planeación en contextos donde se busca la gobernanza urbana y

metropolitana. Este proceso, implicó tres años de trabajo continuo para introducirse en las entrañas de estos entes de planeación urbana y metropolitana. El guion de entrevista, permitió inducir un diálogo entre entrevistado y entrevistador, tomando y respetando la narrativa de los entrevistados con base en un contexto particular, así como afinar el diálogo sobre aspectos de interés de la investigación y ampliar la conversación tantas veces como fuese necesario, sin perder el objetivo de la investigación.

Por último, cabe aclarar una diferencia importante entre los institutos de planeación municipal y el metropolitana. Los primeros, están circunscritos al desarrollo urbano y territorial de un municipio y sus centros urbanos y, el segundo, circunscrito al desarrollo metropolitana, atendiendo a la vez varios municipios y sus centros urbanos, quedando abierta la puerta para agregar uno o varios municipios según sea el caso. Los dos tipos de institutos comparten la idea de trabajar siempre con otros actores ajenos al gobierno con base en organismos ciudadanizados, y al mismo tiempo, trabajar con altos estándares de profesionalismo reflejados en cuerpos técnicos altamente especializados en diversos campos, que abarcan las complejidades de las ciudades actuales.

Los capítulos siguientes, dan cuenta del análisis sobre una serie de hechos reales que fueron adaptados a un formato explicativo simple para dimensionar el problema de estudio, que incluye, el origen y evolución de los institutos de planeación, la observación del trabajo deliberativo que sucede en los consejos y juntas de gobierno, las maneras de operar internamente, y la forma en que los institutos sostienen una agenda complicada debido a los vaivenes del sistema político, la influencia de la globalización y un financiamiento incierto.

Origen y evolución de los institutos de planeación

En este capítulo se presenta el origen de los institutos de planeación, y se da cuenta de su evolución logrando identificar características particulares de los mismos, que permiten su análisis a través de seis generaciones de su desarrollo.

Origen

En la década de los noventa que es cuando surgen los primeros institutos de planeación, los gobiernos locales empiezan a cobrar preponderancia en la política mexicana por cuatro factores. Primero, la alternancia política en los gobiernos permitió que varios municipios y estados federados del país tuvieran un gobierno diferente a los gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (Espinoza, 2002). Segundo, nuevos movimientos sociales aparecen en las principales ciudades. Se manifiesta el interés por lo público de una ciudadanía ávida por participar en los asuntos públicos relacionados con sus necesidades básicas de infraestructura, vivienda y equipamiento, de allí que los procesos de autogestión y cogestión aparecen de manera cotidiana (Ramírez-Saiz, 1993; Bolos, 1995; Coloumb y Duhau, 1989). Tercero, el cambio institucional para la gestión urbana con la reforma al artículo 115 de la Constitución, donde los municipios tienen atribuciones para la gestión de los servicios públicos, el uso de suelo y los planes de desarrollo urbano (Azuela y Duhau, 1993). Cuarto, el nuevo enfoque de la gobernanza induce al cambio de prácticas e instrumentos, donde el Estado dirige en asociación y corresponsabilidad con otros actores (Aguilar, 2010).

De esta manera, los institutos de planeación de León y de Juárez creados en 1995, resumen de alguna manera el efecto de estos factores en la creación de los institutos de planeación. En ambos casos, la alternancia fue el motor principal para abrir desde

adentro de los ayuntamientos la posibilidad de crear organismos ciudadanos, es decir, instituciones que operaran en los términos que los paradigmas de la Nueva Gestión Pública (gerencial) y la gobernanza marcaban en ese tiempo. Aquí la voluntad de los alcaldes fue firme, en especial para buscar la eficacia, la eficiencia y la transparencia en sus administraciones, misma que fue acompañada por una ciudadanía deseosa de participar y un marco legal, que les exigía a los ayuntamientos atender servicios públicos antes reservados a la federación.

En el caso de León, el gobierno encabezado por Carlos Medina Plasencia (CMP) (1989-1991) tuvo como objetivo romper y superar la tradicional relación corporativa y clientelar, que existía entre el gobierno municipal y su población con base en una nueva forma de vinculación, basada en la participación de la ciudadanía en las tareas de gobierno (Valencia, 1995), esto sienta las bases para la creación de su instituto de planeación. Un académico y colaborador de CMP expone lo siguiente:

El lema de Carlos Medina Plasencia es: tanta sociedad como sea posible y sólo tanto gobierno como sea necesario y no más. O sea, los ciudadanos tienen que hacer muchísimas cosas y el gobierno tiene que apoyar esto. Generar condiciones para que los ciudadanos puedan desarrollarse [...] él introduce, que ese aprendizaje (la de organizaciones inteligentes), es de años previos, que no tiene que ver con un enfoque neoliberal como se le ha clasificado. Esto es como entiendes la problemática de la organización. (Académico 1, entrevista, 25 de octubre de 2019)

En el gobierno de CMP se aprecia una visión de lo público muy influenciada por la perspectiva empresarial, se trata de elevar permanentemente el nivel de vida donde el respeto a la dignidad de las personas y la administración honrada, eficiente y participativa, sea una constante y se describe de esta forma:

Se crea así una Dirección de Desarrollo Organizacional que tiene a cargo la tarea de planear los mecanismos para hacer

coherentes las acciones de cada una de las dependencias con las metas del ayuntamiento. De esta manera, se supone que el enfoque del Desarrollo Organizacional permite tanto la integración de los 2,900 empleados del municipio, en torno a los valores de la administración, como la eficiencia del trabajo a partir de la planeación estratégica de cada uno de los objetivos particulares propuestos. (Valencia, 1995, p. 81)

En el caso de Juárez, la llegada a la presidencia municipal del panista Francisco Barrio Terrazas (1983-1986) no significó un cambio profundo en la gestión pública como sí lo aplicó Carlos Medina Plascencia en León, pero sí intentó hacer un viraje a un sistema de gobierno más eficiente y eficaz para cumplir con las nuevas tareas de la Reforma Municipal de 1983. Un profesor e investigador de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, lo explica de esta manera:

Aunque se hicieron pocas modificaciones a la estructura municipal, los cambios realizados fueron estratégicos y pretendían asegurar dos objetivos: adaptar el aparato municipal para enfrentar y solucionar problemas de la comunidad y, afianzar una imagen de gobierno diferente y mejor de los que habían gozado los anteriores [...] la composición de su equipo de gobierno fue un factor decisivo que influyó en una estrategia administrativa. Al no contar con un equipo de trabajo forjado desde años atrás, con base en viejas alianzas de camarilla, como ocurría en el PRI, el alcalde se apoyó en miembros de la iniciativa privada, del PRI y de su propio partido siempre y cuando tuvieran experiencia de gobierno o de dirección de empresas privadas. (Padilla, 1995, p. 129)

Para un directivo del Implan León, el carácter de la población y la efervescencia política de la primera década de los años noventa, fue determinante para el surgimiento del instituto y lo señala así:

Recordar que, en el caso de León, el Ing. Carlos Medina Plascencia, había ganado la presidencia municipal, está documentado

el escenario del PAN que desde lo local lograron ganar una presidencia municipal y estos primeros presidentes eran emanados del sector empresarial como el Licenciado Eliseo Martínez Pérez que es el que crea el Implan. Empresarios que venían de una situación de reflexión, de mucha crítica, el lema de la ciudad “el trabajo todo lo vence”. La participación [ciudadana] que inicia en esta época es contundente. Les digo que los leoneses somos críticos, hay más de 33 consejos ciudadanos y participan activamente no sólo en la reflexión sino en la toma de decisiones. (Directivo de Instituto de Planeación 1, entrevista, 12 de febrero de 2020)

Este escenario, abrió la puerta para que nuevos actores se incorporaran a la tarea de gobernar y, que otros tantos, empujaran y participaran en el diseño e implementación de políticas públicas de largo plazo, para que ambas ciudades, hasta ese entonces en franco crecimiento poblacional e industrial, tuviera un sistema municipal de planeación robusto con instituciones garantes de ese propósito. La referencia en ese entonces, era el Instituto de Investigación y Planeación Urbana de Curitiba (IIPUC) en Brasil, cuya filosofía versa, entre otras cosas, sobre que la ciudad es el lugar donde las personas viven y construyen su historia (Fukuda, 2010), y sobre un modelo ambientalmente sostenible, al trabajar en favor de los espacios públicos verdes y el transporte eficiente (Vázquez, Cifuentes e Irazábal, 2005).

Para 1995, ambos municipios ya habían enviado a esa ciudad brasileña a un grupo de funcionarios que incluyó a los alcaldes. Al regresar al país, estaban convencidos de que ese era el modelo a seguir para aplicar cuanto antes en sus ciudades. En el caso de Juárez, el alcalde Francisco Villarreal Torres (gobierno de 1992 a 1995) apoyó decididamente la creación del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) con base en el modelo de Curitiba, un funcionario del instituto lo expone de esta forma:

Francisco Villarreal junto con el municipio de León piensan en buscar qué hacer y cómo controlar el crecimiento a mediano

y a largo plazo, y con este objetivo se hace una misión que va a Curitiba, y se toma como ejemplo lo que estaba sucediendo allá y entonces nacen juntos el instituto de León y el de Juárez. Legalmente se da primero el de León por cuestiones políticas el 6 de diciembre de 1994 y “nosotros” nos creamos el 10 de octubre de 1995 y de allí partimos a otros institutos. (Directivo de Instituto de Planeación 2, entrevista, 27 de enero de 2020)

Algo relevante de estos viajes a Curitiba, es que se combinaron con el inicio de la llamada Nueva Gestión Pública que proponía convertir a los gobiernos en entidades con mística empresarial y con el inicio del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.⁴¹ Estas condiciones en la política y en la economía, dieron las justificaciones necesarias para que tanto al gobierno como al resto de los actores urbanos, reconocieran que el modelo de libre comercio traería inversión extranjera y, con ello, la generación de empleos especialmente en las ciudades que seguirían incrementando su población.

Bajo este contexto, se debía consultar eficientemente a los ciudadanos sobre cualquier acción de gobierno y sobre el tipo de ciudad que quisieran habitar. Un acierto fue la creación de institutos locales capaces de observar los cambios que el país estaba sufriendo a raíz de la entrada a la globalización y las necesidades de la población en la ciudad. En la creación de ambos institutos, se adoptó en gran medida, el aspecto técnico y metodológico del IIPUC y se desarrolló una estrategia para incluir la participación

⁴¹Esto respondía al Consenso de Washington para países rescatados en su deuda con el Plan Brady, lo que obligó a hacer ajustes importantes en el gobierno mexicano (Guillén, 1994), esto es el inicio de la era neoliberal que se materializó en nuestro país con la firma del Tratado de Libre Comercio, y con ello, la integración definitiva al libre comercio global repercutiendo en una mayor concentración de la población en ciudades industriales con carácter exportador, como lo son los casos de León y Juárez en la actualidad.

ciudadana que no consideraba el IIPUC. Un funcionario del Implan León lo aclara así:

La diferencia entre los institutos de planeación mexicanos y los de Curitiba es que éste último no tiene un organismo ciudadano, es un organismo sólo técnico, lo que hemos hecho en León es que combinamos lo técnico con lo ciudadano. Aunque vinculados al ayuntamiento, somos un organismo paramunicipal, hacemos lo que se llama Planeación-Acción. Hacemos contacto con las dependencias, entonces es la diferencia con Curitiba. Después de tantos años, Curitiba tiene modelos exitosos en materia de transporte, etcétera, pero no tiene mecanismos eficientes donde la ciudadanía opine sobre lo qué se va hacer. (Directivo de Instituto de Planeación 1, entrevista, 12 de febrero de 2020)

Un directivo del IMIP Juárez menciona lo siguiente:

El máximo órgano de gobierno del instituto es el Consejo Deliberativo, desde sus inicios hasta la fecha. Funciona con los siguientes actores: un consejero de las instituciones de educación superior; un miembro del Consejo Coordinador Empresarial; un miembro del Consejo de Planeación (ciudadano), un miembro de los Clubes de Servicio; dos miembros del sector profesionista organizado (Colegio de Arquitectos, Colegio de Ingenieros Civiles, etcétera), tres miembros del H. Cuerpo de Regidores del Ayuntamiento; el director del IMIP y el Alcalde en funciones. (Directivo de Instituto de Planeación 2, entrevista, 27 de enero de 2020)

A la postre, esta conformación por sectores que sigue operando es cuestionable y suscita dudas sobre el trabajo deliberativo y la representación que debiera tener de toda la sociedad. Ramírez y Arzaluz exponen esta situación de la siguiente forma:

Se observa poca variación en la composición del Consejo Deliberativo, que, si bien es una forma de ciudadanizar al IMIP, se nota la ausencia de actores sociales fuertes, como son los

grupos organizados y asociaciones civiles que llevan años trabajando en temas urbanos y nunca han sido llamados a formar parte del IMIP, por lo cual es cuestionable la conformación de este Consejo, pues éste representa, como primera instancia, una red de colaboración entre diferentes actores con el IMIP. (Ramírez y Arzaluz, 2019, p. 299)

En suma, podemos afirmar que la creación de estos dos institutos y los otros que siguieron en esa época, respondieron a un clima de apertura gubernamental empujados por factores externos para prepararse para un cambio profundo en la urbanización en el país. Las ciudades de León y Ciudad Juárez, han sufrido grandes transformaciones que han puesto a prueba a dichos institutos, por lo tanto, han evolucionado para permanecer como entes que buscan garantizar, hasta cierto punto, que exista un freno a inercias políticas totalitarias y a la voracidad de especuladores inmobiliarios en el territorio. Esta tarea se ve reforzada por el componente ciudadano, que al estar involucrado en los órganos consultivos y de dirección de estas instituciones, participa activamente en las tareas de legitimar la planeación urbana y territorial que los institutos desarrollan. En el siguiente apartado se revisa la evolución de los institutos de planeación y la incorporación del componente ciudadano.

Evolución de los institutos de planeación

En el análisis de la evolución de los institutos de planeación en relación con la gobernanza urbana, se observan diferencias importantes en cada caso, encontrando nuevas modalidades de gestión comparada con el resto de la administración pública local. Lo cierto es que estos institutos se posicionan como entes contrastantes en la administración pública municipal, en el sentido de que responden al llamado de nuevos actores ajenos al gobierno y al mismo tiempo, marcan un rumbo objetivo y de largo plazo a todas las dependencias municipales y, en algunos casos, a dependencias del orden estatal y/o federal.

El carácter técnico y el esfuerzo por convocar a actores al proceso de planeación es lo que distingue en general a estos institutos,⁴² sin embargo, hay un planteamiento sumamente relevante que se podría poner como referencia para observar las diferencias y evolución de estos institutos.

Gadsden,⁴³ propone cinco generaciones de institutos de planeación municipal, a saber: «a) primera generación, como el modelo de Curitiba; b) segunda generación, modelo Curitiba más participación ciudadana; c) tercera generación, desarrollo integral; d) cuarta generación, planeación más investigación científica y; e) quinta generación, evaluación y seguimiento ciudadano» (Académico 1, entrevista, 25 de octubre de 2019).

A esta clasificación agregamos como parte de los resultados de nuestra investigación, una sexta generación, los institutos metropolitanos que tratan de incorporar la gobernanza metropolitana y que involucran más de un municipio.

Los institutos de primera generación

Estos institutos adquieren y pretenden impulsar un modelo de planeación como el de la ciudad de Curitiba, Brasil, el cual impone un carácter de sustentabilidad ambiental que se caracteriza por: a) un manejo adecuado de los residuos sólidos urbanos, cerca del 90 por ciento de la basura se recicla en esta ciudad; b) un proyecto de movilidad tipo *metrobus*, con rutas estratégicamente diseñadas que enlaza la cuestión laboral y, al mismo tiempo, invita a los usuarios a estar en contacto con su ciudad para comprenderla y

⁴²Sergio Peña señala que los institutos no son la solución a todos los problemas urbanos mediante la aplicación de sólo conocimientos técnicos, sino que son un actor relevante que facilita e informa el proceso de planificación (Peña, 2012, p. 439).

⁴³Presidente de la Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables, desarrollador de la ISO 18091 (estándar internacional que evalúa la gestión municipal incluyendo los ODS-ONU) y profesor de IIS-UNAM.

disfrutarla; c) un predominio de áreas verdes, muy por encima de los que marcan las normas internacionales y nacionales de muchos países.

En este sentido, estarían la gran mayoría de los once institutos estudiados, los cuales siguen esforzándose en intentar planificar las ciudades considerando el desarrollo económico, la equidad social y la sustentabilidad ambiental. Desafortunadamente, todos los institutos en cuestión han batallado para conseguir estos objetivos. En los centros urbanos y metropolitanos donde están localizados estos institutos, prevalece el interés económico sobre el político, social y ambiental. Hay ciudades como Los Cabos donde no se ha respetado ni entendido el papel del Implan. Un consejero del Consejo Consultivo (CC) del instituto expone esta situación de la siguiente forma:

El desarrollo urbano está divorciado del desarrollo económico, ha prevalecido el interés de los inversionistas de manera egoísta. Por ejemplo, en el PDU (Programa de Desarrollo Urbano) de 1998 había cláusulas simples, como que cada desarrollador se hiciera cargo de invertir en el tratamiento de las aguas negras. Cuando se quiso llevar esto a la práctica ninguno quiso colaborar. Todo para la inversión privada y muy poco para el desarrollo urbano y social. Un cuarto de hotel te genera recursos para [mantener a] 20 personas que, sin embargo, viven en la ciudad y que viven mal en las orillas de arroyos y en condiciones precarias. (Consejero de Instituto de Planeación 1, entrevista, 24 de abril de 2019)

Otro ejemplo, es la mala planeación de la vivienda y donde los institutos poco han podido avanzar, precisamente porque prevalecen fuerzas visibles e invisibles que se imponen a los planes de desarrollo urbano y planes de ordenamiento territorial. El paso de un modelo de autoconstrucción a un modelo de desarrollo habitacional en serie rompe con dinámicas comunitarias y familiares y se convierte en un problema que ha afectado la sustentabilidad ambiental, especialmente por la expansión

urbana que esto ha provocado en la mayoría de las ciudades del país. Un expresidente de la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación expone al respecto lo siguiente:

En el estudio que hizo Coneval el año pasado, se habla de cinco millones de viviendas deshabitadas en todo el país, que es un fenómeno que impacta a todos los centros de población. Se fue dejando el concepto de autoconstrucción, que en México prevaleció toda la vida y en donde el 90 por ciento de las viviendas estaban diseñadas bajo el modelo de autoconstrucción. De pronto, aparece este modelo de desarrollo habitacional en serie, que se fue haciendo por las inmobiliarias y por los desarrolladores, y se empezó a perder esa posibilidad de ir formando comunidades. (Directivo de Instituto de Planeación 3, entrevista, 29 de abril de 2019)

Como se ha podido señalar, los institutos de primera generación mantienen una aspiración de convertir a sus ciudades en urbes sustentables en términos sociales, económicos y ambientales, pero han enfrentado serias dificultades para atender su mandato. No obstante, a estas dificultades, los institutos han sabido posicionar grandes objetivos del orden urbano, social, económico y ambiental, por medio del sistema de planeación local. Así se tienen algunos avances en materia de densificación, mejoramiento de espacios públicos e involucramiento ciudadano. En el caso de la densificación urbana, se han establecido en los PDU límites al crecimiento, para favorecer la ocupación de lotes baldíos en áreas netamente urbanizadas; en materia de espacio público, se ha logrado la rehabilitación de centros históricos (*old towns*) y el aprovechamiento de elementos naturales como ríos, arroyos y lagos. En materia de participación e involucramiento ciudadano, se ha logrado en la mayoría de los casos, el reconocimiento de diversos actores gubernamentales y no gubernamentales, por lo que se ha creado una cierta cultura política urbana y/o metropolitana. Esto último, fundamental para entrar a los institutos de segunda generación.

Institutos de segunda generación

Estos institutos combinan eficientemente su propuesta técnica con la propuesta que pueda hacer la ciudadanía y diversos actores que generan la ciudad. Los institutos de ciudades grandes que iniciaron en México como los casos de León (1994), Ciudad Juárez (1995) y, Aguascalientes (1999), adquirieron relevancia inmediata por convocar a diversos actores interesados en el desarrollo urbano, a formar parte de su estructura directiva, ya sea en la junta de gobierno y/o en los diversos consejos o comités. Se podría decir que todos los institutos estudiados se encuentran ciudadanizados.

Aunque todos los institutos estudiados cuentan con un órgano reglamentado donde participan actores ajenos al gobierno y sus redes de interacción, hay resistencia de las mismas dependencias municipales para abrirse a la participación ciudadana, ya que «apenas se está despertando conciencia de la planeación participativa» (Reyes y Castaños, 2015, p. 48). Algunos actores cercanos al desarrollo urbano y el ordenamiento territorial señalan que el proceso de planeación participativa que proponen los institutos se ha interiorizado lentamente en el resto de las instituciones locales y organismos, gremiales, educativos, empresariales y civiles.

Un miembro del Consejo Consultivo del Implan y exdirector de planeación urbana del municipio de Los Cabos (2005-2007) menciona al respecto lo siguiente:

Al estar jugando un papel en el Colegio de Arquitectos, nos dimos cuenta que hacía falta información del Implan hacia el exterior y se tenía la idea de que el Implan sólo planeaba, pero no ejecutaba ningún plan, tal vez hayan sido las situaciones políticas que han ido en contra del desarrollo urbano (Consejero de Instituto de Planeación 2, entrevista, 4 de abril de 2019)

Para la dirección de planeación y desarrollo urbano del municipio de Nogales, Sonora, la planeación local inició con la

creación del IMIP en el año 2009, y señala que antes hubo un crecimiento anárquico, donde cada uno de los actores sociales hizo lo que quiso, y señala además que la coordinación entre la dirección de planeación y el IMIP no ha sido la que se necesita para ser eficiente, lo cual indica la importancia de los organismos ciudadanizados y lo expone en los siguientes términos:

Sin un Consejo Consultivo operando es complicado discutir y tener actualizado todo y con ello tener proyectos listos. Por lo que veo, el IMIP está en otra dimensión, no veo el consenso, la participación, coordinación entre actores, yo creo que hay un desfase por lo que veo ahora. (Funcionario municipal 1, entrevista, 28 de noviembre de 2019)

Por su parte, un directivo del IMIP Nogales señala al respecto:

Dentro de la administración municipal, todavía no se entiende a cabalidad el papel del instituto y consejo consultivo. En este caso, los consejeros sí están interesados en participar, pero dependen del liderazgo y el interés que tenga el presidente municipal para convocarlos. (Directivo de Instituto de Planeación 4, entrevista, 27 de noviembre de 2019)

En otros casos, se ha incorporado eficientemente la participación ciudadana como en el caso de León, Ahome y Juárez. En el caso de León, «sigue prevaleciendo un Consejo Directivo donde participan 14 actores no gubernamentales, teniendo convocatorias donde han aplicado hasta 200 aspirantes con la intención de pertenecer al Consejo, mismos que son seleccionados por el Ayuntamiento» (Directivo de Instituto de Planeación 1, entrevista, 12 de febrero de 2020). En el caso de Ahome, «se aprovecha intensamente al Consejo Consultivo de composición mixta de actores no gubernamentales y sus comisiones técnicas para incidir en la generación de políticas públicas urbanas» (Directivo de Instituto de Planeación 5, 29 de noviembre de 2019).

En el caso del IMIP Juárez, la experiencia ha sido diversa en términos de participación ciudadana:

Inicia desde el Consejo Deliberativo y se extiende por medio de un trabajo de acercamiento y vínculos con diferentes comunidades locales, foros, seminarios, documentos como la radiografía de la ciudad que se presenta anualmente, las presentaciones de libros, las publicaciones de libros propios, la biblioteca especializada con servicio diario, la venta de materiales geográficos, y recientemente, la maestría en planeación. (Directivo de Instituto de Planeación 2, entrevista, 27 de enero de 2020)

Institutos de tercera generación

Los institutos de tercera generación, promueven el desarrollo integral, no sólo participan los técnicos en la definición de los planes y proyectos que genera el instituto, sino directamente los actores sociales del desarrollo urbano y territorial confiados en que serán considerados. Se toma en cuenta el género, las discapacidades, los que tienen necesidades específicas, los que están marginados social y físicamente, entre otros.

De los institutos estudiados, el de Ahome, Chihuahua, Hermosillo y Los Cabos han avanzado en lo que se conoce también como Derecho a la Ciudad. Lo que se observa, es una evolución desde la perspectiva arquitectónica ingenieril muy racional, con una combinación de perspectivas, donde prevalece la sensibilización y empatía hacia temas de gran importancia, como el derecho a movilizarse de manera segura y el diseño de espacios públicos demandados por la población o que pueden contribuir a mejorar su salud, su cultura, su interacción e identificación social y proyectos que faciliten la vinculación entre gobierno y sociedad por medios electrónicos o e-gobierno.

En cuanto al derecho de movilizarse, llama la atención la mecánica de decisión que tiene el Implan de Ahome por sacar adelante un proyecto relacionado con la movilidad peatonal que pocas veces se atiende, al menos, en ciudades medianas. Con relativamente pocos recursos económicos se valora a un gran

segmento de la población, algo así como el 50 por ciento de los habitantes. Un funcionario del Implan Ahome expone este avance de esta forma:

Generamos un proyecto de 38 a 40 cruceros con semáforo peatonal [...] generamos dignificar el cruce para las personas con dispositivos táctiles, auditivos, etcétera. Esto costó cuatro millones de pesos. Pero se debe considerar que hay un problema de drenaje sanitario colapsado que también cuesta mucho, pero hay un riesgo importante de la población que hay que atender y considerar. Por ejemplo, Sinaloa ocupa el tercer lugar nacional en atropellamientos, además más del 50 por ciento de la población son peatones. Es más, hay más muertes por atropellamiento que por hechos violentos. Es la principal causa de muerte en personas en edad escolar. Para eso no ocupas 50 millones de pesos, desde la perspectiva profesional, el objetivo de un Implan es tener un espacio de vida donde generes un planteamiento de modelo, un esquema de acceso a la ciudad. (Directivo de Instituto de Planeación 5, entrevista, 29 de noviembre de 2019)

Sobre el diseño de espacios públicos, «se ha avanzado en el proyecto de movilidad no motorizada con una ciclovía bien trazada, lo que lleva a un uso cotidiano por trabajadores y turistas por la zona hotelera y el centro histórico de San José del Cabo» (Directivo de Instituto de Planeación 6, entrevista, 11 de enero de 2019). En el Implan de Hermosillo se le da un lugar preponderante al espacio público desde que aparece el instituto. De esta manera, se cuentan con varios proyectos relevantes como el del Vado del Río, el Centro Histórico y el de Hermosillo a Escala Humana con la metodología de Ciudades Emergentes y Sustentables (este proyecto apoyado por el BID, el Banco de Desarrollo de América del Norte y El Colegio de la Frontera Norte). Sobre este punto, un directivo expone lo siguiente:

De acuerdo a la nueva Ley [LGAHOTDU de 2016] se pide que el gobierno sea más proactivo en materia del espacio público y

menos en la parte del espacio privado. Se estaba más vinculado con regir el espacio privado, y el espacio público se estaba dejando sin una regulación adecuada, sin tomar nosotros un control de planeación y programación a futuro. (Directivo de Instituto de Planeación 7, entrevista, 5 de abril de 2019)

En relación al e-gobierno, el Implan Chihuahua ha entrado en una fase de enlazar a la población con el gobierno en algo que se conoce como *Front Office* (de frente al público), y que ha dado como resultado una mayor eficiencia en trámites y mayor transparencia, que puede traducirse eventualmente en una menor incidencia de actos de corrupción. Un directivo del instituto, plantea lo siguiente:

Se está trabajando con el proyecto Chihuahua Móvil, con información de predial, usos de suelo, cuentas de agua con la Junta Municipal de Agua y Saneamiento (JMAS), para ello se firmó un convenio con JMAS. Hay que apostar a lo digital. Estamos diseñando una sala para escuchar la voz de la ciudadanía y así, quien quiera opinar que lo haga. Por ejemplo, en la construcción del plan de la ciudad, en los recibos del agua, les llegará información del avance del Plan [de Desarrollo Urbano]. Quedan atrás aquellos métodos de visitas a colonias. (Directivo de Instituto de Planeación 8, entrevista, 13 de marzo de 2019)

Institutos de cuarta generación

Estos se refieren a aquellos institutos municipales que han implementado con éxito la investigación científica de manera explícita y académica al desarrollo urbano y territorial. Esto tiene un componente intelectual y moral para trabajar con éxito planes y proyectos. Sobre este punto, varios institutos han avanzado de manera incipiente, la mayoría de ellos contratan a centros de investigación, universidades y consultores privados para realizar investigaciones en torno a proyectos y planes específicos. Otra vertiente, es la de consumir investigaciones realizadas o en proceso para enriquecer sus planes y proyectos. Los que más han desarrollado procesos

de investigación son los institutos de: Juárez, Chihuahua, León, Aguascalientes y Tijuana. Todos han realizado investigaciones de ciertos temas como movilidad, pobreza, espacio público, pero siempre acompañados de investigadores de instituciones académicas del sector público y privado.

En el caso del IMIP Juárez, podemos citar el caso del proyecto Zonificación del Ordenamiento Ecológico del Territorio encabezado por El Colegio de la Frontera Norte y el IMIP durante los años 2008-2009, proyecto que generó gran cantidad de datos y fue la base para el decreto del Gobierno del Estado del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del municipio de Juárez, Chihuahua, el 22 de agosto de 2015. De igual manera las bases de datos y mapas obtenidos durante la realización de este programa fueron un insumo valioso para la actualización del Plan de Desarrollo Urbano Sostenible 2016. En el caso del Implan de Chihuahua, se cuentan varios proyectos con la Universidad Autónoma de Chihuahua y con El Colegio de la Frontera Norte, entre otros, el Estudio el Espacio Urbano que abarcó el análisis de la densificación y la vivienda y que fue la base para el Programa de Desarrollo Urbano 2040 en su tercera actualización en el año 2009.

Institutos de quinta generación

Los de quinta generación, son los que evalúan el desempeño de la administración pública municipal y dan seguimiento para la mejora continua. Este proceso lo hacen acompañados de una ciudadanía organizada y vigilante. Aquí «no hay manera de darle a un instituto la competencia de auditoría que ya tiene asignada la contraloría municipal sin entrar en conflicto» (Académico 1, entrevista el 25 de octubre de 2019). Lo que sí es posible, sostiene este investigador, es que los institutos sean receptores de ciudadanía y así compaginar lo que dice y lo que hace la estructura municipal con organismos ciudadanos autónomos como pueden ser los Observatorios Ciudadanos Integrales (OCI).

Los OCI, aplican la norma ISO-1801 para evaluar el desempeño con base en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ONU-ODS).

De los estudiados, el Implan de Aguascalientes es el que más ha avanzado en evaluar a la administración local con base en la Agencia Municipal de Evaluación⁴⁴ y la Agencia Municipal de Programación Presupuestal.⁴⁵ Le sigue el Implan Los Cabos, el cual en los últimos años ha forjado una comunicación muy estrecha con el OCI de Los Cabos, ya que es el responsable de elaborar el Plan Municipal de Desarrollo y de dar cuentas de la implementación del mismo por todas las dependencias. Esto lo ha hecho, pero sin una estructura formal institucional que lo respalde como en el caso de Aguascalientes. El argumento en el seno del Consejo Consultivo de Planeación y visto en la septuagésima sesión ordinaria del 15 de enero de 2019 es el siguiente:

Es un tema muy trascendental que se siga haciendo en el Implan porque permite realmente que el marco de planeación en lo que se viene trabajando siga quedando como parte no nada más de la planeación territorial, sino de la planeación integral en términos de lo que implica un Plan de Desarrollo Municipal, por lo que al instituto le ha tocado facilitar el proceso, aunque al final es un trabajo de todas las dependencias, más lo que los ciudadanos participan para poder enriquecer este instrumento. (Implan Los Cabos, 2019, p. 1)

⁴⁴Es la Agencia responsable de liderar el Sistema Municipal de Gestión basada en Resultados que tiene como propósito instrumentar las herramientas para la evaluación del desempeño del Plan de Desarrollo Municipal y demás programas derivados de éste (Implan Aguascalientes, 2020).

⁴⁵La Agencia de Programación Presupuestal tiene como propósito orientar el Gasto Público hacia los objetivos, metas y estrategias contenidos en los planes de desarrollo y los programas que de estos derivan, garantizando con ello el uso eficiente de los recursos públicos en cada uno de los Programas Presupuestarios que desarrollen los Ejecutores de Gasto (Implan Aguascalientes, 2020).

Un expresidente de la AMIMP y Director del Implan Aguascalientes (2015-2020), es un firme promotor de que los institutos municipales estén integrados al gobierno municipal como ejes fundamentales de la gestión eficaz, eficiente y transparente de los municipios y no aislados y, que para sostener esto, se deben romper paradigmas en la gestión pública local y lo argumenta de la siguiente manera:

Sí, de hecho, sería muy recomendable que el papel del Implan no sea como un organismo público descentralizado que se dedique de manera exclusiva o aislado, me refiero desconectado de las decisiones que tiene que ver con el municipio, porque luego yo noto aquí con mucho celo que el consejo directivo dice no distraigan al Implan. El Implan solamente está haciendo análisis y consulta del territorio y no le carguen más cosas para que no se distraiga. Pero el hacer otras cosas como la programación presupuestal, la evaluación del desempeño, la generación de sistemas de información geográfica y estadística, el hacer los procesos de consulta, los programas y mucho de los temas. Por ejemplo, el año pasado hicimos la consulta para un reglamento de movilidad de la ciudad, nosotros coordinamos la consulta, hicimos foros, hicimos un portal, hicimos kioscos, hicimos mesas de especialistas y eso ha prestigiado mucho al Implan. (Directivo de Instituto de Planeación 3, entrevista, 29 de abril de 2019)

Institutos de sexta generación

Se refiere a aquellos que se les ha asignado la tarea de considerar el estado de gobernanza metropolitana. De esta manera, en esta categoría pueden haber algunos de los estudiados cuando trabajan de manera cotidiana lo metropolitano o intermunicipal. Si bien son varios los institutos designados como metropolitanos, en esta ocasión se concentra la atención en el Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan), el cual es de reciente creación, pero sostenemos que adopta una serie de mecanismos legales e institucionales para emprender un

camino nuevo, por el rumbo de la complejidad de las relaciones e interacciones de carácter metropolitano, que como hemos visto, significa aventurarse por los gobiernos municipales, estatal, federal y de alguna manera, lidiar con las presiones que impone la dinámica de mercado global. Una revisión a un instituto de esta naturaleza permite observar las diferencias con los institutos municipales de planeación, pero en especial, marca la pauta para que, en cierto momento, aquellos de orden municipal que se ubiquen en un contexto metropolitano, puedan avanzar por el camino de la gobernanza metropolitana.

El Instituto Metropolitano de Planeación

El Imeplan es un organismo público descentralizado intermunicipal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones. Promueve la gestión metropolitana eficaz a través de la evaluación en la provisión de los servicios públicos y funciones municipales en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), y en su caso el análisis y recomendaciones para su convergencia. Constituye una pieza clave en la implementación del proceso de planeación descentralizado y de largo plazo, con autonomía técnica, desde una perspectiva integral; con énfasis en la planeación para el desarrollo y el ordenamiento territorial, el manejo de riesgos y la sistematización de la información metropolitana. Su constitución como instancia técnica autónoma tiene por objeto reforzar la gestión de proyectos estratégicos y recursos económicos para mejorar la provisión de los servicios públicos a escala metropolitana (Imeplan Guadalajara, 2020).

La evolución del Imeplan tiene que ver con un proceso avanzado de gobernanza donde actores públicos y privados interactúan constantemente para deliberar sobre el desarrollo urbano y metropolitano. No obstante, debemos ubicar bien el proceso de gestión y planeación urbana que se ha realizado y que constituye un bagaje histórico que explica el porqué de la

necesidad de contar con un instituto de características únicas y que se ofrece como una alternativa a considerar en otros centros metropolitanos del país.

Se interpreta que hay cuatro períodos en la gestión y planeación de Guadalajara y su área metropolitana. Estos períodos son, de manera general: de coordinación local que va de 1940 a 1970, de centralización Estatal que va de 1970 a 1994, el de Estado dividido que va de 1995 a 2008 (López Moreno, citado en De la Torre, 2006), y el de Estado en gobernanza metropolitana que inicia en 2009 y se mantiene hasta la fecha.

En el primer período, hay una colaboración estrecha entre la iniciativa privada que dio como resultado políticas urbanas coordinadas por distintos organismos locales. En el segundo período, se establece la práctica de la planeación central para atender la urbanización acelerada de la ciudad de Guadalajara, con asuntos de conurbación entre varios municipios. En el tercer período, existe un Estado que comparte la planeación entre sus tres niveles de gobierno y otros actores, dejando que dominen las políticas de mercado, dando como resultado, muchos planes de desarrollo urbano en el ámbito local que tienen que ser actualizados constantemente dadas las necesidades del capital (De la Torre, 2006). En el cuarto período, el Estado busca regular de nuevo el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial por medio de la gobernanza urbana, un punto equilibrado entre el mercado, el Estado y la sociedad civil valiéndose de nuevos instrumentos legales e institucionales.⁴⁶

⁴⁶El 1 de enero de 2009 entra en vigor el Código Urbano del Estado de Jalisco, el 4 de febrero de 2011 entra en vigor la Ley de Coordinación Metropolitana y el 18 de febrero de 2014, se publica el Estatuto Orgánico del Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara.

Época dorada

Al primer período, se le conoce como la *época dorada* de la planeación en el área de Guadalajara, con las llamadas Juntas de Planeación y Urbanización, Juntas de Colaboración Intermunicipal y Consejo de Colaboración Municipal; estas entidades contaban con la participación de actores sociales diversos de manera permanente. Como resultado de estos encuentros y con una gestión participativa, en los años sesenta, se crea el anillo periférico y se da la primera conurbación con los municipios de Tlaquepaque, Zapopan y Guadalajara.⁴⁷

En el ámbito político, hay una sociedad menos compleja que la actual y un régimen de sistema de partido hegemónico imperante en todo el país (Arellano, 2014), por lo que la planeación urbana se daba por medio de planes reguladores creados en el ámbito local con una intervención discreta de la federación. De la Torre señala que hubo tres planes reguladores, el de 1940, 1950 y 1960, sobre éste último señala lo siguiente:

El Plan Regulador de 1960 estableció una zonificación que marcaba la zona industrial al sur de la ciudad con su respectiva vivienda para la clase obrera, los sectores residenciales de lujo al poniente y la vivienda popular al oriente. En cada zona se señalaban unos criterios para el suministro de servicios y equipamiento, dependiendo del sector se establecían distintos criterios de diseño. (De la Torre, 2006, p. 149)

Este período tal como se describe, pierde su encanto al aumentar la presión demográfica, en gran medida por la industrialización de la zona. La urbanización no planeada en tierras ejidales aparece y obstruye el proceso de ordenamiento que se tenía. Tal crecimiento irregular representó cerca del 60 por ciento de la expansión urbana y desplazó la oferta formal lo que trajo

⁴⁷Daniel Robles Torres, entrevista por Gustavo Córdova Bojórquez, El Colegio de la Frontera Norte, Zapopan, Jalisco el 3 de marzo de 2020.

consigo el desarrollo de la periferia y el inicio del fenómeno metropolitano de Guadalajara (Núñez, 2007), y ello dio aliento a que el Estado interviniera con fuerza para tratar de controlar la expansión desordenada y que estaba provocando un fenómeno de corte metropolitano. Para 1971 se creó el Esquema Director 71 y el Plan General Urbano con la intención de regular este crecimiento allende de Guadalajara (Núñez, 2007).

La intervención Estatal

En el segundo período, la perspectiva de la planeación cambia para dar lugar a una mayor intervención estatal por medio de un ordenamiento legal de carácter general y de aplicación en todo el territorio nacional: Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, la cual dio pie a la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco en 1977. Con base en estas disposiciones legales, se promulgan el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, el Plan General Urbano y los planes municipales de desarrollo urbano.

Estos planes consideraron la participación de actores ajenos al gobierno, pero en grado discreto. En la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco, se señala a un Consejo Técnico, que en sus artículos 6 y 7, le da facultades al ejecutivo estatal para planear, ordenar y regular las zonas conurbadas que afecten a dos o más municipios, coordinando las acciones intermunicipales (Demerutis, 2018). La planeación central, disponía de estrategias concretas para la metrópoli, como el Programa de Planeación Urbana de la Zona Conurbada de Guadalajara de 1982 que, en su momento, contemplaba los municipios de Tonalá, Tlaquepaque, Guadalajara y Zapopan, y no era capaz de desarrollar y ordenar el área metropolitana en los mejores términos. Para el Director del Imeplan, «los últimos 35 años se ha asistido a la presencia de un crecimiento disperso, desordenado, desigual y desconectado de la metrópoli, alcanzando una superficie que abarca a nueve municipios para 2020» (Directivo de Instituto de Planeación 9, entrevista, 28 de febrero de 2020).

Para 1989 se instala el Consejo Metropolitano de Guadalajara, en ese entonces conformado por el gobernador del estado como presidente, los alcaldes de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá para administrar el Fondo Metropolitano como mecanismo de participación financiera tripartita entre gobiernos municipales, el gobierno estatal y el gobierno federal (Torres-Verdín, 2019).⁴⁸

En esta época se crearon dos instituciones de gran relevancia y con apoyo del Consejo Metropolitano: el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) se crea en 1978 (Flores, 2016)⁴⁹, y el Sistema de Transporte de la Zona Metropolitana (Sistecozome) se crea en 1976 (Arellano, 2018),⁵⁰ ambos

⁴⁸Dependencias estatales que estaban en el CMG: Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Vialidad y Transporte, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, Secretaría de Fomento Turístico, Secretaría de Salud y Bienestar, Secretaría de Educación y Cultura, Procuraduría General de Justicia, Comisión Estatal de Ecología, Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado; dependencias federales: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de la Reforma Agraria y la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (Torres-Verdín, 2019).

⁴⁹El SIAPA ha sido una institución que a pesar de los problemas se ha mantenido firme hasta la fecha teniendo las siguientes características: «El Sistema Intermunicipal para el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado fue creado en 1978 para la Zona Conurbada de Guadalajara. En la actualidad atiende a más un millón cien mil cuentas de servicio. Aproximadamente, 86 por ciento de éstas son domésticas; otro 8 por ciento son comerciales, 5 por ciento son lotes baldíos, y el resto se reparte entre gobierno e industriales. La población servida se calcula en más de cuatro millones, para los cuales el SIAPA cuenta con fuentes para producir unos 10 metros cúbicos por segundo (m^3/s); entre 5.5 y 6, desde el lago de Chapala; uno, desde la presa Elías Chávez y otros tres, desde aprovechamientos subterráneos y manantiales. Es una narrativa común entre las instancias de gobierno (desde el SIAPA mismo hasta los niveles estatal y federal) que hay que ampliar a corto plazo la capacidad de producción en al menos otros 3 m^3/s . Y es por ello que se está gestionando la presa El Zapotillo» (Flores, 2016, p. 224).

⁵⁰Arellano expone el inicio del Sistecozome de la siguiente manera: «En 1976,

a cargo del gobierno del estado (Académico 2, entrevista, 3 de marzo de 2020). El primer organismo, deja de estar bajo la tutela del gobierno estatal en febrero de 2002 quedando a cargo de una asociación de cuatro municipios: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá. El segundo organismo deja de funcionar por instrucciones del gobernador en enero de 2017 por ineficiencias detectadas en términos financieros (Arellano, 2018).⁵¹

Postulados neoliberales

El tercer período, se caracteriza por la aplicación de postulados neoliberales que llevan a poner en el centro de la gestión urbana al mercado. De esta manera, los empresarios del sector inmobiliario, de la construcción, de la industria de la transformación y otros relacionados pasa a ser actores preponderantes. Para ello, era necesario contar con nuevos ordenamientos legales que facilitaran la intervención privada y así alcanzar niveles de crecimiento económico y de competitividad suficientes para figurar en el mercado internacional. La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco en 1993 (LDUEJ, Decreto 15097), sustituye a la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco y define una nueva forma de planeación encaminada a este propósito.

Para Lara (2020), se deja una tradición de 70 años en materia de legislación urbana e instrumentos de planeación urbanística que se distinguía en el ámbito nacional. La nueva ley, establece

se terminó la Calzada del Federalismo como primer tramo de lo que sería el eje Norte-Sur. Su construcción consideró la creación de un túnel en el que se pudiera introducir un metro similar al de la Ciudad de México. En un primer momento, terminado el túnel, operaron trolebuses bajo la administración del primer organismo público descentralizado denominado Sistema del Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana de Guadalajara» (Arellano, 2018, p. 16).

⁵¹El Sistecozome contó en sus últimos años de funcionamiento con «110 rutas y 2,539 unidades de pasajeros, la mayoría operando bajo la figura del servicio subrogado» (Arellano, 2018, p. 22).

una serie de lineamientos que favorece un tipo de planeación apegada a los principios de la Nueva Gestión Pública donde actores públicos y privados se aseguran que las administraciones de gobierno sean del tipo gerencial dotadas de elementos para la eficiencia, eficacia y transparencia.

Con esta ley, también se establece un mecanismo de coordinación entre el gobierno del estado y el municipio para regular los asentamientos humanos.⁵² De hecho, esta legislación da entrada formal y definitiva, ante la resistencia de los gobiernos de los estados, para que los municipios apliquen un esquema de planeación dentro de su jurisdicción. Esto representó, sin duda, un nuevo reto a los municipios. Demerutis expone esta situación de la siguiente manera:

Mientras que esto fue un ejemplo de delegación de un poder previamente otorgado por la LGAH para el gobierno municipal, la fragmentada toma de decisiones en los usos de suelo se convirtió en un problema de planeación. Los gobiernos municipales tenían derecho de planear y zonificar siempre y cuando el contenido de sus planes haya sido consistente con las orientaciones establecidas en los planes estatales dejaron su responsabilidad como planificadores regionales, dejando toda la carga a los municipios. (Demerutis, 2018, p. 135)

También hay que resaltar que gracias a este cambio legal, se crea la Procuraduría de Desarrollo Urbano (Prodeur), un organismo

⁵²El artículo 4 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco de 1993, menciona en varias fracciones que deberá haber entendimiento entre el gobierno del estado y los municipios para ordenar y regular los asentamientos humanos. Ahora el municipio toma un papel preponderante en la toma de decisiones del desarrollo urbano al quedar bajo su autorización: Formular, aprobar, administrar, ejecutar, evaluar y revisar el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, los planes de desarrollo urbano de centros de población y los planes parciales de urbanización que de ellos se deriven Artículo 12, Fracción 1, del Gobierno del Estado de Jalisco, 1993.

descentralizado de la administración pública estatal para defender y orientar a los ciudadanos de la aplicación de esta ley.⁵³ Este ordenamiento establece además, que se podrán celebrar convenios de coordinación entre dos o más municipios cuando exista la conurbación (artículo 16), y será responsable de dar vida a dicho convenio una comisión de zona conurbada y el Consejo de Zona Conurbada.⁵⁴ Por medio del Consejo Estatal de Desarrollo Urbano y los Consejos de Colaboración Municipal se permitió la entrada a la toma de decisiones en el nivel estatal y municipal.⁵⁵

⁵³Prodeur responde al artículo 13 del Código Urbano para el Estado de Jalisco y cuyo objetivo es orientar y defender a los ciudadanos en la aplicación de la legislación urbanística, vigilar la correcta ejecución de la misma, así como promover la solución de todos los asuntos relacionados con el proceso de urbanización, conforme las disposiciones de dicho ordenamiento, observando los procedimientos administrativos o jurisdiccionales en los casos que establezcan las leyes. Esta institución busca el equilibrio en la toma de decisiones entre los diferentes actores que conviven en un espacio específico (el territorio), teniendo como meta la convergencia de intereses en el Desarrollo Urbano y la Planeación (Prodeur, 2020).

⁵⁴Es importante mencionar que se podrá elaborar un Plan de Ordenamiento y Regulación de la Zona Conurbada el cual representa un primer piso en la planeación urbana de cada municipio (Artículo 10, Gobierno del Estado de Jalisco, 1993).

⁵⁵En el caso del Consejo de Colaboración Municipal, aparte del presidente municipal y algunos miembros de su gabinete y del Cabildo, se considera la participación de los siguientes organismos y asociaciones privada (artículo 36): *a*) la Cámara Nacional de Comercio; *b*) el Consejo de Cámaras Industriales del Estado de Jalisco; *c*) la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción; *d*) la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría; *e*) La organización mayoritaria de propietarios urbanos en el Estado; *f*) el colegio mayoritario de arquitectos; *g*) el colegio mayoritario de ingenieros civiles; *h*) la organización mayoritaria de peritos valuadores; *i*) el Centro Bancario; *j*) la organización mayoritaria de los ejidatarios, comuneros y trabajadores agrícolas; *k*) la organización mayoritaria de propietarios rurales; *l*) la Asociación Ganadera Local; *m*) un representante de los clubes sociales y de servicio; *n*) un representante de las asociaciones civiles especializadas en materia de monumentos y sitios históricos; *o*) las dos organizaciones obre-

El resultado de la aplicación de este nuevo modelo legal e institucional, junto con los cambios al artículo 27 de la Constitución en materia agraria, dio como resultado que empresas inmobiliarias hayan adquirido grandes cantidades de suelo, generalmente en la periferia para instalar principalmente la industria maquiladora de exportación e instalar vivienda para los trabajadores (De la Torre, 2006).

En resumen, es un proceso donde el Estado mexicano resolvió hacerse a un lado de manera discreta para que el *capital fluyera* y, así, cumplir con el objetivo de desarrollar al país desde los centros urbanos y metropolitanos y, con ello, posicionarse en la geografía global. Sobre el particular, Lara expone que «hay una tendencia hacia la flexibilización urbana por sobre el urbanismo regulador; la caída en el financiamiento estatal en materia de equipamientos e infraestructura y de algunos servicios urbanos colectivos y; el empoderamiento de un mercado inmobiliario-financiero transnacional, tutelado por el Estado» (Lara, 2020, p. 45).

Para el caso del AMG, De la Torre presenta un panorama elocuente sobre las acciones que se desarrollaron para salir de la crisis de la década de 1980. Los expone de esta forma:

El desarrollo de las áreas industriales ha sido un elemento clave en la expansión urbana y en la conurbación con el resto de los municipios: Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y más tarde extendiéndose a los municipios del Salto, Tlajomulco de Zúñiga y Juanacatlán. Aprovechando la disponibilidad de suelo y mano de obra baratos se crean nuevas zonas industriales diseminadas por la periferia junto con una red de vías rápidas que aumentan la

ras mayoritarias, conforme su registro en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; *p*) el sindicato patronal registrado ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; *q*) las dos organizaciones mayoritarias de asociaciones de vecinos en el Municipio (Gobierno del Estado de Jalisco, 1993).

fragmentación espacial e incrementan las actividades periféricas separándose física y funcionalmente de las áreas centrales de la ciudad. Las nuevas empresas maquiladoras han transformado la estructura urbana, las zonas industriales tradicionales se abandonan para ubicar a las empresas transnacionales en las áreas periurbanas. Se libera suelo no urbanizable para convertirlo en enclaves industriales y de servicios relacionados convirtiéndose en elementos que polarizan el crecimiento. Los nuevos enclaves representan polos de atracción para nueva vivienda próxima a las áreas de trabajo. La ubicación de zonas residenciales en la periferia ha generado un desarrollo masivo de fraccionamientos cerrados siguiendo un modelo de crecimiento disperso. (De la Torre, 2006, p. 132)

Este período patenta el hecho de una ciudad embebida en los vaivenes del mercado con consecuencias funestas para el bienestar general. Una ciudad inequitativa en términos de acceso a servicios y equipamientos públicos y privados, un abuso indiscriminado de su medio ambiente, especialmente, el recurso agua, y un futuro incierto en términos productivos debido a los cambios bruscos del mercado. Arellano (2014), es claro al señalar cuatro aspectos que no se han podido resolver en el área metropolitana de Guadalajara, a saber: *a)* el crecimiento desordenado y caótico; *b)* el transporte público y la movilidad; *c)* la inseguridad pública; y *d)* los problemas en la gestión y abastecimiento del agua.

También se puede leer que hay un entramado de instituciones y actores en la discusión política que dificultan la coordinación y que a pesar de destellos de innovación terminan por ceder ante las condiciones políticas imperantes (Arellano, 2014). Abramo (2012), es elocuente al plantear que las ciudades latinoamericanas refieren a un tipo de ciudad compacta y difusa a la vez, que no es estable en términos políticos, sociales y económicos y por lo tanto, difícil de planear u ordenar,⁵⁶ por lo que el área

⁵⁶Abramo sostiene que: «no hay duda de que en una urbe con una forma compacta y difusa de uso del suelo, las exigencias de coordinación y de

metropolitana de Guadalajara no podría ser la excepción. Se requiere, por tanto, mecanismos de coordinación locales que dicten el rumbo a seguir de manera consensuada, que atienda en forma equilibrada las grandes fuerzas que generan a la ciudad en sus lógicas de la ganancia, de la necesidad, del conocimiento, de la justicia y la paz. Tal vez el Imeplan sea la figura que facilite esa coordinación y cooperación para llevar a su metrópoli a un estado de prosperidad.

Capacidades institucionales para la gobernanza

Por último, el cuarto período significa el aprovechamiento de las capacidades institucionales y legales locales para generar un tipo de planeación altamente inclusiva, eficiente, eficaz y transparente, situando al Imeplan en una posición de guía y coordinador del desarrollo urbano y metropolitano que, a partir del año 2014, busca establecer nuevos mecanismos de coordinación para los tomadores de decisiones del gobierno estatal y municipal en un contexto de alternancia política.⁵⁷

control público de la libertad de mercado son imprescindibles para construir una ciudad más igualitaria y más justa desde el punto de vista del acceso y la distribución de la riqueza urbana. Contra el regreso de la mano invisible del mercado, procuramos demostrar la imperiosa necesidad de luchar por el retorno de la acción pública de coordinación del uso del suelo urbano. Esta intervención pública debe ser renovada en sus decisiones por una amplia participación popular, a la vez que requiere superar la fórmula del planeamiento urbano modernista, donde el principio de la racionalidad instrumental delega a pocos las decisiones sobre la vida urbana de todos» (Abramo, 2012, p. 67).

⁵⁷Para Arellano (2014, p. 98), en el área metropolitana de Guadalajara, «ya no impera el sistema de partido hegemónico, y como resultado del fenómeno de la alternancia y la pluralización política, así como de algunos cambios constitucionales y procesos de descentralización y federalización, las relaciones intergubernamentales en el ámbito metropolitano de Guadalajara se han complejizado. En este marco, el mecanismo de la cooperación y la asociación intermunicipal repercutió en las instituciones metropolitanas existentes y permitió que se formularan relaciones más horizontales».

Este organismo de carácter público y descentralizado utiliza en gran medida el poder que le concede la interacción con los diferentes actores que generan la metrópoli, lo que significa el corazón de la gobernanza moderna, fortaleciendo así redes estratégicas para motivar a diversos actores locales a participar activamente en la planeación del área metropolitana. En efecto, se trata de superar diferencias, oposiciones o contradicciones con grupos de poder que se han asentado en las distintas instituciones gubernamentales y en los distintos grupos de interés económico. El reto es evitar que la concentración de poder en unos cuantos supere los procesos de colaboración, coordinación, orientación y cooperación de muchos actores que prefieren trabajar en gobernanza (Pírez, 2014).

Esos muchos, se encuentran concentrados en la academia, en las organizaciones de la sociedad civil, en las empresas privadas, incluso en el mismo gobierno y luchan para alcanzar un lugar entre las fuerzas del mercado y del Estado. Se observa en efecto, que el movimiento social no sólo opera en la lucha reivindicativa por suelo, infraestructura o espacios urbanos adecuados, sino que también en grupos y ciudadanos interesados por participar en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas urbanas. Este movimiento, se observa nítidamente desde los primeros años del milenio. Desde el año 2004 se inició la discusión entre diversos actores sociales para crear un instituto de planeación metropolitana (Directivo de Instituto de Planeación 9, entrevista, 28 de febrero de 2020). Se consolida así la idea de contar con mecanismos de coordinación, orientación y cooperación metropolitana, más allá de los convenios de coordinación entre municipios que, por la experiencia vivida desde la promulgación de la Ley de Desarrollo Urbano de 1993, no habían resultado exitosos. Estos actores ya habían provocado una reacción en cadena en foros, consultas públicas y en redes sociales.

El primer paso para cambiar el marco legal, se da desde el Congreso del Estado cuando el que ahora es gobernador Enrique

Alfaro Ramírez,⁵⁸ quien presidió la primera Comisión de Asuntos Metropolitanos, elabora un proyecto de ley para que el Gobierno del Estado emita el 28 de agosto de 2008 el Decreto 22273/LVIII/08 para el Código Urbano del Estado de Jalisco y, con ello, sustituir a la ley de 1993. Este ordenamiento legal, establece cuándo se debe decretar un área o región metropolitana, y define aquellos órganos que deberán atender lo relacionado con lo metropolitano.

En su artículo 55 este código establece que:

Quando por su crecimiento urbano, continuidad física y relaciones socioeconómicas dos o más municipios del estado formen un mismo centro de población conurbado con una población de cuando menos cincuenta mil habitantes, el Congreso del Estado hará la declaratoria de integración de un área metropolitana, de acuerdo al procedimiento establecido en la ley estatal en materia de coordinación metropolitana. (Gobierno del Estado de Jalisco, 2008, p. 1)

Así mismo, este ordenamiento establece en su artículo 66 que «son instancias de coordinación metropolitana, los siguientes entes intermunicipales: I. La Junta de Coordinación Metropolitana; II. El Instituto Metropolitano de Planeación; III. El Consejo Ciudadano Metropolitano» (Gobierno del Estado de Jalisco, 2008, p. 1).

Para un directivo del Imeplan esta medida es trascendental porque hay un nuevo rumbo en la planeación local, aplicando una serie de cambios necesarios y lo expone de la siguiente manera:

Se propone una reforma constitucional con objetivos claros. Primero, que la coordinación metropolitana sea obligatoria y

⁵⁸Electo gobernador para el período 2018-2024, es ingeniero civil egresado del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, Maestro en Estudios Urbanos por el Colegio de México y expresidente de Tlajomulco de Zúñiga (2010-2011) y Guadalajara (2015-2017).

no un asunto de convenio y, en el caso de Jalisco, el mandato sea constitucional. Segundo, se crean las figuras de áreas y región metropolitanas cuya responsabilidad recae en el Congreso del Estado al tratarse de un tema de soberanía territorial. Este es un asunto importante porque nosotros no definimos los que Inegi y Conapo expresan. Para nosotros cuentan las autoridades jurídicas, políticas y financieras más allá del fenómeno demográfico. Es el Congreso quien establece cuando se crea o se extingue un área metropolitana o se anexa un área metropolitana. Tercero, se crea lo que se denominó el régimen de planeación metropolitana y la propuesta al Congreso de que se cambie por sistema general de desarrollo metropolitano. (Directivo de Instituto de Planeación 9, entrevista, 28 de febrero de 2020)

El concepto de desarrollo metropolitano, es justamente lo que hace diferente la gestión de aquí en adelante. De hecho, la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana que nace en el 2010, es un organismo civil que da consistencia a la incipiente gobernanza metropolitana⁵⁹ ya que se da a la tarea de empujar fuertemente las gestiones para tener la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (LCMEJ) que entra en vigor el 4 de febrero de 2011⁶⁰ y el Estatuto Orgánico (EO) que entra

⁵⁹Sobre gobernanza metropolitana, Navarrete explica que «es una compleja red de interacciones y de espacios comunicativos sobre problemas comunes donde hay un juego plural de actores territoriales o unificación de intereses en una unidad central, en este caso el Imeplan. Sobre la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana se puede entender, según este mismo autor como: redes que se crean y recrean en función de la diversidad de contextos, tradiciones e historicidades. No son redes de vínculos fijos [...] los objetivos son igualmente líquidos, variables, se adaptan también a circunstancias y cursos de acción» (Navarrete, 2018b. p. 54).

⁶⁰La Asamblea de la Gobernanza Metropolitana se sitúa como: «un grupo colectivo central en el diseño y formulación de la Ley de Coordinación Metropolitana» (Arellano, 2014, p. 106). Está formada por diversas asociaciones ciudadanas, entre ellas el Centro Universitario de Arquitectura, Arte y Diseño (CUAAD), Colectivo Ecologista de Jalisco y Plan B, con apoyo de

en vigor en 18 de febrero de 2014, que le da personalidad y legitimidad para que el Imeplan contribuya en términos de eficacia, eficiencia y transparencia al desarrollo metropolitano.

La Ley de Coordinación Metropolitana, es un documento que le da vida al Código Urbano y tiene como principios la coordinación municipal (nunca se supe a las autoridades municipales en el ejercicio de sus funciones y atribuciones), el consenso y la eficacia (de las funciones y prestación de servicios municipales). Establece, entre otras cosas, el procedimiento de declaración del área metropolitana, las partes de los convenios de coordinación metropolitana y la constitución de las tres instancias de coordinación metropolitana: La Junta de Coordinación Metropolitana (JCM), el Imeplan y el Consejo Ciudadano Metropolitano (CCM) (Gobierno del Estado de Jalisco, 2011). Es decir, la parte política, la parte técnica y la parte ciudadana.

La JCM,⁶¹ tiene entre otras, las siguientes atribuciones: la coordinación y vigilancia de la agenda metropolitana; la autorización (con la anuencia de los ayuntamientos), el plan de ordenamiento territorial metropolitano (Potmet), el programa de desarrollo metropolitano (Pdmet), el mapa de riesgo metropolitano; la constitución y modificación del Fideicomiso Metropolitano como fondo único de administración de los recursos financieros; la de juntar en el Fideicomiso Metropolitano los fondos federales y estatales que correspondan al área o región metropolitana; y la de aprobación del

las cámaras empresariales. El objetivo principal sería emplazar a las autoridades estatales y municipales para que, antes de terminar sus gestiones, firmen el convenio de coordinación metropolitana (UDGTV, 2011).

⁶¹Actualmente la JCM del área Metropolitana de Guadalajara está integrada por nueve presidentes municipales, Gobernador del Estado, un Secretario Técnico en funciones ejecutivas, que es a su vez el Director General del Imeplan y un representante del Consejo Ciudadano Metropolitano. Los municipios representados son: Guadalajara, Zapopan, Tonalá, Tlaquepaque, Tlajomulco, Zapotlanejo, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos.

Programa Anual de Inversión (PAI) que contendrá los proyectos metropolitanos que se realizarán con recursos del Fideicomiso Metropolitano.

El Imeplan se ha conformado como una instancia técnica de primer orden. Atendiendo un mandato que viene en el capítulo V de la Ley de Coordinación Metropolitana y en el Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana, se trabaja en tres áreas donde, invariablemente, se practica la gobernanza urbana y metropolitana, a saber: el Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano (Sidmetro), La Planeación Metropolitana y la Gestión del Desarrollo Metropolitano (GDM) (Imeplan, 2018).

El Sidmetro, busca la integración metropolitana regional y nacional. Este sistema, se pone en marcha gracias a la activación de la JCM, el CCM y las mesas de gestión metropolitanas (MGM). La JCM, empuja al Consejo para el Desarrollo Metropolitano, al Comité Técnico del Fideicomiso del Fondo Metropolitano y las MGM para alcanzar los objetivos y metas planteadas de esta red de coordinación. También, el sistema se enlaza al Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (CEOTDU),⁶² y así establecer o dar seguimiento a políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano, en este caso de la metrópoli en cuestión.

Sobre el CCM dedicamos un apartado más adelante, en este momento sólo se señala que es una instancia crucial para el asunto de la gobernanza y se enlaza en todo el Sidmetro, el sistema

⁶²El Consejo se reinstaló el 1 de octubre del año 2019 en Casa Jalisco, conforme con lo establecido por los artículos 1.º y 19 fracción I, así como por los artículos transitorios Tercero y Quinto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; y por los artículos 37, 39 y 43 del Código Urbano del Estado De Jalisco. El Consejo es un organismo de promoción, participación ciudadana, social, vecinal y de consulta del Poder Ejecutivo; participa e interactúa en la formulación, aplicación, evaluación y vigilancia de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del Desarrollo Urbano (Semadet, 2019).

de planeación y en la gestión del desarrollo metropolitano. Ahora, vale la pena quedarnos a revisar el funcionamiento de las MGM. Según el director del Imeplan y otros funcionarios de esta dependencia entrevistados, éstas constituyen: «el corazón de la gestión metropolitana» (Directivo de Instituto de Planeación 9, entrevista, 28 de febrero de 2020).⁶³ Se dividen en dos: las Mesas Metropolitanas y las Mesas de Coordinación.

Las primeras, dan seguimiento a la agenda metropolitana de los nueve municipios y del gobierno del estado (Imeplan, 2018). Las mesas metropolitanas se basan en lo que establece la LGAHOTDU para constituir las mesas de medio ambiente, movilidad, de ordenamiento territorial metropolitano, protección civil, vivienda y seguridad estructural. «Todas producen políticas públicas, indicadores y normas técnicas metropolitanas» (Directivo de Instituto de Planeación 9, entrevista, 28 de febrero de 2020).

El nivel de discusión en el seno de las mesas de gestión es importante ya que se deja el aspecto político a un lado, que más bien corresponde al pleno de la JCM, para concentrarse en asuntos específicos de la gestión metropolitana. Un directivo del Imeplan expone parte de lo que se hace en las mesas de gestión de la siguiente manera:

Hay una mesa de movilidad, donde participan los directores y el secretario de transporte estatal y a través de estas mesas, u otras como la de protección civil, la de edificaciones. Hay otra mesa de mejora regulatoria, allí es donde se votan los temas que se suben a los alcaldes y al gobernador, allí es donde ocurre el pleito, el consenso, todo. Ahorita estamos discutiendo el asunto del gas natural, hay diferentes posturas, el municipio de Guadalajara tiene una postura, el de Tlaquepaque tiene otra y los municipios que no tienen la demanda de gas natural como

⁶³Las mesas «son los espacios de trabajo entre directores municipales y secretarios del gabinete estatal, ese es el verdadero corazón de la metropolización» (Mario Ramón Silva Rodríguez, entrevista, 28 de febrero de 2020).

Ixtlahuacán de los Membrillos, [también tienen] su postura, entonces las mesas son clave. Ahora, en estas mesas, hay una que es la mesa de igualdad sustantiva donde vemos la política metropolitana de erradicación de la violencia de género, migrantes y desarrollo metropolitano, tenemos otra mesa que se abrió hace un mes sobre diversidad sexual, tenemos otra sobre adultos mayores y metrópoli, hemos convertido 7 de los 9 municipios, que ya obtuvieron una certificación de la OMS como municipios amigables con los adultos mayores que implica toda una serie de cambios en el espacio público, unidades deportivas, etcétera. (Directivo de Instituto de Planeación 9, entrevista, 28 de febrero de 2020)

Por su parte, las mesas de coordinación, se avocan a desarrollar temas específicos desde el punto de vista técnico (Imeplan, 2018) son temporales y se manejan en su seno temas de «materia política y económica que no están previstas en la LGAHOTDU» (Directivo de Instituto de Planeación 9, entrevista, 28 de febrero de 2020). La titular de la Unidad Jurídica del Imeplan, expone al respecto que:

Lo que nosotros hacemos es acompañar cada una de las mesas que la junta de coordinación (JCM) determina, se instalen. Y que el instituto avala técnicamente en temas diversos, por ejemplo, está una mesa de ordenamiento territorial, tenemos una mesa también de medio ambiente, de protección civil, de mejora regulatoria y cada mesa ve temas específicos. (Directivo de Instituto de Planeación 10, entrevista, 4 de marzo de 2020)

En cuanto a la Planeación Metropolitana, se busca la armonización de varios instrumentos de planeación, la generación de normas técnica metropolitanas,⁶⁴ generar información y dar vida

⁶⁴«La norma técnica metropolitana lo que busca es generar una especie de lineamientos o parámetros generales en un tema en específico en el que los municipios van a ponerse de acuerdo y van a actuar de la misma forma, entonces en estos dos temas por ejemplo se están generando normas técnicas

al sistema de evaluación y seguimiento del régimen de coordinación metropolitana. La tarea es un tanto complicada, toda vez que hay nuevos instrumentos de planeación, cambios constantes en las tecnologías de la información, nuevos datos y programas con diferentes avances que deben ser armonizados con lineamientos de los nueve municipios. Hay por lo tanto una agenda de coordinación para tratar de armonizar, entre otras cosas, el Sigmetro, las Agencias y Gerencias metropolitanas, el Sistema Integral de Gestión del Riesgo y Resiliencia y, el Programa de Desarrollo Metropolitano 2042 o Ruta 2042 (Implan, 2018).

En el Sigmetro se cuenta con el Sistema de Información y Gestión Metropolitana que opera una plataforma *interoperable* de los nueve municipios. Las Agencias⁶⁵ buscan transitar de la planeación a la gestión, tomando en cuenta, entre otras cosas, la escala de coordinación, la cual puede ser intermunicipal, intergubernamental y metropolitana. El Programa Ruta 2042,⁶⁶ es la estrategia de construcción colaborativa del Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM),⁶⁷ este programa, también se enlaza con el Programa

y ahí el trabajo de la unidad jurídica es fundamental porque a nosotros nos toca como ir cuidando las propuestas que hace cada municipio» (Directivo de Instituto de Planeación 10, entrevista, 4 de marzo de 2020).

⁶⁵De acuerdo a la Ley de Coordinación, la Agencia es la instancia de coordinación avocada a establecer objetivos y estrategias y llevar a cabo acciones en una de las materias de interés metropolitano (seguridad, servicios, movilidad, etcétera) que, por su complejidad, requiere de un órgano enfocado a ella específicamente.

⁶⁶La Ruta 2042 «busca informar, sensibilizar, integrar, contrastar realidades e ideas, así como generar consensos entre quienes vivimos en la ciudad. Permite establecer conversaciones con población de toda la metrópoli en torno a los retos y desafíos de la metrópoli. Este período tiene como objetivo principal la construcción colaborativa del componente estratégico del PDM, enriquecido por el papel activo de la ciudadanía en su creación» (Implan, 2020b).

⁶⁷El PDM «tiene una escala inédita de la planeación al conformar una unidad territorial de influencia dominante para asegurar la coordinación y gestión entre niveles de gobierno y municipios» (Implan, 2018, p. 17).

de Ordenamiento Territorial Metropolitano (Potmet)⁶⁸ y ambos definen la política sectorial.

En cuanto a la gestión del desarrollo metropolitano (GDM), se puede decir que la Ley General (LGAHOTDU de 2016), viene a establecer que el «desarrollo metropolitano es meta, por lo tanto, le compete la gestión de proyectos, procesos y programas que deriven en infraestructura y políticas públicas específicas» (Imeplan, 2018, p. 20). Para ello, se siguen cuatro estrategias, a saber: el impacto metropolitano, el Banco de Proyectos (BP), la marca *¡Guadalajara, Guadalajara!*, y la Oficina de Cooperación Internacional (OCI).

Sobre el impacto metropolitano, se define como una herramienta técnico-normativa para acompañar a los municipios en la alineación de su infraestructura de acuerdo a lineamientos federales, estatales, municipales, siempre con una misma visión de metrópoli (Imeplan, 2018). El Imeplan es el único facultado para tener el Dictamen de Impacto Metropolitano con el cual se tiene acceso al Fondo Metropolitano ya que, entre otras cosas, hay una revisión de que el proyecto en cuestión corresponde al Potmet. Un directivo del Imeplan señala lo siguiente:

Nosotros tenemos una figura llamada Dictamen de Impacto Metropolitano donde medimos de qué forma los proyectos de infraestructura de los gobiernos municipales y estatales cumplen con el Potmet, y esto condiciona el acceso a los recursos. El año pasado obtuvimos 750 millones de pesos de los 1,300 millones de pesos que tenía el Fondo para el periférico, para la

⁶⁸El Potmet es «forjado a partir del Código Urbano para el Estado de Jalisco en 2008 y la Ley de Coordinación Metropolitana en 2011. Dicho documento soporta y da peso legal a las decisiones de planeación del territorio que promueve el Instituto Metropolitano de Planeación. Este marco no es un avance menor, tomando en cuenta que, en México, a diferencia de otros países, el ámbito metropolitano no representa un nivel de gobierno y por lo mismo cualquier iniciativa en esta escala se hace sin el soporte de una estructura de gobierno que ejecute lo proyectado» (Imeplan, 2020a).

construcción de ciclovías, arbolado, como parte del proyecto BRT mi Macro-Periférico. Esta es una competencia que nos da la ley al Imeplan y de esa forma nosotros controlamos que se siga la planeación de forma correcta. (Directivo de Instituto de Planeación 9, entrevista, 28 de febrero de 2020)

Aunado a lo anterior, el Banco de Proyectos es «el primer mecanismo de validación técnica para la gestión de recursos públicos de infraestructura metropolitana de su tipo» (Imeplan, 2018, p. 21), identifica, prioriza y programa los proyectos con dictamen de impacto metropolitano para ser objeto de financiamiento pero con miras a buscar fondos de otras partes.⁶⁹ También el Imeplan por medio de la gerencia del Banco de Proyectos participa activamente en la definición de aquellos proyectos con alcance metropolitano, en el entendido que quienes administran el Fondo Metropolitano es el Gobierno del Estado. El Gerente del Banco de Proyectos del Imeplan aclara esta situación de la siguiente manera:

Es un esquema de coordinación que tenemos que trabajar con instancias de gobierno del estado. La federación le da las atribuciones a las entidades federativas, entonces, dentro de las reglas de operación del fondo metropolitano se establece que el responsable de la gestión de los recursos son las entidades federativas, en ese momento, nosotros como una entidad supra municipal no podemos liderar el proceso, pero sí jugamos un papel importante al participar en la validación y la conformación de los expedientes técnicos. (Directivo de Instituto de Planeación 11, entrevista, 6 de marzo de 2020)

⁶⁹«El Banco de Proyectos lo podríamos entender como con objetivos de corto, mediano y largo plazo. Los objetivos a corto plazo eran primeramente formalizarlo, en segundo lugar, era buscar que fuera un mecanismo mediante el cual se pasaran los proyectos para el Fondo Metropolitano y, un tercer paso, es buscar otras fuentes de financiamiento» (Directivo de Instituto de Planeación 11, entrevista, 6 de marzo de 2020).

Es importante resaltar el apoyo que el Banco de Proyectos puede dar a los municipios en la búsqueda de otros fondos ajenos al Fondo Metropolitano, pues es una tarea apenas comenzada, pero de gran expectativa, ya que se asegura con ello potenciar otras acciones de carácter metropolitano.

El principal fondo para esto es el Fondo Metropolitano, como sabrás, pues cada vez los recursos son menores, entonces una de las tareas también que tenemos en la dirección es mapear otros fondos ¿no? Quizás no son de fondos para escala metropolitana, pero sí podemos apoyar a los municipios a decirles: —Mira, de acuerdo con la evaluación de impacto metropolitano de determinado proyecto que me presentaste, de acuerdo con los criterios establecidos no es de escala metropolitana, pero tenemos identificadas ciertas bolsas o ciertos programas de gobierno federal que pueden favorecer tu implementación a escala municipal y, bueno esa sería la parte nacional y por otra parte con, en coordinación con la gerencia de cooperación internacional, mapeamos cuáles recursos están disponibles para financiamiento de proyectos. (Directivo de Instituto de Planeación 12, entrevista, 6 de marzo de 2020)

Cabe resaltar la postura del Imeplan en cuanto a no depender del todo del Fondo Metropolitano, ya que es limitado en cuanto a que establece una dinámica de distribución de los recursos federales acotados a ciertos lineamientos demográficos, fiscales y presupuestarios, y una gestión sólo gubernamental que no abona a la idea adoptada de constituir redes de gobernanza. En efecto, la federación, estado y municipio constituyen una «red intergubernamental cerrada a la participación externa» (Torres-Verdín, 2019, p. 55), cuando se trata de distribuir los recursos del citado fondo.

Sobre el particular, se tiene como alternativa la marca *¡Guadalajara, Guadalajara!* Pertenece y representa a los nueve municipios del área metropolitana, donde la JCM autoriza que la marca sea propiedad del Imeplan. Al final, la marca constituye «uno de los ejes estratégicos del desarrollo metropolitano»

(Imeplan, 2018, p. 22) y es una forma de hacer llegar recursos económicos al instituto (Directivo de Instituto de Planeación 9, entrevista, 28 de febrero de 2020).

Por último, «la Oficina de Cooperación Internacional, goza de autonomía para la gestión de proyectos de cooperación internacional y de alcance global» (Imeplan, 2018, p. 22). Los municipios de Guadalajara y Zapopan cuentan con oficina de cooperación internacional, para el resto de los municipios, el Imeplan por medio de esta oficina los apoya de acuerdo a las solicitudes que hacen ellos mismos, siempre en un afán de cooperación. La Directora de Gestión del Desarrollo del Imeplan los expone de esta manera:

El área de cooperación internacional siempre va a estar aquí y apoya a los municipios. Supongamos que recibimos una convocatoria de la unión europea para concursar por ciertos fondos en determinado tema, entonces nosotros con la información que ya tenemos disponible de los municipios, identificamos quien podría estar interesado, entonces si se decide entrar a la convocatoria, el instituto, en conjunto con los municipios, apoyamos en las gestiones. La cooperación internacional también tiene sus mecanismos muy específicos que no necesariamente todo el mundo comprende, nosotros apoyamos y acompañamos, pero siempre con insumos técnicos de los involucrados, nosotros no decidimos por ellos, ni llenamos con información sin consentimiento de ellos, ese es el caso de una cooperación [...] en el caso de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque que son municipios con capacidades, tienen más recursos humanos, entonces algunos de ellos gestionan, a veces nos informan, nos involucran en las mesas de gestión y a veces compartimos experiencias. (Directivo de Instituto de Planeación 12, entrevista, 6 de marzo de 2020)

Como hemos podido observar, el Imeplan es un instituto de reciente creación, con una idea clara de lo que para ellos debe ser la gestión metropolitana. Ha creado mecanismos innovadores

de gestión pública para coordinar a nueve municipios del área metropolitana de Guadalajara siguiendo una ruta de largo plazo y con objetivos centrados en la gobernanza, de esta manera, rompe con aquella filosofía de la planeación central e impone en su lugar, una planeación de consenso, de cooperación, de deliberación pública lo más alejado que se pueda del sistema político partidista y electoral.

Los críticos a este avance en materia de gobernanza metropolitana, opinan que esto no es suficiente ya que se requiere construir un marco jurídico e institucional que vaya más allá de la coordinación, la cooperación y de la voluntad política. Se requiere, entre otras cosas, para el caso del régimen de coordinación metropolitana de Guadalajara una visión que propone Elinor Ostrom: «sanciones para castigar a los actores que se desvían» (Kunz y González, 2019). Aceptando sin conceder esta propuesta, ya que Ostrom se dirige principalmente al manejo de los recursos naturales de uso común, usando un régimen de coordinación y cooperación policéntricos a nivel de comunidades relativamente pequeñas (grupos de pescadores, usuarios de un distrito de riego, etcétera), algo muy diferente a lo metropolitano, resulta interesante escuchar que: «la capacidad de incrementar sanciones permite a un régimen avisar a sus miembros de que si no cumplen las reglas, deberán pagar sanciones cada vez mayores y, en un momento dado, pueden llegar a tener que abandonar la comunidad» (Ostrom, 2015, p. 347).

Como quiera que sea, el Imeplan está diseñado para estar en la vanguardia de la gobernanza metropolitana, no obstante, el camino que se debe recorrer es incierto dado que todavía no se tiene un sistema político estable. Las propuestas centralistas del nuevo gobierno, su inclinación hacia el uso de combustibles fósiles que va a contrasentido de las disposiciones internacionales enmarcadas en los esfuerzos para enfrentar el cambio climático, la amenaza a la desaparición de los fondos federales como el metropolitano, los embates al sistema neoliberal imperante, son

factores que van en contra de los postulados del desarrollo sustentable, y a la gobernanza que se basa en la interacción de actores en órganos ciudadanizados que han resultado ser una alternativa real contra los abusos del poder político.

Los órganos ciudadanizados

En este capítulo, se observa la interacción continua de ciudadanos y representantes de los sectores ahora como actores que trabajan de cerca con el gobierno local, promoviendo con o sin conocimiento, la gobernanza moderna. Los órganos ciudadanizados, son la parte medular de los institutos de planeación, les suministran la legitimidad necesaria para generar planes y programas que recorren varios gobiernos, les ayuda a sentar las bases que rodean la eficiencia, la eficacia y la transparencia, pero en especial, les ayudan a recrear los espacios de deliberación pública que son el centro de la gobernanza urbana y metropolitana.

La legitimidad proviene desde la elección de los miembros, mismos que son avalados por los gobiernos en turno, de allí que se establezcan de manera implícita, un compromiso de trascendencia entre una administración a otra y, con esto, planes y programas de largo plazo. Cuenta para ello, la rotación de miembros y la participación efectiva de los actores sociales, en este caso, actores provenientes del sector empresarial, gubernamental, académico, de las organizaciones de la sociedad civil o simplemente ciudadanos interesados en participar en el desarrollo de su comunidad.

Los actores de la gestión urbana y metropolitana

Los actores de la gestión urbana y metropolitana, los podemos clasificar de manera general, siguiendo el esquema propuesto por Pedro Pérez sobre los actores sociales que se encuentran gestionando la ciudad y se resume de manera siguiente:

Los procesos que producen la ciudad son múltiples y se simplifican en procesos y actores: 1) Actores que realizan procesos orientados, predominantemente, por una lógica de obtención de ganancia en la producción de y en la ciudad (empresarios individuales, conglomerado de empresas que realizan actividades dentro del mercado); 2) actores que participan en la

producción de la ciudad orientados en función de una lógica política. Estos son los actores gubernamentales, que producen la ciudad en forma directa, con los componentes que no son ofrecidos por los capitales individuales y, también, en forma indirecta al establecer parámetros que orientan la acción de los actores privados (normas, planes, etcétera); 3) existen actores que se determinan en razón de lo que podemos denominar la lógica de la necesidad y se desarrollan de cuatro maneras: *a)* acciones individuales o colectivas directas; *b)* organización comunitaria, de base solidaria para la producción directa; *c)* organización de movimientos reivindicativos frente a actores gubernamentales; *d)* orientación hacia relaciones clientelares y; 4) junto a esas tres lógicas y tipos de actores, podemos identificar una cuarta. La lógica del conocimiento científico, técnico, ideológico que determina vinculaciones diferentes con la ciudad. Es una lógica subordinada a las otras tres. (Pérez, 1995, p. 12)

La eficacia, la eficiencia y la transparencia que se desarrolla, es por la atención que estos nuevos actores ponen a los asuntos administrativos y de gestión interna y externa de los institutos. Para cuando se crean los primeros institutos de planeación en México, el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) ya operaba en el país, lo que facilita la gestión pública en un sentido práctico. Esta nueva propuesta, se basa en controles internos y en una vigilancia ciudadana continua del actuar del gobierno. Es una forma de operar más horizontal que ha demostrado ser útil para limitar los actos de corrupción, el incumplimiento de metas trazadas, aumentar la eficiencia con trabajos y servicios de alta calidad y, en especial, dota de una visión amplia para la interacción entre diversos actores a nivel global. Pérez (2014, p. 28) opina al respecto que «se trata de la capacidad de orientar los procesos de configuración y funcionamiento urbanos en el sentido de significación social, capacidad que, si bien tiende a concentrarse en los aparatos estatales, depende de un sistema más amplio de relaciones en la cual entren diferentes redes».

Ahora, los institutos son referencia obligada de otras dependencias locales para efectos de eficiencia, eficacia y transparencia, lo cual ha llevado, incluso, a que en algunos municipios sean ellos quienes se encarguen de labores de evaluación del desempeño de las dependencias, de apoyo en la elaboración de presupuestos anuales⁷⁰ y de la elaboración del Programa de Desarrollo Municipal.

Sobre los espacios de deliberación pública, se puede decir, que son el resultado de la apuesta a un modelo de gobernanza urbana y metropolitana. Los actores que participan en el seno de los organismos ciudadanizados, son en su mayoría, personas con un interés genuino por crear mejores condiciones de vida para toda la población mediante el uso del derecho de participación que otorga la Constitución mexicana. Ellos son la voz de millones en un plano de consultores/consejeros que, al interactuar con otros actores sociales, incluyendo al gobierno, emiten recomendaciones forjadas en razón del debate, la controversia y el análisis para tratar de alcanzar consensos.

Este modelo de participación, se ha logrado sostener en el tiempo y, para el caso que nos ocupa, se tienen identificados a actores principalmente del medio gubernamental, empresarial, de la sociedad civil organizada y de la academia. Los actores de la lógica de la necesidad de los incisos *b*, *c* y *d* señalados por Pérez anteriormente, apenas se distinguen en los institutos estudiados.

⁷⁰El caso del Implan de Aguascalientes es interesante, pues ha crecido de tal manera que ahora se encarga de ver el presupuesto y el desempeño de las dependencias municipales, su director nos comenta lo siguiente: «traje de regreso la agencia de programación presupuestal y la agencia de evaluación del desempeño, las cuales nos dieron la posibilidad de tener una visión más integral de la administración municipal, junto con eso, me tocó la posibilidad de que en las modificaciones, el Implan fuera el coordinador del gabinete municipal» (Directivo de Instituto de Planeación 3, entrevista, 29 de abril de 2019).

Del inciso *a*, sin embargo, se destaca el caso del Observatorio Ciudadano Integral (OCI) de los Cabos A.C. que, aunque no forma parte todavía del Consejo Consultivo del Implan, ha podido compaginarse eficientemente con éste para entrar a evaluar el desempeño del gobierno municipal y proponer ideas sólidas para elaborar el Plan Municipal de Desarrollo y comunicar al Implan las problemáticas dentro del gobierno y su forma de administración municipal.⁷¹

Los del sector gubernamental son los que más trabajo les cuesta encaminar sus acciones por la vía de la gobernanza, es decir, del intercambio de ideas para llegar a consensos con los otros actores. La investigación nos lleva a detectar todavía una resistencia a adoptar formas de trabajo con actores que siguen otras lógicas. Se trata ahora de tener buenos gobiernos, que haya eficacia directiva (Aguilar, 2016), y para ello el gobierno tiene que ceder espacios a nuevos actores. El resultado de esta interacción ha sido favorable, incluso en los casos como León y Chihuahua donde el Consejo Directivo y el Consejo de Planeación Urbana Municipal respectivamente, como máximo órganos de los institutos señalados, están presididos por un ciudadano y no por el Presidente Municipal como sucede en el resto de los casos estudiados.

Los actores del sector empresarial, son los que buscan aparecer y, en muchos casos, alcanzan buena representación pues cada uno de los grupos de interés económico trata de estar representado por uno de sus miembros. Estos provienen principalmente de asociaciones, cámaras, confederaciones, gremios, ejidos y consejos

⁷¹«El Observatorio Ciudadano Integral (OCI) de los Cabos A.C. realiza cada año para evaluar el desempeño de la administración pública municipal con base en los 39 indicadores establecidos en el anexo “B” de la ISO 18091:2014 y 2018 que considera los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), aportando al Ayuntamiento un *Diagnóstico* que resulta fundamental para la mejora continua de sus funciones y obligaciones» (Miembro de organización de la sociedad civil 1, entrevista, 9 de mayo de 2019).

empresariales. Resaltan así: la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de la Vivienda (Canadevi), la Cámara Nacional de Industria de la Transformación, la (Cana-cintra), los consejos empresariales y en lugares turísticos, cobra relevancia la participación de asociaciones de hoteles, restaurantes o de prestadores de servicio turístico.

Los actores del sector académico, participan activamente porque se invita a las universidades o a centros de investigación pública, quien a su vez designa a uno o más profesores(as) y/o investigadores(as) a participar en los institutos. Estas instituciones, tratan de conservar el espacio cedido con una rotación de personal académico experto. Hasta donde se ha podido observar, la relación entre el académico con el instituto y con el resto de los actores participantes ha sido fructífera, ya que se transfiere conocimiento para resolver problemas de la ciudad y el territorio generado a partir de investigaciones específicas, lo cual da luz importante a la hora de tomar alguna decisión de aplicación general, o bien, a la hora de solicitar los servicios como consultores para la elaboración de planes, programas o proyectos relacionados con los instrumentos de política urbana y metropolitana como por ejemplo: atlas de riesgos, programas de desarrollo urbano, reglamentación, ordenamiento territorial, ordenamiento ecológico, planes parciales, entre otros.⁷²

Un esquema general, de lo que podría ser un órgano ciudadanizado de cuatro actores como lo propone Pérez, lo tiene

⁷²La elaboración del Proyecto “Zonificación y Ordenamiento Ecológico del Territorio del municipio de Juárez, Chihuahua” financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y realizado de manera conjunta entre El Colegio de la Frontera Norte y el IMIP Juárez, fue una experiencia exitosa que llegó a convertirse en política pública cuando se aprobó el mismo en el año 2015 por el H. Congreso del Estado, dicho instrumento que constituye el primer piso de la planeación para el municipio.

el Implan Los Cabos.⁷³ El artículo 25 del Reglamento Interior del instituto señala que el Consejo Consultivo se integrará como mínimo de la siguiente manera: un presidente, elegido entre los miembros del Consejo Consultivo, que no sea funcionario público. Un secretario técnico, cargo que desempeñará el director general del instituto. Los vocales serán por parte del gobierno: el regidor de cabildo a cargo de la Comisión de Desarrollo Urbano y Planeación; el director general de Planeación, Desarrollo Urbano y Ecología; el director de Obras Públicas y Asentamientos Humanos; y el director municipal de Catastro. Por parte del sector social: un representante del Colegio de Ingenieros Civiles y un representante del Colegio de Arquitectos. Por el sector empresarial: un representante de la Asociación de Desarrolladores Turísticos Inmobiliarios de Los Cabos; un representante de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción designado por la cámara; dos representantes de la iniciativa privada de Los Cabos, designados por el Comité Asesor del Consejo Coordinador de Los Cabos, A.C. Por parte de la academia: un representante del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Los Cabos. Luego el mismo artículo señala en su fracción V que para la incorporación de nuevos miembros con derecho a voz y voto, hasta cumplir con la totalidad de 24 consejeros, se deberá guardar el equilibrio de los sectores gubernamental, privado, académico y social, hasta 6 miembros por cada sector integrante.

Hay que hacer notar que en el sector social se interpreta que los colegios, asociaciones y barras de profesionistas pertenecen a las organizaciones de la sociedad civil, pero no lo son, la mayoría de sus miembros están relacionados estrechamente con el sector

⁷³Por ejemplo, el Implan Hermosillo, establece en su Reglamento Interior en su artículo 3.º, que éste se conformará de 10 miembros provenientes del sector académico, de organismos prestadores de bienes y servicios relacionados con la industria de la construcción, el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, de agrupaciones de profesionales y de asociaciones de ciudadanos (Implan Hermosillo, 2020).

empresarial, de hecho, muchos son dueños o trabajan en el sector activamente como empleados o consultores. En el caso particular, este sector lo representa actualmente una organización de la sociedad civil llamada Los Cabos Coast Keeper A.C., por lo que falta mucho para encontrar el equilibrio planteado en esta norma.

El caso del Consejo de Planeación Urbana Municipal de Implan Chihuahua es todavía más ilustrador, ya que, entre otras novedades, el presidente del consejo no pertenece al gobierno, los participantes del gobierno estatal y federal tienen voto, en el sector social se incluyen a los colegios de profesionistas y con ello se engrosa la participación del sector que sigue la lógica de la ganancia, no hay organizaciones de la sociedad civil y se incluye a un representante de los ejidos conurbados (véase cuadro 3).

Cuadro 3. Miembros del Consejo de Planeación Urbana Municipal de Implan Chihuahua con voz y voto, 2018-2023

<i>Gobierno</i>	<i>Sector privado</i>	<i>Sector social</i>	<i>Sector técnico-académico</i>
Presidente(a) municipal	Presidente del Consejo de Desarrollo Económico de Chihuahua, A.C.	Presidente del Consejo de Planeación Urbana Municipal (elegido entre los miembros no gubernamentales)	Director del Instituto Superior de Arquitectura y Diseño (ISAD)
Director de Desarrollo Urbano y Ecología	Presidente de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), Delegación Chihuahua	Presidente de la Barra de Arquitectos de Chihuahua (BACH)	Representante de la Facultad de Zootecnia y Ecología, UACH
Regidor de Comisión de Desarrollo Urbano	Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra)	Presidente del Colegio de Arquitectos de Chihuahua. (CACH)	Director de la Facultad de Ingeniería, UACH
Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología del Gobierno del Estado	Presidente de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (Canaservytur) de Chihuahua	Presidente del Colegio de Ingenieros Civiles de Chihuahua (CICCH).	Director del Instituto Tecnológico de Chihuahua

(continúa)

(continuación)

Encargado de la Dirección de Planeación y Evaluación Municipal	Confederación Patronal de la Rep. Mex. (Coparmex Chih.)	Presidente del Consejo de Desarrollo Económico Regional Chihuahua-Centro (Coder).	Director General del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Chihuahua
Encargado de la Secretaría de Bienestar del Gobierno Federal	Presidente de la Cámara de Propietarios de Bienes Inmuebles (Caprin)	Presidente de la Unión de Ejidos y Vecinos Conurbados	Director General del Centro de Investigación en Materiales Avanzados (Cimav)
Delegado del Infonavit	Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (Canadevi)	Presidente del Consejo de Administración de Transportes Urbanos y Semi-Urbanos	

Fuente: Elaboración propia con base en Implan Chihuahua (2020).

Participación de actores no gubernamentales

Dentro de los institutos, los actores no gubernamentales son convocados en tres figuras: *a)* al máximo órgano de gobierno de carácter vinculante, *b)* a un órgano consultivo de carácter no vinculante y *c)* a una comisión técnica o mesa de trabajo de carácter no vinculante. El cuadro 4 expone las posiciones que ocupan los nuevos actores en la arena política de los institutos.

Cuadro 4. Órganos ciudadanizados y composición en los institutos de planeación en México

<i>Instituto</i>	<i>Máximo órgano de gobierno vinculante</i>	<i>Órgano consultivo no vinculante</i>	<i>Comisión o mesa técnica no vinculante</i>
León (Implan)	Consejo Directivo (sólo ciudadanos)	No existe	Comisiones técnicas fijas (mixta)
Aguascalientes (Implan)	Junta de Gobierno (mixta)	Consejo Consultivo (mixta)	No existe
Ciudad Juárez (IMIP)	Consejo Deliberativo (mixta)	No existe	No existe

(continúa)

(continuación)

Hermosillo (Implan)	Junta de Gobierno (mixta)	Consejo Consultivo (mixta)	Comisiones eventuales (mixta)
Chihuahua (Implan)	Consejo de Planeación Urbano Municipal (mixta)	No existe	No existe
Tijuana (Imeplan)	Consejo Consultivo (mixta)	Consejo Técnico de Planeación (mixta)	No existe
Mexicali (IMIP)	Consejo Consultivo (mixta)	No existe	No existe
Los Cabos (Implan)	Junta de Gobierno (mixta)	Consejo Consultivo (mixta)	Comisiones técnicas (mixta)
Saltillo (Implan)	Junta de Gobierno (mixta)	No existe	No existe
Nogales (IMIP)	Órgano de Gobierno (mixta)	Consejo Ciudadano Consultivo (mixta)	No existe
Ahome (Implan)	Junta Directiva (mixta)	Consejo Consultivo (mixta)	Comisiones eventuales
Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan)	Junta de Coordinación Metropolitana (mixta)	Consejo Ciudadano Metropolitano (ciudadana)	Mesas de Gestión Metropolitano (mixta)
		Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana (Gubernamental)	
		Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano (mixta)	

Notas: a) la composición se señala entre paréntesis; b) la composición mixta se refiere a la participación de actores de gobierno y de la sociedad civil que incluye actores de los sectores académico, empresarial y de la sociedad civil organizada o no.

Fuente: Elaboración propia.

Máximo órgano de gobierno vinculante

Los actores no gubernamentales que son llamados al máximo órgano, son parte del cuerpo directivo, pero en algunos casos presiden este órgano como ya los señalamos para el caso de León

y Chihuahua. Participan de manera general en el plan anual de trabajo, la aprobación del presupuesto, la vigilancia de los recursos materiales y humanos, también participan en la elección del director o directora, lo cual fortalece el proceso de gobernanza porque la interacción es completa, no sólo acompañan los procesos, sino que sus decisiones son vinculantes, aunque haya todavía oposición al respecto.

Sobre esto último, las razones esgrimidas son principalmente de orden jurídico, ya que se señala que los actores no gubernamentales, no pueden tener obligaciones tan amplias con nada de responsabilidad a la hora de una demanda judicial. Lo cierto es que se establece una lucha de baja intensidad entre gobierno y sociedad por cuidar cada quien sus espacios de poder. Un directivo del Implan Tijuana explica el caso de esta manera:

La junta de gobierno, es un órgano que existe en todas las dependencias del Ayuntamiento de Tijuana, nosotros somos una entidad paramunicipal, todas las entidades paramunicipales tienen su Junta de Gobierno y el reglamento de entidades municipales para el municipio de Tijuana es el que establece que, en la Junta de Gobierno, la mitad de los funcionarios son ciudadanos. Sí ha habido iniciativas de que [el instituto] sean más ciudadanos, pero siempre se ha mantenido así desde el 2011. (Directivo de Instituto de Planeación 13, entrevista, 20 de mayo de 2019)⁷⁴

En contraste, el Implan León se ha manejado desde su creación en 1994 con un Consejo Directivo netamente ciudadano. Un directivo opina que se puede trabajar eficientemente con la ciudadanía y que esto no representa ningún problema y lo pone en estos términos:

⁷⁴El Directivo del Implan Tijuana señala también lo siguiente: «hubo una junta de gobierno que estuvo integrada por mayoría ciudadana, eso sí llegó a suceder, entre el 2008 y 2010, el Implan en el número de funcionarios eran cinco y unos 15 no funcionarios, o sea ciudadanos» (Directivo de Instituto de Planeación 13, entrevista, 20 de mayo de 2019).

Cuando se involucra la participación ciudadana el proceso es mucho más complejo. Alguien nos decía que en Monterrey, que la participación ciudadana y la intromisión ciudadana hay que evaluarla porque tenemos autoridades electas que toman las decisiones. No se puede pasar la vida uno pidiendo opinión de todo, pero la visión de alguien que se enfrenta a casos particulares en sus áreas [como los sectores que representan] y que nos comparten lo que se debe hacer y que es más factible hacer, en el largo plazo, esta visión es la más fructífera. (Directivo de Instituto de Planeación 1, entrevista, 12 de febrero de 2020)

En otros casos, se ha podido observar que los máximos órganos de gobierno de los institutos buscan responder a la orientación económica y, con ello, reforzar permanentemente lo que se quiere proyectar como municipio. Esto es más evidente en la Junta de Gobierno del Implan Los Cabos donde de los 11 miembros que la conforman, cuatro, que también son vocales del Consejo Consultivo de Planeación (órgano de consulta no vinculante), pertenecen al sector inmobiliario,⁷⁵ el cual junto con el turismo, son los sectores que mayores ingresos reportan al municipio.⁷⁶ Un exdirector de Planeación y Desarrollo Urbano de Los

⁷⁵Los otros siete miembros con voz y voto de la Junta de Gobierno son las personas titulares de: presidencia municipal, sindicatura, regiduría, presidencia de la comisión de desarrollo urbano, dirección general de planeación y desarrollo urbano, dirección del organismo operador del agua, y dos académicos(as), uno por parte del Instituto Tecnológico de Los Cabos y de la Universidad Autónoma de Baja California Sur.

⁷⁶Hasta el año 2017 Baja California Sur, gracias a la actividad inmobiliaria de Los Cabos, había sido el estado con mayor crecimiento del país. De acuerdo con el Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal a cierre del tercer trimestre de 2017, los estados que capitalizaron mayor crecimiento respecto al mismo ejercicio del ciclo anterior fueron Baja California Sur con 17.5 por ciento, seguido de Puebla con 9 por ciento, Nuevo León con 4.7 por ciento, Guanajuato con 4.4 por ciento y San Luis Potosí con 3.9 por ciento (Lamudi, 2018).

Cabos, reconoce que cuando participó en la Junta de Gobierno, «ésta sí estaba recargada hacia la iniciativa privada» (Directivo de gobierno municipal 1, entrevista, 24 de abril de 2019).

Los máximos órganos son entonces, la parte oficial del instituto con influencia de actores no gubernamentales. En algunos casos, esta influencia está diluida por las instancias gubernamentales, tal es el caso del Implan Saltillo. Es uno de los institutos de reciente creación que sigue un esquema de organización apegado al viejo sistema corporativo partidista, donde los gobiernos tratan de estar por encima del resto de los actores, al menos así lo muestra el artículo 7 del Acuerdo de Creación del Instituto, que a su vez es el reglamento interior, que establece que el Presidente Municipal será el presidente de la Junta de Gobierno que, aunque los funcionarios de su gobierno están presentes sólo con voz, él está facultado con el voto de calidad en la toma de decisiones (Municipio de Saltillo, 2016),⁷⁷ esto indica que el municipio da pie a la participación de siete ciudadanos con voz y voto, «pero ellos no definen sólo opinan» (Directivo de Instituto de Planeación 14, entrevista, 16 de agosto de 2019).

⁷⁷El artículo 7 del Acuerdo de Creación del Instituto (Municipio de Saltillo, 2016) señala que la Junta de Gobierno estará integrada por 20 individuos de la siguiente manera: un presidente, quien será el presidente municipal de Saltillo, y tendrá en todo momento voto de calidad en la toma de decisiones; un secretario, quien será el secretario del ayuntamiento, con voz, pero sin derecho a voto en las sesiones; un comisario quien será el contralor municipal, con voz, pero sin derecho a voto en las sesiones; el tesorero municipal, con voz, pero sin derecho a voto en las sesiones; tres funcionarios de la administración municipal, con voz y sin voto, que pertenezcan a las áreas de Desarrollo Urbano, Obras Públicas o Secretaría Técnica; un secretario técnico, quien será el director general del instituto, con voz pero sin voto; tres regidores o síndicos del ayuntamiento con voz y voto; siete ciudadanos con voz y voto, provenientes de los siguientes sectores sociales: tres por Unión de Organismos Empresariales, dos por asociaciones y colegios de profesionistas, y dos por instituciones de educación universitaria; un representante del gobierno estatal, con voz pero sin voto y; un representante de Aguas de Saltillo, con voz pero sin voto (Municipio de Saltillo, 2016).

En el caso del Imeplan del AMG, toda proporción guardada, tienen una Junta de Gobierno, pero también tienen a la Junta de Coordinación Metropolitana (JCM) que son los que mandatan y supervisan al instituto. La Junta de Gobierno está integrada por los nueve presidentes municipales, el gobernador del estado, el director del Implan, el titular de la Unidad jurídica, administrativa y finanzas del instituto y el titular del órgano de control del instituto (artículo 49 del Estatuto Orgánico), es presidida de manera alterna por seis meses por uno de los nueve alcaldes del área metropolitana legalmente constituida, esto hace que se tenga que entregar frecuentemente un informe pormenorizado al equipo jurídico del municipio que le toca presidir. En esta Junta de Gobierno no hay actores no gubernamentales, sólo participa con voz el Consejo Ciudadano Metropolitano (CCM). Un directivo del Imeplan expone al respecto que:

Acordamos que cuando una Junta de Gobierno, aprueba un presupuesto o aprueba la suscripción de un convenio de subvención, que implique una responsabilidad compartida, hay todo un debate en lo local, porque ya ha pasado que en otras juntas donde participan cámaras y otros [organismos no gubernamentales o ciudadanos] terminan con responsabilidad patrimonial. Esto puede ser equiparable a la de un alcalde. Unos alcaldes con el cargo tienen responsabilidades jurídicas y un ciudadano que participa en una junta de gobierno que no es funcionario y autoriza un convenio, luego éste tiene un problema legal, entonces va a la cárcel director y le hace corresponsable toda la junta de gobierno por haber autorizado ese convenio. (Directivo de Instituto de Planeación 9, entrevista, 28 de febrero de 2020)

La Junta de Coordinación Metropolitana, es un órgano principalmente gubernamental encabezado por el gobernador del estado y los nueve alcaldes del AMG, más la participación del presidente del CCM con voz y representa a los ciudadanos de cada

uno de los municipios.⁷⁸ La opinión de este ciudadano electo es igual a la del gobernador y a la de cualquiera de los alcaldes. Lo interesante de esto, es que todas las decisiones de la JCM deben ser preferentemente de consenso según lo establecido en el artículo 29 de la Ley de Coordinación Metropolitana, lo cual lleva a veces a tener ciertas dificultades, pero hasta ahora así ha funcionado. Un directivo del Imeplan expone que, aunque un asunto no interese tanto a un municipio, éste deberá pronunciarse, ya que éste representa de alguna forma a la metrópoli en su conjunto y pone un ejemplo:

Entonces las decisiones de la JCM son por unanimidad para la aprobación del Potmet, cambio climático, etcétera. Por ejemplo, ayer tuvimos la junta de [JCM] y vimos lo del arbolado del proyecto de BRT del proyecto Mi Macro Periférico y aunque el BRT no pase por el municipio de Zapotlanejo o el Salto, se tiene que aprobar por unanimidad por la Junta. (Directivo de Instituto de Planeación 9, entrevista, 28 de febrero de 2020)

Este esquema de gobernanza metropolitana, es mucho más complejo que el que siguen los institutos municipales y llevan al límite la deliberación pública al solicitar que todas las decisiones sean por consenso.⁷⁹ En definitiva, la cooperación, la confianza

⁷⁸Es importante aclarar que un principio el CCM no estaba considerado a participar en la JCM. Alejandro Mendo Gutiérrez, quien fue el primer presidente del CCM expone que en el año 2014 tuvo que «parar en seco y elevar una queja de que el consejo no estaba contribuyendo significativamente a la gestión metropolitana y a la siguiente sesión de la JCM ya los habían invitado» (Memorias del Panel de Gobernanza Urbana de El Colegio de la Frontera Norte y Doctorado en Geografía de la Universidad de Guadalajara el 2 de marzo de 2020).

⁷⁹Así lo establece el Estatuto Orgánico de las instancias de coordinación metropolitana de Guadalajara (Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 18 de febrero de 2014) en su artículo 26 y la Ley de Coordinación Metropolitana (Congreso del Estado número 23486/LIX/11, del 3 de febrero de 2011) en su artículo 29. Esta ley establece que si no hay consenso se cita a una próxima reunión y si no hay tampoco el consenso, se pasa a votación.

y la reciprocidad deben de operar en todo momento por medio del instituto, quien al ocupar la Secretaría Técnica de la JCM y, al mismo tiempo, ser coordinador y administrador del CCM, tiene una gran responsabilidad en la gobernanza metropolitana. Por su parte, los órganos consultivos no vinculantes apoyan al órgano máximo de carácter vinculante y, con ello, complementa un tipo de gestión enmarcado en la gobernanza urbana y metropolitana.

Órganos consultivos no vinculantes

En el caso de los órganos consultivos no vinculantes, encontramos que seis de los 12 institutos estudiados tienen un órgano consultivo, que en general, suma a actores que son expertos en temas urbanos, territoriales, sociales, económicos y ambientales. Dan la pauta para el análisis minucioso de planes, programas y proyectos que los institutos desarrollan.

El Implan Ahome, desarrolla un vínculo interesante con su Consejo Consultivo. Éste se sostiene al involucrar a sus miembros en la elaboración de planes, programas y proyectos desde el inicio de cada proceso. De esta manera, se asegura que los consejeros sean promotores de los mismos y no caigan sólo en el papel de fiscalizadores. Un directivo de este instituto expone esta perspectiva de la siguiente forma:

El proceso de corresponsabilidad es intenso. Los productos que generamos en el Implan los comunicamos en el Consejo Consultivo por medio del equipo técnico. Planteamos la participación ciudadana sin la perspectiva fiscalizadora, es decir, inicia un proceso de participación. Vamos a invitar a los de mayor experiencia. Cambiemos el asunto de que los CC sean fiscalizadores del producto que se genera en el equipo técnico y mejor se conviertan en promotores de lo que se genera. Los 50 consejeros que tenemos, le solicitan al equipo técnico que hagan una serie de cosas técnicas, cuando también pueden hacerse en universidades que son parte del CC. Lo que dijimos fue, cómo participa el CC, y entonces el CC recomienda qué hacer y replica

[en sus campos de acción], la política pública que se genera. Nuestro mejor aliado es nuestro CC, ya que muchos de los profesionales que están en el CC vierten su experiencia para que se genere la política pública. Ejemplo, en materia del Atlas de Riesgos, muchos de los datos fueron del Colegio de Ingenieros, que es parte del CC. El trabajo que salió de este instituto fue llevado a cabo con insumos de miembros del CC. (Directivo de Instituto de Planeación 5, entrevista, 29 de noviembre de 2019)

El Implan los Cabos por su parte, ha podido recargarse con soltura en su Consejo Consultivo de Planeación (CCP) donde su presidente es ciudadano y, a su vez, participa en la Junta de Gobierno. El artículo 33 de su Reglamento Interior (vigente desde 2011), establece que al CCP le compete: analizar y revisar las líneas de planeación para el desarrollo que genere Plan Municipal de Desarrollo Sustentable y evaluar las propuestas técnicas realizadas y/o analizadas por el Cuerpo Técnico del Instituto para su instrumentación; emitir opinión sobre planes y programas del Instituto y; participar o conformar comisiones técnicas consultivas para el diseño de instrumentos del Sistema Municipal de Planeación y sus productos (Implan Los Cabos, 2020). Este esquema, les permite a los consejeros entrar directamente al proceso de planeación de los centros urbanos, ya que se cuenta con experiencia y calidad de miembros. Se cumple así con el marco legal establecido y se *ronda los terrenos de la gobernanza urbana* (Directivo de Instituto de Planeación 6, entrevista, 11 de enero de 2019).

El caso de Implan Tijuana es importante, porque de alguna manera cuenta con un Comité Técnico de Planeación que se conforma principalmente de funcionarios del gobierno municipal y algunos actores no gubernamentales para elaborar el Plan Municipal de Desarrollo en cada cambio de gobierno. El Implan coordina los trabajos y entrega una versión final. «Se espera poder transitar a un consejo técnico permanente de acuerdo al nuevo

reglamento interno que está en elaboración» (Directivo de Instituto de Planeación 13, entrevista, 20 de mayo de 2019).

Los órganos consultivos no vinculantes son, al final, fundamentales para llevar a cabo discusiones pormenorizadas y de gran nivel, dado el cúmulo de experiencias y/o conocimientos científicos de sus miembros que aportan constantemente datos y diseñan y supervisan el proceso de planeación. Consideramos que no deberían pasarse al terreno vinculante porque eso limitaría, sin duda, la deliberación pública al tener como referencia, el establecimiento final de una política pública. Más bien ellos, son parte de la elaboración y evaluación de la política, todo en aras de mejorar cada vez. En este caso, la implementación correspondería a una junta de gobierno o consejo directivo, muchos de ellos de composición mixta (gobierno y sociedad civil) que asumen todas las responsabilidades legales e institucionales. Un directivo del Implan y expresidente de la AMIMP lo explica de esta manera para el caso del Implan Aguascalientes:

El consejo consultivo siempre ha tenido una aspiración a ser vinculante, entonces, para nosotros es importante que el proceso de toma de decisiones esté precedido por un componente ciudadano, pero sobre todo, que haya continuidad en los criterios y en el tipo de aspectos que realizamos, empezando porque ellos son los que de alguna forma nos asesoran y nos acompañan en la formulación de los programas, ellos autorizan el programa general que después se presenta a la junta de gobierno y, con ellos tenemos reuniones bimestrales, que además, por voluntad de ellos mismos se han hecho mensuales, es decir, pidieron que hubiera mayor frecuencia en las reuniones porque habían temas que no alcanzaban a ver con suficiente tiempo y, que algunos de ellos incluso, pidieron que se les involucrara en proyectos específicos, entonces ellos nos ayudan a modelar los procesos de consulta ciudadana, nos ayudan a dar énfasis en la importancia de algunos programas y en ir conduciendo el trabajo que el instituto hace con una visión ciudadana, no

nada más el trabajo gubernamental. (Directivo de Instituto de Planeación 3, entrevista, 29 de abril de 2019)

En el caso del Imeplan del AMG, hay tres organismos que se pueden interpretar como organismo consultivo no vinculante: el Consejo Ciudadano Metropolitano, el Consejo Consultivo de Participación Metropolitana (CCPM) y el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano, éste último, aunque no forma parte del instituto, determina gran parte de sus funciones al estar interactuando constantemente con el mismo.

Según el Estatuto Orgánico y la Ley de Coordinación Metropolitana (LCM), el CCM es un órgano consultivo intermunicipal de participación ciudadana con representantes de las asociaciones vecinales, organizaciones civiles, profesionales y académicas asentadas en el Área Metropolitana de Guadalajara.⁸⁰

De cada municipio que forman parte del AMG se escogen a dos consejeros propietarios y dos suplentes y de allí se elige a su presidente que dura en el cargo seis meses. El primer presidente del CCM por allá en el año 2014 fue el doctor Alejandro Mendo Gutiérrez, académico del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y el actual (año 2020), es la licenciada María Velia Reyes López, es ama de casa y trabaja en una empresa de construcción, además es miembro del Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Tlajomulco⁸¹ desde hace cinco

⁸⁰La Ley de Coordinación Metropolitana establece en su artículo 32 que los miembros son seleccionados de una convocatoria pública abierta para durar en el cargo dos años, además se debe tener cuidado de no seleccionar a servidores públicos en funciones, ministros de culto religioso, integrantes de las fuerzas armadas o cuerpos de policía, miembros de las dirigencias de partidos políticos o agrupaciones políticas.

⁸¹El Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Tlajomulco es un órgano de participación ciudadana, de carácter consultivo conformado por siete ciudadanos. El artículo 372 del Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza municipal establece como objetivo de este Consejo: «fomentar la gobernanza del Municipio, proponiendo y desarrollando

años.⁸² Ésta última, comenta que en el Consejo participa quien quiera y pueda y que es fácil participar en la convocatoria en cada municipio. Lo expone de esta manera, «a los consejeros los eligen por convocatoria y los ciudadanos que hayan participado en un grupo social o de vecinos pueden aplicar. La gente va y se inscribe y se hace una insaculación y el municipio los escoge» (Consejero de Instituto de Planeación 3, entrevista, 2 de marzo de 2020).

El CCM es un organismo novedoso que apenas se conoce en el vasto territorio metropolitano, sin embargo, poco a poco ha venido haciendo propuestas cada vez más relevantes tanto para el Imeplan como para la JCM. La relación con el Imeplan es fundamental en lo administrativo y en las reuniones de trabajo entre ambas instancias, pues es la oportunidad para que el cuerpo técnico del instituto informe de manera oportuna y adecuada a los consejeros sobre los diferentes temas metropolitanos, que, para algunos, son totalmente desconocidos. Hay que recordar que el proceso de homologación de criterios y conocimiento es muy importante, ya que los consejeros provienen de diferentes contextos, unos incluso de áreas rurales como en los casos de Zapotlanejo, Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán.⁸³

nuevas formas de participación ciudadana, donde sus procesos promuevan la inclusión de todos los integrantes de la sociedad, el mejor desempeño de la gestión pública y la prestación de los servicios públicos bajo los principios, elementos y objeto establecidos en el presente Reglamento» (Municipio de Tlajomulco, 2015).

⁸²Hay que señalar que en el CCM actual sólo participan dos mujeres de los 18 miembros titulares, lo cual es una tarea pendiente ya que se debe tener más equidad de género (Directivo de Instituto de Planeación 9, entrevista, 28 de febrero de 2020).

⁸³Un factor que explica las diferencias es sin duda, la densidad poblacional. Zapotlanejo presentaba en 2015 una densidad de 106.5 habitantes por kilómetro cuadrado, Juanacatlán 129.8 e Ixtlahuacán de los Membrillos 262.1. Comparado con la ciudad de Guadalajara que tiene una densidad poblacional de 9,64.3 habitantes por kilómetro cuadrado (Gobierno del Estado

Un directivo del Imeplan explica esta evolución de la siguiente manera:

El CCM e Imeplan hemos desarrollado capacidades. Me queda claro que el rol del director de Imeplan es un rol de respeto porque la intervención de éste puede determinar alguna decisión, y el CCM es autónomo y establece una relación de control social sobre nosotros. El Secretario Técnico del Consejo, depende de la estructura del Imeplan, pero todas [las decisiones] dependen del propio consejo. También soy secretario técnico de las agencias metropolitanas, por ejemplo, la de Bosques Urbanos. Es el Imeplan quien hace esas funciones, no como director, en este caso hay un coordinador de vinculación, en este caso, Jesús Reyes quien está al pendiente del CCM. Del CCM que empezé en 2014 al de ahora, hay muchos avances, por ejemplo, ayer soltaron la primera recomendación en la historia del Consejo. No quiere decir que no hayan hecho aportaciones en el pasado, pero es la primera vez que hay una metodología de impacto detrás. (Directivo de Instituto de Planeación 9, entrevista, 28 de febrero de 2020)

La recomendación del CCM misma que primero fue discutida en una Mesa de Gestión Metropolitana, se refiere a una solicitud para que haya una nueva procuraduría estatal con mayores recursos e independiente del DIF (oficina del Desarrollo Integral de la Familia). Sobre el particular, la presidenta del CCM relata lo siguiente:

Tuvimos junta el martes pasado [con JCM] en estas instalaciones y propusimos tres cosas y yo me sentí muy bien porque tuve el apoyo de los representantes de los alcaldes, del gobernador y la Sedatu. Ahora sí que recibieron bien la información, y solamente hablaron y nos lo pidieron por escrito, y llegamos a este punto para tener una recomendación sobre el asunto de

de Jalisco, 2020; Inegi, 2015). Esto es una brecha demográfica inmensa que explica de alguna manera las diferencias que puede haber en el seno del Consejo.

niños(as) y jóvenes. (Consejero de Instituto de Planeación 3, entrevista, 2 de marzo de 2020)

Por su parte, el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana es definido como un órgano colegiado integrado por dependencias de los municipios que conforman el AMG, así como por integrantes del Gobierno del Estado, y del Instituto, que apoyará a las instancias en la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano, y contribuirá a una adecuada coordinación intergubernamental para armonizar las políticas metropolitanas con las políticas municipales, estatales y federales (artículo 101 del Estatuto Orgánico de la Instancias de Coordinación Metropolitana de Guadalajara).

Por último, el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano es una figura que proviene de la LGAHOTDU (2016) que deberá funcionar en todas las zonas metropolitanas.

La fracción II del artículo 36 establece que este consejo:

Promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas. Dicho Consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida. (Cámara de Diputados, 2016, p. 2)

En el caso particular, aunque la Ley General lo considera, todavía no se han realizado las gestiones para este Consejo, ni se ha visto cómo podrían embonar este Consejo con el CCM y el CCDM. El Secretario Técnico del CCM lo expone de esta manera:

La LGAHOTDU incluyó esta instancia como el ente ciudadano [pero que a su vez estaba compuesto por actores gubernamentales y tenía atribuciones limitadas]. Dado que en Guadalajara ya contábamos para ese entonces con el Consejo Ciudadano

Metropolitano sin participación gubernamental, únicamente ciudadana y con mayores atribuciones, lo que se decidió fue mantener el CCM y plantear el DDDM como una instancia eventual, únicamente utilizada para llevar a cabo las posibles consultas públicas de instrumentos de planeación; hasta ahora, no se ha instalado ni utilizado esta instancia, ya que ningún instrumento de planeación ha sido puesto a consulta pública desde la publicación de esta Ley. (Directivo de Instituto de Planeación 15, entrevista, 8 de junio de 2020)

Comisiones o mesas técnicas no vinculantes

Por último, las comisiones o mesas técnicas no vinculantes, se aprecian solamente en los institutos de León, Los Cabos, Ahome y en Imeplan del AMG.

En el caso de León, las comisiones son las que supervisan y ordenan la mayor parte del trabajo del instituto y facilita el trabajo del Consejo Directivo, en este caso, los consejeros deben disponer de mayor tiempo para el instituto. Un directivo del instituto lo expone de esta manera:

El consejo hace un manual de trabajo y se sigue en comisiones y, en pocas palabras, se supone que cada comisión debe ser presidida por un consejero, y además del trabajo de reunión mensual, debe trabajar en sus comisiones y cuando menos cada uno le dedica unas tres horas cada 15 días. Hay comisiones más activas y, por lo tanto, hay consejeros que se involucran más dado su propio perfil [que] los hace muy activos, aunque hay consejeros que, siendo francos, sólo vienen a su reunión mensual y ya. (Directivo de Instituto de Planeación 1, entrevista, 12 de febrero de 2020)

Otra cosa interesante que hay que resaltar del trabajo en comisiones es que se puede trabajar, incluso en una comisión de coordinación que sería algo muy parecido a una junta de gobierno, donde se ve lo administrativo, lo institucional y lo legal sin perder el carácter ciudadano del instituto. También resulta inte-

resante en el caso del instituto de León, que en las comisiones puedan participar otros actores, aparte de los consejeros, los cuales son invitados dada la experiencia y su representación que puedan tener de algún segmento de la sociedad. Al respecto un directivo del instituto nos aporta lo siguiente:

Esta situación ya la vivimos en 1998, se eliminó la junta de gobierno porque los ciudadanos siempre pugnaron que debían tener mayoría, que es lo que sucede hoy en día, donde los ciudadanos tienen mayoría. El Consejo Directivo actual tiene una comisión de coordinación que no tiene un estatus superior, donde yo soy la secretaria técnica, aquí vemos temas, por ejemplo, si se va a modificar el reglamento. En este caso, la comisión hace un primer análisis. Creo que es más rico que trabajen por comisiones, porque en comisiones vienen directores de la administración central y vienen otros ciudadanos y, además, en las comisiones se debaten temas específicos de gran relevancia para el sistema de planeación municipal. (Directivo de Instituto de Planeación 1, entrevista, 12 de febrero de 2020)

En el caso del Implan Los Cabos, «las comisiones sólo están en el reglamento interior vigente desde el año 2011, pero no se han puesto en marcha ya que el Consejo Consultivo ha estado resolviendo los asuntos particulares». Esto lo expone un directivo del instituto, que agrega que en la propuesta de nuevo reglamento interior que se está sometiendo, se ha dispuesto, que las comisiones jueguen un papel importante en el sistema de planeación municipal y en el trabajo de las áreas técnicas del instituto (Directivo de Instituto de Planeación 6, entrevista, 11 de enero de 2019).

En comparación del reglamento vigente y el nuevo reglamento, se observa de manera general, entre otras cosas, el establecimiento de cinco comisiones técnicas que tienen que ver con las actividades sustanciales del instituto, a saber: planeación integral; comunicación y participación ciudadana; información estadística y geográfica; gestión de proyectos; e investigación y

estudios especiales. Se establecen el mínimo de reuniones al año y se crean además las Comisiones Técnicas Especiales las cuales son de carácter temporal (Córdova, 2020). Ésta última figura puede ser de relevancia a la hora de elaborar cada cambio de gobierno, el Plan Municipal de Desarrollo.

En el caso del Implan Ahome, las comisiones son eventuales y se busca que participen actores sociales expertos en materias específicas, según un directivo del instituto, se busca llamar a los actores que puedan encaminar los proyectos que desarrolla el instituto hacia las políticas públicas y lo expone de este modo:

Si hay comisiones a veces, en el reglamento de construcción propusimos a los académicos y los políticos que aporten al producto final [del instituto]. Somos más flexibles que otros. Ver [por ejemplo] el tema de la agenda del transporte y metemos a trabajar a los [consejeros y otros actores] que le corresponda. Se hace del conocimiento de los técnicos que el trabajo que va a rayar sea [para] una política pública y que ésta sea aprobada por Cabildo. Es decir, todo el producto que generes del equipo técnico debe aterrizar en política pública mediante la gestión con consulta pública y que sea registrado en el registro público de la propiedad. Los implanes, son oficinas donde se piensa la ciudad con el consenso de todos los sectores. No sólo la aprobación sino el entendimiento del instrumento. (Directivo de Instituto de Planeación 5, entrevista, 29 de noviembre de 2019)

En el caso del Imeplan del AMG, se cuenta con una figura que pueden ubicarse en esta categoría de análisis. Nos referimos a las mesas de gestión metropolitana, que son como ya se apuntó líneas arriba, el corazón de la metropolización. En estas mesas participan los municipios, el gobierno del estado, la sociedad civil, la academia y demás sectores sociales. Éstas se dividen en mesas de coordinación y mesas metropolitanas.

Las mesas de coordinación son de carácter técnico y se discuten temas específicos que encabeza el Imeplan. Las mesas que se crean tienen que ver con una discusión profunda y a veces

encontrada sobre temas diversos de interés metropolitano. La idea es alcanzar el consenso necesario antes de que el asunto sea pasado a las instancias de coordinación metropolitanas, especialmente la Junta de Coordinación Metropolitana donde ya las decisiones son vinculantes. Un directivo del Imeplan explica que las mesas de coordinación dan la pauta para iniciar procesos de gestión, evaluar el avance y celebrar los logros alcanzados:

Hay una mesa de movilidad, donde participan los directores y el secretario de transporte estatal. Hay otra mesa de mejora regulatoria, allí es donde se votan los temas que se suben a los alcaldes y al gobernador, allí es donde ocurre el pleito, el consenso, todo. Ahorita estamos discutiendo el asunto del gas natural, hay diferentes posturas. El municipio de Guadalajara tiene una postura, el de Tlaquepaque tiene otra y los municipios que no tienen la demanda de gas natural como Ixtlahuacán de los Membrillos, otra postura, entonces las mesas son clave. Ahora, en estas mesas hay una que es la mesa de igualdad sustantiva donde vemos la política metropolitana de erradicación de la violencia de género, migrantes y desarrollo metropolitano, tenemos otra mesa que se abrió hace un mes sobre diversidad sexual, tenemos otra sobre adultos mayores y metrópoli. De ésta última, podemos señalar que hemos convertido a siete de los nueve municipios en Municipios Amigables de acuerdo con la certificación que otorga la OMS [Organización Mundial de la Salud] ya que atienden a los adultos mayores y esto implica, toda una serie de cambios en el espacio público. (Directivo de Instituto de Planeación 9, entrevista, 28 de febrero de 2020)

Las mesas metropolitanas son permanentes, éstas son las que establece la LGAHOTDU (2016) en su artículo 34. Así tenemos las mesas de: medio ambiente, movilidad, ordenamiento territorial metropolitano, protección civil, vivienda y seguridad estructural. «Todas producen política pública metropolitana, indicadores metropolitanos y normas técnicas» (Directivo de Instituto de Planeación 9, entrevista, 28 de febrero de 2020). Estas mesas

definen la agenda metropolitana, por lo que la participación del Imeplan, los nueve municipios y las dependencias del gobierno del estado debe ser permanente.

En resumen, las comisiones en los institutos de planeación municipal estudiados y las mesas de gestión en el caso del Imeplan, constituyen organismos sumamente relevantes ya que llegan a desglosar plenamente cualquier tema de interés con una base amplia de actores sociales de diversa índole que, sin tener responsabilidades concretas, se meten a la gestión urbana y territorial llegando incluso, a ser parte importante en la generación de políticas públicas y determinar una agenda urbana y metropolitana.

Procesos y rutas críticas

Los organismos ciudadanizados, con el apoyo indiscutible de los institutos de planeación, han ideado varias formas de participar en la vida pública como ya lo hemos relatado en este capítulo, toca ahora ver los procesos y las rutas críticas de actuación. Hemos encontrado que hay un proceso unidireccional que va desde la formación de un organismo ciudadano hasta la integración del órgano ciudadano. Una vez formados el o los órganos, sus miembros buscan hacerse de la mayor información posible y con ello, nivelar conocimientos que se necesitan para enriquecer su deliberación pública. Junto con ello, hay un proceso de interacción con otros actores con quien comparten una misma visión y misión. Finalmente, aprenden a articular demandas, discutir las, consensuarlas y proyectarlas como políticas públicas, en este momento se puede decir que hay una integración del órgano con el instituto y a su vez con su centro urbano y/o metropolitano.

Información y conocimientos para la deliberación

Los institutos cumplen cabalmente con el propósito de informar a sus consejeros. La idea de cada uno de ellos es nivelar el conoci-

miento de cómo funciona la ciudad, el instituto, el desarrollo urbano y la ordenación del territorio como objetivos sustanciales de éste. Se puede decir que cuando menos la mitad de los participantes de los órganos ciudadanizados que no son de gobierno ni de la iniciativa privada, han pertenecido a alguna institución académica, organización civil o de profesionistas relacionada con el desarrollo urbano y/o metropolitano. Esto hace que la deliberación pública adquiera un carácter de expertos en los temas tratados y, por lo tanto, un consenso muy atinado sobre cualquier asunto que podría, eventualmente, convertirse en política pública.

Así, tenemos algunos casos representativos de acuerdo al origen y/o experiencia de los consejeros. En IMIP Nogales, por ejemplo, se detecta experiencia en el gobierno y en el colegio de arquitectos; en IMIP Juárez también se observan antecedentes en ese sentido, relacionados con el sector empresarial y de gobierno. En el caso de Implan Los Cabos es con organizaciones de la sociedad civil y en el colegio de ingenieros; y en Imeplan del AMG con el activismo ciudadano.

En el caso de IMIP Nogales, un directivo del instituto participó en el órgano de gobierno (órgano consultivo de carácter vinculante) entre los años 2009-2012 representando al Colegio de Arquitectos de Nogales fundado por este directivo en el año de 1990. En sus primeros años como profesionista los dedicó al servicio público, así que se enroló con el Gobierno del Estado de Jalisco en la Junta General de Planeación (1980), en el área de transporte colectivo también para el gobierno de este estado y posteriormente como Directivo de la Dirección de Obras Públicas del municipio de Magdalena de Kino, Sonora. Con el gobierno federal, en el estado de Sonora, se destaca haber participado en la jefatura de proyectos del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y de la jefatura del departamento de infraestructura del Instituto Nacional

Indigenista (Directivo de Instituto de Planeación 4, entrevista, 27 de noviembre de 2019).

En el caso del IMIP Juárez, un directivo participó activamente en varias organizaciones empresariales, en especial en la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), en el gobierno y en diferentes consejos hasta llegar al Consejo deliberativo del IMIP de donde se invita ocupar la dirección del instituto. De esos primeros años en la gestión urbana, este funcionario lo expone de esta manera:

Yo vengo de la IP [iniciativa privada] del área de la construcción desde hace 30 años. En la administración 1989-1992 participé en la dirección de obras públicas y desarrollo urbano. Después se separan y se crearon dos dependencias: Obras Públicas y la Dirección General de Planeación de la cual yo fui su director general. En aquel entonces, el presidente Carlos Salinas impulsa esto de los consejos de planeación. De allí viene todo este proceso. El consejo de planeación estaba integrado por el sector empresarial, el sector gubernamental y el sector social. Estamos hablando que, en aquella época, participaba por ejemplo Federico Barrio [fue gobernador del estado de 1992 a 1998], Miguel Fernández [empresario fundador del Plan Estratégico de Juárez], un notario que después fue secretario del Ayuntamiento y funcionarios del gobierno, es más, los fraccionamientos se aprobaban en el Consejo. Se empezaban hacer los *pininos* en materia de planeación. (Directivo de Instituto de Planeación 2, entrevista, 27 de enero de 2020)

En cuanto al Implan Los Cabos, se tiene el caso de un profesionista que fue miembro del Consejo Consultivo y que representa a Los Cabos Coastkeeper A.C. También fue presidente de El Colegio de Ingenieros Civiles de Baja California Sur sección Los Cabos y a lo largo de varios años ha seguido el trabajo del Implan, primero desde el Colegio de Ingenieros Civiles y luego desde la asociación civil donde milita para que las actividades del instituto sean cada vez de mayor profundidad en la generación

de políticas públicas ya que reconoce, que hasta ahora, se toma en serio el papel después de haber logrado realizar el programa de desarrollo urbano, el plan municipal de desarrollo, varios planes parciales y la participación en la reconstrucción del centro histórico de San José (Consejero de Instituto de Planeación 1, entrevista, 24 de abril de 2019).

En el caso de Imeplan citamos el caso de la presidenta del Consejo Ciudadano Metropolitano (CCM) quien forja su carácter participativo en el Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Tlajomulco de Zúñiga (CMPCT) donde todavía es uno de los siete miembros que lo conforman desde hace cinco años.⁸⁴ Lo interesante de este perfil, es que ha podido compaginar la labor de consejera en el ámbito municipal y metropolitano en dimensiones diferentes, pero de cara a la participación de los ciudadanos en la articulación de demandas ciudadanas y en lo que significa la política pública urbana y metropolitana. La consejera nos expone esta doble función:

Estoy en el Consejo Municipal de Participación de Tlajomulco desde hace cinco años, es parecido a éste [CCM], pero es municipal haciendo trabajo de participación ciudadana también honorífico, participando con la gente, dando seguimiento a propuestas del municipio como los consejos sociales, la revocación de mandato, en toda la estructura de participación

⁸⁴Artículo 372 del Reglamento de participación ciudadana para la gobernanza del municipio de Tlajomulco de Zúñiga del año 2015 establece que el Consejo Municipal es el órgano garante de la participación ciudadana en el municipio, con funciones de gestión y representación vecinal, coadyuvante y vigilante del Ayuntamiento en la transformación de la relación entre las entidades gubernamentales y los ciudadanos, cuyas determinaciones serán vinculatorias en los casos y términos que establece el presente Reglamento. De hecho, este Consejo se convierte en la mesa directiva de la Asamblea Municipal de Organismos Sociales (artículo 367), estos son (artículo 326): Consejo de Zona, Consejo Territorial, Consejo Social y Consejo Consultivo (Municipio de Tlajomulco, 2015).

ciudadana en Tlajomulco. Lo que yo veo, lo que se toque en el CCM lo comento en la junta del Consejo Municipal. Nos retroalimentamos y de allá también traigo cosas, además todo lo que se está haciendo está en el orden del día. Ahora sí que la ciudadanía si pide ayuda podemos encausar para que reciban ayuda. (Consejero de Instituto de Planeación 3, entrevista, 2 de marzo de 2020)

Visión y misión

Sobre la segunda acotación, la de la interacción para construir una visión y misión, se puede decir que es un objetivo concreto de los órganos ciudadanizados durante los primeros meses o años de inicio de cada instituto y luego vigilar que esto se cumpla. Lo que hemos observado, es que esto define en gran medida sus reglamentos internos y el accionar de los institutos como lo veremos en el siguiente capítulo. Por el momento, nos detenemos a analizar una serie de conceptos y anhelos que los ciudadanos tienen para contribuir al desarrollo urbano y/o metropolitano de sus ciudades con un espíritu de libertad y empoderamiento.

Entre lo más destacado se encuentra, en materia de visión,⁸⁵ la pretensión de ser un ente confiable y que asegure el bienestar general. En materia de misión,⁸⁶ es desarrollar el sistema de planeación municipal. Así tenemos que la mayoría de los institutos estudiados exponen su visión y misión en sus páginas de internet como recordatorio permanente del deber ser y

⁸⁵Es la meta, el ideal o el anhelo al cual se quiere llegar. La visión incentiva que políticas y objetivos trazados ayuden a que la institución llegue cada vez más cerca de la visión. La visión debe reflejar un objetivo a largo plazo para que exista una consistencia en el recorrido del instituto. Cuando se alcanza la meta, se debe redefinir la visión para reformar las políticas y las directrices estratégicas para un nuevo nivel.

⁸⁶Define de manera precisa las directrices generales de la institución y su razón de ser. Los objetivos estratégicos deben situarse debajo del paraguas de la misión y no desviarse de ella.

hacer para su personal y para el público interesado en participar con el instituto o bien conocer su labor.⁸⁷ En esta dinámica, es pertinente revisar algunos institutos en cuanto a visión y misión como resultado del trabajo colegiado de los organismos ciudadanizados, en esta ocasión citamos los casos de León y Ciudad Juárez como de los más consolidados y los casos de Los Cabos, Chihuahua y Aguascalientes como los institutos que han trabajado más en contextualizar su existir y como instituciones que promueven con eficacia la gobernanza urbana.

El Implan León, expone en su visión: «El Instituto Municipal de Planeación, organismo innovador, promotor y coordinador del desarrollo integral del municipio, centro de vinculación entre sociedad y gobierno» (Implan León, 2019). Esto refleja, entre otras cosas, que pueden interpretarse la innovación y la integración entre sociedad y gobierno de allí que todos, la dirección y el cuerpo técnico, deben seguir a pie juntillas esta idea general.

En su misión, este mismo instituto expone: «orientar estratégicamente al Municipio de León y su región, consolidando los ejercicios de planeación de los diferentes actores de la sociedad y el gobierno, para promover de manera permanente el desarrollo integral del ser humano» (Implan León, 2019). Esto se interpreta como el afán de ser la referencia obligada en materia de planeación haciendo valer el papel ciudadano para alcanzar el desarrollo humano. Para la cuestión exterior, el instituto tiene dentro de la visión el siguiente mensaje: «El Implan: Un puente que construye León hacia el futuro» (Implan León, 2019). En

⁸⁷Los institutos de planeación estudiados que no muestran la visión y misión en su portal de internet son: Nogales y Hermosillo. El Imeplan del AMG no muestra visión, pero muestra la ciudad que queremos y señala cuatro aspiraciones que pueden interpretarse como misiones específicas: ciudad compacta, equitativa, cercana y conectada.

este caso, el instituto se pone como el eje del desarrollo de la ciudad, esto es, un gran sentido de responsabilidad ya que se asume que el instituto es la clave de entre las instituciones locales para alcanzar un futuro mejor.

Sobre esta perspectiva de largo plazo con objetivos concretos, un directivo del instituto expone que la continuidad debe ocurrir porque se ha adoptado una visión y misión concreta:

Lo que sucede es que por ley tenemos esas facultades, tenemos esas oportunidades que lo que se planea en el plan de gran visión se aterricen en planes de gobierno y lo que hemos logrado es que cada administración le toque inaugurar la etapa del proyecto que le corresponda. Los ayuntamientos de muchos municipios del país no quieren seguir con un proyecto que empieza el otro [alcalde]. Aquí, hemos logrado esto, mire [a un determinado alcalde], este proyecto tiene 23 etapas a usted le tocó la etapa ocho, ya para entonces la información ya se la dio a todo mundo. Para las campañas electorales, todo mundo tiene [candidatos o alcalde, síndicos y regidores] los mismos datos y todo mundo sabe la etapa que sigue. (Directivo de Instituto de Planeación 1, entrevista, 12 de febrero de 2020)

En el caso del IMIP Juárez, se expone en su visión: «un organismo que impulse la construcción de una ciudad ordenada y armónica, una ciudad con todos los satisfactores básicos de infraestructura y equipamiento urbano, una ciudad productiva, sustentable, donde sus habitantes se identifiquen y aprecien sus espacios y su imagen, una ciudad con un ambiente de participación y desarrollo de la cultura urbana» (IMIP Juárez, 2020, p. 1). Este planteamiento nos lleva a pensar que el instituto es un impulsor de la armonía, la productividad, la apropiación de los espacios y el sentido de identidad. Esto es válido si pensamos que al inicio del instituto (1995), se encuentra una ciudad totalmente desordenada donde los emplazamientos maquiladores de la industria de exportación son los que dominaban, en ese tiempo, el espacio urbano. En este sentido, encontramos la misión que dice:

«proveer los planes y proyectos urbanos que Juárez requiere para su desarrollo sustentable y el fortalecimiento de su identidad, con bases científicas y de participación ciudadana» (IMIP Juárez, 2020, p. 1), lo cual remite a un objetivo concreto: la planeación con bases científicas, de sustentabilidad ambiental y el involucramiento ciudadano.

En efecto, para un directivo del instituto el camino es la ciudadanización de todos los procesos y retomar filosofías como el derecho a la ciudad y la resiliencia urbana que permita dimensionar cómo se puede salir adelante con los asuntos urbanos con la participación activa de los actores locales. Su postura se puede ver en el siguiente relato:

La actualización del PDU que data de 2016 ya la iniciamos y es cien por ciento hecha en el instituto sin contratar a un solo asesor y lo vamos a ciudadanizar. Por ejemplo, el PDUS 2016 está orientado al transporte y la movilidad. Lo que queremos hacer ahora, es que, en mesas de trabajo bien platicado con la IP, la academia, el sector social, [determinar] cual es el enfoque que le debemos dar. Ahorita se está hablando de las nuevas tendencias del desarrollo, con conceptos como el derecho a la ciudad y tenemos que ver por dónde nos vamos, qué tan adelantados estamos en Juárez con el derecho a la ciudad cuando tenemos problemas fuertes de seguridad. Simplemente la resiliencia, para nosotros en el IMIP la resiliencia es trabajar en los factores de riesgo, pero si te vas a los EUA pensar en la resiliencia es otra cosa, por el retraso que estamos teniendo, entonces aquí es donde tenemos que buscar el punto medio para Juárez. (Directivo de Instituto de Planeación 2, entrevista, 27 de enero de 2020)

El Implan Los Cabos por su parte, plantea la siguiente visión: «ser una institución sólida y reconocida socialmente en materia de planeación, ordenamiento territorial y urbano, confiable por la seriedad, coherencia y rigor de sus propuestas y dictámenes técnicos, que impulsa de manera firme la participación ciudadana

en los procesos de planeación y logra consensos hacia los principios del desarrollo sostenible que da como resultado altos estándares de calidad de vida para todos» (Implan Los Cabos, 2020b, p. 1). El énfasis en que sea una institución sólida y reconocida que habla de trabajar sostenidamente para lograr insertarse en el ánimo de los actores y sectores sociales para que su planeación tenga la profundidad necesaria para alcanzar esos niveles de vida anhelados. Como en todos los casos estudiados, las relaciones de poder se encuentran inmersas en el sistema partidista y electoral, lo que hace que su misión sea muy concreta y recargada al lado técnico de la gestión pública: «ser el órgano técnico de consulta del Municipio de Los Cabos en lo relacionado con la planeación urbana integral con visión de largo plazo y enfoque hacia el desarrollo urbano sostenible, promoviendo la elaboración y actualización de los instrumentos que integran el sistema municipal de planeación» (Implan Los Cabos, 2020, p. 1).

Un ejercicio con el Consejo Consultivo del instituto en el año 2019, logró actualizar la visión y la misión. En cuanto a la visión, se deja el tema del reconocimiento y se agregan nuevos elementos como contar «con ciudades y comunidades sustentables, humanas, innovadoras y ordenadas» (Córdova, 2020, p. 2). En cuanto a la misión, se habla ahora de instrumentar los sistemas con «criterios de sustentabilidad, gobernanza, inclusión social, participación democrática, desarrollo económico y humano» ya con objetivos estratégicos bien definidos como la «vinculación con los sectores, la participación social del hábitat, a través de una comunicación eficiente y del fomento de cultura ciudadana en temas urbanos, sostenibilidad y de planeación» (Córdova, 2020, p. 2).

En el caso del Implan Chihuahua, se tiende a un modelo de gobernanza corporativa donde la visión es: «ser una institución que basa su solidez sobre la participación y reconocimiento social en materia de planeación y ordenamiento urbano, confiable por la seriedad, coherencia y rigor de sus propuestas y dictámenes técnicos, que impulsa de manera firme pero consensuada los

principios de desarrollo sostenible logrando así un sistema urbano equilibrado que ofrezca igualdad de oportunidades para todos los habitantes del municipio de Chihuahua y competitividad dentro de un ambiente de igualdad y bienestar social» (Implan Chihuahua, 2020, p. 1). Esta visión, alude principalmente al reconocimiento y confianza social, el cuidado del medio ambiente y el crecimiento económico como ciudad industrial de carácter global que pretende ser.

La misión es: «ser el órgano técnico de consulta del Municipio de Chihuahua en lo relacionado con el diseño, elaboración, instrumentación y evaluación de los proyectos, planes y programas de desarrollo urbano sostenible, fijando los procedimientos y políticas para su evaluación, realizando las investigaciones necesarias que aseguren la calidad de los distintos proyectos de planeación, desarrollo y de regeneración urbana procurando, la participación ciudadana en cada caso, con la finalidad de lograr el desarrollo social integral y democrático de nuestra comunidad fomentando así una óptima administración del territorio» (Implan Chihuahua, 2020, p. 1).

Su misión es muy parecida al resto de los institutos de planeación, pues se queda como órgano técnico subordinado a otras instancias con la diferencia de que todos sus procesos son de cara a la eficacia, la eficiencia y la transparencia en un contexto democrático para cumplir los siguientes objetivos estratégicos que se resumen de la siguiente manera: establecer la planeación a largo plazo con proyectos estratégicos mediante la coordinación de diferentes dependencias públicas y privadas de carácter local, nacional e internacional y el establecimiento de un sistema amplio y operativo de programas y acciones de desarrollo urbano que permitan controlar el crecimiento urbano hacia zonas aptas del desarrollo (Implan Chihuahua, 2020, p. 1). Un directivo del instituto expone que, con esta nueva visión y misión, que contiene algunos elementos de la LGAHOTDU de 2016, se tendrán

que hacer cambios profundos en el instituto ya con el aval del Consejo Consultivo de Planeación Urbana Municipal:

Vamos a reformar totalmente el reglamento para fundamentarlo totalmente a algo que hemos llamado modelo de gobernanza o modelo de gobierno corporativo, ver cómo podemos aterrizar la obligatoriedad de seis grandes sistemas: *a)* el sistema de planeación; *b)* el sistema de participación ciudadana; *c)* el sistema de gestión; *d)* el sistema de financiamiento; *e)* el sistema de información y; *f)* el sistema de evaluación [del desempeño]. (Directivo de Instituto de Planeación 8, entrevista, 13 de marzo de 2019)

Para el caso de Aguascalientes, la visión es: «ser Aguascalientes una ciudad humana, innovadora y ordenada» (Implan Aguascalientes, 2020, p. 1). Esta visión corresponde a una dependencia pública que está en el rango de guía para una ciudad con sentido humano. En este mismo sentido va la misión que dice: «Ser el promotor de la transformación de Aguascalientes» (Implan Aguascalientes, 2020, p. 1). Como ya se señaló en el capítulo anterior, lo que encontramos (donde se le clasifica como un instituto de quinta generación) es un esfuerzo decidido para convertir al instituto en el centro de la gestión pública municipal con una estrategia de transformación de las relaciones Estado-sociedad para permitir que la ciudadanía, en este caso por el Consejo Consultivo un organismo netamente ciudadanizado.⁸⁸

Un directivo del instituto, señala que llegar a tener la envergadura y la confianza de las autoridades locales, tuvo que ver con

⁸⁸Los ciudadanos que formen parte del Consejo Consultivo no tendrán la representación de las organizaciones y/o instituciones que los postulan (Implan Aguascalientes, 2020). Según el artículo 23 del Reglamento Interior, el presidente del Consejo Consultivo integrado por 12 miembros, todos ciudadanos de donde ellos mismos eligen a su presidente (Municipio de Aguascalientes, 2015).

el trabajo en los órganos de gobierno, y algunos miembros de la sociedad civil en un ejercicio de construcción de la visión y misión y lo relata de la siguiente forma:

Comenzamos por hacer un ejercicio de planeación participativa con el equipo directivo del Instituto pero también involucramos al miembro del consejo consultivo y de la junta de gobierno, de tal manera que este ejercicio participativo fue una encerrona de dos días y que incluyó no solamente a quienes fueran funcionarios o trabajadores del instituto sino a personas de la sociedad civil que estaban interesadas en el desarrollo del trabajo que el instituto desarrolla, de tal forma, que eso nos dio un documento rector para los siguientes dos años de la administración municipal, porque en el primer año de la administración hubo dos directores del Implan, cada uno duró seis meses y eso fue terrible para un Implan que tenía una trayectoria de perfiles técnicos y académicos muy importantes. Estos cambios, generaron inestabilidad en el instituto, incluso en algún momento quitaron algunas áreas del instituto, las transfirieron a otra oficina del municipio, entonces mi primera tarea fue regresar el instituto estas áreas que se habían llevado, que eran el área de programación del área de evaluación y que a partir de gestiones que hice con el Cabildo y, a partir de demostrar el error que se había cometido al cambiarlas, y al personal de las áreas se vio la posibilidad de que, no solamente el regresarnos las áreas, sino que nos fortalecieron en capacidades a partir de que se modificó la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Responsabilidad Hacendaria del Estado y les propusimos que se le dieran facultades al Implan para que él se encargara, entonces llegaron la agencia de programación presupuestal y la agencia de evaluación del desempeño que nos dieron la posibilidad de tener una visión más integral de la administración municipal. (Directivo de Instituto de Planeación 3, entrevista, 29 de abril de 2019)

Articulación de demandas, consenso y política pública

Si los órganos ciudadanizados de los institutos se esfuerzan en articular demandas ciudadanas, tener un debate o deliberación, alcanzar el consenso y proyectar estas demandas hacia políticas públicas junto con el gobierno, constituyen logros que cierran con éxito un proceso de gobernanza urbana y/o metropolitana. En un esquema de gobernanza moderna, la eficacia directiva para atender problemas sociales puede provenir tanto del gobierno como de otras instancias y con ello asegurar el bienestar de un determinado segmento de población o de un país. Al respecto, Luis F. Aguilar es claro al señalar que:

No todas las capacidades requeridas para gobernación del país, particularmente en el campo del crecimiento económico y el desarrollo, se encuentran en el ámbito del gobierno y las que posee el gobierno, aun si extraordinarias (legislación, coacción, imposición fiscal, servicios sociales universales), son suficientes frente a la magnitud de los nuevos y viejos problemas. Se entendió que el modo directivo de gobernar se tenía que modificar para hacerlo capaz de diseñar la forma de crear interdependencias más que dependencias, coordinar más que subordinar, construir puentes más que pirámides. (Aguilar, 2016, p. 73)

Esta oportunidad de participar de la cosa pública de manera coordinada, se puede ver en todos los institutos, ya que su naturaleza llama a la interacción constante entre actores para alcanzar altos niveles de eficacia en los asuntos de la planeación urbana y metropolitana. A continuación, se resaltan algunos mecanismos de esta interacción para la articulación de demandas ciudadanas y de los diferentes sectores sociales, citando sólo los casos de Aguascalientes, Ahome y del AMG.

En el caso de Aguascalientes, se han aplicado mecanismos de consulta a actores y sectores para actualizar el sistema de

planeación y, con ello, procesar una serie de inquietudes para mejorar los instrumentos de planeación, pero sin llegar a consolidar un sistema participativo robusto y permanente, más bien se responde a coyunturas. Al respecto, un directivo del instituto expone lo siguiente:

Hemos tenido la consulta en relación con el reglamento de movilidad, también hicimos una consulta para nuestro programa de desarrollo urbano. La consulta consistió en un portal de internet en donde las personas pueden participar con propuestas a partir de un cuestionario que nosotros les hacemos con la venia del Consejo Consultivo. Tuvimos, además, 10 foros en los colegios de profesionistas y las cámaras y tres universidades, las más importantes, adicional a ellos, se hicieron mesas de trabajo con especialistas. Por ejemplo, la cámara de desarrollo de vivienda [Canadevi] dijo: —¡Oye! ¿sabes qué? Yo tengo todos estos temas y no estoy de acuerdo con el programa (PDU)—, perfecto, vamos haciendo una mesa de trabajo y vamos agotando cada uno de ellos. El resultado fue que el 90 por ciento de los temas que nos estaban planteando eran por desconocimiento, o sea no conocían el programa y ya lo estaban juzgando, entonces cuando se los presentamos dijeron: —¡Oye! ¿Y todo esto en donde estaba? (Directivo de Instituto de Planeación 3, entrevista, 29 de abril de 2019)

En el caso de Ahome, el instituto ha sabido trabajar con el consejo consultivo para desarrollar proyectos. Por ejemplo, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios al Turismo (Canaco) como miembro del consejo y por interés de este sector, ha empujado el proyecto de remodelación del centro histórico de la ciudad de Los Mochis hasta hacerse una realidad, utilizando para ello también el interés del instituto para combinar eficientemente el interés privado con el interés público. Un directivo del instituto lo explica así:

Cuando planteamos el proyecto de la Zona 30 [centro histórico], fue con recurso del gobierno del estado, estos últimos años

nos dedicamos a la promoción, dijeron los de la Canaco: ese proyecto nos gusta. El presidente de Canaco nos pide al Implan que asistamos a un evento en Sectur Canaco en la Ciudad de México y llegamos con la presentación. Estuvo el gobernador del estado y, el presidente de C local le dice al gobernador, éste es un proyecto generado por el Implan y la Canaco, éste lo apoya, y a partir de allí, el proceso de gestión es un proyecto de ciudad y todos lo apoyamos como un asunto de corresponsabilidad ciudadana. (Directivo de Instituto de Planeación 5, entrevista, 29 de noviembre de 2019)

El caso del área metropolitana de Guadalajara lo catalogamos como un modelo metodológico de articulación de demanda ciudadana previo a la formulación de una política pública. Dentro del Consejo Ciudadano Metropolitano (CCM) se ha impulsado la iniciativa sobre fortalecer la procuraduría estatal sobre niños, niñas y adolescentes. Se trata, entre otras cosas, de agilizar los trámites de adopción y dotar a la institución de mayores fondos para extender sus capacidades de atención.

Esta propuesta es la primera recomendación que sale del CCM quien por medio de sus consejeros hizo una investigación profunda en varias instituciones incluyendo la procuraduría en cuestión para determinar sus necesidades y con ello, hacer un planteamiento al pleno del CCM que aprobó esta iniciativa el 17 de febrero de 2020. Acto seguido, se llevó el planteamiento a la Junta de Coordinación Metropolitana (JCM), máximo órgano de gestión del sistema de coordinación metropolitano y fue aprobado el 25 de febrero de 2020.

Este caso, fue llevado paso a paso por medio de una Ficha Metodológica desarrollada en el Imeplan, donde de manera sistemática, se va conduciendo una inquietud hasta convertirla en política pública. En términos generales, se define el problema, se evalúan, efectos, causa y medios, se analiza y pondera la participación del gobierno y, finalmente, se analiza si la

propuesta es de carácter metropolitano.⁸⁹ Sobre este último punto, se logró articular esta demanda como metropolitana por medio de la coordinación de los municipios metropolitanos y el tema del cierre de *brechas socioeconómicas* y a la pregunta que tiene la ficha en cuestión, ¿de qué manera se relaciona el tema con el contenido del hecho? La respuesta fue:

En el momento que los municipios atienden el tema de manera institucional, podrían hacerlo de manera coordinada para agilizar los procesos. La gran mayoría de la población afectada por el tema, tiende a ser de bajos recursos, así que al atender el tema se ayudaría a cerrar ciertas brechas socioeconómicas. (Directivo de Instituto de Planeación 15, entrevista, 8 de junio de 2020)

Esta respuesta fue determinante para avanzar en una acción pública local donde la ciudadanía actúa como un interlocutor eficaz en relación a la labor estatal. Lo importante de esta acción pública entendida según Thoenig (1997, p. 28): «como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos»,⁹⁰ es que expone un asunto del desarrollo urbano y metropolitano que poco o nunca son vistos en las agendas de los institutos de planeación. Aquí el apoyo de un instituto debe ser fundamental ya que estos orientan a los organismos ciudadanizados, con base en una guía, manual o ficha técnica como ha sido el caso del Imeplan del AMG.

⁸⁹Llama la atención que cada componente viene acompañado de una serie de preguntas interesantes como por ejemplo en efectos, causas y medios, se pueden encontrar las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los efectos del problema? ¿Cuál sería la situación ideal? ¿Cuáles serían las propuestas y qué medios podrían ayudar a resolverlo?

⁹⁰También se interpreta que la acción pública local es: «una acción impulsada por el gobierno, pero también por la sociedad, la cual determina la vida pública y el desarrollo en los municipios urbanos» (Ziccardi, 2006, p. 193).

Organización interna de los institutos de planeación y la gobernanza

Desde 1994 cuando inicia el primer instituto de planeación en México, no ha habido grandes cambios en la estructura operativa, lo que hay son matices relacionados con la gobernanza que distinguen uno de otro y que nos proponemos explicar. En general, hay un director y tres o cuatro áreas que operan bajo una agenda establecida junto con los órganos ciudadanizados y, que al final, dependen del presupuesto asignado para desarrollar esa agenda. En este capítulo, nos detenemos en cuatro grandes elementos de la organización interna: la dirección, temas de agenda, las áreas operativas y la gestión del presupuesto.

La dirección de los institutos

Los directores o directoras constituyen el eje central de los institutos al estar en múltiples campos a la vez. Son el vínculo entre el poder político y los órganos directivos y consultivos del instituto donde están representados otros poderes que son reconocidos bajo el esquema de la nueva gobernanza, en este caso, el económico y el ciudadano. La dirección del instituto asume sin vacilar el liderazgo técnico de infinidad de proyectos relacionados con el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial; constituyen así la inteligencia para la práctica de la gobernanza en contextos locales al establecer el diálogo entre los diferentes actores sociales.

Estas características, nos llevan a configurar un perfil especializado, sensible a los cambios urbanos de naturaleza tecnológica, informacional, demográfica, social, económica, ambiental y global. Son la parte científica que da las razones que pueden pesar a la hora de la toma de decisiones de política pública municipal. Para tratar de dimensionar a esta figura que se ha posicionado en las administraciones municipales que cuentan con un centro urbano relativamente grande, se consideran dos temas que son

importantes de exponer para el análisis: la selección y el perfil de cada uno de los directores.

Sobre la selección del director o directora, ocurre en general, que el organismo de gobierno vinculante como puede ser un consejo o junta directiva de un instituto, es el que emite la convocatoria que se publica para que se inscriban candidatos.⁹¹ Acto seguido, se designa una terna de los candidatos más idóneos para que, finalmente, el presidente municipal o el Cabildo decida en definitiva quien ocupará el cargo. El tiempo en el cargo, se relaciona con la trascendencia de un gobierno a otro, generalmente son cuatro años con la posibilidad de ser ratificados un período más. De manera particular, se destacan varios casos que debemos traer a discusión como el de Saltillo, Los Cabos, el de Mexicali, el de Tijuana, el de León y el del Área Metropolitana de Guadalajara.

En el caso del Implan Saltillo, según el artículo 100 de su Reglamento Interior establece que el presidente municipal envía un candidato a la Junta de Gobierno para que sea aprobado. El cargo dura lo que dura el gobierno municipal en turno (Municipio de Saltillo, 2018).

En el caso de Los Cabos, la Junta de Gobierno es quien elige y el Cabildo decide finalmente. El artículo 41 de su Reglamento Interno señala al respecto que:

Para la administración del instituto, la Junta de Gobierno elegirá al Director del Instituto Municipal de Planeación entre los candidatos que llenen el perfil, mismo que será puesto a consideración del Pleno del Cabildo, para su ratificación, y sus funciones comenzarán a partir de su nombramiento

⁹¹Requisitos mínimos que se exigen: ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; estudios mínimos a nivel licenciatura en áreas relacionadas con la planeación urbana, arquitectura, desarrollo urbano, urbanismo o afines a éstas; no ser miembro de un partido político y no tener antecedentes penales por delitos dolosos.

oficial. El Director General podrá permanecer en su cargo durante el periodo de gobierno municipal pudiendo ser ratificado en su cargo por los ayuntamientos siguientes. (Implan Los Cabos, 2020, p. 14)⁹²

En el caso de Mexicali, el Consejo Consultivo designa al director de una terna propuesta por el presidente municipal. Lo interesante de aquí es que el director puede quedarse de forma indefinida y nunca se hace el relevo al inicio de una administración, sino pasados tres semestres. El artículo 8 del Acta de Creación constitutiva del instituto lo establece de esta forma:

La administración del Instituto Municipal de Investigación y Planeación Urbana de Mexicali, estará a cargo de un Consejo Consultivo, el que será auxiliado por un Comité Técnico formado por las personas que autorice el Consejo y presidido por el Director General del Instituto, que será la persona que apruebe el Consejo, de una terna propuesta para tales efectos por el Presidente Municipal, antes de finalizar el tercer semestre de la Administración Municipal. El Director General entrará en funciones al inicio del cuarto semestre y durará en su cargo tres años y durará en su encargo hasta el tercer semestre de la siguiente administración, pudiendo ser ratificado en forma indefinida. (Municipio de Mexicali, 2009, p. 1)

En el caso de Tijuana, el nombramiento del director queda a discreción del presidente municipal, quien a su vez es el presidente de la Junta de Gobierno del instituto, aunque existen dos disposiciones legales contenidas en el reglamento interno del instituto que hacen ver el carácter de trascendencia de una administración a otra. El artículo 11 de este mismo reglamento, establece lo siguiente:

⁹²El caso del exdirector del Instituto, Horacio González Andujo, es producto de esta disposición ya que estuvo en el cargo aproximadamente diez años, de 2010 a 2020.

El o la Director(a) General Ejecutivo(a) deberá ser ciudadano mexicano en pleno uso de sus derechos políticos y civiles; acreditar estudios a nivel de Licenciatura y experiencia en materia de Administración Pública, será nombrado por la Junta de Gobierno de una terna que habrá de someter a su consideración el Ejecutivo Municipal; al inicio de la Administración Municipal o cuando el Ejecutivo lo proponga. Durará en el cargo por un período de tres años, pudiendo ser reelecto. (Municipio de Tijuana, 2020, p. 1)

En el caso de León, el Consejo Directivo, que es netamente ciudadanizado, promueve el servicio civil de carrera y, de acuerdo al artículo 29 del Reglamento del Implan, le toca elegir al director o directora general, de tal suerte que se ha dado el caso de que la directora actual ha durado 14 años en el cargo. Ella misma lo explica así:

Lo que pasa es que nosotros, por el mismo ejercicio que hemos hecho a lo largo de los años, hemos hecho un servicio civil de carrera, aunque no está reconocido ni reglamentado como tal, pero tener un consejo ciudadano nos ha dado esta posibilidad de hacer un SSC. El 90 por ciento del personal del implan hemos hecho estudios de posgrado dentro del instituto. Me han tocado cuatro alcaldes. Lo que pasa es que el instituto tiene esta cualidad cada tres años cambia sólo el 50 por ciento del Consejo Directivo, en realidad los consejeros son ciudadanos que duran seis años. El éxito de esto, es la continuidad, y se cambia el consejo antes de que el nuevo ayuntamiento entre. Cuando un ayuntamiento entra en funciones entra con un Implan trabajando, cuando se hace la renovación del consejo se elige presidente y tesorero entre los miembros ciudadanos de este consejo. Una vez que es electo el presidente y el tesorero, el consejo en pleno toma la decisión de que el director se cambie o ratifique. (Directivo de Instituto de Planeación 1, entrevista, 12 de febrero de 2020)

En el caso del Imeplan del AMG, según el artículo 60 de su Estatuto Orgánico, el director es nombrado por la Junta de Coordinación Metropolitana de entre las propuestas de sus miembros, dura en el cargo cuatro años y podrá ser reelecto hasta por dos periodos subsecuentes más (Gobierno del Estado de Jalisco, 2014). Los electores son el gobernador del estado, los y las nueve presidentes(as) municipales del AMG y el o la presidente(a) del Consejo Ciudadano Metropolitano (CCM).

El perfil de los(las) directores(as) debe corresponder a las responsabilidades que se le asignarán una vez que entre en funciones. Las responsabilidades siempre encuadradas en los reglamentos internos de los institutos que se pueden resumir en lo siguiente, entre otras cosas: *a)* ser el secretario técnico del organismo de gobierno y/o ciudadanizado; *b)* coordinar el sistema la plataforma o sistema de planeación municipal; *c)* participar en comités de planeación como los Copladem o Comupla; *d)* fortalecer las relaciones con otros organismos públicos y privados; *e)* presentar informes a los órganos de gobierno y consultivos; *f)* emitir dictámenes relacionados con programas de desarrollo urbano; *g)* elaborar informes al ayuntamiento; y, *h)* establecer los mecanismos de consulta y mantener al día la participación ciudadana.

Los perfiles que se han encontrado son, en general, adecuados para el tipo de gestión pública que se debe realizar, pero hay coincidencia en que a todas y todos se les dificulta la relación con los actores gubernamentales y no gubernamentales. A los perfiles que son altamente técnicos, se les facilita operar, entre otros, el sistema de planeación municipal, pero se les dificulta operar otras áreas como la deliberación pública entre diferentes actores sociales insertados en los organismos ciudadanizados. Viceversa, los perfiles altamente capacitados y con experiencia de gestión pública y política, se les facilita operar la deliberación pública y se les dificulta operar áreas muy técnicas. Lo cierto es que, con el tiempo, la mayoría de los directores estudiados han logrado

superar este tipo de dificultades, llegando algunos a dominar ambos perfiles.

Los perfiles recargados a lo técnico los tenemos en el caso de León, Nogales, Chihuahua, Tijuana, Los Cabos, Juárez y AMG. Los perfiles recargados al lado de la gestión pública y la política, los encontramos en los casos de Aguascalientes y Saltillo, al resto de los directores de los institutos analizados, no se les pudo determinar algunos de estos dos perfiles con tanta nitidez.

Sobre la dirección del Implan León, se destaca que su perfil ha sido generado en el propio instituto. Quien está al frente de la dirección actual, inició como asistente de otro director y luego se le dio la oportunidad de estudiar una maestría con el apoyo institucional. En su entrevista lo relata de esta manera:

Sí, yo ya trabajaba en el Implan, yo inicié asistiendo a otro director en lo que conocemos como taller, el instituto está dividido en una parte directiva y en otra operativa, vamos a llamarlo así, y yo inicié allí. Hice la maestría en Planeamiento Urbano Regional en la Universidad de Guanajuato. También la carrera de arquitectura (en la misma universidad). Mi historia es *sui generis* porque yo fui subdirectora y luego directora, de hecho, estoy por cumplir 15 años como directora. (Directivo de Instituto de Planeación 1, entrevista, 12 de febrero, de 2020)

En el caso de Nogales, quien está al frente de la dirección cuenta con una larga experiencia en materia de planeación y desarrollo urbano. Cuenta con licenciatura en arquitectura por la Universidad de Guadalajara y tres maestrías: urbanismo por el Instituto Tecnológico de Nogales, avalúos por la Universidad Autónoma de Zacatecas e Impacto Ambiental por la Universidad de Guadalajara (Directivo de Instituto de Planeación 4, entrevista, 27 de noviembre de 2019). Se cuenta en su haber una serie de proyectos relacionados con el desarrollo urbano, la vivienda y el cuidado del medio ambiente, todo desarrollado en su propia empresa o despacho arquitectónico y en el sector público donde ha trabajado

de manera intermitente. Ya en la dirección del instituto le ha tocado terminar el primer Plan de Desarrollo Urbano del centro de población y varios proyectos técnicos que han caracterizado su gestión al frente del instituto desde el año 2016.

En el caso del director de Implan Chihuahua, debemos señalar que es producto también de la preparación dentro del sistema de planeación municipal, ya que primero trabajó en el Implan Aguascalientes (2012-2016) y ha sido consultor sobre temas urbanos y ambientales desde el año 2011. Su preparación académica también es elevada. Cuenta con un doctorado en estudios urbanos por la Universidad de Glasgow, Escocia, que obtuvo en el año 2014, una maestría en Arquitectura por la Universidad McGill de Montreal, Canadá, en el año 2000. Cuenta con un diplomado en gobernanza y políticas públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y un diplomado en administración pública y planificación por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Su campo laboral es amplio y recogemos la experiencia vivida en el Implan Aguascalientes y que se resume en haber sido, en orden de importancia: director de la Agencia de Planificación Municipal; director de la Planeación Urbana y Rural Sostenible; director de Planeación y Presupuesto Municipal y; director adjunto de planeación participativa (Directivo de Instituto de Planeación 8, entrevista, 13 de marzo de 2019).

Por su parte, el caso del director del Implan Tijuana resulta muy interesante. Además de su juventud, con 29 años, ha trabajado profesionalmente solamente en el sistema de planeación municipal. Fue analista en jefe y director del Implan Rosarito antes de entrar en el año de 2016 como director de enlace en el Implan Tijuana y director en el año 2018. Él mismo nos relata parte de su carrera de la siguiente manera:

Evidentemente soy joven, tengo 29 años, estudié la segunda maestría en planificación de ciudades, mi maestría anterior es en desarrollo urbano en sistemas de información geográfica,

también estudié un diplomado en Smart Cities, tengo mucho ese enfoque y aparte de la experiencia de seis años, que no es mucha, pero por decirte, fue como muy rápida, fui creciendo bien rápido, desde analista hasta director en los dos implanes. Me tocó también paralelamente, dar clases de humanismo en arquitectura en Tijuana, es lo que más me gusta y también trabajé con los consejos de desarrollo económico de Rosarito, ahí estuve trabajando y también me he acercado mucho al de aquí por la cuestión de la gestión de los recursos [económicos para estudios en el Implan], entonces yo diría que eso es un poquito en lo que más me especializo, no es el tema de planeación propiamente o de desarrollo urbano, de dinámicas de ciudad, está también la parte gestora de eso, la parte de cómo destinas, de cómo gestionas recursos y documentar información para obtención de recursos para estudios y proyectos, es como que en lo que más me he especializado, aparte de que me gusta el diseño. (Directivo de Instituto de Planeación 13, entrevista, 20 de mayo de 2019)

En el caso del director de Implan Los Cabos, se puede decir que también se formó en el sistema de planeación municipal. Es arquitecto por el Instituto Superior de Arquitectura y Diseño (ISAD) de Chihuahua, con estudios de Doctorado en Urbanismo en la Universidad Politécnica de Cataluña y varias especialidades relacionadas con el desarrollo urbano y el medio ambiente. Fue subdirector del Implan Chihuahua y académico en materia de urbanismo del ISAD. Fue Subdelegado de Planeación Urbana y Regional de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Estado de Chihuahua y Subdirector de Planeación Urbana, en la Dirección de Desarrollo Urbano Municipal. Asimismo, ha participado como asesor de diversas empresas desarrolladoras (Directivo de Instituto de Planeación 6, entrevista, 11 de enero de 2019).

El caso del director del imip Juárez. Es arquitecto por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Maestro en Administración de la Construcción por el Instituto Tecnológico de la

Construcción de la Ciudad de México y Doctor en investigación por El Colegio de Chihuahua con la tesis titulada: Desarrollo urbano sostenible, un modelo para Ciudad Juárez, Chihuahua (1940-2011).⁹³

El director se ha distinguido ampliamente por analizar la ciudad y proponer varios temas en la agenda del instituto de gran envergadura y ha tomado una posición central en su posición como miembro del Consejo Deliberativo por más de nueve años,⁹⁴ como presidente del Consejo de Planeación de Juárez,⁹⁵ y como director del instituto desde el año 2017, se ha mantenido en la línea de tener una ciudad eficiente y sustentable. Sobre este último punto el director opina lo siguiente:

Hemos logrado parar el crecimiento periférico del suroriente de la ciudad en esta administración (2016-2021), ya que en estos tres primeros años del gobierno del presidente [Armando]

⁹³De las cosas que hay que resaltar de este trabajo de tesis es el convencimiento del autor sobre una forma de gobernar apegada a la gobernanza y en las conclusiones, lo expone de esta manera: se puede decir, que es necesario generar un vínculo más estrecho entre sociedad y gobierno para la toma de decisiones. Audiencias públicas, la posibilidad de que el ciudadano común sea partícipe en foros o en sesiones de cabildo, son hoy en día la respuesta a esta falta de vinculación. En la última década, nuestra ciudad ha reaccionado de manera positiva a la creación de organizaciones no gubernamentales y observatorios ciudadanos, que desligados de la función pública contribuyen a la rendición de cuentas y a la transparencia» (Mora, 2017, p. 139).

⁹⁴El director formó parte del primer Consejo Deliberativo del IMIP de 1995 a 2002 en el asiento que corresponde al Consejo Coordinador Empresarial, y luego en el período 2010-2017 en el asiento que le corresponde al Consejo de Planeación Municipal (Directivo de Instituto de Planeación 2, entrevista, 27 de enero de 2020).

⁹⁵El Consejo de Planeación de Juárez, primero fue gubernamental y ahora es ciudadanizado y corresponde a lo que establece la LGAHOTDU de 2016. Es el consejo de planeación más antiguo del país que en su momento decidía sobre la autorización del uso de suelo en la ciudad, pero a finales de los años ochenta se convierte en ciudadano (Directivo de Instituto de Planeación 2, entrevista, 27 de enero de 2020).

Cabada no se ha autorizado ningún fraccionamiento, todo se ha planificado para que se construya hacia adentro del anillo vial que envuelve la ciudad. (Directivo de Instituto de Planeación 2, entrevista, 27 de enero de 2020)

Con respecto al director del Imeplan del AMG, es un académico con estudios en varias áreas del conocimiento, lo que genera un perfil muy interesante a la hora de la conducción del instituto y de la vinculación con las múltiples instancias que están a su alrededor. Alternando sus responsabilidades de Director General del Imeplan, es profesor investigador en temas de movilidad sustentable y políticas públicas de transporte de la Universidad de Guadalajara. Es doctor en Educación por la Universidad La Salle Costa Rica, maestro en Gobierno y Administración Pública Estatal y Municipal por El Colegio de Jalisco y Licenciado en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (Universidad de Guadalajara, 2020). Se destaca también su participación como Secretario Técnico del Observatorio Ciudadano de Movilidad y Transporte Público del Estado de Jalisco, como integrante del Colectivo Ecológico Jalisco A.C. y, como Director de Movilidad y Transporte del municipio de Guadalajara (2015-2017).

Por el lado del perfil de gestión pública y la política, el caso del director del Implan Aguascalientes es uno de los más emblemáticos. Es licenciado en relaciones industriales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey con un perfil apto para el manejo de recursos humanos y para focalizar el trabajo en objetivos concretos para obtener los máximos resultados. Este perfil encaja en la administración por resultados, la nueva gestión pública y la gobernanza. Su paso por el instituto fue hasta cierto punto exitoso por lo ya relatado anteriormente, donde le alcanzó incluso para ser presidente de la AMIMP de 2017-2019, y ahora es Secretario de Desarrollo Urbano del municipio de Aguascalientes. El perfil del director se

resume en un relato propio en función de la entrevista que se le hizo y que lo expone así:

Déjame platicarte, que cuando recién me invitaron al Implan me invitaron como director de cierta área y transcurrió un año para que me nombraran director general. Mi mayor formación es en temas de administración pública y creo que para mí ha sido una fortaleza. Tengo la licenciatura en relaciones industriales, que es administración de personal, y digamos que mi mayor cualidad, quizá tenga que ver con conocer y administrar el talento de las personas que son especialistas en diferentes áreas del conocimiento, además, el perfil que requiere un director de un implan tiene que tener cierto grado de especialidad técnica para que domine la diversidad de asuntos de la ciudad y con lo que lleva a cabo un instituto, pero también, cierto grado de conocimiento del aspecto de la administración pública y de la política, porque también esto influye en ciertos temas que son de carácter político. Entonces, he tenido pues, el privilegio de transitar en la administración pública, la parte política y administrativa de las instituciones, lo que me permite ser exitoso a diferencia de alguien que es solamente técnico o que es solamente político o que se basa solamente en temas de administración pública. (Directivo de Instituto de Planeación 3, entrevista, 29 de abril de 2019)

El caso del director del Implan Saltillo, corresponde a un perfil de gestión eficiente y político con trayectoria exitosa dado los altos cargos que ha desempeñado en la administración pública local y nacional. Es licenciado en economía por la Universidad Autónoma de Coahuila desde 1977, se enrola en la administración pública federal como subdirector de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto hasta 1985, después fue director general de programación, organización y presupuesto de la Secretaría de Gobernación de 1989 a 1991. Fue diputado federal en la LV y LIX legislatura, en ésta última, llegó a ser secretario de la Comisión de Energía. Fue presidente del Comité Directivo Estatal

del Partido Revolucionario Institucional (1992-1993), Secretario de Educación Pública del gobierno de Coahuila (1993-1999) y presidente municipal de Saltillo (1999-2002) (SIL-Segob, 2020). Antes de llegar a ser director del instituto estuvo a cargo de la Secretaría de Gestión Urbana, Agua y Ordenamiento Territorial del Gobierno del estado (2012-2015) y Coordinador General de Atención de Emergencias y Consejos de Cuenca de la Conagua (2016-2018).

Como se observa, estos dos últimos perfiles recargados al lado político, se salen del patrón habitual de nombrar a especialistas en el tema de la planeación urbana, sin embargo, vale la pena seguir de cerca su desempeño ya que, en todo caso, estarían comprendiendo mejor el asunto de la gobernanza y la nueva gestión pública en un entorno global. Por el lado interno, podrían encontrar fórmulas atractivas para proyectar al personal al trabajo colegiado y al trabajo con actores sociales diversos para sacar adelante la agenda de un instituto.

Temas de agenda

La agenda urbana de los institutos se relaciona invariablemente con Hábitat III y cubre una gama amplia de posibilidades de relacionar a las personas con su ciudad, para ello los institutos juegan un rol central. La ciudad es entonces, la solución y no el problema (ONU-Hábitat, 2017). Si lo vemos desde el punto de vista negativo, las ciudades actuales son «disolución, fragmentación y privatización» (Borja, 2003, p. 163). Si lo vemos desde el punto de vista positivo, las ciudades son el lugar de las culturas, la participación política, las libertades y las oportunidades (Borja, 2003).

La nueva agenda urbana debe ser política, pues a través del contraste de ideas, el debate público y la conciliación de intereses diversos se puede llegar a establecer políticas públicas precisas, de alcance general y llenas de contenido humano. Borja es enfático al señalar que las políticas urbanas son la salida, dice que «deben ser las políticas urbanas (que implican a los responsables políti-

cos, a los profesionales e intelectuales, a los agentes económicos y a los movimientos sociales) los que impulsen unas dinámicas y reduzcan la influencia de las otras» (Borja, 2003, p. 165).

Es pues, la oportunidad de relacionarnos de manera profunda y permanente, tal como lo dibuja la gobernanza urbana, pero esta vez, como un modo de vida que signifique el compromiso de todos los actores, ya que hasta ahora, la gobernanza ha sido impulsada, paradójicamente, por los gobiernos en general, los cuales han seguido directrices neoliberales de lo que significa un buen gobierno en la era global.

Los institutos de planeación, son el ala del gobierno que más ha profundizado en la gobernanza para establecer políticas urbanas de consenso. A su manera, actores de la academia que siguen una lógica del conocimiento, del sector empresarial que siguen una lógica de la ganancia y los del movimiento social que siguen una lógica de la necesidad, participan en los institutos ya sea en los órganos ciudadanizados o cuando son convocados para revisar o aprobar un programa, plan o proyecto relacionado con el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial gestado en los institutos, pero poco se ha avanzado en la evaluación y seguimiento de las propuestas, cuando éstas pasan a los tomadores de decisiones y se convierten en acciones de gobierno con impacto directo en la sociedad.

Se reconoce en esta dinámica, que los institutos de planeación, deben transitar a una agenda de mayor significancia en los centros urbanos y metropolitanos, donde hasta ahora, han fungido como asesores de cabecera de los gobiernos locales y estatales con recomendaciones no vinculantes que se pierden en el mar de la administración pública sin mayor trascendencia. Es importante que se revise la agenda que se lleva a cabo en la actualidad donde ya se vislumbran algunos avances y propuestas del cambio que se necesita, para luego establecer una nueva agenda de los institutos más acorde con las necesidades reales de las ciudades, que atienda, entre otras cosas, el hábitat del ser humano como centro de las ciudades, principio y fin la política urbana.

Los institutos de planeación municipal, se han fortalecido gracias a su evolución por medio de sendos reglamentos internos que les permiten enfocar sus acciones en un contexto donde se impone la complejidad y el dinamismo de los centros urbanos y metropolitanos donde sirven. Entre las características que se pueden apreciar, se encuentran:

1. Una propuesta explícita para proponer y elaborar los instrumentos de planeación y las actualizaciones de los planes y programas de desarrollo urbano municipal.
2. Una estrategia para promover la participación ciudadana y vecinal en los procesos de planeación del desarrollo urbano municipal.
3. Un afán por asegurar la calidad de los instrumentos de planeación del instituto, mediante la participación de especialistas, investigación científica y la actualización de sistemas de información.
4. Un avance en el asesoramiento técnico a los ayuntamientos y a las dependencias de la administración pública municipal.

Los objetivos que aparecen con mayor frecuencia en los reglamentos internos de la mayoría de los institutos estudiados, se encuentran, entre otros: regular el crecimiento habitacional de mediana y alta densidad, promover la reforestación, establecer espacios de recreación y deporte en áreas urbanas, diseñar mecanismos compensatorios derivados de las modificaciones y/o alteraciones topográficas de las ciudades ocasionadas a partir de la ocupación del suelo, rehabilitar y conservar los cauces de los ríos y arroyos con el fin de tener un buen drenaje pluvial y sistemas de captación para reducir riesgos a la población, elaborar un atlas de riesgos para tomar medidas de mitigación y adaptación, en especial por los efectos del cambio climático, promover la implementación de sistemas de información geográfica como herramienta básica de planeación y, promover la movilidad no motorizada en la ciudad.

Con base en estos objetivos, se ha podido establecer que los temas de agenda más relevantes que tratan los institutos son: vivienda, uso de suelo, reservas territoriales, planeación urbana, movilidad, participación social, medio ambiente y economía. Los temas transversales que se manejan con mucha frecuencia son la competitividad económica, la sustentabilidad ambiental, el combate a la pobreza, la participación ciudadana. De esta forma, las áreas o departamentos que se crean responden a estos objetivos y temas que se resumen en planes y proyectos, sistemas de información, movilidad, ordenamiento ecológico y medio ambiente, gestión y procuración de fondos, comunicación y participación social.

La forma de operar de los institutos guarda una uniformidad y algunos se distinguen por temáticas específicas, pero los une el deseo de que las administraciones locales cuenten con todos los elementos necesarios para convertirse en centros urbanos competitivos, sustentables ambientalmente, modernos, inteligentes y abiertos dada la exigencia ciudadana por participar en la cosa pública. Citamos al respecto, algunas posturas enquistadas en los institutos que revelan esta realidad para efectos de estar insertos en la agenda urbana local, nacional y global.

Un directivo del IMIP Chihuahua señala que se va a reformar totalmente el reglamento interno del instituto para fundamentar a algo que se ha llamado modelo de gobernanza o modelo de gobierno corporativo. En él se busca la eficacia, la eficiencia, la transparencia y, en especial, la interacción con todos los actores y sectores sociales (Directivo de Instituto de Planeación 8, entrevista, 13 de marzo de 2019).

Un directivo del Implan Saltillo comenta que:

Creo que Saltillo tiene como reto, poder adecuarse al cambio de la economía global. Pero frente a nosotros está un cambio tecnológico acelerado. Alguien mencionaba que la

[empresa] Volkswagen tendría todas sus líneas [de vehículos] con electricidad. Saltillo es una región automotriz y tenemos que enfrentar la reconversión tecnológica. Tenemos que lograr que Saltillo sea una ciudad inteligente. (Directivo de Instituto de Planeación 14, entrevista, 16 de agosto de 2019)

Por su parte, un directivo del Implan Hermosillo sostiene que:

Hay un reacomodo de direcciones por el nuevo acuerdo de creación. Hay la Dirección de Sustentabilidad, la Dirección de Movilidad, la de Planeación Urbana y Estadística. A la Dirección de Estadística hay que darle más fuerza para que Implan se convierta en un área que concentre toda la información municipal, para que, por ejemplo, cualquier inversionista pueda acceder a esta información. Toda la información de datos abiertos en una plataforma y con ello una ciudad más competitiva (Directivo de Instituto de Planeación 7, entrevista, 5 de abril de 2019)

Un directivo del Implan Tijuana menciona que se han tenido que hacer ajustes en los últimos cinco años para ser más eficientes en temas como la movilidad y lo expone de esta manera:

Es la dirección de planeación la encargada de los proyectos de movilidad en donde su principal función son estudios viales. Se enfocan en desarrollar proyectos de banquetas, de espacios públicos y son los encargados de elaborar el PIMUS (Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable). (Directivo de Instituto de Planeación 13, entrevista, 20 de mayo de 2019)

Por su parte, la dirección del Implan Mexicali, expone que sí hay una visión de largo plazo y se han acomodado institucionalmente para tratar de responder al futuro siguiendo patrones de desarrollo urbano y ordenamiento territorial que establece el gobierno federal y los organismos internacionales y lo señala de la siguiente forma:

Hoy tenemos una idea de visión de largo al 2036, donde la parte sustentable la cubrimos con otra de nuestras áreas como es el departamento de planes y programas y con ello buscamos sujetarnos a la agenda urbana federal que establece contar con ciudades densas y sustentables y a la agenda internacional siguiendo las propuestas de la ONU y, con ello, ser selectivos a la hora de invertir nuestros recursos. (Directivo de Instituto de Planeación 17, entrevista, 27 de mayo de 2019)

En el caso del Implan del AMG, la Ruta 2042 es una de las formas que ayudan a definir una agenda de largo plazo y enfocada a la gobernanza. La Ruta se define como «una estrategia de construcción colaborativa del Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM), y busca informar, sensibilizar, integrar, contrastar realidades e ideas, así como generar consensos entre quienes viven en la ciudad» (Imeplan, 2020b, p. 1). Un directivo del Imeplan señala sobre el particular, lo siguiente:

Con la Ruta buscamos acercarnos a los habitantes dentro de la metrópoli que de otra forma no tienen posibilidad de participar en un proceso de consulta típico de un instrumento territorial. Entonces, hemos estado trabajando con núcleos agrarios, con migrantes, con comunidades indígenas que tal vez están asentadas en la metrópoli. (Directivo de Instituto de Planeación 9, entrevista, 28 de febrero de 2020)

Como se ha podido ilustrar, los temas de agenda definen la composición y necesidades concretas de los institutos, de tal forma que cada uno es diferente en cuanto a su operación y por ello tratan de cubrir estas temáticas que de alguna manera responde al marco legal establecido y cubren parcialmente el análisis de las problemáticas y las soluciones. La propuesta es que, debido al avance de los institutos en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial en centros urbanos y metropolitanos, los institutos de planeación son los legítimos herederos de la nueva

agenda urbana con estricto apego al marco institucional y legal establecido.

La Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de 2016, establece, entre otras cosas, la obligatoriedad del Estado mexicano para asegurar el derecho a vivir y disfrutar las ciudades de una forma digna.⁹⁶ De igual manera, la Declaración de Quito en su punto 5 señala que la Nueva Agenda Urbana ayudará a poner fin a la pobreza y al hambre en todas sus formas y dimensiones, reducir las desigualdades, promover un crecimiento económico sostenido e inclusivo.

Estos principios, constituyen los fines que habla Amartya Sen⁹⁷ y que deberán ser el nuevo enfoque que los institutos de planeación adopten. Habría que pasar de objetivos enfocados en los medios para desplegar los sistemas de planeación local a objetivos centrados en alcanzar condiciones de vida que dignifican al ser humano. Es pasar de la objetividad a la subjetividad. Esto plantea una serie de adecuaciones que ampliarían la base conceptual. No se trata solamente de que participe la sociedad decantando sus pensamientos y opiniones, sino, por ejemplo, que su participación cubra sus anhelos más profundos como no sentir miedo al transitar en el espacio público, sentir pena por

⁹⁶El artículo 2 de la LGAHOTDU de 2016 establece que «todas las personas sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, limitación física, orientación sexual, tienen derecho a vivir y disfrutar ciudades y Asentamientos Humanos en condiciones sustentables, resilientes, saludables, productivos, equitativos, justos, incluyentes, democráticos y seguros. Las actividades que realice el estado mexicano para ordenar el territorio y los Asentamientos Humanos, tiene que realizarse atendiendo el cumplimiento de las condiciones señaladas en el párrafo anterior» (Cámara de Diputados, 2016, p. 7).

⁹⁷Dice Amartya Sen en una entrevista para la BBC de Londres que: «el desarrollo como libertad se enfoca en los fines, o más exactamente, en la libertad para lograr los objetivos en la vida que una persona elige con su razonamiento. Ése es el cambio de enfoque que implica pasar del desarrollo como crecimiento económico al desarrollo como libertad» (Martins, 2010, p. 1).

arrojar basura a la vía pública, estar agradecido con el prójimo por actuar de manera responsable ante un posible contagio como el COVID-19.

El desarrollo urbano y territorial va más allá de números e indicadores, se dirige hacia el gusto por la vida de sus habitantes en su espacio vital, su vivienda, sus espacios públicos que frecuenta cotidianamente, sus reservas naturales (mundo abiótico y biótico), en su mundo libre de contaminación y agentes patógenos.

Ante esta perspectiva, los institutos se encuentran en una encrucijada, pues si bien se han posicionado en la administración pública local y en la mente de muchos actores que han podido conocer el avance trascendental de este tipo de institutos en la vida pública de las ciudades, todavía no están afianzados legalmente, aunque la LGAHOTDU les ofrezca cierto reconocimiento, sigue siendo la autoridad municipal o metropolitana quien tenga el mando a la hora de decidir la permanencia de los institutos o bien, el monto de los recursos con los que operan.

No obstante, este panorama, creemos que los institutos deben de transitar cada vez más hacia lo subjetivo y en la medida de lo posible posicionar sus productos en los tomadores de decisiones con base en los resultados que brinden tal o cual política centrada en la persona. De esta manera, los institutos de planeación, aunque no del todo uniforme, tratan de considerar en sus áreas operativas, aparte de las destinadas a la planeación y a la ordenación de datos duros, temas concretos enmarcados en la acción pública, la vida cotidiana, el espacio público, las redes sociales, la cultura de la legalidad, la historia, las leyendas urbanas. Veamos los avances en esta materia.

Áreas operativas

Se reconoce en este apartado, que hay diferencias marcadas de una ciudad a otra de un municipio a otro y de una región a otra y de un gobierno local a otro, lo que dota de un carácter propio a cada instituto. Aunque hay áreas que la mayoría tiene como la de sistemas de información geográfica y la de planeación, se cuentan una variedad de áreas que van desde una reforzada área de redes y participación ciudadana hasta áreas de posgrado, pasando por áreas de publicaciones, regeneración urbana, ordenamiento territorial, desarrollo sustentable, evaluación del desempeño y movilidad (cuadro 5).

Cuadro 5. Relación de coordinaciones o áreas específicas de institutos municipales de planeación de México

<i>Institutos de planeación ▶</i>	<i>León</i>	<i>Juárez</i>	<i>Aguascalientes</i>	<i>Tijuana</i>	<i>Hermosillo</i>	<i>Ahome</i>	<i>Chihuahua</i>	<i>Los Cabos</i>	<i>Mexicali</i>	<i>Subtillo</i>	<i>Nogales</i>
Planeación/Planes y proyectos	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Regeneración urbana								●			
SIG/estadística/geomática	●	●	●		●		●	●		●	●
Gestión, procuración de fondos, evaluación del desempeño/ plan municipal de desarrollo	●	●	●	●				●			
Movilidad		●			●	●			●	●	
Ordenamiento territorial y ambiental	●			●	●					●	
Redes/Participación social/ciudadana/vinculación	●	●	●				●				
Programa de posgrado y publicaciones		●									

Fuente: Córdova, G., trabajo de campo, 2019.

Los institutos de planeación de León, Juárez, Aguascalientes, Tijuana, Los Cabos y el AMG, son los que abarcan más áreas,

sin que esto signifique necesariamente un impacto mayor en sus municipios o área metropolitana, todo esto en términos de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

En el caso de León, trabajan 43 personas y entre el personal profesional se cuenta con un equipo multidisciplinario de biólogos, sociólogos, economistas, geógrafos que cubren las áreas operativas. Un directivo del Implan señala al respecto que:

Debe ser una de las áreas más pequeñas del municipio, pero de mayor eficiencia. Los chicos se capacitan continuamente, difícilmente alguien que entra al implan y dura dos años no hace un proceso de maestría. Aparte ellos mismos se dan cuenta, yo les digo que lo que hacemos en el implan no se los enseña nadie, pero deben tener bases teóricas. (Directivo de Instituto de Planeación 1, entrevista, 12 de febrero de 2020)

El IMIP de Juárez cuenta con 60 empleados, 30 empleados de plantilla y 30 con contrato eventual y una antigüedad promedio de permanencia de 11 años, es decir, «es un ejemplo de lo que debe ser el servicio civil de carrera, tenemos economistas, sociólogos, urbanistas, ambientalistas» (Directivo de Instituto de Planeación 2, entrevista, 27 de enero de 2020). Se distingue actualmente por tres áreas operativas: la de planeación, movilidad y la de posgrado y publicaciones. En la primera, han alcanzado una cierta suficiencia para realizar por sí solos el programa de desarrollo urbano con el apoyo marginal de un consultor (Directivo de Instituto de Planeación 2, entrevista, 27 de enero de 2020). En la segunda, se cuenta con una historia de éxito dada la profundidad en el análisis y propuestas de solución que se han alcanzado y, además, el personal se ha especializado sobremanera en esta área. Un directivo del instituto señala al respecto que:

Ha habido cosas sorprendentes, cuando el gobierno del estado llamó a una reunión sobre el proyecto troncal del ViveBus [Transporte en autobús de rápida circulación, BRT por sus siglas en inglés] ya que se firmaría el convenio entre los actores

principales, nos invitaron a mí y al experto del instituto [Nicolás] para que estuviéramos presentes porque el estudio había salido de aquí del instituto. A mí me sorprendió, y el gobernador se dio cuenta, que cuando llegamos a la reunión, todos los funcionarios venidos de la Ciudad de México de Banobras, Fonadín y otros, nos saludaron efusivamente, especialmente a Nicolás y con comentarios muy favorables hacia él. (Directivo de Instituto de Planeación 2, entrevista, 27 de enero de 2020)

La tercera área, marca un hito en la historia de los institutos porque nadie cuenta con un programa de posgrado y un área de publicaciones. En el primer caso, se tiene la maestría en Gobierno Urbano y Ciudad, para ello se cuenta con un convenio con El Colegio de Chihuahua para que éste último otorgue el título y una colaboración con la Universidad del Quindío.⁹⁸ En el segundo caso, el área de publicaciones, un directivo señala que: «somos una casa editorial con ISBN y todo» (Directivo de Instituto de Planeación 2, entrevista, 27 de enero de 2020). Esta área se crea al inicio de la gestión del actual director en 2017 procurando difundir los resultados del instituto y plasmar las reflexiones principales que se han hecho en distintos foros organizados por el instituto, especialmente del Seminario Permanente *La Ciudad Posible* en donde han dado conferencias más de una docena de teóricos y expertos del desarrollo urbano, metropolitano y territorial de México y de otros países como Jordi Borja.

En el caso de Aguascalientes, se cuenta con una plantilla permanente de 58 empleados, incluido el o la directora general

⁹⁸En la página electrónica del instituto, se menciona lo siguiente sobre el programa, «la Maestría pretende forjar los perfiles profesionales necesarios para la gestión de la Administración Municipal generando las condiciones óptimas de su ejercicio de gobierno, partiendo de Políticas Públicas adecuadas al contexto y realidad urbana de la ciudad. La experiencia urbana propia y ajena de otras ciudades con características similares a las de Ciudad Juárez, dan cuenta de los beneficios de formar profesionistas en materia de Gobierno Urbano y Ciudad» (IMIP Juárez, 2020, p. 1).

distribuidos en sus ocho áreas que son: Dirección General, Coordinación Jurídica, Coordinación Administrativa y las agencias municipales de Información Estadística, de Planeación Integral, de Participación Ciudadana, de Programación Presupuestal y de Evaluación (Implan Aguascalientes, 2020b). De este caso, llama la atención el trabajo como agencias municipales y estas últimas áreas que no tienen el resto de los institutos estudiados.

El trabajo con agencias en el Implan es interesante, porque se instalan en un plano que trasciende el período de tres años de un gobierno municipal y se apunta hacia la profesionalización⁹⁹ de cuadros que tienen la oportunidad de quedarse a laborar en el instituto permanentemente y con ello potenciar el pretendido servicio profesional de carrera en el nivel local. Llama la atención este caso, porque en un sistema político partidista predomina el liderazgo del presidente municipal, que quiere, en todo caso, poner a personas de su confianza para apuntalar su proyecto político. En el caso particular, se deja un amplio margen de maniobra para que el instituto opere áreas sensibles de cualquier gobierno local. Tratando de conocer la coyuntura por donde florece este tipo de gestión pública, dejamos que un directivo del instituto nos exponga al respecto.

Lo que decidimos, fue cambiar el Implan de su enfoque tradicional, de que fuera un área de consulta en la toma de decisiones a una corresponsabilidad por medio de agencias. Hay un trabajo transversal al interior del instituto y hacia afuera del mismo con

⁹⁹La profesionalización entendida según Merino (2006, p. 1) como «la gestión de los recursos humanos que realizan la función de gobierno y que se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades, la calidad y la competencia profesional. La profesionalización comenzó (en México) a realizarse como política explícita en el año 2003, cuando se promulgó la primera legislación de la historia específicamente destinada a establecer un servicio civil de carrera en la administración pública federal».

el resto de las dependencias o con los organismos de la sociedad civil. Por ejemplo, en el tema de movilidad, para nosotros es muy importante la relación con las asociaciones de taxistas, con las asociaciones de transporte público, de camiones urbanos, con las asociaciones de ciclistas, con las asociaciones de peatones y entonces, la Agencia de Participación Ciudadana hace un análisis de quiénes eran los actores en cada una de esas áreas e integramos un directorio, entonces empezamos a llevar a cabo la promoción del uso de la bicicleta a través de algo que lo llamamos bici escuela y entonces involucramos a todos estos actores para concientizarlos del impacto del uso de la bicicleta y de particularmente de cómo era necesario ir integrando un sistema de transporte más adecuado para los usuarios con todas sus necesidades. (Directivo de Instituto de Planeación 3, entrevista, 29 de abril de 2019)

Las agencias le han dado al instituto un carácter de secretaría técnica municipal porque aborda múltiples asuntos de manera transversal buscando en todo momento la eficacia, la eficiencia y la transparencia. Esto se observa con mayor claridad, al darle seguimiento al trabajo de las agencias de Programación y Presupuesto y Evaluación del Desempeño que apoyan y vigilan el trabajo de cada una de las dependencias de la administración pública local para que siempre estén alineadas al Plan Municipal de Desarrollo, que, por cierto, también elabora el instituto. El peso del instituto es muy importante y hace que sus áreas estén dotadas de personal altamente profesional para atender a un municipio de gran tamaño en términos presupuestales y demográficos. Un directivo del instituto, expone que el director del instituto es una especie de secretario técnico de toda la administración municipal en éstos términos:

Como secretario técnico del gabinete municipal me toca la integración de gabinetes temáticos y el seguimiento del trabajo de esos gabinetes, de tal forma que eso nos dio un bagaje para

la formulación de los planes de desarrollo en las últimas dos administraciones, lo hicimos en conjunto con todas las dependencias, entonces hoy el Implan es el secretario técnico de los gabinetes y es el que coordina buena parte del trabajo de programación, presupuesto, diseño de programas y evaluación de los programas, entonces nuestro sistema de coordinación de manera transversal en todo el municipio, por tanto el Implan tiene un gran peso. Tenemos un importante peso en la toma de decisiones de casi toda la administración municipal, de hecho, la presidenta municipal ha establecido que cuando alguien de su gabinete llegue con ella y le plantea algo, le pregunta si este tema ya se ha visto con el Implan, pues antes de hacer cualquier cosa hay que verlo con el Implan, que lo analicen y a partir de ahí que me hagan la propuesta respectiva de tu área. (Directivo de Instituto de Planeación 3, entrevista, 29 de abril de 2019)

En relación al Implan Tijuana, éste cuenta con 33 empleados de planta y cerca de 25 empleados contratados por salarios asimilados (eventuales) y algunos becarios, los cuales se encuentran distribuidos en cuatro grandes direcciones: Proyectos Estratégicos, Planeación Territorial, Dirección de Inversión y la Dirección de Enlace (Municipio de Tijuana, 2020). También se cuentan las coordinaciones de Ciencia de Datos, Administración y Finanzas y Jurídica que dependen de la Dirección General Ejecutiva.

Al final, todas las direcciones y coordinaciones están relacionadas con la Dirección de Enlace que busca establecer relaciones internas y hacia el exterior del instituto, dotando y recibiendo insumos básicos de planeación para desarrollar proyectos que tengan alto impacto en este centro urbano y metropolitano. Esta área es nueva, ya que empieza a operar apenas en el año 2017 que tuvo como director al actual Director General del instituto quien nos expone, en general, el trabajo que hace esta dirección de la siguiente manera:

Como Director de Enlace yo iba al CDT [Consejo de Desarrollo de Tijuana]¹⁰⁰ y presentaba propuestas de inversión y luego me las aprobaban, y el Director General [del Implan], hacía una llamada con el presidente, yo iba con los directivos de CDT a explicarles el proyecto y supervisaba los trabajos y supervisaba los oficios, esa dinámica me gustaba mucho porque desde el 2017 a la fecha duplicamos el presupuesto del Implan. (Directivo de Instituto de Planeación 13, entrevista, 20 de mayo de 2019)

En este proceso de cambios que ha sufrido el Implan en el último lustro, destacan dos direcciones, la de Planeación Territorial y la de Inversión. La primera, es una dirección que abarca, entre otras cosas: la formulación de políticas de desarrollo urbano, tenencia de la tierra, reservas territoriales, la elaboración y actualización del Programa de Desarrollo Urbano, el sistema de información Geográfica, la investigación social, económica y ambiental todavía le alcanza para elaborar y evaluar el Plan Estratégico Municipal, el Plan Municipal de Desarrollo y la coordinación de los observatorios urbanos. Cuenta para ello con cinco departamentos, a saber: el de Planeación Urbana, el de Sistemas de Información Geográfica, el de Ecología y Medio Ambiente y el de Movilidad.

La segunda, la dirección de Inversión, tiene como objetivos: asegurar los fondos de inversión e integrar y operar un banco de proyectos para la incorporación y funcionamiento del sistema de planeación municipal; elaborar el Plan Operativo Municipal;

¹⁰⁰El Consejo de Desarrollo Tijuana (CDT) es un organismo empresarial que se distingue por el gran papel que juega en el desarrollo de la ciudad. Desde su creación, en el año 1997, se ha consolidado como actor clave en el proceso de creación de proyectos con alto impacto y en la internacionalización para el desarrollo del territorio a través de la construcción de relaciones estratégicas, facilitando el acceso e impulso de la ciudad. El CDT va de la mano de instituciones de públicas y privadas como el Implan por mencionar alguna, ha desarrollado los anteproyectos y proyectos ejecutivos del Eco Centro Recreativo y Deportivo Biosfera, Parque El Rubí, Parque Colonia Federal, Parque Conservación Los Sauces y Parque la Presa (CDT, 2020).

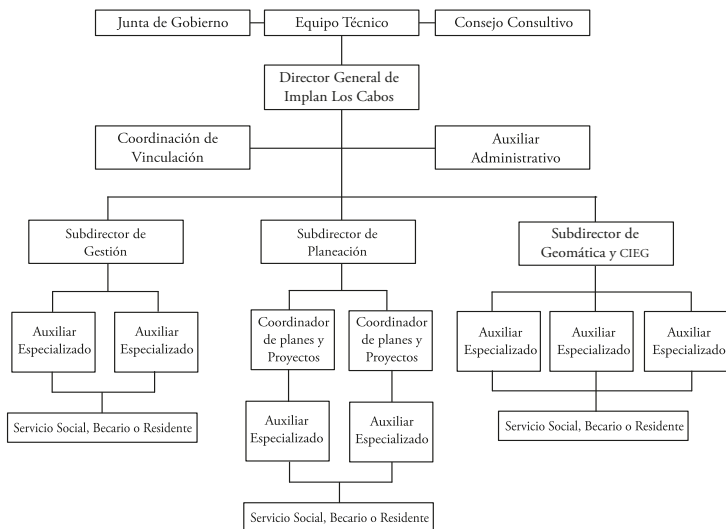
presentar los estudios y justificación de las fuentes de financiamiento para la obtención de recursos destinados a la obra pública y proyectos estratégicos; asegurar la gestión de recursos públicos y privados, nacionales e internacionales y mantener la vinculación con las áreas de proyectos de los Gobiernos Estatales, Federales y organismos que tienen por objetivo fundamental generar la concurrencia de los recursos financieros para la realización de los diferentes proyectos que permiten el desarrollo económico y social del Municipio de Tijuana (Municipio de Tijuana, 2020).

Por su parte, en el Implan Los Cabos se ha proyectado como un instituto moderno y en poco tiempo, menos de 10 años, ha tenido que pensar en ajustar su organigrama para atender la demanda en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Desde su creación, el instituto se propuso trabajar con tres subdirecciones, a saber: Gestión; Planeación y Geomática; y, Centro de Información Estadística y Geográfica. Además, una coordinación de vinculación (figura 3). Para el año 2018, se busca cambiar este organigrama y con ello ajustar su reglamento interior a un diseño institucional que cubriera otras áreas de gran importancia privilegiando la participación de un mayor número de actores alrededor del trabajo del instituto.

De esta forma, el instituto solicita a El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) una nueva propuesta que deberá reflejarse en un nuevo organigrama. Acto seguido, el Colef elabora varios talleres con el Consejo Consultivo y el Equipo Técnico y llega a la conclusión de que se necesita cambiar y establecer cinco subdirecciones además de establecer ocho coordinaciones. Las subdirecciones y coordinaciones propuestas son: planeación integral con las coordinaciones de planeación y proyectos urbanos y arquitectónicos; gestión de proyectos con las coordinaciones de vinculación interinstitucional y financiamiento de proyectos; información estadística y geográfica con la coordinación de geomática; comunicación y participación ciudadana con la coordinación de cultura ciudad y planeación e; investigación y

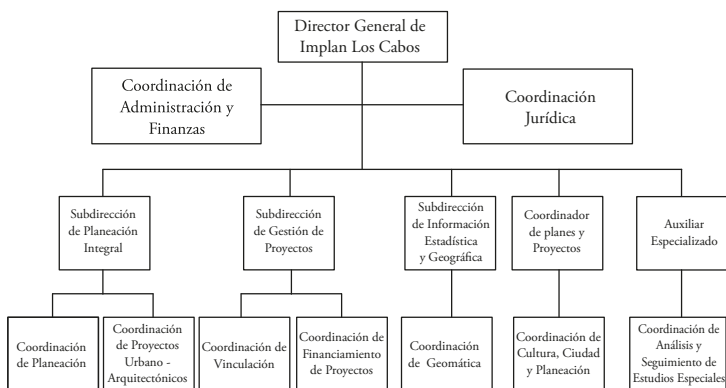
estudios especiales con la coordinación de análisis y seguimiento de estudios especiales (figura 4).

Figura 3. Organigrama del Implan Los Cabos, 2011



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

Figura 4. Organigrama del Implan Los Cabos propuesto en 2019



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

Este avance en el ajuste del instituto, muestra el interés para mejorar los centros urbanos que representan, en este caso San José del Cabo y Cabo San Lucas, proponiéndose avanzar sustancialmente en la eficiencia, la eficacia y la transparencia. La propuesta de establecer una coordinación jurídica evitaría contratiempos a la hora de gestionar proyectos y desarrollar el sistema de planeación municipal, la subdirección de gestión de proyectos apunta a contar con los recursos con base en una especie de banco de proyectos y con ello participar de las bolsas gubernamentales y privadas que están en el ámbito local, nacional e internacional. Así mismo, la subdirección de comunicación y participación va en el sentido de transparentar los procesos con una relación efectiva con los diferentes actores que generan las ciudades, por último, la subdirección de investigación y proyectos especiales busca avanzar en el desarrollo de proyectos de investigación científica que generen datos y reflexionar sobre el crecimiento urbano acelerado que tiene el municipio (Córdova, 2020).

En el caso del Imeplan del AMG, la distribución de las áreas operativas responde a la atención de los temas plasmados en el Programa de Desarrollo Metropolitano. En la Sección Sexta del Estatuto Orgánico, se establecen las cinco unidades funcionales: Jurídica, Información Metropolitana, Planeación y Programación, Evaluación y Seguimiento y Concertación Social. Los titulares de las mismas son evaluados cada tres años de acuerdo a los lineamientos del Servicio Civil de Carrera del Instituto (Gobierno del Estado de Jalisco, 2014). De estas unidades, destaca la Unidad Jurídica, que no sólo ve asuntos legales y contenciosos del instituto, sino que trabaja de la mano con las otras unidades, por ejemplo, con la Unidad de Planeación y presupuesto en lo relacionado con la elaboración del Programa de Ordenamiento Territorial Metropolitano de 2016 (Potmet), se tuvo que tener un proceso específico de seguimiento. Un directivo de este instituto lo expone de esta manera:

Desde que se inicia la construcción del instrumento nosotros damos un acompañamiento a la unidad de planeación a efecto de determinar los alcances que va a tener el mismo. No puede llegar y simplemente decir porque a mí se me ocurrió o porque yo entendía así, o [alguien] interprete así lo que dice el artículo 112 del código urbano, así voy a armar el instrumento. Tenemos que entrar y justificar cada una de las cosas o los alcances que ese mismo artículo nos señalaba para el instrumento. Por ejemplo, si nos decía que solamente el instrumento podía llegar a sólo zonificación primaria, justificar por qué sólo era zonificación primaria. Todo inicia desde el proceso de generar o de determinar los alcances del instrumento hasta entrar y determinar artículos de la Constitución, artículos de la Constitución local, del Código Urbano, de la Ley de Coordinación, etcétera, que nos iban permitiendo aterrizar el instrumento, es decir, ya hasta sentarte y redactar la fundamentación como tal del documento. (Directivo de Instituto de Planeación 10, entrevista, 4 de marzo de 2020)

Como se ha podido ver, la operación requiere entrar a una sistematización de procesos y procedimientos complejos, que incluye estar pendiente de las opiniones y consensos que se dan en los órganos ciudadanizados, donde el recurso humano es esencial y determinante a la hora de tener resultados que sean favorables para el instituto. Esto se combina necesariamente con presupuestos adecuados y el compromiso de cada gobierno municipal para dotar de fondos suficientes para operar. También el éxito financiero depende en gran medida de la capacidad de cada instituto para hacerse de fondos extraordinarios provenientes de programas y proyectos de corte estatal y federal y de fundaciones y organismos públicos y privados de corte nacional. A continuación, un recuento de ello.

Gestión del presupuesto

En cuanto a la gestión del presupuesto, se revela que hay distintas formas de financiamiento de los institutos de planeación. Todos

reciben recursos de sus municipios con excepción del Imeplan del AMG que lo recibe del gobierno del estado de Jalisco. Otras fuentes de financiamiento o de recursos en especie provienen, en este orden de: programas federales y estatales; agencias del desarrollo de países de primer mundo como Estados Unidos y Alemania y, de otras de instituciones financieras de carácter regional y mundial.

Sobre el financiamiento local, se tiene que en los 12 institutos estudiados el promedio de presupuesto asignado por instituto es de 20.41 millones de pesos (mdp) con un promedio de 26.33 empleados de planta y un costo por habitante del municipio de 17.93 pesos. Esto último, se obtuvo luego de hacer una relación simple entre presupuesto asignado anual por el número de habitantes a quién sirve el instituto.

En el análisis destaca que el municipio que más recursos destina a su instituto es el de Los Cabos con 34.76 pesos por habitante por año, esto resulta de considerar que su presupuesto anual en 2019 fue de 10 millones de pesos dividido entre su población de 287 671 habitantes. El municipio que menos recursos destina a su instituto es el de Mexicali con 2.31 pesos por habitante por año. Este instituto manejó un presupuesto de 2.5 millones de pesos en el año 2019 con una población de 1 078 772 habitantes. Otros cinco institutos estudiados con recursos importantes después de Implan Los Cabos son: Implan Aguascalientes que destina 31.92 pesos por habitante, seguido de Implan Chihuahua con 24.94 pesos, Implan Hermosillo con 21.48 pesos, Imeplan AMG con 18.22 pesos, e Implan Saltillo 17.33 pesos por habitante (cuadro 6).

Cuadro 6. Presupuesto y gasto por habitante en algunos institutos de planeación en México

<i>Instituto</i>	<i>Origen</i>	<i>Presupuesto asignado en 2019 en millones de pesos</i>	<i>Plantilla/ número de empleados</i>	<i>Población en el municipio Censo Inegi en 2015</i>	<i>Costo por habitante en pesos</i>
León (Implan)	Presupuesto anual	25.0	43	1 578 626	15.83
Aguascalientes (Implan)	Presupuesto anual	28.0	62	877 190	31.92
Juárez (IMIP)	Presupuesto anual	22.0	22	1 391 180	15.81
Hermosillo (Implan)	Presupuesto anual	19.0	15	884 273	21.48
Chihuahua (Implan)	3 % del impuesto predial	21.9	20	878 062	24.94
Tijuana (Imeplan)	Presupuesto anual	13.0	33	1 641 570	7.91
Mexicali (IMIP)	Presupuesto anual	2.5	10	1 078 772	2.31
Los Cabos (Implan)	Presupuesto anual/FOIS	10.0	8	287 671	34.76
Saltillo (Implan)	Presupuesto anual	14.0	15	807 537	17.33
Nogales (IMIP)	1.25 % del presupuesto municipal	3.9	6	233 952	16.67
Ahome (Implan)	Presupuesto anual	3.6	7	449 215	8.01
Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan)	Gobierno del Estado/ municipios	82.0	75	4 498 198	18.22
Totales		245.0	316	14 606 246	17.93
Promedio		20.4	26		

Fuente: Elaboración propia.

Para casi todos los institutos, el tema del presupuesto se dificulta ya que éste depende en gran medida de la buena voluntad del presidente municipal y del ayuntamiento. Hay experiencias variadas que son importantes de relatar para dimensionar mejor este asunto. Los casos de los institutos de Juárez, Tijuana, Chihuahua, Los Cabos, Nogales y del AMG, nos dan pistas importantes para

avanzar en el conocimiento de la gestión del presupuesto en los institutos de planeación del país.

El caso del IMIP Juárez es muy ilustrador, ya que aquí se agrega el crudo componente político en la gestión del presupuesto. En el año 2004 hubo cambios sustanciales a la Ley Orgánica que estipulaba hasta ese entonces, que el presupuesto del instituto debía ser de 1.25 por ciento del ingreso municipal. Este hecho provocó (para bien) un crecimiento expansivo del instituto en instalaciones físicas, personal y áreas operativas. Sin embargo, la alternancia política permitió el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) después de 12 años de ausencia y, con ello, un intento firme del gobierno municipal por desaparecer o restringir todo aquel trabajo iniciado años atrás por las administraciones municipales encabezadas por el Partido Acción Nacional (PAN), entre otras cosas la creación y consolidación de un instituto de planeación.

Gracias al trabajo realizado por el IMIP con diversos actores ajenos al gobierno, que se opusieron categóricamente a su desaparición, la administración priísta logra cambiar la Ley Orgánica, donde se elimina el compromiso del gobierno municipal de aportar el porcentaje señalado y, en cambio, se establece que los recursos se otorgarán a discreción por parte de la administración local. Este hecho trajo como consecuencia que el personal del instituto se redujera a la mitad y, con ello, alteró de manera significativa su forma de operar. A partir de entonces, la dirección del instituto junto con el Consejo Deliberativo han aprobado una serie de estrategias para sobrevivir, por lo que se afianzó la idea de recurrir a diversos financiamientos y apoyos externos como el recurrir constantemente al Fondo Mixto Conacyt Municipio de Juárez.¹⁰¹

¹⁰¹Es un fondo que desaparece en el año 2019 con el nuevo gobierno federal denominado Cuarta transformación y que manejó una bolsa anual de aproximadamente 10 millones de pesos. Uno de los autores de este libro participó como miembro del Comité Técnico y pudo ser testigo que entre los años 2007 y 2010, el IMIP Juárez participó en demandas hechas a modo

El presupuesto actual corresponde a cerca de 37 millones de pesos (mdp) donde sólo 22 mdp son aportados por el municipio, el resto del financiamiento es externo gracias a la aportación de agencias nacionales e internacionales por proyectos que el instituto desarrolla y con ello responde a problemáticas específicas del municipio (Directivo de Instituto de Planeación 2, entrevista, 12 de febrero de 2019). Como quiera que haya sido, el caso de Juárez revela lo frágil que pueden ser los institutos ante el poder político y económico de una ciudad o un municipio. El director del IMIP que, a su vez, es el vicepresidente de la AMIMP Zona Norte expone que no solamente es en Juárez donde las autoridades se van en contra de los institutos, cita como ejemplo el caso de Piedras Negras en Coahuila y el caso del Juárez de la siguiente forma:

Es que el gran problema es que muchos presidentes municipales, no entienden, no le ven un beneficio real y mucho menos cuando los intereses son encontrados. En el caso específico de Piedras Negras, en Coahuila, el nuevo alcalde, desapareció al instituto porque dentro de su programa de planeación, encaminado al crecimiento de la ciudad hacia el lado contrario de donde estaban las propiedades de la gente del presidente municipal. No tan sólo quitó a la directora, sino borró al instituto y en una sesión de cabildo, sin avisarle a nadie, los subió [al pleno] y solicitó que por incosteabilidad no tenía sentido tener un instituto de planeación y lo cerraron. Así como te la platico. Ese es el problema que se está teniendo ahorita con la planeación, que todavía tenemos presidentes o gobernantes con una incapacidad impresionante, porque ellos se quieren sentir dueños absolutos de su municipio, y ha pasado, con el Teto [Héctor Murgía Lardizabal, presidente municipal de Juárez 2004-2007] nos pasó. El Teto quiso desaparecer el IMIP,

para que el instituto ganara al menos cuatro proyectos relacionados con el desarrollo urbano y, con ello, suplir la falta de recursos provocada por las disposiciones de las administraciones relacionadas con el Partido Revolucionario Institucional.

y cuando se dio cuenta que todo el Consejo Deliberativo nos fuimos encima, y con ello prendimos el foco en el Consejo de Planeación Municipal y en todas partes, dijo: —¡Ah, órale, pues! En este momento les doy sólo el 50 por ciento del presupuesto y háganle como quieran—. (Directivo de Instituto de Planeación 16, entrevista, 19 de junio de 2020)

El caso de Implan Tijuana es interesante y muy parecido al anterior, porque desde su creación en 1998, el instituto ha pasado por períodos críticos debido a la injerencia del sistema político en la conducción del instituto, en especial, en la última década. Hasta 2011, la plantilla siempre había sido de 33 personas soportado por un presupuesto anual de 13 mdp del subsidio municipal, para el año 2013 con el cambio de gobierno municipal, las cosas se complicaron y hubo el despido de todo el personal y luego se recontracta a casi la mitad del personal para seguir operando. Es hasta que vuelve a llegar al poder el PAN en el año 2016, que se recuperan las plazas y se amplía el presupuesto.¹⁰² Un directivo del instituto nos explica al respecto lo siguiente:

Entre el 2013 y 2014 la administración entrante corre a todo el Implan y liquida y demás, y regresa a unos 15 a trabajar en temas del Implan y los otros 18 los comisiona a otras áreas del gobierno como la coordinación de delegaciones, que en su momento tenía dos objetivos, uno de ellos era social político y el otro era electoral, y ahí la dejo. En 2017 ya con la nueva administración, en la que yo entro como Director de Enlace,

¹⁰²Hay que señalar que el Implan fue creado y proyectado por los gobiernos emanados del PAN que desde la primera alternancia en 1992 se sostuvieron en el poder hasta el año 2004 (22 años), luego vienen de nuevo los gobiernos emanados del PRI períodos 2006-2007 y 2010-2016, tal como sucedió en el municipio de Juárez que una vez que llegaron al poder de vuelta, buscaron romper dinámicas de la oposición, en este caso los institutos de planeación los cuales han estado enfocados en la gobernanza moderna.

todas las plazas se recuperan, la gente que está trabajando en planeación la mayoría se queda, a otras personas se les ofrece trabajo por fuera, otras salen o lo que sea, pero la mayoría de la gente que había estado trabajando en eso se queda aquí trabajando en esta administración y aquí están varios, pero se recuperan las 33 plazas. (Directivo de Instituto de Planeación 13, entrevista, 20 de mayo de 2019)

En la actualidad el instituto ha seguido avanzando en su consolidación teniendo ahora tres fuentes de ingresos, del municipio, de proyectos especiales trabajados de la mano con el Consejo de Desarrollo de Tijuana (CDT) y de ventas de materiales elaborados en la institución. Un directivo nos acota este avance de la siguiente forma:

Del 2017 a la fecha duplicamos el presupuesto del Implan, o sea el subsidio sigue siendo 13 mdp, pero obtuvimos 15 mdp adicionales con el Consejo de Desarrollo de Tijuana, más los 3 millones anuales que recibimos por servicios que el Implan presta hacia afuera, por eso cobramos por estudios de impacto urbano, viales, venta de cartografías y ese tipo de cosas. (Directivo de Instituto de Planeación 13, entrevista, 20 de mayo de 2019)

En el caso del Implan Chihuahua, se puede señalar que el instituto fue creado en el año 2004 y en aquel entonces, se contaba con el presupuesto que el Municipio proveía para mantener una estructura operativa apenas suficiente para atender las áreas de planeación, sistemas de información geográfica y los primeros estudios como el Estudio del Espacio Urbano, el Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS) y el Plan de Desarrollo Urbano Visión 2040. En el año 2018, se estableció por el Cabildo de la ciudad que el presupuesto anual fuera lo correspondiente al 3 por ciento de los ingresos del impuesto predial. En 2018 se ejercieron 19.9 mdp de este impuesto y se agregaron más de 2 mdp de otras fuentes, principalmente de la venta de infor-

mación estadística y geográfica (Directivo de Instituto de Planeación 8, entrevista, 13 de marzo de 2019).¹⁰³

En el caso del instituto de Los Cabos, como ya se señaló, nace en el año 2010 gracias a una estrategia de ingresos que generó la administración municipal junto con diversos actores sociales interesados en contar con un instituto de planeación ciudadanizado, en un contexto de alto crecimiento demográfico y económico. De esta forma, se contó con los recursos del impuesto sobre nómina que obtiene el municipio, además del Fideicomiso de Obra e Infraestructura Social (FOIS) y, en menor medida, del Impuesto sobre Hospedaje del Fideicomiso de Turismo de Los Cabos (Fiturca). Estos apoyos suman los 10 millones de pesos con que opera en la actualidad el instituto. Estos recursos, apenas son suficientes para el gasto corriente y para el gasto de inversión para desarrollar proyectos como estudios, planes y programas (Directivo de Instituto de Planeación 6, entrevista, 11 de enero de 2019).

El caso del IMIP Nogales es ilustrador por el esfuerzo que hace un municipio relativamente pequeño por sostener a todas sus dependencias. Según su directora, le corresponde de presupuesto el 1.25 por ciento del presupuesto anual municipal, lo que equivale a unos 19 mdp, pero éste, nunca se lo han dado al instituto. En cambio, le dan un promedio de tres millones de pesos al año. Para el año 2020 se solicitaron 5.4 mdp y se espera con ello poder contratar a dos personas más y con ello «reforzar al instituto en materia de recursos humanos» (Directivo de Instituto de Planeación 4, entrevista, 27 de noviembre de 2019).

Sobre financiamiento externo, se cuenta con algunos apoyos esporádicos, por ejemplo, los 30 mil dólares que se consiguieron

¹⁰³La Ley de Ingresos del Municipio de Chihuahua de 2018 proyectó un ingreso por impuestos al municipio de 873.4 millones de pesos para el año 2018 (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2017).

del Banco de Desarrollo de América del Norte a fondo perdido y otros 30 mil dólares del municipio para desarrollar el proyecto de *Bio-retención en la cañada de los muertos* en el año 2018. Este dinero alcanzó, incluso para desarrollar un pequeño proyecto de infraestructura verde en las instalaciones del IMIP (Directivo de Instituto de Planeación 4, entrevista, 27 de noviembre de 2019).

Por último, citamos el caso del Imeplan del AMG que tiene establecido en su Estatuto Orgánico que se mantiene de las aportaciones de los nueve municipios que componen el Área Metropolitana de Guadalajara y de aportaciones estatales y federales, y se expone de esta manera en dos de sus artículos:

Artículo 42. Para asegurar la autonomía técnica y de gestión del Instituto, se deberá establecer por Convenio un fondo mínimo para el funcionamiento de las Instancias mediante aportaciones anuales municipales, y en su caso quedarán garantizadas mediante las participaciones estatales y federales que le correspondan a cada municipio integrante del Área. Artículo 43. Para determinar el monto de las aportaciones anuales que cada uno de los municipios que integran el Área realiza al Instituto para financiar su funcionamiento y las de las demás Instancias, se aplicará la misma fórmula que utiliza el Fondo Metropolitano para el mismo caso. La aportación de un municipio nunca podrá ser menor al monto mínimo que para el caso se establezca en el Convenio (Gobierno del estado de Jalisco, 2008, p. 2)

Para la dirección del Imeplan, la gestión del presupuesto es un tema complicado y está en proceso de maduración ya que no han estado respondiendo los municipios al financiamiento de las instancias de coordinación metropolitana, por lo que se ha estado dependiendo del gobierno del estado y se tiene proyectado conseguir recursos de otros lados. Un directivo expone lo siguiente:

Los municipios se comprometían a dar dinero al Imeplan. Este modelo no ha funcionado y por eso ha sido el gobierno del estado el que le ha entrado al subsidio. El reto que tenemos es encontrar un mecanismo que disminuya la interdependencia,

incluso tener recursos propios, [para esto] nosotros tenemos la marca ciudad: ¡*Guadalajara, Guadalajara!*, que es una marca de corte lucrativo y con eso tener recursos para el instituto que nos permita subsistir. Administramos por medio de la agencia Metropolitana de Movilidad la Foto Infracción, aquí se puede buscar que un porcentaje de los recursos obtenidos se pase al instituto. Por medio de la agencia de Bosques Urbanos que tienen algunos cobros de derechos, buscar un porcentaje para el Imeplan. Estamos buscando qué modelo es el más adecuado que les permita a las instancias metropolitanas vivir (Directivo de Instituto de Planeación 9, entrevista, 28 de febrero de 2020)

Sobre el financiamiento de otras instancias fuera del instituto, en los últimos años se han tenido varias experiencias exitosas con diferentes instituciones nacionales e internacionales con montos pequeños, generalmente en especie que han reforzado al Imeplan, al respecto, un directivo del instituto señala lo siguiente:

Tuvimos 35 proyectos de cooperación internacional, es bastante dinero internacional, muchos son en euros, otros en dólares. Por ejemplo, tenemos ahorita de la Red G40 340 mil euros para movilidad en el periférico. La Unión Europea donó 650 mil euros para el tren de movilidad urbana sustentable. El BID y el gobierno de Corea donaron 200 mil dólares para un estudio de renovación urbana. Tenemos 500 a 700 mil euros, casi todo es en asistencia técnica, no nos dan dinero en efectivo. Con la Agencia de Cooperación Alemana y con el Reino Unido pequeñas aportaciones, digamos que en asistencia técnica tenemos un presupuesto similar a nuestro presupuesto aprobado por el Congreso de Jalisco (Directivo de Instituto de Planeación 9, entrevista, 28 de febrero de 2020)

Como se puede apreciar, el presupuesto o bien, los recursos disponibles de los institutos, resultan en un punto crucial para el funcionamiento de cualquier instituto de planeación, pero en especial, para desarrollar acciones encaminadas a mantener ese diálogo entre actores. Se podría decir que es su talón de Aquiles,

pues su disponibilidad depende en gran medida del entendimiento de las funciones del instituto como eje estratégico del desarrollo de su territorio desde una trinchera exclusivamente técnica, por parte de las autoridades electas. También depende de la habilidad de los directivos del instituto para buscar fondos públicos y privados, amén de la venta de sus productos y ahorros internos.

Conclusiones

Después de un recorrido amplio por los 12 institutos de planeación estudiados, las entrevistas a actores clave, el trabajo documental y el análisis del contexto urbano histórico y actual, se tienen elementos suficientes para indicar que en general, los institutos han incorporado al trabajo cotidiano los preceptos de la gobernanza urbana y metropolitana. Esta gobernanza encuentra su espacio gracias al modelo de democracia participativa prevalente, las redes de actores, medios de comunicación y la competencia urbana y metropolitana que genera la globalización.

Estamos ciertos que, en las últimas tres décadas, la planeación central y vertical ha quedado atrás junto a un modelo de desarrollo económico cerrado y una sociedad apartada de la vida pública que, si acaso, participaba en las elecciones para elegir a sus representantes. Se había avanzado en la democracia representativa donde un grupo de tecnócratas estaba tomando las decisiones más importantes para el desarrollo urbano y territorial en las ciudades. Con la alternancia, vimos florecer aspectos de la vida pública que a la postre han dado resultados como es la capacidad de reunirse un grupo de ciudadanos con la autoridad planeadora y llegar a consensos lo suficientemente robustos como para proteger el medio ambiente, avanzar en la igualdad y equidad social y, al mismo tiempo, favorecer el crecimiento económico.

La participación en un contexto de gobernanza, es lo que ha hecho fuerte a los institutos de planeación. Al crearse con el sentido de respeto a la pluralidad desde sus inicios, los institutos se legitimaron ante un público necesitado de reconocimiento. De esta forma, diversos actores ya sean como representantes de sectores o bien como ciudadanos interactúan libremente con sus autoridades, teniendo entre otras cosas, un rumbo fijo a largo plazo para el desarrollo de sus ciudades. Con esto, el ciudadano se apodera, hasta cierto punto, de los tiempos de la planificación y planeación urbana y metropolitana. Ofrecen legitimar a la

autoridad, pero a cambio le pide a ésta, que respete los tiempos ciudadanos que corren diferente a los tiempos político electorales.

De una manera esquemática podemos decir que:

1. La gobernanza urbana y metropolitana opera en las ciudades donde hay buena disposición de actores locales para adoptar nuevos valores asentados en el diálogo y el consenso en un juego político ajeno al modelo corporativo y clientelar de antaño.
2. Los órganos ciudadanizados son un punto central de la gobernanza urbana que promueven los institutos de planeación en México. Es a través de esta gobernanza donde se apuntala el trabajo colaborativo y la comunicación efectiva entre actores diversos.
3. Los órganos técnicos de los institutos constituyen un mecanismo y una vía relevante hacia la ordenación consensuada del territorio cuando trabajan en conjunto con los sectores sociales, lo que dota de una gran misión a los mismos.

En el primer punto, se debe considerar que existe un reparto del poder que se materializa en una serie de disposiciones jurídicas e institucionales que los gobiernos municipales han podido establecer dentro de los institutos. Son facultades concretas a los participantes no gubernamentales y a los directivos para operar en red siguiendo dinámicas subnacionales y globales. En efecto, se ha avanzado en un proceso jurídico por medio de sus reglamentos internos que les ha dado la seguridad a los institutos para moverse en varias pistas a la vez: la interna, la externa con gobiernos locales y la externa con actores ajenos al gobierno. En materia institucional, hay un proceso de construcción que no termina y en donde se ha venido aprendiendo, de tal suerte, que al interior de los institutos se observan procesos y procedimientos maduros que le permiten moverse adecuadamente para enfrentar lo urbano y lo metropolitano.

Esta complejidad inherente al fenómeno urbano y metropolitano se refleja hacia el interior de los institutos por un esfuerzo constante por contar con cuadros de profesionistas con características particulares como la adaptación al diálogo con diversos actores. De esta forma, se ha afianzado la idea entre el personal de la toma de decisiones por consenso y por deliberación pública. En el segundo punto, los órganos ciudadanizados han puesto a prueba al modelo de democracia participativa. Las convocatorias que se han realizado para crear o renovar estos órganos han sido exitosas. Grupos de presión económica, académicos, organizaciones civiles y ciudadanos en general han ingresado libremente sin coacción y se han adaptado y desenvuelto en las mesas de discusión sobre el manejo y definición del territorio urbano y/o metropolitano. Los institutos han probado ser los entes locales calificados para la gobernanza y el punto nodal para generar información, comunicar los planes y programas y convocar a los diversos actores y sectores sabedores de ese derecho de participar para lograr metas de interés colectivo. En el tercer punto, se reconoce que la responsabilidad, por ser el vehículo que ha dado la razón pública a los institutos para seguir siendo la figura que hila la gobernanza. Si bien se convoca al público en general a los diversos espacios para la interacción, éste no alcanza a procesar toda la información ofrecida en un ejercicio interactivo ni dimensiona el impacto de esta participación. Invariablemente son los institutos quienes procesan esa interacción para que, de manera discreta, decanten esas inquietudes y propuestas en los planes, programas y proyectos que le corresponde elaborar periódicamente. De esta manera, los institutos como entes gestores con visión global, generan día a día una serie de propuestas que deben ser tomadas en cuenta por las autoridades locales y federales y con ello constituir un solo frente estatal capaz de mantener el equilibrio de fuerzas entre los diversos actores y sectores que generan la ciudad.

Es evidente la tendencia irreversible hacia la urbanización y metropolización que se vislumbra desde el Renacimiento y se concreta de forma contundente hoy, por ello, la necesidad de planificar eficientemente urbes complejas para buscar la armonía y sinergia entre personas y su entorno, así como con su desarrollo económico y social. En un principio, predominó en la planeación la visión racional y funcional, pero en la época actual, cuando el espacio urbano es apreciado de sobremanera por el capitalismo, convirtiendo a las ciudades en centros de comando para reproducir el capital, hay en efecto, la reacción legítima de diversos actores a través del movimiento social para evitar ese predominio de lo material sobre el derecho humano a la ciudad y es aquí donde la operacionalización de la gobernanza se vuelve prioritaria.

En el centro de esta discusión, se encuentra la planeación urbana y/o metropolitana según sea el caso. Si bien en un principio la lucha por tener preeminencia en el control de las ciudades se da entre los agentes del Estado y del mercado, ahora se incorpora la sociedad civil. Ha quedado claro, en esta reconstrucción de hechos, que si bien el Estado asume una gran responsabilidad en la planeación al intensificarse la urbanización en México a partir de los años cuarenta del siglo pasado. Luego, los agentes del mercado intervienen fuertemente al agotarse el modelo centralmente planificado del Estado en los años setenta del mismo siglo, el Estado termina por abrirse y prudentemente dar pie a un modelo de consenso en la toma de decisiones en la materia por los diferentes actores que generan el territorio urbano y metropolitano.

En estas circunstancias, aparecen los institutos de planeación como entidades ciudadanizadas que responden precisamente a esa necesidad de ajustar la estructura burocrática en general y, en efecto, responder a demandas alejadas del simple modelo racional funcional. El modelo verde con alta movilidad de Curitiba influye sobremanera en aquellos nuevos actores gubernamentales de corte

empresarial que genera la alternancia democrática en el país en la década de 1990. Los institutos de los municipios de León y Juárez adoptan esta perspectiva, pero le agregan la participación ciudadana como algo que debía acompañar a estas nuevas instituciones, tanto para la toma de decisiones, como para asegurar la continuidad de esas decisiones de política pública de un gobierno a otro.

A partir de ahí, se aprecian varios tipos de institutos que combinan una serie de aspectos técnicos y políticos para planear las ciudades en el país. El modelo Curitiba es superado con el tiempo hasta tener institutos con cierta personalidad que los distingue sin que esto les impida seguir evolucionando. Como se señala en el capítulo tres de esta obra, se pueden ver algunos institutos municipales con el componente de la participación de actores y sectores amplio, otros avocados a remarcar el derecho a la ciudad, otros provocando la investigación científica, otros siendo el centro estratégico de los municipios para asegurar buenos gobiernos por medio de la aplicación de la Nueva Gestión Pública. Luego tenemos el caso del instituto metropolitano de Guadalajara que genera una serie de estrategias relevantes para trabajar con nueve municipios con sistemas políticos generalmente diferentes y donde el gobierno del estado, por medio del instituto, convoca al consenso sobre los diferentes temas de interés metropolitano. Lo cierto es que el asunto político para la conciliación de intereses une a todos estos institutos, ello hasta cierto punto, ha podido ser manejado en el seno de estos cuando se ha implementado el esquema de gobernanza urbana y metropolitana.

Esta variedad de intereses es alentada por la competencia urbana y metropolitana en el contexto de la globalización. Los institutos en sus 25 años de existencia, han estado presentes en la puesta en marcha del modelo globalizador impuesto por las economías de mercado más grande del mundo y que ha impactado decisivamente en el tipo de ciudades que existen hoy en el país. Pasar de un modelo centralmente planificado con poco intercambio comercial al exterior, a un modelo descentralizado

con gran intercambio comercial al exterior, ha planteado una reconfiguración urbana y territorial al modo de las exigencias que impone el libre mercado global.

Los institutos de planeación han estado en medio de la discusión desde su inicio. Por un lado, han estado con la idea de conservar el patrimonio cultural y natural de cada centro urbano y/o metropolitano y, por otro lado, han estado presentes en la urgencia de establecer las condiciones para crear ciudades acordes a las necesidades que tiene el país de generar una planta productiva en las ciudades donde está la mayor parte de la población. Otros asuntos con los que los institutos han lidiado son la expansión urbana, la inseguridad pública, la contaminación ambiental, la escasez de infraestructura y equipamientos urbanos, las recurrentes crisis de la economía global, las constantes críticas acerca de que la planeación siempre llega tarde, pero en especial, un sistema político muy por debajo de las expectativas para poder comprender los cambios que se necesitan hacer para poder contar con ciudades sustentables, seguras, equitativas y resilientes.

Los institutos de planeación han sido en gran medida la solución a un problema sistemático. Gracias a sus principios creadores: ciudadanía permanente y servicios técnicos de vanguardia, han podido trascender en el tiempo porque han justificado su presencia pública por medio del trabajo coordinado y la formulación de políticas públicas eficaces que han llevado, en la mayoría de los casos, una buena dosis de gobernanza a través del desarrollo de una serie de procedimientos técnicos combinados con propuestas consensuadas en la arena pública. De esta manera, se sostiene que los institutos de planeación son un bastión saludable que todavía tienen mucho que dar en términos de guía del desarrollo urbano y metropolitano.

En materia de ciudadanía permanente, debemos reafirmar que los actores participantes que provienen de los diferentes

sectores sociales, han sido la parte medular de los institutos de planeación ya que, en la mayoría de los casos, permanecen de una administración o gobierno a otro, lo que evita en gran medida que planes y proyectos tengan que ser elaborados de nuevo por los nuevos actores gubernamentales que se suman a este proceso. Los institutos son, en definitiva, organismos donde se piensa, se objetiviza y se visiona la ciudad, buscando el consenso de todos los sectores de la sociedad.

En esta dinámica, es importante dar crédito a la tipología establecida de escalas de participación ciudadana. Hay en primer lugar, el máximo órgano vinculante llamado así porque se involucran actores ajenos al gobierno ya con poder de decisión en las juntas de gobierno, consejos deliberativos y demás, lo cual constituye un hecho histórico en las relaciones Estado-sociedad. En los institutos donde se ha implementado este esquema de gobernanza como en León, Juárez y el AMG, no ha habido dificultades mayores, por lo que se justifica su permanencia teniendo en cuenta en todo momento que la autoridad final reside precisamente en los gobiernos elegidos democráticamente. De igual manera, los órganos consultivos y comisiones técnicas son muy relevantes dentro de los institutos porque dotan constantemente de elementos técnicos para el equipo técnico de los institutos.

Los servicios técnicos de vanguardia los proporcionan los equipos técnicos con que se conforma la planta laboral de los institutos, los temas de agenda, las áreas operativas y la gestión del presupuesto. En su conjunto este tipo de organización demuestra, al paso del tiempo, que responde a las expectativas creadas por la sociedad en general y, con ello, se justifican ampliamente los pocos recursos públicos que se destinan a este propósito.

La planta laboral la encabezan generalmente profesionistas de gran trayectoria y formación académica sensibles a tendencias locales y globales relacionadas con la sociedad, la economía y el medio ambiente. Se ha podido observar que unos directores responden más al llamado de la ciencia y la tecnología y que

otros responden más a la política, lo cierto es que ambos perfiles deben jugar en estas dos pistas; en realidad vemos a personal técnico insertos en cuestiones políticas para lograr el consenso, y a personal con más perfil político metidos en cuestiones técnicas para comprender la dimensión de su gestión.

Los temas de agenda determinan el acomodo de las áreas operativas de los institutos. Responden a tres grandes fuerzas: económica, estatal y al movimiento social. Como se observó en el capítulo cuatro, los temas de principales son competitividad, vivienda, uso de suelo, y reservas territoriales, los cuales se relacionan con el mercado inmobiliario y la economía en general. Después está la planeación urbana y/o metropolitana, la participación ciudadana, pobreza y el medio ambiente, que se relacionan con la responsabilidad del Estado para liderar estos temas. Por último, hay temas como la participación ciudadana, la pobreza y el medio ambiente que hace surgir, según sea el caso, al movimiento social y la aparición de actores decisivos a la hora de generar los programas, planes y proyectos por parte del órgano técnico.

Lo que queda claro en este proceso, es que hay una lucha permanente entre los representantes de estas fuerzas por posicionar sus temas, pero se ha detectado al interior de los institutos, que, si bien se toma en cuenta el parecer de los participantes externos en los órganos ciudadanizados, se responde más bien, a un marco legal e institucional establecido. La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016, es sin duda, el documento de referencia que ha influido en un acomodo para que el desarrollo urbano y metropolitano tome como base principios que hasta hace poco tiempo no se tomaban en cuenta en la planeación como el derecho a la ciudad, la protección y progresividad del espacio público, la resiliencia y la accesibilidad universal y movilidad.

Otro elemento de suma relevancia en la organización interna de los institutos, es el afán de constituir un servicio civil de

carrera. Este propósito alimenta el proceso de gobernanza por haber profesionales capaces de comprender que la deliberación pública y el consenso entre diversos actores generan relaciones de poder estables y de continuidad para desarrollar una planeación integral. Si bien hay esfuerzo en algunos institutos como el de León de acercarse a ello, la mayoría de los institutos estudiados no les ha sido posible por cuestiones presupuestales y políticas avanzar y consolidar este objetivo.

En el tema presupuestal, los institutos viven una situación incierta, lo que los hace vulnerables para efectos de afianzar el modelo de gobernanza. Como se pudo observar, hay municipios que no apoyan económicamente como debería ser a estas instituciones, en cambio, hay municipios que destinan un porcentaje fijo de sus ingresos lo cual les da estabilidad a dichos cuerpos técnicos para operar eficientemente. El presupuesto asignado determina en gran medida el poder mantener a la plantilla laboral capacitada o bien contratar de manera eventual a otros tantos elementos humanos para cumplir con un determinado plan de trabajo anual. Ante esta inestabilidad, los institutos, y en especial, sus directores, buscan frecuentemente el apoyo externo para afianzar alianzas con diferentes organizaciones nacionales y extranjeras para *sobrevivir*. En el caso del Imeplan, a los nueve municipios se les ha complicado sostener económicamente al instituto por lo que el gobierno del estado es quien responde para sostener las instalaciones y al personal. También el instituto busca otros financiamientos por lo que recibe apoyo externo a lo asignado y con ello puede ampliar sus alcances, pero no siempre es seguro, también han visto su labor impactada por la desaparición del Fondo Metropolitano con recursos del gobierno federal, esto lamentablemente alimenta la idea de una vuelta al centralismo.

Lejos de ser una utopía, los institutos de planeación, toda proporción guardada entre unos y otros, en términos de presupuesto, personal, equipamiento e instalaciones, conservan el espíritu de su creación y van a la vanguardia como institución

pública, para aplicar la gobernanza de entre el cúmulo de instituciones que se ven sometidas, entre otras cosas, por los períodos de gobierno finitos, una competencia política feroz, recursos humanos limitados y personal profesional volátil con poco margen de acción, presupuestos cada vez más raquíuticos y actos de corrupción en todos sus niveles. De esta manera, la imagen y el trabajo de los institutos de planeación siguen creciendo en el ánimo de la sociedad que anhela que sus ciudades sean ese espacio de crecimiento y desarrollo personal y colectivo.

Anexos

Anexo 1. Institutos municipales de planeación por zonas en México

ZONA NORTE (26)

Instituto Municipal de Investigación y Planeación Urbana de Cajeme (IMIP)
Instituto Municipal de Planeación de Chihuahua (Implan)
Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ciudad Juárez (IMIP)
Instituto Municipal de Planeación de Mazatlán (Implan)
Instituto Municipal de Planeación de Ahome (Implan)
Instituto Municipal de Planeación Urbana de Hermosillo A.C (Implan)
Instituto Municipal de Planeación de Culiacán (Implan)
Instituto Municipal de Planeación de Durango (Implan)
Instituto Municipal de Planeación de Empalme (Implan)
Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ensenada (IMIP)
Instituto Municipal de Planeación de Guasave (Implan)
Instituto Municipal de Planeación de La Paz (Implan)
Instituto Municipal de Planeación de Los Cabos (Implan)
Instituto Municipal de Planeación de Matamoros (Implan)
Instituto Municipal de Investigación y Planeación Urbana de Mexicali (IMIP)
Instituto Municipal de Planeación Urbana y Convivencia de Monterrey (Implan)
Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Nogales (IMIP)
Instituto Municipal de Investigación, Planeación y Desarrollo Urbano de N. Nuevo Laredo (Impladu)
Instituto Municipal de Planeación de Reynosa (Implan)
Instituto Municipal de Planeación de Saltillo (Implan)
Instituto de Planeación y Desarrollo Municipal de San Nicolás de los Garza (Impladem)
Instituto Metropolitano de Planeación del Sur de Tamaulipas (Implan)
Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana (Implan)
Instituto Municipal de Planeación de Victoria (Implan)
Instituto Municipal de Planeación Urbana de Escuinapa (Implan)
Instituto Municipal de Planeación Urbana San Pedro Garza García, N. L. (Implan)

(continúa)

(continuación)

ZONA CENTRO (16)
Instituto Municipal de Investigación, Planeación y Estadística (IMIPE)
Instituto de Planeación para el Municipio de Colima (Ipco)
Instituto Municipal de Planeación de Aguascalientes (Implan)
Instituto Municipal de Planeación y Sustentabilidad de Corregidora (Implasco)
Instituto Municipal de Planeación de Irapuato (Implan)
Instituto Municipal de Planeación de León (Implan)
Instituto de Planeación para el Desarrollo Sustentable de Manzanillo (Implan)
Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (IPDUM)
Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Pachuca de Soto (IMIP)
Instituto Municipal de Planeación de Puebla (Implan)
Instituto Municipal de Planeación del Municipio de Querétaro (Implan)
Instituto Municipal de Planeación Urbana de Silao (Implus)
Instituto Municipal de Planeación de Tepatlán de Morelos (Implan)
Instituto Municipal de Planeación de San Luis Potosí
Centro de Investigación y Planeación para el Desarrollo Intermunicipal, A. C. (Cipladim)
Instituto Municipal de Planeación de Toluca (Implan)
ZONA SUR (9)
Instituto Municipal de Planeación de Acapulco (Implan)
Instituto de Planeación del Desarrollo Urbano del Municipio de Benito Juárez (Implan)
Instituto Municipal de Planeación de Ciudad del Carmen (Implan)
Instituto Municipal de Planeación de Comitán de Domínguez (Implan)
Instituto Ciudadano de Planeación Municipal de Tuxtla Gutiérrez (Iciplan)
Instituto de Planeación y Desarrollo Urbano del Municipio de Centro Tabasco (Implan)
Instituto Metropolitano de Planeación para el Desarrollo Sustentable Veracruz (Implade)
Instituto Municipal de Planeación de Tapachula (Implan)
Instituto Municipal de Planeación de Oaxaca de Juárez (Implan)

Fuente: Elaboración propia. AMIMP (2020).

Referencias

- Aboites, L. (1998). *El agua de la nación, una historia política de México (1888-1946)*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latino americanas. *Eure*, 38(114), 35-69. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/eure/v38n114/art02.pdf>
- Acosta, E. (Julio de 2006). Sistema urbano en la época Colonial. *Esencia-Espacio*, 54-60. <https://www.repositoriodigital.ipn.mx/bitstream/123456789/24872/1/10-SistemaUrbanoColonial.pdf>
- Aguilar, L. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, 22(43), 187-213.
- Aguilar, L. (2016). *Gobernanza y gestión pública*. FCE.
- Alegría, T., y González, D. (2016). Interpretación del crecimiento urbano expansivo reciente. *Ciudades*. 27(111), 2-9.
- Alegría, T. (2009). *Metrópolis transfronteriza, revisión de la hipótesis y evidencias de Tijuana, México y San Diego, Estados Unidos*. El Colef.
- Alfie, M. (1998). *Y el desierto se volvió verde. Movimientos Ambientalistas Binacionales*. Universidad Iberoamericana; Universidad Autónoma Metropolitana.
- Alfie, M. (2002). Imágenes de ong ambientalistas en la Frontera México-Estados Unidos. *Frontera Norte*, 14(027), 83-122.
- Amimp. (s/f). Institutos. *Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación*. <http://www.amimp.org.mx/institutos.html>
- Arellano, A. (2014). La condición política de la coordinación metropolitana en Guadalajara, México. *Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública* (23), 89-119. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5604754.pdf>

- Arellano, A. (2018). El transporte público en el área metropolitana de Guadalajara: agenda, proyectos y “gatopardismo”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, VII(1), 11-32.
- Arellano, A. (2019). Estudio introductorio. En A. Arellano (coord.), *Procesos de gobernanza, políticas públicas y gobiernos locales* (pp. 9-30). El Colegio de Jalisco.
- Arévalo, F. (1999). *La representación urbana en el Renacimiento, levantamiento urbano y territorial* [tesis doctoral, Universidad de Sevilla]. <https://idus.us.es/handle/11441/46731;jsessionid=38E61CBB6236FA288820EF00FF1F3A25>
- Avella, I. (2008). Antes del TLCAN: la historia de los acuerdos comerciales entre México y los Estados Unidos (1822-1950). *Revista Digital Universitaria UNAM*, 9(5), 1-10. <http://www.revista.unam.mx/vol.9/num5/art29/art29.pdf>
- Ávila, P., y González, A. (2012). Agua para las ciudades en el porfiriato. El caso de Guadalajara, México. *Revista de El Colegio de San Luis*, 11(4), 10-34.
- Avritzer, L. (1999). El nuevo asociacionismo latinoamericano y sus formas públicas: propuestas para un diseño institucional. En A. Olvera (coord.), *La sociedad civil, de la teoría a la realidad* (pp. 305-338). El Colegio de México.
- Azuela, A., y Duhau, E. (1993). En torno al cambio institucional, tres reformas jurídicas y su impacto en la gestión. En A. Azuela y E. Duhau (coords.), *Gestión Urbana y Cambio Institucional* (pp. 201-214). Universidad Nacional Autónoma de México; Universidad Autónoma Metropolitana; Instituto Francés de América Latina.
- Beck, U. (1997). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós.
- Betancur, N. (2012). Gobernanza y diseño institucional. Marco conceptual y análisis de caso (Regulación y gobierno del sistema educativo en Uruguay). *Revista Internacional de*

- Investigación en Ciencias Sociales*, 9(1), 119-143. <https://siteal.iiep.unesco.org/pt/investigacion/1653/gobernanza-diseno-institucional-marco-conceptual-analisis-caso-regulacion>
- Bisberg, I. (2015). Los nuevos movimientos sociales en México: el movimiento por la paz con justicia y dignidad #yosoy132. *Foro Internacional*, 55(1), 262-301.
- Blanco, I. y Gomá, R. (2003) La crisis del modelo de gobierno tradicional, reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Gestión y política pública*, XII(1), 5-42.
- Bojórquez-Lucke, J. (2011). Importancia de la tierra de propiedad social en la expansión de ciudades. *Ra Ximhai*, 7(2), 297-311.
- Bolio, J. (2016). Planeación urbana y mercado inmobiliario. *Ciudades*, (109), 8-17.
- Bollo, M., Hernández, J., Vieyra, A., y Bocco, G. (2018). México y su complejo sistema de planificación territorial. Gobernanza territorial. *Perspectives on Rural Development*, (2), 26-83.
- Bolos, S. (coord.). (1995). *Actores sociales y demandas urbanas*. Universidad Iberoamericana; Plaza y Valdez Editores.
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Alianza.
- Canto, R. (2012). Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política. *Gestión y Política Pública*, XXI(2), 333-374.
- Capdevila, S. y Arévalo, J. (2004). La representación de la ciudad en el Renacimiento. Levantamiento urbano y territorial. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, IX(545). <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-545.htm>
- Carrión, F. (2019). Derecho a la ciudad y gobierno multinivel en América Latina. *Monografías CIDOB*, (76), 177-187. <https://www.flacsoandes.edu.ec/node/63097>
- Castells, M. (1991). *Movimientos sociales urbanos*. Siglo XXI Editores.
- Castells, M. (2001). *La era de la información, economía, sociedad y cultura*. Siglo XXI editores.
- Castells, M. (2012). *Comunicación y Poder*. Siglo XXI editores.
- Castells, M., Chacón, I., y Himanen, P. (2016). ¿hacia el Estado

- de Bienestar 2.0? la crisis y renovación del Estado de Bienestar europeo. En M. Castells, y P. Himanen (coords.), *Reconceptualización del desarrollo en la Era Global de la Información* (pp. 107-134). Fondo de Cultura Económica.
- Castillo, N. (2015). La vigilancia ciudadana; acciones de monitoreo en Ciudad Juárez, Chihuahua, México. *Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*. <https://www.ricsh.org.mx/index.php/RICSH/article/view/53/218>
- Consejo de Desarrollo de Tijuana (2020). *Urbanus, descubriendo las Californias*. <http://urbanusbc.com/empresarial/cdt>
- Cerrillo, A. (2005). Introducción. En A. Cerrillo (coord.). *La gobernanza hoy, 10 textos de referencia* (pp. 11-13). Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña; Instituto Nacional de Administración Pública.
- Consejo Nacional de Población. (2018, 26 de enero). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015>
- Córdova, G. (2020). *Informe técnico. Actualización del reglamento interior del Implan Los Cabos, B.C.S.* El Colegio de la Frontera Norte.
- Córdova, G. (2019). *Informe técnico. Estudio para el aprovechamiento de aguas subterráneas salobres, enfocadas a una agricultura diversificada y sustentable en el ejido de San Isidro en el Valle de Juárez, Chihuahua*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Córdova, G. (2014). *La ciudad y sus actores: la sustentabilidad del agua en Ciudad Juárez, Chihuahua*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Córdova G., Martínez V. y Romo, M. (2018). Gobernanza y desarrollo regional en el Noreste de México. *Revista Espacios Públicos*, 21(51), 135-158.

- Córdova, G., y Romo, M. (2015). *Espacio Urbano y actores sociales en la ciudad de Chihuahua, ¿mutua reconfiguración?* El Colegio de la Frontera Norte.
- Coulomb, R., y Duhau, E. (1989). *Políticas Urbanas y Urbanización de la Política*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- De la Torre, M. (2006). *La urbanización de grandes ejes metropolitanos: un proyecto de ordenación para la ciudad de baja densidad, Guadalajara, México* [tesis doctoral, Universitat Politècnica de Catalunya]. <http://hdl.handle.net/2117/194279>
- De Mattos, C. (2002). *Redes, nodos y ciudades, transformación de la metrópoli Latinoamericana* [conferencia]. VII Seminario Internacional sobre la Red Iberoamericana de Investigación (RII) sobre globalización y territorio. Camagüey, Cuba. <https://es.slideshare.net/deco745/de-mattos-redesnodosyciudadesransfdelametropolilati-noamericana>
- De Mattos, C. (2005). Gestión territorial y urbana: de la planeación a la governance. *Ciudades*, (66), 2-14.
- Delgadillo, J. (2004). Desarrollo Regional y nueva función del Estado en la organización del territorio. En J. Delgadillo (coord.), *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México* (pp. 13-34). Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias UNAM.
- Demerutis, J. (2018). Aspectos introductorios: El proceso de urbanización y metropolización en México. En C. Navarrete y D. Robles (coords.), *La cuestión metropolitana en gobernanza aproximaciones teóricas y estudio de caso* (pp. 107-149). El Colegio de Jalisco.
- Duhau, E. (1989). Los movimientos urbanos y la urbanización de la política. En R. Coulomb y E. Duhau (coords.), *Políticas urbanas y urbanización de la política*. Universidad Autónoma Metropolitana.

- Enríquez, J. (2007), Entre el miedo y la distinción. El estado actual del fraccionamiento cerrado en las ciudades fronterizas de Tijuana, Nogales y Ciudad Juárez. *Estudios Fronterizos*, 8(15), 9-49.
- Espinoza, V. (2002). Alternancia política y gobiernos locales en México. *Estudios Sociológicos*, XX(1), 67-89.
- Fausto, A. (2005). La liberación económica sobre la gestión del crecimiento urbano. *Ciudades*, (65), 22-30.
- Fausto, A., y Rábago, J. (2001). ¿Vacíos urbanos o vacíos de poder metropolitano? *Ciudades*, (49), 33-39.
- Fernández, J., Valencia, S., y Pérez, M. (2001). La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (4), 241-277. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2001.4>
- Flores, A., e Iracheta, A. (2015). Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. *Revista de Estudios Regionales*, (102), 91-118. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75539637003>
- Flores, R. (2016). Gestión integral urbana del agua. Complejo de proyectos posibles para el área metropolitana de Guadalajara. En M. Cortés (coord.), *Aportes a la sustentabilidad Una mirada desde la gestión del territorio y los recursos naturales* (pp. 220-242). Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- Fukuda, I. (2010). Planeación urbana en Curitiba, *Quivera*, 12(1), 52-69.
- Galaviz, A., Valladares, R. y Chávez, M. (2014). Fraccionamientos cerrados residenciales, productores de inseguridad urbana subjetiva. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 7(13), 50-67.
- García, R. (2004), Las regiones y ciudades fronterizas del norte ¿Territorios de integración México-Estados Unidos? En R. García (coord.). *Contradicciones entre planeación y*

- realidades regionales, metropolitanas y socioambientales* (pp.19-80). El Colegio de la Frontera Norte; Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Garza, G. (1990). Metropolitización en México, *Ciudades*, (6), 3-22.
- Garza, G. (2001), Globalización económica y planeación estratégica del desarrollo urbano en Tamaulipas. En R. García (comp.), *Planeación y gestión urbana y metropolitana en México* (pp. 91-126). El Colegio de la Frontera Norte.
- Garza, G. (2003). *La urbanización en México en el siglo XX*. El Colegio de México.
- Germani, G. (1973). *El concepto de marginalidad*. Ediciones Nueva Visión.
- González, M. (1994). Las luchas ecológico-sociales en México: prospectivas. En J. García-Guadilla y P. Blauert (coords.), *Retos para el desarrollo y la democracia: Los movimientos ambientales en América Latina y Europa* (pp. 24-45). Fundación Friedrich Ebert de México; Editorial Nueva Sociedad.
- González, S. (2015). Ciudadanía-ciudad: una relación cambiante que demanda explorar nuevas vías y significados. En J. Olvera y J. Olvera (coords.), *Ciudad y Ciudadanía, Hacia una resignificación desde el contexto mexicano* (pp. 69-95). Universidad Autónoma del Estado de Morelos; Porrúa.
- Greenstein, R., Sabatini, F., y Smolka, M. (2020). Segregación espacial urbana, fuerzas, consecuencias y respuestas normativas. Lincoln Institute for land policy. <https://www.lincolninstitute.edu/publications/articles/segregacion-espacial-urbana>
- Guillén, H. (1994). El Consenso de Washington en México. *Investigación Económica*, 54(207), 29-44. https://www.jstor.org/stable/42842345?seq=1#metadata_info_tab_contents
- Guillén, D., y Monsiváis, A. (2017). A propósito de la legitimidad como desafío democrático. En D. Guillén y A. Monsiváis (coords.), *La Legitimidad como desafío*

- democrático, expectativas públicas, capacidades institucionales y descontentos ciudadanos en México* (pp. 15-32). El Colegio de la Frontera Norte.
- Gutiérrez, J. (2015). Planeación en sistemas complejos: el enfoque comunicativo en la formulación de planes de desarrollo urbano. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 8(16), 1-14. <http://dxdoi.org/10.11144/Javeriana.cvu8-16.psce>
- Guzmán, A., y Garfías, A. (2014). Enfoques de análisis sobre el estudio de la vivienda popular en México. *Revista Legado de Arquitectura y Diseño*, (15), 93-107.
- Hammond, N. (2008). Ciudades mayas preclásicas, raíces y evolución: el Preclásico Medio en Cuello, Belice. *Estudio y Cultura Maya*, 31, 149-161. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-25742008000300006&lng=es&nrm=iso
- Hernández-Sampieri, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill. Interamericana.
- Heywood, A. (2017). *Introducción a la teoría política*. Tirant lo Blanch.
- Hidalgo, D. (2015). La renovación urbana en la ciudad ideal renacentista de Leonardo da Vinci. *Arte y Ciudad, revista de investigación*, (8), 59-82. <https://www.arteyciudad.com/revista/index.php/num1/article/view/214/319>
- Hiernaux, N. (1988). El Estado y el territorio: tres sexenios de políticas urbanas y regionales en México. (1970-1988) *El Economista Mexicano*, xx(2-3), 107-123. https://www.researchgate.net/publication/298636814_El_Estado_y_el_Territorio_Tres_Sexenios_de_Politicas_urbanas_y_Regionales_en_Mexico_1970-1988
- Hiernaux, N., y Torres, R. (2009). Desarrollo territorial en México. Un balance general. En J. Delgadillo (coord.), *Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio* (pp. 97-223). Secretaría de Desarrollo Social; Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México; Plaza y Valdés Editores.

- Hurata, R. (2014). Conceptualización del término Gobernanza y su vinculación con la Administración Pública. *Encrucijada Revista Electrónica en Administración Pública*, (18), 1-18. <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP>
- Imeplan Guadalajara. (2018). Programa Anual de Trabajo. Instituto Metropolitano de Planeación del área metropolitana de Guadalajara. <https://transparencia.tlaquepaque.gob.mx/wp-content/uploads/2016/01/Imeplan-PAT18.pdf>
- Imeplan Guadalajara. (2020a). Programa de Ordenamiento Territorial Metropolitano. Instituto Metropolitano de Planeación del área metropolitana de Guadalajara. Instituto Metropolitano de Planeación del área metropolitana de Guadalajara. http://www.imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/POT-met_IIIIFB-BajaRes.pdf
- Imeplan Guadalajara. (2020b). Ruta 2042. Instituto Metropolitano de Planeación del área metropolitana de Guadalajara. <http://www.imeplan.mx/en/ruta-2042>
- IMIP Juárez. (2020). Maestría en Gobierno Urbano y Ciudad. Instituto Municipal de Investigación y Planeación, Municipio de Juárez. <https://www.imip.org.mx/posgrados/maestria>
- Implan Aguascalientes. (2020a). Órganos. Instituto Municipal de Planeación, Municipio de Aguascalientes. <https://www.implanags.gob.mx/index.php?pagina=ORGANOS>
- Implan Aguascalientes. (2020b). Directorio. Instituto Municipal de Planeación, Municipio de Aguascalientes. <https://www.implanags.gob.mx/files/transparencia/articulo55/07Directorio/Directorio.pdf>
- Implan Chihuahua. (2020). Misión y visión. Instituto Municipal de Planeación, Municipio de Chihuahua. <https://implan.chihuahua.org/Mision.html>
- Implan Hermosillo. (2020). Reglamento Interior publicado el 12 de junio de 2012. Instituto Municipal de Planeación, Municipio de Hermosillo. <https://www.implanhermosillo.gob.mx/wp-content/uploads/2017/04/reglamentoconsejo.pdf>

- Implan León. (2019). Filosofía. Instituto Municipal de Planeación, Municipio de León. <https://www.implan.gob.mx/implan/filosofia.html>
- Implan Los Cabos. (2020a). Visión y misión. Instituto Municipal de Planeación, Municipio de Los Cabos. <https://implanloscabos.mx/index/instituto-municipal-de-planeacion/>
- Implan Los Cabos. (2020b). Reglamento Interno. Instituto Municipal de Planeación municipio de Los Cabos. <https://implanloscabos.mx/wp-content/uploads/2017/08/Reglamento-Interno-IMPLAN-Los-Cabos.pdf>
- Implan Los Cabos. (2019). Minuta de la septuagésima reunión ordinaria del Consejo Consultivo de Planeación del 15 de enero de 2019. Instituto Municipal de Planeación, Municipio de Los Cabos. <https://implanloscabos.mx/consejo-consultivo>
- INE, Sedesol y Semarnat. (2005). *Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio a nivel local*. Mimeo.
- Inegi. (2015). Número de habitantes por municipio. Censo 2015, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, México. <http://cuentame.inegi.org/monografias/informacion/jal/poblacion>
- Inegi. (2011). Cuéntame, población urbana y rural. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P
- Inegi. (s/f). Información vectorial. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, México. <https://www.inegi.org.mx/app/mapas>
- Iracheta, A. (1997). *Planeación del Desarrollo, una visión de futuro*. Plaza y Valdez Editores.
- Iracheta, A. (2004). Transformaciones sociopolíticas y coordinación metropolitana: el Valle de México. En R. García (coord.), *Contradicciones entre planeación y realidades regionales, metropolitanas y socioambientales* (pp. 255-310).

- El Colegio de la Frontera Norte; Universidad Autónoma de Nuevo León,
- Iracheta, A. (2015). Derecho a la ciudad: una propuesta legislativa para México. En J. Olvera y J. Olvera (coords.), *Ciudad y Ciudadanía, Hacia una resignificación desde el contexto mexicano* (pp. 97-132). Universidad Autónoma del Estado de Morelos; Porrúa.
- Izazola, H. (2001). Agua y sustentabilidad en la Ciudad de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, (47), 285-320.
- Klijn, E. (2005). Las redes de políticas públicas: Una visión de conjunto. En A. Cerrillo (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 213-244). Instituto Nacional de Administración Pública. https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-ConsultoresTema.pdf
- Kooiman, J. (2004). Gobernar en Gobernanza. *Instituciones y Desarrollo*, (16), 171-194.
- Kunz, I., y González, G. (2019). ¿Es posible la gobernación metropolitana en México? *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 64(235), 463-494. <https://dx.doi.org/10.22201/fcyps.2448492xe.2019.235.61562>
- Lamudi. (2018). Informe del mercado inmobiliario 2018. Lamudi México. <https://www.lamudi.com.mx/Informe-del-Mercado-Inmobiliario-2018/>
- Langston, J. (1998). Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRL a la Cámara de Diputados. *Política y Cultura*, v(2), 459-500.
- Lara, J. (2020). Contradicciones y paradojas del modelo de gestión urbana en el área metropolitana de Guadalajara Jalisco, México. *Cuadernos Metròpole*, 22(47), 41-60. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4702>
- Le Galès, P., y Lorrain, D. (2003). Gouverner les très grandes métropoles?. *Revue française d'administration publique*, 107, 305-317. <https://doi.org/10.3917/rfap.107.0305>
- Lezama, J. (2014). *Teoría social, espacio y ciudad*. El Colegio de México.

- Llano, J., y Valencia, M. (2004). Breve genealogía de los discursos urbanísticos. Tradición y crisis del pensamiento sobre la ciudad moderna. *Diseño Urbano y Paisaje*, (3). <http://dup.ucecentral.cl/pdf/004.pdf>
- Lombardo, S. (1972). El desarrollo urbano de México-Tenochtitlan. *Historia Mexicana*, 22(2), 121-141. <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/2923/2430>
- López, P. (2012). Nacional Financiera durante la industrialización vía sustitución de importaciones en México. América Latina en la Historia Económica. *Revista de Investigación*, 19(3), 129-163. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=279123576005>
- Magalhães, L. (2014, 28 de enero). El derecho a la ciudad y la revolución urbana anti-capitalista. Entrevista con David Harvey en Quito. *Grupo de investigación de Derecho a la Ciudad de Flacso-Ecuador*. <https://derechoalaciudadflacso.wordpress.com/2014/01/28/el-derecho-a-la-ciudad-y-la-revolucion-urbana-anti-capitalista-entrevista-con-david-harvey-en-quito>
- Magrinyá, F. (2009). El ensanche y la reforma de Ildefons Cerdà como instrumento urbanístico de referencia en la modernización urbana de Barcelona. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIII(296). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-296-3.htm>
- Marczac, J., y Engelke, P. (2016). *América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros*. Banco Interamericano de Desarrollo; Atlantic Council. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-2030-Escenarios-futuros.pdf>
- Martínez, V., Romo, M., y Córdova, G. (2015). Participación ciudadana y planeación del ordenamiento territorial en la frontera norte de México. *Revista Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 64,189-220.

- Martins, A. (2010, 4 de noviembre). Amarya Sen, el desarrollo es más que un número. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/11/101103_desarrollo_libertad_entrevista_sen_aw
- Massolo, A. (1995). La triste y cándida historia de la reforma municipal. *Ciudades*, (28), 25-30.
- Maycotte, E. (2014). La vivienda y su impacto en el desarrollo urbano en Ciudad Juárez. En G. Córdova, M. Romo y R. Rubio (coords.), *Migración, urbanización y medio ambiente* (pp. 93-108). El Colegio de la Frontera Norte.
- Medina, S. (2006). *La Reforma al Artículo 27 Constitucional y el fin de la propiedad social de la tierra en México*. El Colegio Mexiquense. <http://www.cmq.edu.mx/index.php/docman/publicaciones/doc-de-investigacion-n/254-di1210407/file>
- Medina, V. (2017). Crecimiento urbano y desigualdad espacial en San Carlos de Bariloche. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 27(2), 101-108.
- Mendoza, E. (2003). Especialización manufacturera y aglomeración urbana en las grandes ciudades de México. *Economía, Sociedad y Territorio*, IV(13). <https://est.cmq.edu.mx/index.php/est/article/view/329/792>
- Merino, M. (2006). La profesionalización pública en México. Documentos de trabajo. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Molano, F. (2016). El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. *Revista Folios*, (44) 3-19.
- Mora, R. (2017). *El desarrollo urbano sostenible: Un modelo para Ciudad Juárez, Chihuahua (1940-2011)* [tesis doctoral, El Colegio de Chihuahua]. http://www.colech.edu.mx/cont/tesis/Tesis_Alvaro%20Roberto%20M.%20Mora%20Palacios.pdf

- Navarrete, C. (2019). Modelo de gobernanza metropolitana en México, principios generales para la definición de hechos metropolitanos y su medición. En C. Navarrete (comp.), *Modelos y políticas públicas de la gobernanza metropolitana* (pp. 33-52). El Colegio de Jalisco.
- Navarrete, C. (2018a). Redes e instituciones informales como marcos explicativos de la gobernanza metropolitana. En C. Navarrete (coords.), *La cuestión metropolitana en gobernanza, aproximaciones teóricas y estudios de caso* (pp. 33-60). El Colegio de Jalisco; Red Gobernanza Metropolitana del Conacyt.
- Navarrete, C. (2018b). Estudio introductorio: reflexionar la cuestión metropolitana en clave de gobernanza. En C. Navarrete y D. Robles (coords.), *La cuestión metropolitana en gobernanza aproximaciones teóricas y estudio de caso* (pp.11-32). El Colegio de Jalisco.
- Navarrete, C. (2017, 10 de mayo). *Gobernanza como enfoque teórico para la comprensión de los problemas públicos metropolitanos* [simposio]. Simposio Internacional: Gobierno urbano y perspectivas de las áreas urbanas, Bogotá, Colombia. <http://www.redgobmet.redtematica.mx/resources/Actualizado/objetivo%206/6.1%20Participaci%C3%B3n%20integrantes%20Red/7%20Simposio%20Bogot%C3%A1%20Carlos%20Navarrete.pdf>
- Núñez, B. (2007). Grandes desarrollos habitacionales en la Zona Conurbada de Guadalajara. *Espiral*, 8(39), 111-139. <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/espiral/espiralpdf/espiral39/111-137.pdf>
- Olvera, J. (2015). Introducción. En J. Olvera y J. Olvera (coords.), *Ciudad y Ciudadanía, Hacia una resignificación desde el contexto mexicano* (pp.5-12). Universidad Autónoma del Estado de Morelos; Porrúa.
- Olvera, J., y Espejel, S. (2015). Ciudadano, ciudadanía y Estado democrático en México. En J. Olvera y J. Olvera (coords.),

- Ciudad y Ciudadanía. Hacia una resignificación desde el contexto mexicano* (pp. 13-42). Universidad Autónoma del Estado de Morelos; Porrúa.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (s/f). Conferencias. Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/conferences/environment>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo “Nuestro Futuro Común”. http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf
- Organización de las Naciones Unidas-Hábitat (ONU-Habitat). (2017). Nueva Agenda Urbana. Organización de las Naciones Unidas. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. Fondo de Cultura Económica.
- O’Toole, L. (2005). Las implicaciones para la democracia de una burocracia en red. En A. Cerrillo (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. (pp. 245-262) Instituto Nacional de Administración Pública. https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-ConsultoresTema.pdf
- Padilla, H. (1995), Ciudad Juárez: administración pública y conflicto político en la experiencia de un gobierno panista. En A. Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas* (pp. 129-166). Miguel Ángel Porrúa; Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.
- Parker, A. (2021). Contaminación del aire por la industria. Editorial Reverté. <https://books.google.com.mx/books?id=VdMfEAAAQBAJ>
- Paño, E. (1994). 1988, un hito para las OPI. *Ciudades*, (22), 7-17.
- Peña, S. (2012). Recent Trends and Practice in Spatial Planning in

- Mexico, the Municipal Planning and Research Institutes. *Gestión y Política Pública*, XXI(2) 407-449.
- Pineda, N. (2002). La política urbana de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización. *Región y Sociedad*, XIV(24), 41-69.
- Pineda, N. (1998), La municipalización de los sistemas de agua potable y alcantarillado. *Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (60), 81-97.
- Pino, R., y Moreno, F. (2013). La política y la planeación urbana del Estado neoliberal. En B. Ramírez y E. Padilla, (coords.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (pp. 777-825). Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pírez, P. (2014). El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política. *Economía, Sociedad y Territorio*, XIV(45), 523-548.
- Pírez, P. (2013). Los servicios urbanos en América Latina. En B. Ramírez y E. Pradilla (coords.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (pp. 455-504). Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades*, (28), 8-14.
- Porras, F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Secuencia*, (69), 161-185.
- Pradilla, E. (2008) ¿Existen ciudades globales en América Latina? *Ciudades*, (77), 2-8
- Pradilla, E. (2010). Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina. *Cadernos Metròpole*, 12(24), 507-533. <https://www.redalyc.org/articulo.a?id=402837809009>
- Prodeur. (2020). Quiénes somos. Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco. <https://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/organismos/5408>

- Quintana, V. (1991). Chihuahua: actores sociales y modernización. *Noesis*, (7), 53-78.
- Ramírez, I., y Arzaluz, S. (2019). ¿Racionalidad técnica o mecanismos de poder? El Instituto Municipal de Investigación y Planeación y su actuación en Ciudad Juárez, Chihuahua (1995-2017). En T. Rendón (coord.), *500 años del municipio en México, perspectivas multidisciplinarias* (pp. 299-318). Universidad de Guanajuato.
- Ramírez, P. (2009). La ciudad y los nuevos procesos urbanos. *Sociología Urbana*, (6), 163-187. <http://www.scielo.org.mx/pdf/crs/v3n6/v3n6a8.pdf>
- Ramírez-Saiz, J. (1984). Los movimientos sociales urbanos en México: elemento para una caracterización. *Nueva Antropología, revista de ciencias sociales*, 6(24), 29-35.
- Ramírez-Saiz, J. (1993). *La vivienda popular y sus actores*. Red Nacional de Investigación Urbana; Universidad de Guadalajara.
- Real Academia Española. (2020). Gobernanza. En *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es>
- Reyes, O., y Castaños, R. (2015). *La planeación estratégica municipal y su papel en la construcción de ciudades prósperas en México*. Servicios Académicos Internacionales. <http://www.eumed.net/libros-gratis/2015/1445/index.html>
- Romo, M. (2015). Planeación Urbana, Ambiental y de Ordenamiento Territorial, entre la teoría, la Norma y su aplicación. En: M. Rodríguez y S. Peña (coords.), *Planeación Urbana y Regional, Teoría y Práctica* (pp. 219-237). Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Romo, M., Córdova G., Fuentes, C., y Brugués, A. (2012). La vivienda nueva en la ciudad de Chihuahua. *Economía. Sociedad y Territorio*, XII(40), 657-688.
- San Juan, C. (1999). Tendencias de la sociedad civil en México: la puja del poder y la sociedad de fin de siglo en A. Olvera (coord.), *La sociedad civil, de la teoría a la realidad* (pp. 157-216). El Colegio de México.

- Sánchez, G. (2011). Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México. *Revista Jurídica Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (86). <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>
- Sánchez, M., y Palacio, J. (2004). La experiencia mexicana en la elaboración de los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial: Diagnóstico, problemática y perspectivas desde el punto de vista de la participación del Instituto de Geografía de la UNAM. *Investigaciones geográficas*, (53), 75-97.
- Sánchez, I., y Campos E. (2010). Industria manufacturera y crecimiento económico en la frontera norte de México. *Región y Sociedad*, XXII(49), 45-89.
- Sánchez, M. (2009). De la tradición a la modernidad. Cambios técnicos y tecnológicos en los usos del agua en, Conagua-Semarnat (coord.), *Semblanza Histórica del Agua en México*. (pp. 27-42). Comisión Nacional del Agua y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México. <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Publicaciones/Publicaciones/SGP-28SemblanzaHist%C3%B3ricaM%C3%A9xico.pdf>
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Ariel Geografía.
- Sassen, S. (1998). Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos. *Eure*, XXIV(71), 5-25.
- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024. Diario Oficial de la Federación*. 26 de junio de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595683&fecha=26/06/2020
- Sedatu. (2015). *Regionalización funcional de México. Metodología*. Gobierno de la República.
- Sedatu-Conapo. (2018). *Sistema Urbano Nacional 2018*. Secretaría de Gobernación. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400771/SUN_2018.pdf

- Semadet. (2019). Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, Gobierno del Estado de Jalisco. <http://siga.jalisco.gob.mx/CEOTDU/#>
- Semarnat. (2019). Ordenamientos ecológicos expedidos. <http://www.semarnat.gob.mx/gobmx/ordenamiento.html>
- Semarnat. (2006). *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. <http://cdam.unsis.edu.mx/files/Desarrollo%20Urbano%20y%20Ordenamiento%20Territorial/Otras%20disposiciones/manual%20del%20proceso%20de%20ordenamiento%20ecologico.pdf>
- Semarnat. (2004). Base de Datos de Ordenamientos Ecológicos. [Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales]. http://www.semarnat.gob.mx/dgpairs/oe/ord_proceso.shtml
- Sen, A. (1998). Capital humano y capacidad humana. *Cuadernos de Economía*, 17(29), 67-72. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4934956>
- Segob. (2020). Perfil de: Oscar Pimentel González. Sistema de Información Legislativa. http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=569804
- Sobrino, J. (2016). Localización industrial y concentración geográfica en México. *Estudios demográficos y urbanos*, 31(1), 9-56.
- Tamayo, S. (2013). Crítica de la ciudadanía y movimientos sociales urbanos. En B. Ramírez y E. Pradilla (coords.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (pp. 653-708). Universidad Autónoma Metropolitana.
- Tamayo, S. (1985). *Los movimientos sociales en una nueva perspectiva para una visión crítica. Movimientos sociales 1. Ensayos, textos y documentos*. Centro de Investigación sobre los Movimientos Sociales y Universidad de Guadalajara.

- Thoenig, J.C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, 2(1), 19-37.
- Torres-Verdín, A. (2019). La gestión del Fondo Metropolitano de Guadalajara desde la perspectiva de la Gobernanza. En A. Arellano (coord.), *Procesos de gobernanza, políticas públicas y gobiernos locales* (pp. 31-58). El Colegio de Jalisco.
- Touraine, A. (2005). *Un Nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. Paidós.
- Touraine, A. (2009). *La mirada social, el marco de pensamiento distinto para el siglo XXI*. Paidós.
- Udgtv. (2011). Nace la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana, Universidad de Guadalajara Televisión, Equipo Editorial de Canal 44. <http://udgtv.com/noticias/sociedad/nace-la-asamblea-por-la-gobernanza-metropolitana>
- Ugalde, V. (2019). *Coordinación y gobernanza metropolitana: dos ejemplos en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. El Colegio de México. doi: 10.2307/j.ctvqmp2m5.14
- UNAM-IIIJ. (2020). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente 8 de mayo de 2020. Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10562>
- Unikel, L. (1968). El proceso de urbanización en México, distribución y crecimiento de la población urbana. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 2(2), 139-182
- United Nations (UN). (2018). *News: 68% of the world population projected to live in urban areas by 2050*. Department of Economic and Social Affairs. <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html>
- Universidad de Guadalajara. (2020). Perfil de Mario Silva Rodríguez. Centro Universitario Tonalá, Jalisco. <http://www.cutonala.udg.mx/contenido/dr-mario-ramon-silva-rodriguez>

- Uvalle, R. (2012). La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática. *Convergencia*, 19(60), 111-144.
- Valencia, G. (1995). La administración panista del municipio de León, Guanajuato (1989-1991). En A. Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas* (pp. 81-128). Miguel Ángel Porrúa; IIS-UNAM.
- Valenzuela, M. (1991). *Empapados de sereno, el MUP en Baja California (1928-1988)*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Vargas, J. (2006). Nuevos movimientos sociales y ambientales en México. *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*, 10(1), 37-54.
- Vázquez, R., Cifuentes, E., e Irazábal, C. (2005). Planificación y diseño urbano y regional en Curitiba: el último medio siglo. En C. Irizabal (coord.), *City Making and urban Governance in the Americas* (pp. 43-83). Curitiba-Portland. <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D89W0D8B>
- Velásquez, F. (s.f.). *La participación ciudadana en la planeación urbana: ¿Trampa ideológica o posibilidad democrática?* [congreso]. V Congreso Nacional de Sociología, Medellín, Colombia. <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/5405/La%20participacion%20ciudadana%20en%20la%20planeacion%20urbana%20Trampa%20ideologica%20o%20posibilidad%20democratica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Villaseñor, J., y Hernández, M. (2018). La pobreza en el área metropolitana de Guadalajara: una deuda de la gobernanza metropolitana. En C. Navarrete (coord.), *La cuestión metropolitana en gobernanza, aproximaciones teóricas y estudios de caso* (pp. 61-78). El Colegio de Jalisco; Red Gobernanza Metropolitana (Conacyt).
- World Bank. (2017). Governance and Law. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>

- Zabalbescoa, A. (2019). La urbanización del mundo es imparable, ¿están las ciudades preparadas? El País. https://elpais.com/elpais/2019/05/06/eps/1557155545_143363.html
- Zamorano, L. (2015). Rumbo a la Reforma Urbana. Retos y Oportunidades de la Iniciativa de Ley General de las Ciudades y el Territorio. CTS Embarq. <https://wriciudades.org/sites/default/files/ReformaUrbana.pdf>
- Ziccardi, A. (1995). La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad. En A. Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas* (pp. 13-38). Instituto de Investigaciones Sociales UNAM; Porrúa.
- Ziccardi, A. (2006). Acción pública y desarrollo local, de Enrique Cabrero. *Espiral*, XIII(7), 193-200.
- Ziccardi, A. (2014). Procesos de planeación participativa en centros históricos. En X. Cortés (coord.), *Procesos de planeación participativa en centros históricos* (pp. 117-132). Universidad Nacional Autónoma de México. http://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/5669/2/Proceso_planeacion_participativa.pdf
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza, una mirada sobre América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, (38), 39-64.

Leyes y Reglamentos

- Acuerdo de Creación del Instituto de Investigación y Planeación Urbana de Mexicali, Baja California. *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 2 de enero de 2004. <http://www.mexicali.gob.mx/transparencia/normatividad/acuerdos/pdf/creaImip.pdf>
- Acuerdo de Creación del Organismo Descentralizado denominado Instituto Municipal de Planeación del Municipio de Saltillo. *Periódico Oficial del Estado de Coahuila de*

- Zaragoza, 26 de noviembre de 2013. <http://transparencia.salttillo.gob.mx/Articulo%2021/II.%20Marco%20Normativo%20Aplicable/Archivo%20Hist%C3%B3rico/ACUERDO%20DE%20CREACI%C3%93N%20DEL%20IMPLAN%20SALTILLO.pdf>
- Código Urbano para el Estado de Jalisco. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, 27 de septiembre de 2008. https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/codigo_urbano_para_el_estado_de_jalisco_1.pdf
- Decreto por el que se expide el Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco*, 24 de noviembre de 2015. <https://tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/transparencia/reglamentos/8IIdmarconormativoReglamento%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana%20Portal23Nov2015.pdf>
- Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, 18 de febrero de 2014.
- Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. Periódico oficial El Estado de Jalisco*, 3 de febrero de 2011. https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_de_coordinacion_metropolitana_del_estado_de_jalisco_2.pdf
- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco. Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, 11 de julio de 1993. https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/Ley_de_Desarrollo_Urbano_del_Estado_de_Jalisco_0.pdf
- Ley de Ingresos del Municipio de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2018. Periódico Oficial Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua*, 23 de diciembre de 2017. <http://ihacienda.chihuahua.gob.mx/xfiscal/edofinan/2018/leyes/18MPIOCHIHUAHUA.pdf>
- Ley General de Asentamientos Humanos. Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo de 1976. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976

- Ley General de Asentamientos Humanos. Diario Oficial de la Federación*, 21 de julio de 1993. Última reforma el 9 de abril de 2012. https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Ley_GAH.pdf
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHTDU). Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2016. Última reforma 1 de diciembre de 2020. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgahotdu.htm>
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente (LGEEPA). Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1988. Última reforma 2021. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBibliopdf/148_180121.pdf
- Plan Nacional de Desarrollo del sexenio 2018-2024. *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio de 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Reglamento del Instituto Municipal de Planeación de León, Guanajuato. Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*, 29 de junio de 1999. http://normatividadestatalymunicipal.guanajuato.gob.mx/descarga_file.php?nombre=R
- Reglamento Interior del Instituto Municipal de Planeación. Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, 11 de mayo de 2015. <https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/MUN-26-37.pdf>
- Reglamento interior del Instituto Municipal de Planeación de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza*, 9 de enero de 2018. http://www.implansaltillo.mx/transparencia2018/docs/Reglamento_interior_IMPLAN.pdf
- Reglamento interior del Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana. Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 11 de febrero de 2011. https://www.tijuana.gob.mx/reglamentos/InternosDescentralizada/RI_InstitutoMetropolitanodePlaneacion_TJ-BC_21022020.pdf

Acerca de los autores

Gustavo Córdova Bojórquez

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones de Poder y Cultura Política por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-Xochimilco). Profesor-investigador en El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), adscrito al Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II. Entre sus publicaciones relacionadas con esta obra se encuentran: el libro *La ciudad y sus actores, la sustentabilidad del agua en Ciudad Juárez* (El Colegio de Chihuahua, 2014); y en coautoría con M. de L. Romo Aguilar, el libro *Espacio urbano y actores sociales en la ciudad de Chihuahua ¿mutua reconfiguración?* (El Colef, 2014).

gcordova@colef.mx

María de Lourdes Romo Aguilar

Geógrafa con doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones de Poder y Cultura Política por la UAM-Xochimilco y maestría en Administración Integral del Ambiente por El Colef y el Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada (CICESE). Miembro del SNI, nivel II. Entre sus publicaciones se encuentran: en coautoría con J. D. Maldonado, el artículo «Justicia social: accesibilidad a espacios públicos en contextos de marginación urbana en Ciudad Juárez, Chihuahua, México» (*Revista Perspectiva Geográfica*, 2021); y en coautoría con R. Chávez, y A. Pérez, el libro *Encuentro y desencuentro de prioridades para el desarrollo regional en la Zona Transfronteriza México-Guatemala: Infraestructura de transporte y logística* (Centro Geo, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto Mora, El Colegio de la Frontera Sur, 2021).

lromo@colef.mx

*Gobernanza urbana y metropolitana:
la experiencia de los institutos de planeación en México*
Edición al cuidado del Instituto Municipal de Investigación
y Planeación y la Coordinación de Publicaciones
de El Colegio de la Frontera Norte,
14 de septiembre de 2022.
Para comentarios, enviarlos a:
publica@colef.mx

En el contexto actual, los institutos de planeación en México constituyen una figura central para operacionalizar los objetivos de la gobernanza urbana y metropolitana. A poco más de 25 años de su creación, hoy en día son un lugar de encuentro, interacción y consenso entre actores de los sectores gubernamental, social, académico y privado que participan en la gestión del espacio urbano y metropolitano.

El enorme reto de planear las ciudades es cada vez más complejo porque los institutos de planeación, además de incorporar las nuevas categorías analíticas sobre lo urbano, tienen que atender los lineamientos establecidos a nivel nacional y las pautas señaladas por organismos internacionales.

El propósito de este libro es analizar el papel de los institutos en dicha gobernanza mediante la observación de sus órganos ciudadanizados y el trabajo de sus equipos técnicos, así como las relaciones que existen entre los institutos de planeación y los diferentes actores sociales que generan las ciudades.

