



2022
Vol. 9, núm. 1

Revista Ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | DOI: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep



Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



Revista Ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | DOI: 10.15446/cep

www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Volumen 9, número 1, enero - abril 2022
Volume 9, number 1, January - April 2022
Volume 9, número 1, janeiro - abril 2022

Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

2022



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



ISSN web: 2389-8437 | DOI: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá
Instituto de Estudios Urbanos (IEU)

Revista Ciudades, Estados y Política

Título abreviado: Rev. Ciudades Estados Política

ISSN web: 2389-8437

DOI: 10.15446/cep

Sitio web: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Correo electrónico: revcep_bog@unal.edu.co

Teléfono: (571) 3165000 Ext.: 10855 - 10858

Dirección: Calle 44 n.º 45-67. Unidad Camilo Torres
Bloque C, módulo 6. Oficina 901. Bogotá, Colombia

Director Instituto de Estudios Urbanos

Fabio Roberto Zambrano Pantoja

Coordinadora Centro Editorial Instituto de Estudios Urbanos

Ana Patricia Montoya Pino

Comité Editorial

Fabio Roberto Zambrano Pantoja

Magíster en Historia de América Latina de la Universidad de la Sorbona, París (Francia), profesor, investigador y director del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: frzambanop@unal.edu.co

Ana Patricia Montoya Pino

Doctora en Arte y Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, profesora del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) y coordinadora del Centro Editorial del mismo Instituto. Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: apmontoyap@unal.edu.co

Yency Contreras Ortiz

Doctora en Estudios Urbanos del Colegio de México A. C., profesora e investigadora del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: ycontreraso@unal.edu.co

Diego Isaías Peña Porras

Doctor en Derecho de la Universidad de los Andes, profesor e investigador del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia.

Correo electrónico: dipenap@unal.edu.co

Oscar Almarío García

Doctor en Antropología Social y cultural de la Universidad de Sevilla. Profesor de la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.

Correo electrónico: oalmario@unal.edu.co

Comité Científico

Christof Parnreiter

Doctor en Phil. Habil. de la Universidad de Viena, profesor de la Universidad de Hamburgo, Instituto de Geografía. Hamburgo, Alemania.

Correo electrónico: fgfa019@uni-hamburg.de

Cristian Erik Vergel Tovar

Doctor en Planificación Urbana y Regional de la University of North Carolina at Chapel Hill, profesor de la Universidad del Rosario, Programa en Gestión y Desarrollos Urbanos. Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: erik.vergel@urosario.edu.co

Diego Silva Ardila

Doctor en Planeación y Políticas Públicas Urbanas de la University of Illinois at Chicago, profesor de la Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales. Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: diego.silvaa@urosario.edu.co

Esthela Irene Sotelo Núñez

Doctora en Estudios Urbanos y Ambientales del Colegio de México, profesora e investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. Ciudad de México, México.

Correo electrónico: esthela.sotelo@gmail.com

Francisco Colom González

Doctor en Filosofía de la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Madrid, España.

Correo electrónico: f.colom@csic.es

Isidro Sepúlveda Muñoz

Doctor en Historia de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y profesor de la misma universidad. Madrid, España.

Correo electrónico: isepulveda@geo.uned.es

Jesús Rodríguez Zepeda

Doctor en Filosofía Moral y Política de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa. Ciudad de México, México.

Correo electrónico: jrzepeda@gmail.com

Leticia Moreira Sígolo

Doctora en Arquitectura y Urbanismo de la Universidade de São Paulo, profesora e investigadora de la Universidade São Judas Tadeu, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. São Paulo, Brasil.

Correo electrónico: lesigolo@yahoo.com.br



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

 **Revista**
ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | DOI: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Manuel Lucena Giraldo

Doctor en Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Madrid, España.

Correo electrónico: manuel.lucena@mecd.es

Tomás Antonio Moreira

Doctor en Estudios Urbanos de la Université du Québec à Montréal, profesor e investigador de la Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, Brasil.

Correo electrónico: tomas_moreira@sc.usp.br

Daniel González Romero

Doctor en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad de la Universidad de Valladolid, profesor e investigador de la Universidad de Guadalajara. Guadalajara, México.

Correo electrónico: daniel.gromero@academicos.udg.mx

Equipo técnico del Centro Editorial del Instituto de Estudios Urbanos (IEU)

Editora jefe

Ana Patricia Montoya Pino

Editora

Solvey Yorely Castro Otálora

Apoyo editorial

Harold Santiago Madrigal Astudillo

Jennifer Katischa Moreno Rojas

Equipo técnico de la Editorial Universidad Nacional de Colombia

Coordinación editorial

Laura Camila Acosta Uzeta

Corrección de estilo

Johana Haydee Forero Rodríguez

Traducción al inglés

Rosa Isabel González Moreno

Traducción al portugués

Roanita Dalpiaz

Diagramación

Andrea Kratzer M.

Imagen de la portada

Ciudad de São Paulo (2018). Fotografía de Ana Patricia Montoya Pino.

Acceso abierto. La Revista proporciona acceso abierto y libre a todos sus contenidos. De esta manera promueve la democratización y apropiación social del conocimiento financiado con recursos públicos y define la siguiente licencia de publicación y uso de los artículos para su edición web y papel.

Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Responsabilidad de los contenidos

El contenido de los artículos publicados en esta revista es responsabilidad de los autores y no compromete a la Universidad Nacional de Colombia.

Catalogación en la fuente

Revista Ciudades, Estados y Política / Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá), Instituto de Estudios Urbanos (IEU). Vol. 9, núm. 1, (Ene.-Abr., 2022).

Primera edición: Vol. 1, núm. 1, (Sep.-Dic. 2014).

Esta edición: Vol. 9, núm. 1, (Ene.-Abr. 2022).

Título abreviado: Rev. Ciudades Estados Política (en línea)

Periodicidad: cuatrimestral

Formato: 16.5 x 24 cm

ISSN web: 2389-8437

DOI: 10.15446/cep

Acceso en línea: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

1. Estudios urbanos – Publicaciones seriadas. 2. Estado – Publicaciones seriadas. 3. Política gubernamental – Publicaciones seriadas. I. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Urbanos (IEU).



Contenido

Presentación	9
Editorial	11
<i>Ana Patricia Montoya Pino</i>	
Investigación	13
El agua potable en la agenda de las instancias metropolitanas en Guadalajara	15-34
<i>Érika Patricia Cárdenas Gómez</i>	
Espacio público, la necesidad de la organización vecinal para recuperarlo.	
El caso de la colonia San Manuel, Puebla, México	35-51
<i>Juan Carlos Montes Pesquera, María de Lourdes Flores Lucero, María Lourdes Guevara Romero</i>	
Gobernanza y desarrollo metropolitano en México: el caso de Toluca	53-69
<i>Pedro Daniel Guzmán Gil, Juan Roberto Calderón Maya</i>	
Reflexión	71
Contexto de las políticas de acceso al suelo en Argentina:	
desafíos del Plan Nacional de Suelo Urbano	73-90
<i>Cintia Ariana Barenboim, José María Aused, Carlos Alfredo Vignolo</i>	
Del análisis de las políticas públicas al de herramientas de gestión territorial:	
estudio de la etapa de formulación de los objetivos del proyecto de intervención	
para el “Fortalecimiento del Ejercicio Veedor” de Yumbo, Colombia	91-106
<i>Julián Cocuy Espinosa, Piedad Fernanda Machado Santacruz</i>	
Orígenes de la fragmentación espacial en Bogotá 1940-1970.	
Aportes para la reflexión sobre ciudades latinoamericanas	107-119
<i>Camilo Arturo Jiménez González, Natalia Teresa Berti</i>	
Directrices para autores	121-125



Presentación

La Revista *Ciudades, Estados y Política* es una de las líneas editoriales del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Esta revista es una publicación digital, con acceso abierto desde la web, que comunica artículos de investigación, revisión y reflexión, revisados por pares académicos (*peer review*), que contribuyen al debate sobre los fenómenos urbanos, las relaciones entre ciudades y estados, la conformación política de la ciudadanía, el análisis territorial y las transformaciones físicas, económicas, culturales y sociales de las áreas urbanas y sus impactos en los países de América Latina y del resto del mundo.

La comunidad objetivo de la Revista son los investigadores especializados en urbanismo, arquitectura, geografía, ciencias políticas, derecho, economía, sociología, administración pública, historia, filosofía y demás disciplinas que indaguen y reflexionen los fenómenos y las relaciones entre las ciudades, los Estados y la política, con un enfoque local, regional, nacional e internacional.

La revista recibe y publica, sin ningún costo, artículos de investigación, revisión y reflexión en idioma español. El título, resumen y palabras clave de los artículos se publica en idioma español, inglés y portugués. Su periodicidad de publicación es cuatrimestral (enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre), provee acceso inmediato y libre a su contenido a través del Portal de Revistas UN (www.revistas.unal.edu.co). De esta manera, el IEU contribuye a la democratización del conocimiento especializado en temas urbanos y aporta a la discusión o aplicación de los resultados de investigación financiados con recursos públicos.

La revista cumple estándares nacionales e internacionales de publicación, conservación, comunicación científica y acceso abierto y registro en servicios de indexación y resúmenes nacionales, regionales e internacionales. Los autores, cuyo manuscrito sea aprobado, acceden a los siguientes beneficios:

- Asesoría en el cumplimiento de los criterios editoriales.
- Traducción especializada del título, resumen y palabras clave al inglés y al portugués.
- Corrección de estilo, diagramación y publicación del artículo.
- Consulta y descarga ilimitada y a nivel mundial del texto completo del artículo, desde el sitio web de la revista.
- Indexación del artículo en bases de datos nacionales, regionales e internacionales.
- Difusión del artículo según la estrategia de divulgación establecida por el Instituto de Estudios Urbanos.

Invitamos a los investigadores interesados en publicar en la revista a consultar las directrices para autores en las páginas 127-129 de este número, y la política editorial de la Revista en el Portal de Revistas UN: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep. Esperamos sus manuscritos con gusto.

Centro Editorial
Revista *Ciudades, Estados y Política*
Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Universidad Nacional de Colombia



Editorial



11

Ana Patricia Montoya Pino. Doctora en Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Historia y Teoría de la Arquitectura y la Ciudad de la misma Universidad, y arquitecta de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín. Actualmente se desempeña como docente investigadora del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: apmontoyap@unal.edu.co

El ejercicio de la organización y administración de las áreas urbanas es una condición histórica de las ciudades. Hoy en el siglo XXI, esta preocupación enfrenta una serie de retos complejos y uno de ellos está relacionado con el tamaño de la población y sus propias dinámicas como la contracción demográfica; el aumento de adultos mayores, los movimientos migratorios; las expectativas de vida; el panorama laboral, educativo, de salud, habitacional; la seguridad alimentaria, etc., en general, su urbanización y, por ende, el crecimiento de las áreas urbanas y sus consecuentes procesos de conurbación de las últimas décadas. Esta condición urbana se ha convertido en una de las preocupaciones de los gobiernos municipales y del debate público en términos de la formulación e implementación de políticas públicas, y de la articulación institucional necesaria que permitan dar respuesta a las problemáticas urbanas de la ciudad contemporánea.

En este sentido, los seis artículos presentados para el número 1 del volumen 9 de la *Revista Ciudades, Estados y Política* abren caminos de pensamiento y debate frente a tres situaciones problemáticas de la gestión de las ciudades: 1) la administración de las áreas metropolitanas y la formulación de políticas públicas y herramientas de gestión, organización y participación; 2) la gestión del suelo, el espacio público y los servicios públicos; y 3) las implicaciones de la gestión pública en la fragmentación socio-

espacial de las ciudades. Todo en el marco de los procesos de metropolización en América Latina.

En el primer artículo, “El agua potable en la agenda de las instancias metropolitanas en Guadalajara”, la autora avanza en la identificación de los porqués de la ineficiente acción de las instituciones metropolitanas para atender la escasez de agua de llave que vivió la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), en términos de su cobertura y de la calidad del agua potable, en los primeros siete meses del año 2021. Recurriendo a diferentes instrumentos metodológicos, la investigación evidencia problemas de gestión fundamentalmente en temas de la falta de rigor en la implementación de procesos y espacios de participación, además de la autonomía y articulación institucional en el marco de los diez municipios que la componen, que permita dar respuesta a los problemas generados en el ámbito de los servicios públicos.

El segundo artículo, “Espacio público, la necesidad de la organización vecinal para recuperarlo. El caso de la colonia San Manuel, Puebla, México”, examina el abandono, deterioro y paulatina pérdida del espacio público en la colonia San Miguel, producto de la desatención y escasas acciones del sector público. También reconoce las posibilidades de una renovación efectiva mediante la coordinación entre la gestión pública local y la organización vecinal, en la que las instituciones educativas de nivel superior pueden desempeñar un papel fundamental en dicho trabajo articulado. Según los

autores, el espacio público en clave de flujos debe entenderse como un lugar de encuentro y cohesión que, para el caso de estudio, se ha cargado de expresiones delictivas, las cuales han terminado generando fragmentaciones y brechas sociales.

En el tercer escrito, “Gobernanza y desarrollo metropolitano en México: el caso de Toluca”, los autores presentan un análisis de los componentes de la gobernanza metropolitana en México. Argumentan que, si bien hay una serie de elementos disponibles para el desarrollo de propuestas de colaboración, existe una marcada desvinculación entre la acción efectiva de la gobernanza metropolitana, un marco jurídico que no deja claro el umbral de actuación de cada estamento gubernamental, un marco organizacional débil y las herramientas de financiamiento y planeación con un exiguu fomento de estrategias dirigidas a resolver dificultades de la metrópoli en términos de seguridad pública, desarrollo industrial y medio ambiente. Esta reflexión debe entenderse como un esfuerzo por comprender, describir y analizar la concepción hegemónica del fenómeno metropolitano, insumo básico para la reelaboración de acciones efectivas que integren la dimensión jurídica, administrativa, geográfica y política de los ámbitos metropolitanos.

El cuarto artículo, “Contexto de las políticas de acceso al suelo en Argentina: desafíos del Plan Nacional de Suelo Urbano”, se centra en el análisis del Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU) de 2020 y su propuesta de generación de suelo urbanizable como instrumento para propiciar el acceso a la vivienda en Argentina. El texto arrojó una serie de resultados argumentativos en torno a sus desafíos como el uso racional del suelo, la organización comunal y el rol protagónico de los actores locales, la integración de las políticas habitacionales, territoriales y urbanas, y la construcción de instrumentos de captación de plusvalías en términos redistributivos. El no enfrentarlos podría conllevar una mayor segregación socioespacial en las ciudades argentinas.

El quinto texto, “Del análisis de las políticas públicas al de herramientas de gestión territorial: estudio de la etapa de formulación de los objetivos del proyecto de intervención para el ‘Fortalecimiento del Ejercicio Veedor’ de Yumbo, Colombia”, reflexiona sobre las limitaciones para llevar a cabo una efectiva implementación de las políticas públicas en el municipio de Yumbo, en el departamento del Valle del Cauca. Una de las principales limitaciones descrita por los autores es la ausencia de marcos de análisis para el fortalecimiento de las herramientas de gestión, como planes, programas y proyectos que, en la práctica, son instrumentos de operacionalización de las políticas públicas.

En el sexto y último artículo “Orígenes de la fragmentación espacial en Bogotá 1940-1970. Aportes para la reflexión sobre ciudades latinoamericanas”, los autores problematizan la noción de fragmentación socioespacial en las ciudades latinoamericanas. Abordan el tema de la desarticulación urbana en la capital colombiana a partir de un enfoque semiótico y socio-histórico. El texto ofrece tanto una genealogía del fenómeno en el proceso de modernización de la ciudad, en las primeras décadas del siglo xx, como sus principales expresiones en la Bogotá de mitad de siglo. En el marco de este estudio de caso, los autores expresan un marcado interés por la elaboración de procesos comparativos socioespaciales que involucren el diálogo entre distintos referentes urbanos de la región.

Así, los seis artículos proponen revisiones de la administración de las ciudades y el alcance de los gobiernos municipales desde diferentes asuntos que contribuyen al debate de lo urbano en el contexto de las áreas metropolitanas en América Latina. En ese sentido, la *Revista Ciudades, Estados y Política* aporta a la producción académica y científica nacional e internacional y agradece tanto a los autores como al grupo de pares evaluadores que hicieron parte del presente número.

Sección:

Investigación

Research

Pesquisa



El agua potable en la agenda pública de las instancias metropolitanas en Guadalajara

Érika Patricia Cárdenas Gómez. Maestra en Estudios sobre la Región, El Colegio de Jalisco. Doctora en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad por la Universidad de Guadalajara. Profesora-investigadora de El Colegio de Jalisco, miembro nacional del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2293-2784> Correo electrónico: erika.cardenas@coljal.edu.mx

Recibido: 12 de agosto de 2021

Aprobado: 5 de diciembre de 2021

Publicado: 4 de abril de 2022

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: la autora ha declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

El objetivo de este artículo es identificar por qué las instancias metropolitanas no estuvieron preparadas para atender la escasez de agua de llave que vivió la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) en los primeros siete meses del 2021. Para esto, se analizó la creación del Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), así como las instancias que se crearon en el 2011, específicamente, el Consejo Ciudadano Metropolitano (CCM). Para el desarrollo de esta investigación fue necesario hacer una revisión bibliográfica, documental y hemerográfica. Se solicitó información al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y se realizaron 15 entrevistas semiestructuradas a miembros del CCM de la tercera generación, a regidores, a integrantes del Instituto Metropolitano de Planeación (Imeplan) y a varios habitantes de la urbe. Asimismo, en mayo del 2021, se hizo trabajo de campo en algunas colonias de la ZMG. Se aplicó una encuesta virtual a 382 moradores del conglomerado urbano. Los resultados muestran que, por cuestiones políticas, económicas y organizativas, las instancias estudiadas no han logrado proporcionar la cobertura y la calidad del agua potable que la ciudadanía requiere, situación que se ha agravado en tiempos de pandemia y de crisis hídrica.

Palabras clave: derechos humanos, gobernanza, participación ciudadana, servicios públicos, zona metropolitana.

Drinking Water in the Public Agenda of the Metropolitan Instances in Guadalajara

Abstract

This article aims to identify why the metropolitan authorities were not prepared to address the shortage of tap water that the Guadalajara Metropolitan Area (ZMG in Spanish) experienced in the first seven months of 2021. For this, the creation of the Intermunicipal System of Potable Water and Sewage Services (SIAPA in Spanish) was analyzed, as well as the instances that were created in 2011, specifically, the Metropolitan Citizen Council (CCM in Spanish). To develop this research, it was necessary to make a bibliographic, documentary, and hemerographic review. Information was requested from the National Institute of Transparency, Access to Information and Protection of Personal Data (INAI), and 15 semi-structured interviews were conducted with third-generation CCM members, councilors, the Metropolitan Planning Institute (Imeplan) members, and several city dwellers. Likewise, fieldwork was conducted in some neighborhoods of the ZMG in May 2021. A virtual survey was applied to 382 residents of the urban conglomerate. The results show that because of political, economic, and organizational issues, the instances studied have failed to provide the coverage and quality of drinking water that citizens require, a situation that has worsened in times of pandemic and water crisis.

Keywords: Human rights, governance, citizen participation, public services, metropolitan area.

A água potável na agenda pública das instâncias metropolitanas em Guadalajara

Resumo

O objetivo deste artigo é identificar por que as instâncias metropolitanas não estiveram preparadas para atender a escassez de água potável que a Região Metropolitana de Guadalajara (RMG) viveu nos primeiros sete meses de 2021. Para isso, foi analisada a criação do Sistema Intermunicipal de Serviços de Água Potável e Rede de Esgoto (Siapa, na sigla em espanhol), bem como as instâncias criadas em 2011, em específico o Conselho Cidadão Metropolitano (CCM). Para desenvolver esta pesquisa, foi necessário fazer uma revisão bibliográfica, documental e hemerográfica. Informações foram solicitadas ao Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (Inai, em espanhol) e foram realizadas 15 entrevistas semiestruturadas com membros do CCM da terceira geração, secretários-municipais, integrantes do Instituto Metropolitano de Planejamento e com vários moradores da cidade. Além disso, em maio de 2021, um trabalho de campo foi feito em algumas colônias da RMG. Foi aplicado um questionário virtual a 382 moradores do conglomerado urbano. Os resultados mostram que, por questões políticas, econômicas e organizacionais, as instâncias estudadas não conseguiram proporcionar a cobertura e qualidade da água potável que a cidadania necessita, situação que vem se agravando em tempos de pandemia e crise hídrica.

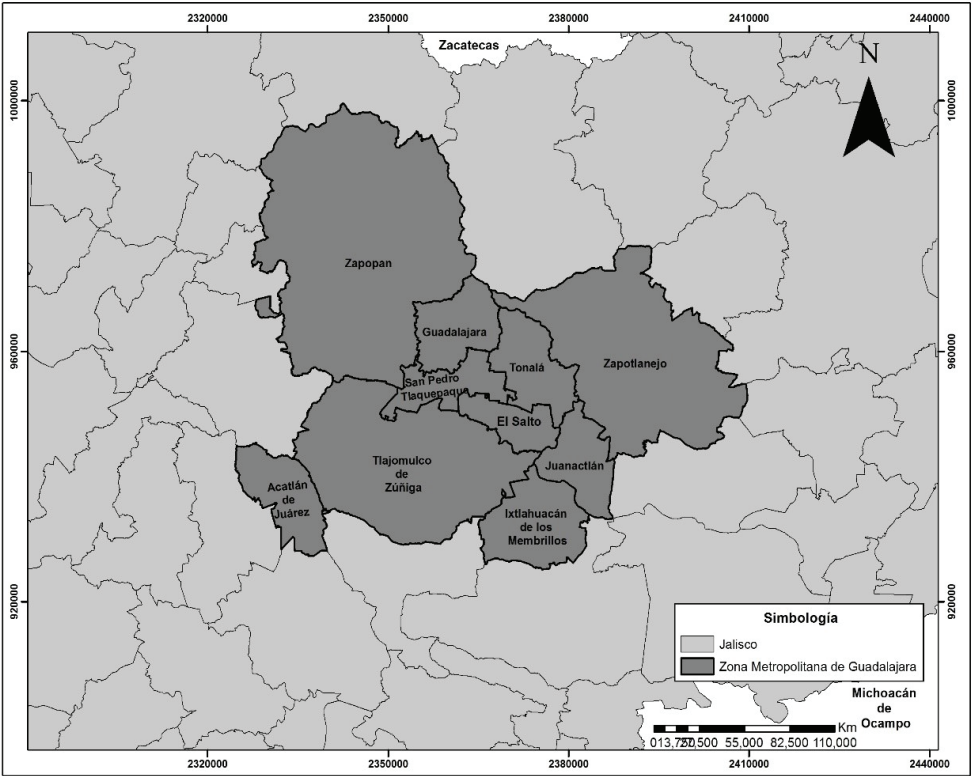
Palavras-chave: Direitos humanos, governança, participação cidadã, serviços públicos, região metropolitana.

Introducción

En el 2020, la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) se posicionó como la tercera urbe más poblada de México, décadas atrás se había situado en segundo lugar. Aparte del gran volumen de personas que la habitan y de la alta presión que se ejerce sobre el uso del agua, otra de sus características son los procesos de gestión y coordinación metropolitana que ha logrado alcanzar en temas como: la creación de instancias y organismos, la edificación de infraestructura y el recaudamiento de recursos

económicos, entre otros. A pesar de ello, en la metrópoli, prevalecen problemáticas importantes tales como: el abastecimiento de agua potable, el transporte público, la movilidad y el avance en la seguridad pública (Arellano, 2014). A estos, cabría agregar uno más, se trata de los efectos de la variabilidad climática, la cual va desde sequías hasta graves inundaciones; problemas que, en los últimos años, han sido más severos y constantes. Así pues, este artículo identifica si el abastecimiento del agua potable es un tema presente en la agenda pública de las instancias metropolitanas¹.

Figura 1. Ubicación de la ZMG



Fuente. Elaboró Sagrario Paredes con base en la cartografía geoestadística, incluida en el Marco Geoestadístico 2018 (06/2018) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi, 2018).

1 La agenda pública se define como “el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas” (Padioleau citado por Roth, 2014, p. 122).

Origen, desarrollo y planeación de la ZMG²

La ZMG se ubica dentro del estado de Jalisco. Actualmente, está integrada por diez municipios: Acatlán de Juárez, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, San Pedro Tlaquepaque,

Tonalá, Zapopan y Zapotlanejo. No obstante, hay diferencias poblacionales, económicas y territoriales entre sus integrantes.

En el año 2020, en la ZMG se contabilizaron 5 268 642 habitantes (Inegi, 2020). En la tabla 1, puede observarse de manera específica el crecimiento poblacional que ha registrado la metrópoli y los municipios que la conforman, en el período que abarca de 1990 a 2020.

Tabla 1. Población en la ZMG, 1990-2020

Municipio	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Acatlán de Juárez	14 450	18 335	20 236	22 540	23 241	22 261	25 250
Guadalajara	1 650 205	1 633 216	1 646 319	1 600 940	1 495 189	1 460 148	1 385 629
Ixtlahuacán de los Membrillos	16 674	20 598	21 605	23 420	41 060	53 045	67 969
Juanacatlán	10 068	11 513	11 792	11 902	13 218	17 955	30 855
El Salto	38 281	70 085	83 453	111 436	138 226	183 437	232 852
Tlajomulco de Zúñiga	68 428	100 797	123 619	220 630	416 626	549 442	727 750
San Pedro Tlaquepaque	339 649	449 238	474 178	563 006	608 114	664 193	687 127
Tonalá	168 555	271 857	337 149	408 729	478 689	539 111	569 913
Zapopan	712 008	925 113	1 001 021	1 155 790	1 243 756	1 332 272	1 476 491
Zapotlanejo	39 902	51 961	53 461	55 827	63 636	68 519	64 806
Zona Metropolitana de Guadalajara	3 058 220	3 482 417	3 772 833	4 095 853	4 521 755	4 887 383	5 268 642

Fuente. Elaboración propia con base en el Inegi (1990, 1995, 2000b, 2005b, 2010a, 2015 y 2020).

La conformación de la ZMG se debió al papel central que tuvo Guadalajara, pues su dinamismo económico, político y demográfico se extendió a municipios contiguos. Por mucho tiempo, la capital jalisciense registró el mayor

número de pobladores, aunque, en los últimos 30 años, ha dejado de crecer en términos demográficos. Incluso su número de pobladores se ha reducido, cuestión que algunos estudiosos han identificado en otros espacios urbanos.

2 Para fines heurísticos, se toman la definición y la delimitación de 'zona metropolitana' que hacen los organismos institucionales de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, 2018).

El primer atributo de la ciudad central, como problema, es la decadencia. La ciudad central experimenta una decadencia económica, demográfica y social. Pierde oportunidades de empleo, pierde población y disminuyen los niveles de vida. Los tres fenómenos están interrelacionados simbióticamente. (Garrocho, 1995a, p. 67)

Ahorabien, con el paso del tiempo, la infraestructura de la ciudad central, Guadalajara, se ha vuelto obsoleta; las tuberías iniciales que distribuyen el agua a las viviendas impiden que esta llegue a su destino, pues se pierde por las fugas. El hecho de cambiarlas no ha sido una opción

de política pública para los distintos gobiernos estatales, que se decantan por buscar otras fuentes de abastecimiento cada vez más alejadas (López y Ochoa, 2012).

En contraste con la tendencia de Guadalajara, los municipios que han registrado una mayor tasa de crecimiento demográfico en la zona en el periodo 2015-2020 son Juanacatlán, El Salto y Tlajomulco de Zúñiga, espacios periféricos. Sin embargo, Acatlán de Juárez perdió población en el periodo de 2010 al 2015 y Zapotlanejo también reportó tasas negativas de crecimiento demográfico en el lapso de 2015 a 2020 tal y como se aprecia en la tabla 2.

Tabla 2. Tasa de crecimiento medio anual en la ZMG

Municipio	1990-2000	2000-2010	2010-2015	2015-2020
Acatlán de Juárez	3.4	1.3	-0.9	2.5
Guadalajara	0.0	-0.9	-0.5	-1.04
Ixtlahuacán de los Membrillos	2.6	6.4	5.5	5
Juanacatlán	1.6	1.1	6.6	11.42
El Salto	8.2	5.0	6.1	4.88
Tlajomulco de Zúñiga	6.1	12.5	6.0	5.77
San Pedro Tlaquepaque	3.4	2.4	1.9	0.68
Tonalá	7.2	3.5	2.4	1.11
Zapopan	3.5	2.1	1.5	2.07
Zapotlanejo	3.0	1.7	1.6	-1.10
Zona Metropolitana de Guadalajara	2.1	1.8	1.6	1.5

Fuente. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), Consejo Nacional de Población (Conapo) e Inegi (2018, p. 78).

El crecimiento poblacional del área estudiada tiene una estrecha relación con la expansión urbana. No obstante, también ejercen influencia los desplazamientos, como ocurrió con los habitantes de la capital jalisciense, quienes fueron los primeros en cambiar sus espacios de vivienda hacia lugares cada vez más alejados, con lo cual se extendió el espacio urbano. La ZMG se asienta en una superficie de 3560.6 km² y su

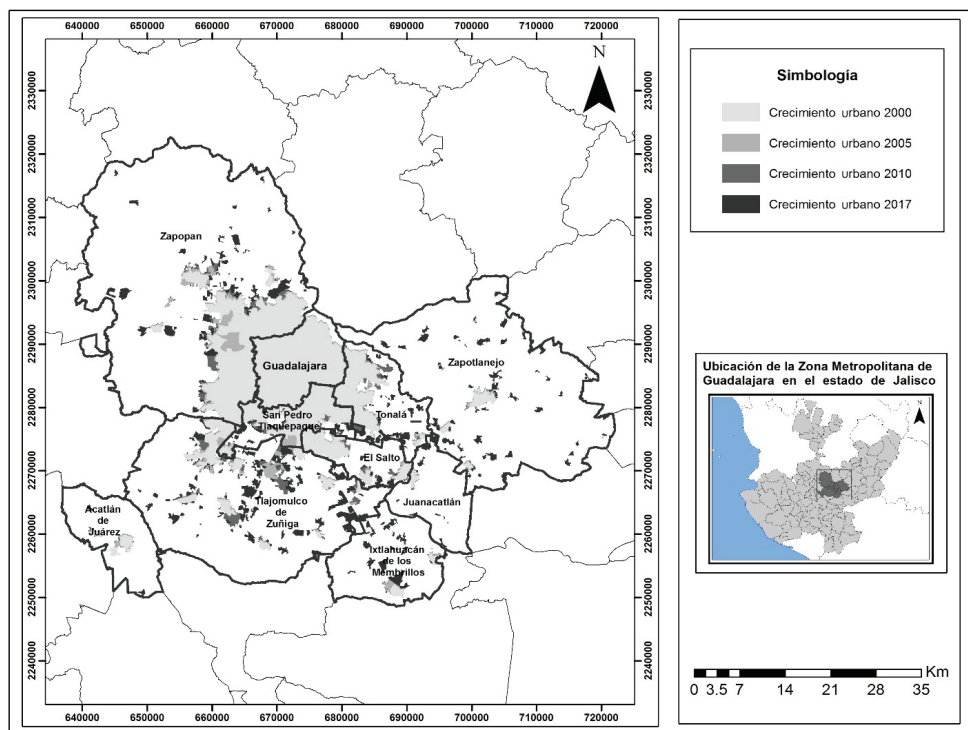
densidad media urbana fue de 123.4 (Sedatu, Conapo e Inegi, 2018, p. 142).

En la figura 2, se puede observar el crecimiento registrado en la ZMG durante el periodo comprendido entre el año 2000 y el 2017. Se destaca que, en el año 2000, la mancha urbana aparece claramente delimitada, a diferencia de los años posteriores cuando el aumento continuó registrándose en el entorno periférico de la metrópoli.

Por lo anteriormente expuesto, se observa que “la población de toda zona metropolitana se organiza en torno a tres ámbitos territoriales: la ciudad central, los asentamientos conurbados (o periféricos) y la población dispersa de los municipios metropolitanos” (Sobrinho, 1995, p. 253).

Este crecimiento tanto demográfico como urbano implica retos para las autoridades, uno de ellos es la proporción de agua potable, tanto en la cantidad como en la calidad, que se requiere.

Figura 2. Crecimiento urbano de la ZMG



Fuente. Elaboró Sagrario Paredes con base en los Marcos Geoestadísticos de los años 2000, 2005, 2010 y 2017 del Inegi (2000a, 2005a, 2010b y 2017).

Cabe mencionar que a la par de este crecimiento demográfico y urbano, ha habido intentos de planificación de la ciudad con una visión metropolitana. Por ejemplo: el 1 de julio de 1933 se decretó la Ley de Cooperación y Obras. Esta acompañó el desarrollo de Guadalajara por varias décadas (Wario, 1991). En 1947, fue publicada la Ley de Mejoramiento de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Chapala. Asimismo, en 1982, se aprobó el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara (pozcg) (Cabriles, 2010).

A estas leyes se sumaron otros intentos de coordinación metropolitana, como por ejemplo: el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) y las instancias creadas por medio de la Ley de Coordinación Metropolitana. Con respecto al primero, se debe mencionar que se trata de un organismo descentralizado encargado de proporcionar agua potable y alcantarillado a los habitantes de los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tonalá y Tlaquepaque. Este ente tuvo su origen el 27 de marzo de 1978 cuando el Congreso del

Estado de Jalisco emitió el Decreto 9765 (Gómez, 2013)³. Ahora bien, se debe señalar que estos municipios no reciben agua potable, solamente tienen agua de la llave para cubrir las necesidades de aseo personal y de la limpieza del hogar, etc. Para beber y preparar alimentos es necesario comprar agua de garrafón o de pipas.

Para la década de los años 90 uno de los principales problemas del SIAPA era la contaminación de las fuentes de abastecimiento (Wario, 1991). Asimismo, Wario consideraba que era necesario hacer “un ajuste en las tarifas de agua, el alcantarillado y la electricidad, para nivelarlas, dentro de un esquema que atiende a las diferencias sociales, a los costos de la infraestructura y de la operación del servicio” (Wario, 1991, p. 396).

Años más tarde y por las reformas constitucionales, el Congreso de Jalisco tuvo que elaborar y aprobar un nuevo decreto sobre la administración y financiamiento del SIAPA. Ello sucedió el 6 de junio del 2000 (Convenio SIAPA, 2002).

Específicamente, en el tema de la administración en el SIAPA, el Consejo Administrativo continuó con la labor que venía desempeñando, pero ahora con una mayor participación de los municipios. Además, su titular debía ser elegido por el propio ente. En cuanto a las finanzas, estas serían aprobadas por el Congreso de la entidad (Convenio SIAPA, 2002). Adicionalmente, al SIAPA se le “dotó de facultades fiscales para cobrar adeudos. Con esto se trató de resarcir el principal problema que siempre ha tenido: el financiero” (Arellano, 2014, p. 99). Al organismo, también se le otorgaron más obligaciones como lo afirma Gómez (2013).

De igual manera, es importante mencionar que se han identificado algunos de los problemas que enfrenta el SIAPA: 1) la percepción de escasez de agua, 2) las tarifas cobradas no corresponden a los costos de producción, 3) la red presenta fugas; 4) no tiene un padrón confiable; 5) cuenta con una deficiente administración;

6) posee muchos empleados; 7) el ente se encuentra politizado y 8) no presta el servicio en términos sustentables (Gómez, 2013).

Estas cuestiones todavía perduran en el 2021, es decir, que en el transcurso de estos ocho años no se han resuelto e incluso algunas se han agudizado, como es el caso de la comprobación de la reducción de nivel de las fuentes de agua potable para la zona y el hecho de ser un ente con poca autonomía para tomar decisiones. Generalmente, está supeditado a las indicaciones que establece el gobierno estatal.

En el año 2006, se dio otro ejemplo de coordinación metropolitana en Guadalajara, cuando el Congreso de Jalisco discutió dos iniciativas de ley: el Código Urbano y la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (Hernández y Ramírez, 2011). El propósito fue “establecer las bases generales para el desempeño de las competencias, las funciones y la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios en el ámbito de las Áreas y Regiones Metropolitanas de que forman parte” (Hernández y Ramírez, 2011, p. 96). La aprobación de estas iniciativas ocurrió en el 2011, pero tuvieron que pasar varios años para que se pusieran en práctica.

Para lograr el cometido, se crearon tres instancias: 1) la Junta de Coordinación Metropolitana, 2) el Instituto Metropolitano de Planeación y 3) el Consejo Ciudadano Metropolitano. La primera se integra por los presidentes municipales y el gobernador del estado. En el artículo 67 del Código Urbano se establece que en la Junta de Coordinación Metropolitana se tomarán los acuerdos de “los asuntos metropolitanos que requieren aprobación de los ayuntamientos que la conforman” (Arias y Arellano, 2013, p. 42).

Por su parte, el Instituto Metropolitano de Planeación corresponde a un órgano técnico. Se trata de un “organismo público descentralizado (ODP) intermunicipal que funge como instancia de coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara” (Instituto

3 En años previos a 1978 ya existían en la ZMG algunas estructuras que sustentaban la creación del SIAPA como el Patronato de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (1952) y las juntas locales y patronales para la administración del agua (Gómez, 2013).

de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara [Imeplan], s. f.). Además, se menciona que “tiene por objeto reforzar en la gestión de proyectos estratégicos y recursos económicos para mejorar la provisión de los servicios públicos a escala metropolitana” (Imeplan, 2021, p. 66). Se debe señalar que dicho órgano trabaja a través de mesas y, en ocasiones, estas, con el paso del tiempo, se constituyen en agencias.

La tercera instancia es el Consejo Ciudadano Metropolitano. Se trata de un

Órgano consultivo intermunicipal de participación ciudadana y carácter honorífico, integrado por ciudadanos representantes de las asociaciones vecinales, organizaciones civiles, profesionales y académicas asentadas en el Área Metropolitana de Guadalajara (cuando menos dos representantes por municipio). (Consejo Ciudadano Metropolitano [CCM], s. f.a)

Entre sus actividades figuran: realizar y participar en el seguimiento y evaluación de asuntos y materias metropolitanas, así como elaborar, emitir, recibir, discutir, organizar, canalizar propuestas desde la sociedad civil, entre otros (CCM, s. f.b). Actualmente, la cuarta generación del CCM se encuentra operando.

Con la constitución del CCM se esperaba que los procesos de gobernanza se dieran en las instancias de planeación. Sin embargo, esto no se ha logrado debido a: 1) su conformación fue tardía; 2) no despierta interés (Arellano, 2014); 3) por el diseño institucional con que fue creado; y 4) su conformación no corresponde a un proceso democrático (Gutiérrez, 2018). Además, la agenda de dicha instancia no la elaboran sus integrantes (a petición de las necesidades de los ciudadanos), sino que responde a las pautas que le indique el Imeplan.

Metodología

Este artículo se desprende de una investigación más amplia. Esta se desarrolló por parte del Colegio de Jalisco junto con el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente,

(Iteso), con financiamiento del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología, COECYTJAL. Su objetivo es buscar cómo aprovechar las tecnologías en la ZMG para lograr una adecuada coordinación metropolitana. Aunque, ello provocaría más necesidades económicas y gastos.

Para la elaboración de este documento fue necesario hacer una revisión bibliográfica, hemerográfica y documental. También se solicitó información al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Así mismo, se realizaron 15 entrevistas semiestructuradas: 6 a los integrantes del Consejo Ciudadano Metropolitano, 2 al Instituto Metropolitano de Planeación, 4 a los regidores y 3 a habitantes de la urbe. Cabe mencionar que se entrevistó a las personas que aceptaron la invitación. En el caso del CCM se aplicó a todos los miembros. En el Instituto Metropolitano de Planeación, solamente se entrevistó al personal que tuviera una relación con el tema de servicios públicos. En el SIAPA no se obtuvo una respuesta favorable. En la misma vía, se hizo trabajo de campo en algunas colonias del conglomerado urbano. De igual manera, se aplicó una encuesta virtual a 382 habitantes de los cuatro municipios del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). El instrumento constó de 20 reactivos, pero para este trabajo solamente se retomaron cinco. Fue un muestreo por conveniencia, no probabilístico, realizado en los meses de mayo y junio del 2021.

Análisis teórico-conceptual

Para el estudio de las teorías de los sistemas metropolitanos se debe enfatizar en que “el marco teórico es tan limitado que, con frecuencia, las teorías disponibles no ofrecen respuestas, ni siquiera parciales, a las preguntas explicativas de los analistas” (Garrocho, 1995b, p. 564). Ello se diferencia del papel que tienen estas áreas, zonas o regiones metropolitanas en distintos países, pues ellas son generadoras de dinamismo económico, político y social.

En el caso de México la situación se complica un poco más, pues, por cuestiones jurídicas, no existe un gobierno intermedio entre el municipio y el estado, aunque se han dado algunos avances en la materia. Un ejemplo de ello es la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) del año 2016, la cual reconoció el término de zonas metropolitanas y estableció algunos lineamientos para su coordinación. Sin embargo, no se definieron las sanciones que la desincentivan o los incentivos que la fomentan, aspectos que sin duda alguna se deben retomar.

Ahora bien, es necesario señalar que la coordinación metropolitana se puede lograr de tres maneras diferentes: mediante acuerdos bilaterales entre municipalidades, la descentralización regional de agencias públicas o un gobierno regional en el cual el gobernador ejerce su influencia (Ward, 2011). Por su parte, Arellano (2013, p. 82) identificó cuatro mecanismos: “1) la creación de organismos metropolitanos especializados, 2) la constitución de fondos metropolitanos, 3) el asociacionismo voluntario y, 4) la concertación obligatoria”.

Sin duda un concepto nodal en el análisis de las metrópolis es el de gobernabilidad, al cual Lefèvre (2005, p. 195) define como “el estado de un territorio (como por ejemplo, un área metropolitana) en el que es posible ejecutar políticas públicas y acciones colectivas de resolver problemas y desarrollar su propio territorio”. Por su parte, Juan Manuel Ramírez (1999, p. 190) considera que “la gobernabilidad es la característica de un buen gobierno”. No obstante, otros autores proponen el concepto de gobernanza, término que goza de gran aceptación en el ámbito académico y político y que en muchas ocasiones se utiliza sin ninguna precisión conceptual. En este artículo, se retoma la definición de Mayntz (2005, p. 83) quien señala:

la gobernanza se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo del control jerárquico, un modelo más cooperativo en el que los acto-

res estatales y los no estatales [se integran] en redes mixtas público privadas.

Asimismo, es importante enfatizar que la gobernanza suele adjetivarse como: multinivel, cooperativa, etc.

De igual manera, se debe advertir que este nuevo proceso de gobernar no es fácil. En el transcurso del tiempo se pueden presentar muchas variables que pueden interferir con los objetivos establecidos. Esto significa que en el camino de la gobernanza impera la incertidumbre, cuestión contraria a lo que se esperaría. No obstante, en el caso de la ZMG todavía falta mucho trabajo por realizar para llegar al proceso de gobernanza consolidado; pues apenas se han dado los primeros pasos, como son la constitución de leyes e instancias innovadoras (Kunz y González, 2019 y Arellano, 2014).

La proporción de agua potable es un servicio público, pero también es un derecho humano, es decir que: “todas las personas tienen derecho a disponer [de] agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico” (Uribe y Gómez, 2010, p. 8). Cuando las personas cuentan con el vital líquido en sus hogares, se apoya para que otros derechos se fortalezcan como el derecho a la vida digna, a la salud, a la alimentación, a la educación y a una vivienda adecuada (Uribe y Gómez, 2010).

Un servicio público se define como “toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes” (Fernández citado por García del Castillo y Gómez, 2011, p. 163).

Además, es importante recalcar que los servicios públicos tienen ciertas características: 1) generalidad, 2) igualdad, 3) regularidad, 4) continuidad (Fernández citado por García del Castillo y Gómez, 2011), similares a las que propone Mejía (2001).

En el caso tanto de México como de América Latina, llama la atención la prestación de los servicios públicos porque las coberturas son insuficientes y la calidad también es deficiente,

lo cual tiene un impacto directo tanto en la calidad de vida de la población como en el medio ambiente (Duhau, 1991). Una explicación de por qué se da dicha situación se menciona a continuación

La gestión de servicios urbanos se convierte en un proceso complejo en donde las estructuras burocráticas solamente constituyen un tablero formal de reglas y canales de intercambio. Al interior de este espacio se da el juego de agencias y actores gubernamentales y no gubernamentales, que reclaman un mayor protagonismo en las decisiones y acciones en lo urbano. (Cabrero y García, 1999, p. 4)

Las modalidades en las que se pueden prestar los servicios públicos son específicamente: directa, concesión, convenio, organismo descentralizado, empresa paramunicipal, fideicomiso, asociación, colaboración, prestación mixta (Mejía, 2001).

Ahora bien, con respecto al punto anterior se deben subrayar dos cuestiones: la primera es la concesión de los servicios públicos a la iniciativa privada, la cual suscita un amplio debate. Quienes están a favor recalcan que:

el Estado debe compartir responsabilidades en la prestación de servicios públicos, por lo que en la agenda de la reforma administrativa figura el diseño de fórmulas e instrumentos de organización y coordinación entre agentes públicos y privados, menos jerárquicos, más descentralizados y horizontales, más flexibles. (Serna, 2010, p. 34)

No obstante, también existe la postura de entes como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que ha advertido sobre los riesgos que implican dichos esquemas (Serna, 2010).

La segunda cuestión es la necesidad de fomentar las buenas prácticas en la prestación de los servicios públicos innovadores, donde la comunidad debe tener participación (Cabrero y García del Castillo, 1995, 1999).

Resultados

Análisis empírico

La proporción de agua entubada en la ZMG

En las tablas 3 y 4, se puede observar el incremento en el número de habitantes de la ZMG a quienes se les ha dotado del servicio público de agua entubada. En los datos del Inegi (1990 y 2020), se aprecia que, en el año 1990, el 89.42 % de la población del conglomerado urbano estudiado contaba con agua potable en sus viviendas, mientras que para el 2020 alcanzó el 98.04 %.

Hasta el año 2020 en la ZMG, la cobertura del servicio ya no era un problema, sino la calidad. Esta situación se había agudizado tras la pandemia de la COVID-19 en el año 2020, pues fueron varias las notas periodísticas que reportaron la mala calidad de agua en la ZMG. El SIAPA respondió por vía transparencia que

en cuanto al agua con color, esto se debe a la suma de factores como el desprendimiento de sólidos incrustado, el arrastre de sedimentos derivado a la alta demanda explicada en la parte superior de este párrafo, en algunos casos, falta de mantenimiento de aljibes, cisternas y tinacos de los mismos usuarios, desde luego a la falta de los mantenimientos preventivos a equipos, bombas, tanques, que año con año se realizan en Semana Santa, pero por la contingencia actual derivada del COVID-19 y la necesidad de un flujo de agua continua, fue pospuesto, entre otros. (Sistema Virtual dependiente del Instituto Nacional de Transparencia, s. f.a)

Tabla 3. Estimadores ocupantes de viviendas y su distribución porcentual según la disponibilidad de agua entubada y acceso al agua en la ZMG, 1990-2020

Ocupantes de viviendas	Entubada (número de habitantes)	Por acarreo (número de habitantes)	No específico (número de habitantes)
1990 3 004 546	2 686 561 89.41 %	301 355 10.02 %	16 630 0.55 %
1995 3 528 754	3 311 580 93.84 %	213 279 6.04 %	3 895 0.11 %
2000 3 725 967	3 497 348 93.86 %	194 920 5.23 %	33 699 0.90 %
2005 3 996 659	3 780 145 94.58 %	174 041 4.35 %	42 473 1.06 %
2010 4 423 902	4 376 811 98.93 %	25 389 0.57 %	21 702 0.49 %
2015 4 885 835	4 833 809 98.94 %	17 608 0.36 %	34 418 0.70 %
2020 5 268 642	5 165 696 98.04 %	20 951 0.39 %	51 214 0.97 %

Fuente. Elaboración propia con base en Inegi (1990, 1995, 2000b, 2005b, 2010a, 2015 y 2020).

Tabla 4. Ocupantes por municipio, disponibilidad de agua entubada y fuente de abastecimiento u obtención de agua, 2020

Municipio	Entubada (número de habitantes)	No dispone (número de habitantes)	No específico (número de habitantes)
Acatlán de Juárez	23 369	232	6
El Salto	215 206	4691	176
Guadalajara	1 373 452	675	4517
Ixtlahuacán de los Membrillos	67 609	204	3
Juanacatlán	30 675	155	0
San Pedro Tlaquepaque	676 895	3895	4575
Tlajomulco de Zúñiga	723 309	2878	307
Tonalá	561 272	3414	4447
Zapopan	1 430 189	3804	37 181
Zapotlanejo	63 720	1003	2
Total	5 165 696	20 951	51 214

Fuente. Datos tabulados a partir del Cuestionario Básico (Inegi, 2020).

Con esta respuesta se observa cómo la crisis sanitaria, provocada por el virus del SARS-cov-2, también tuvo impactos en la operación de los organismos encargados de proporcionar agua a la ciudad.

Cabe señalar que una encuesta representativa estadísticamente, realizada por el Observatorio ciudadano *Jalisco cómo vamos* del 25 de septiembre al 12 de octubre del 2020, entre la población de 18 años o más residente en los municipios que concentran el 96 % de la población del AMG, evidenció que la respuesta al interrogante sobre la satisfacción con la calidad del servicio del agua en los barrios de Guadalajara le asignaron una puntuación del 3.9 y en Tlajomulco, San Pedro Tlaquepaque, Zapopan y Tonalá fue de 3.8. En El Salto se reportó el 2.5 (el 1 es el valor más bajo y 5 el más alto) (*Jalisco cómo vamos*, 2021).

Otra pregunta relacionada con el tema fue ¿qué tan insatisfecha(o) está usted en cuanto a la calidad del agua? Las respuestas fueron: El Salto 2.9; Guadalajara 3.1; Tlajomulco 3.7; San Pedro Tlaquepaque 3.3; Tonalá y Zapopan 3.4 (*Jalisco cómo vamos*, 2021). Nótese que el municipio de Guadalajara tuvo una calificación baja en comparación con Tlajomulco.

Es necesario destacar las diferencias que existen entre los municipios que componen el conglomerado urbano y las desigualdades que prevalecen en la prestación de los servicios públicos, como se señaló en párrafos anteriores. En el municipio de El Salto se otorgaron bajos valores.

En la entrevista con un regidor de Juanaatlán y otro de Ixtlahuacán de los Membrillos también se recalcaron las diferencias económicas y organizativas existentes en sus municipios en comparación con el resto de los integrantes de la ZMG; y cómo esto los pone en desventaja a la hora de establecer acuerdos metropolitanos (M. Hernández y J. Vázquez, comunicación personal con E. P. Cárdenas Gómez, 21 de septiembre de 2020 y 30 de noviembre de 2020 respectivamente).

Específicamente uno de ellos señala:

¿pos nosotros qué hacemos? Ir a pararnos nada más para que nos digan cosas y pos no nos tomen en cuenta en el sentido de que el presidente (*municipal*) no toma pos en cuenta esas cuestiones, perdí el tiempo yo y me daba hasta coraje y porque decía bueno pos no más es ir a parar a poner la cara ahí pa' que te digan esto y usted qué hace pos nada, no pero por qué, porque aquel no quiere. (J. Vázquez, comunicación personal con E. P. Cárdenas Gómez, 30 de noviembre de 2020)

La cobertura de agua potable para la ZMG en el 2020 era del 98 %. Después, estos datos resultaron ser cuestionables debido a los tanques de agua que se dieron en algunas colonias en los primeros siete meses del año 2021, ello ante los bajos niveles que registró la presa Calderón, una de las fuentes de abastecimiento de agua para la metrópoli. En este marco, llama la atención que las instancias metropolitanas no estuvieron preparadas. Al respecto un regidor de Zapopan comenta:

cómo puede ser que el Imeplan esté más preocupado y discutiendo los puntos limpios, que esté discutiendo las bicis sin anclaje que esa sea la discusión de relevancia en el seno metropolitano, en lugar que la gestión del agua o que tengamos el vertedero de Laureles; que aunque denuncias en la PROEPA por diestra y siniestra no lo hayan clausurado ya, de tajo y habilitar un nuevo tiradero, entonces hay complicidad y hay acuerdos que eso es lo malo. (H. Torres, comunicación personal con E. P. Cárdenas Gómez, 24 de agosto de 2020)

A pesar de la importancia que cobra el agua en la vida de los seres humanos, así como el cuidado y saneamiento de sus fuentes, llama la atención que el Imeplan no cuente con una mesa para su análisis y estudio; más si se tiene en cuenta que uno de sus objetivos, como se mencionó en párrafos anteriores, consiste en reforzar la gestión para mejorar la provisión de los servicios públicos.

El director de Planeación Metropolitana comenta:

la dirección que llevo yo está concebida para que todos trabajemos en conjunto porque así se necesita, pero es algo como funcional ni los municipios ni siquiera el gobierno del estado, ni siquiera la federación, entonces de alguna forma por eso no se ha llegado a hacer, pero no es digamos, no es que no esté descartado y no es que no esté en agenda, es que no hemos llegado a ese momento. (M. Á. Rodríguez, comunicación personal con E. P. Cárdenas Gómez, 24 de agosto de 2020)

Así pues, falta colaboración entre los diferentes órdenes de gobierno para posicionar el tema del abastecimiento del agua potable como un asunto prioritario en la agenda de las instancias metropolitanas. También falta una participación más activa de las instancias metropolitanas para cumplir con sus objetivos.

Pueden ser diversas las razones por las cuales el tema del abastecimiento de agua potable no se posicionó a lo largo de estos años como un tema importante en la agenda metropolitana. Sin embargo, ello no se justifica, pues, como se señaló antes, poseer agua es un derecho humano y su ausencia tiene serias implicaciones en la vida diaria de las personas. Además, cabe recalcar que las instancias metropolitanas tenían conocimiento de que el abastecimiento del vital líquido no estaba asegurado (Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano de la ZMG [POTMET], 2016, p. 10 y Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara [PDM], 2016). De este modo, surge la pregunta, ¿por qué no hubo preparación para atender la situación de escasez?

Ante esta crisis hídrica en el conglomerado urbano, del 28 de febrero de 2021 al 2 de agosto de 2021, los más perjudicados han sido los miembros de la población de más bajos recursos, pues han pasado muchos días en que no han contado con el vital líquido en sus hogares. Esto ha traído implicaciones en sus derechos humanos. Además, la situación se tornó más complicada porque, en un principio y de

acuerdo con las autoridades, el 4.5 % de la población no contaba con el servicio. Esto encareció el costo de las pipas que venden agua potable y de los insumos que se utilizan para su almacenamiento. También es preciso recordar que esto se presentó en tiempos de estiaje cuando hace mayor calor en la urbe.

La encuesta virtual realizada a 382 habitantes del ZMG mayores de edad arrojó que 199 personas (52.65 %) dijeron no contar con agua en los últimos tres meses. Ante su falta o escasez en las viviendas, 166 residentes (54.79 %) consideraron que había disminuido su calidad de vida (Cárdenas, 2021).

Ejemplo de lo anterior, es el testimonio de Emilia Pérez, quien es habitante de Mesa de los Ocotes. Ella tiene tres hijas y en ese momento estaba próxima a dar a luz a otra niña. En la entrevista, relató que llevaba varios meses sin contar con el servicio. Trasladar agua de una cisterna, que colocó el SIAPA a varias cuerdas de su vivienda, le resultaba complicado por su embarazo. En esta tarea, la apoyaba su esposo después de llegar de trabajar. Sin embargo, a veces no alcanzaban a tomar agua, ya que esta se agotaba (E. Pérez, 2021, comunicación personal con E. P. Cárdenas Gómez, 4 de mayo de 2021). Con esta situación de escasez mermó su calidad de vida.

Otro de los mecanismos que utilizó el SIAPA, de acuerdo con su testimonio, para garantizar el servicio fue el siguiente:

En la actualidad solo contamos con un solo programa de abasto a través de pipas gratuitas, derivado a las bajas presiones y/o faltas de agua en algunas colonias debido a los bajos niveles de la presa Calderón y aquellas que por su topografía se encuentran en zonas elevadas y alejadas. (Sistema Virtual dependiente del Instituto Nacional de Transparencia, s. f.b)

Cabe señalar que el SIAPA no dio abasto para cumplir con todas las solicitudes que recibía para llevar agua a las viviendas a través de pipas, fueron varias las notas periodísticas las que informaron al respecto. También es importante recalcar que, en ocasiones, las pipas

no podían cumplir con el servicio, ante el mal estado en que se encuentran varias calles de Zapopan.

Ante este contexto, se puede afirmar que, si bien es cierto que el organismo operador tomó algunas medidas para paliar la situación, también lo es el hecho de que estas resultaron ser insuficientes y la calidad de vida de las personas disminuyó.

Otra de las problemáticas de la ZMG es la contaminación del río Santiago. Aunque hay municipios más afectados como el que se ilustra a continuación.

Aquí, por ejemplo, Juanacatlán es el más afectado en el tema del río Santiago, este yo creo que somos el municipio que menos [...] y somos el municipio más afectado, nosotros por ejemplo tenemos dos plantas de tratamiento creo que son de las únicas que funcionan, por cierto, hay algunas acciones que ha realizado el estado en tema del saneamiento del río Santiago pero ha sido muy lento, ha sido muy lento ese proceso. (M. Hernández, comunicación personal con E. P. Cárdenas Gómez, 21 de septiembre de 2020)

Discusión

Algunos autores consideran que el SIAPA correspondió a una cooperación intermunicipal inducida verticalmente por el gobierno de Jalisco. Sin embargo, ha mostrado algunos cambios (Arellano, 2013). Por su parte, otros autores consideran que estas instancias corresponden a contextos del siglo xx y que resulta urgente su modernización (Aguirre, Morán y López, 2013). Todavía estos esfuerzos son insuficientes para suplir las necesidades que hoy se plantean. Así, por ejemplo, está el hecho de que el SIAPA no opera en todos los municipios que conforman la ZMG, incluso hay reticencia hacia la idea de incorporarse, como ocurre en el caso de Tlajomulco de Zúñiga. Además, al organismo operador del agua en la ZMG todavía le falta independizarse del gobierno del estado para actuar de manera técnica y objetiva.

En cuanto al segundo rubro de las instancias creadas en el año 2011, en el marco de la Ley de Coordinación Metropolitana, llama la atención que no se ha trabajado lo suficiente en el tema de los servicios públicos y específicamente en el tema de agua potable, como quedó demostrado con los testimonios de los miembros de la tercera generación. En la cuarta generación no se concedió la oportunidad de hacer entrevistas y uno de los avances en este nuevo periodo es que uno de sus integrantes propuso la puesta en marcha de una mesa sobre la temática.

A continuación, se retoman las razones que expusieron los integrantes de la tercera generación del CCM sobre por qué no tomaron en cuenta los servicios públicos. Estas son: 1) la desorganización en los procesos; 2) el reconocimiento del asunto como un problema difícil; 3) la desconexión entre soluciones o hacia dónde dirigir las acciones; 4) no cuentan con recursos para atender el problema, 5) faltan mecanismos para entablar diálogos con la sociedad; 6) no hay integración entre sus miembros; 7) existe desarticulación al interior de la instancia; y 8) no hay compromiso social entre algunos de sus integrantes, entre otras.

El testimonio de uno de los miembros del CCM es el siguiente:

te voy a fallar, o sea, te mentiría ahí si te digo que se ha... este ahorita, este, me tocó entrar más bien con un tema que no tenía nada que ver con infraestructura, era un tema de adopciones, algo que fue bien recibido, este, y otros temas, que se han dado pero no en relación con infraestructura pues. (F. Oropeza, comunicación personal con E. P. Cárdenas Gómez, 25 de junio de 2020)

Esta cuestión concuerda con el testimonio de otro de los integrantes, quien además enfatiza en la escasez de recursos

tiene muchas aristas esto del servicio público, pero este es un tema en el que no nos metimos. Si nos metiéramos, tendríamos que hacerlo con más elementos e información porque, por ejemplo, zonas, zonas con problemas serios

este, que están abandonados por los servicios, este, este, y llegar al fondo del porqué está así, entonces poner las propuestas para que se resuelva, pero hasta ahorita no nos hemos metido la verdad, nos faltan, nos faltan personas. (A. Galván, comunicación personal con E. P. Cárdenas Gómez, 5 de junio de 2020)

Otros integrantes consideran el tema de los servicios públicos como una cuestión operativa:

En el tema de servicios públicos no nos hemos integrado de manera muy directa, porque hay una rayita muy muy delgada en lo que es pasar de este como una petición ‘oigan ¿no han recogido la basura?’ que es muy, o sea es legítimo, pero que nos responden más en este Consejo estar del lado de cómo se va a visualizar la resolución de problema, te vuelvo al tema de no somos ‘Miércoles Ciudadano’. (L. Ponce, comunicación personal con E. P. Cárdenas Gómez, 20 de junio de 2020)

Con este aspecto coincide Javier Moreno “no somos un ‘Miércoles Ciudadano’, no somos, somos este quien se venga a quejar y a decir, hacemos unas propuestas de acuerdo con lo que oímos en redes sociales, a través, de una página web, que estamos en todavía, en construcción” (J. Moreno, comunicación personal con E. P. Cárdenas Gómez, 16 de junio de 2020). Sin embargo, la instancia se creó para que exista participación social y uno de los temas trascendentales para la ciudadanía son los servicios públicos.

Sin duda alguna llama la atención la percepción que tuvieron los integrantes del ccm sobre los servicios públicos, según la cual la proporción de agua potable va más allá, es un derecho humano. Si no se cuenta con ella, disminuye la calidad de vida de los habitantes, como ya se indicó en párrafos anteriores.

Aunque también se debe reconocer que hubo integrantes que tuvieron otra visión, como Óscar Ladrón de Guevara, quien expresó la importancia de atender los reportes de los ciudadanos, pero hizo hincapié en que al ccm le hacen falta recursos económicos y humanos.

Sin duda alguna han sido valiosos los esfuerzos por plasmar leyes de coordinación metropolitana en Jalisco para dar un sustento jurídico a las instancias que se encargarían de hacerlo. No obstante, todavía falta mucho para que esta normatividad se lleve a la práctica. Como lo señalan varios autores, “pese a la existencia de nuevas instancias de coordinación, no se refleja una mejora sustancial en la asignación de los recursos públicos, la cooperación intermunicipal o el diseño de políticas urbanas” (Lara, 2020, p. 41).

Así pues, “México todavía está lejos de crear estructuras representativas y participativas de gobierno efectivas para el ámbito metropolitano” (Ward, 2011, p. 241). Todavía queda pendiente mucho por hacer en el país y, en el caso específico de la ZMG, el aspecto de impulsar la identidad y participación ciudadana con visión metropolitana.

Otro elemento que se debe subrayar es que, de la encuesta realizada de manera virtual a 382 personas, 253 personas (68.01 %) no conocen o no han escuchado hablar del ccm. Otras 187 (69.78 %) expusieron que no conocen o no han escuchado hablar sobre las funciones que desempeña, y 198 (74.44 %) no saben cuáles asuntos atiende dicha instancia (Cárdenas, 2021).

Algunos autores consideran que se requiere que el ccm:

desarrolle mecanismos para una interlocución auténtica con la sociedad civil, a fin de hacer valer su carácter representativo y como custodio de los intereses legítimos de la ciudadanía, frente al resto de las instancias de coordinación metropolitana, que poseen atribuciones y capacidades asimétricas. (Castañón y Osorio citados por Osorio y Blanco, 2016, p. 101)

Por su parte, otros recalcan que “el verdadero desafío entonces se encuentra en mantener activos los órganos ahí revisados, y particularmente el Consejo Ciudadano Metropolitano” (Pineda, 2019, p. 139).

Por su parte los integrantes del ccm opinan que:

muchos vienen, así como, pos porque tienen que venir a representar el municipio de los que asistimos en regular. Somos un titular pocas veces. Yo no conozco mi suplente pa' variar, ¿sí? A ese, en ese estado estamos. O sea, una de las cosas muy importantes que tiene, porque (...) salir adelante el Consejo. Es que nadie conoce que existe un Consejo Ciudadano Metropolitano y luego afortunada o desafortunadamente nos cobijan en las instalaciones del Imeplan por lo cual se convierte para la ciudadanía en una entidad más del gobierno. (Ó. Ladrón de Guevara, comunicación personal con E. P. Cárdenas Gómez, 24 de junio de 2020)

En esta tesitura, también sale a relucir que los integrantes del ccm dependen “del perfil, interés discrecional y voluntad política de cada gobierno municipal para su designación” (Gutiérrez, 2018).

En este contexto, un regidor enumera las áreas que puede mejorar el ccm:

primero que no hay ni la representación adecuada y segundo que la capacidad o el conocimiento de los representantes es muy dispar por la conformación de este. Que eso, en vez de ser negativo, debería de ser positivo por todas las visiones que se tienen que ser. Sin embargo, no deja de ser un Consejo que está, de aparador y que no se toma mucho en cuenta. Se pidieron recursos para generar lo mínimo indispensable como, investigaciones, traslados, este... foros etcétera y siempre estuvo acotado, por cuestiones económicas y le deja al mismo ciudadano al mismo representante al mismo consejero que se rasque con sus propias uñas. (M. Zárate, comunicación personal con E. P. Cárdenas Gómez, 15 de junio de 2020)

A pesar de lo expuesto anteriormente se debe destacar que Jalisco y Guadalajara son reconocidos por esa trayectoria y avances en materia de coordinación metropolitana. Un integrante del Consejo Ciudadano Metropolitano enfatiza en que:

tan es así que han venido de la Ciudad de México, del Estado de México, de Monterrey, han venido de Torreón de otras partes para visualizar cómo estamos trabajando nosotros y como estamos participando. Aun sabiendo que el Consejo Ciudadano mmm... no tiene todavía la fuerza y todavía estamos en pañales. (J. Moreno, comunicación personal con E. P. Cárdenas Gómez, 16 de junio de 2020)

Conclusiones

Las instancias metropolitanas han generado documentos donde han expuesto que el abastecimiento del agua en la zona no está asegurado. Entonces, surge la pregunta ¿por qué no se prepararon ante una crisis hídrica? Los resultados a los que llega este artículo son que por razones políticas, económicas y organizativas las instancias estudiadas no han logrado proporcionar la cobertura y la calidad del agua potable que la ciudadanía requiere; situación que se ha agravado en tiempos de pandemia y de crisis hídrica.

En las razones políticas, se encuentran que, en las temáticas abordadas en la agenda del ccm, no estuvo presente el tema del abastecimiento del agua potable e imperaron otras; mientras que el Imeplan señala que el tema sí está contemplado. Sin embargo, falta una mayor coordinación entre los tres órdenes de gobierno para su tratamiento. Por lo pronto, se han abordado otros aspectos, algunos no tan relevantes.

Con respecto a las razones económicas, específicamente entre los integrantes de la tercera generación del ccm salió a relucir que no contaban con los recursos monetarios suficientes para atender las quejas o sugerencias que presentaran los ciudadanos frente al tema de los servicios públicos.

Otros integrantes del ccm mencionaron que los servicios públicos representan un tema complejo y difícil de tratar, aunque también hubo opiniones reticentes a aceptar su importancia. La cuestión no es un asunto menor, pues

el caso del abastecimiento del agua entubada además de ser un derecho humano representa un recurso que ayuda a garantizar la calidad de vida.

En las razones organizativas, se evidenció que en el ccm: 1) hay desorganización en los procesos; 2) no se atienden temas prioritarios metropolitanos; 3) existe una desconexión entre los problemas y soluciones o hacia dónde dirigir las acciones; 4) algunos representantes no tienen un compromiso social, pues no se presentan a las reuniones de trabajo que se programan; 5) tampoco cuenta con mecanismos para interactuar con la ciudadanía, entre otras.

Por su parte, la ciudadanía desconoce que existe una instancia que la representa y cuáles son las funciones que desempeña. En este contexto, no hay una integración de las comunidades y falta participación en la identificación de problemas urgentes, así como proponer soluciones.

Con el fin de que exista gobernabilidad en el ZMG es necesario redoblar esfuerzos para fortalecer las instancias metropolitanas creadas. Asimismo, es necesario impulsar una coordinación política que tome en serio el papel de los servicios públicos y el agua potable, aunque en la coordinación metropolitana, en el caso mexicano y jalisciense, la situación se vuelva complicada ante las diferencias políticas, económicas y organizativas que existen entre los municipios y al interior de estos.

Referencias

- Aguirre, A., Morán, F. y López, G. (2013). Propuesta de un modelo de reingeniería para la gestión de organismo operadores de agua: caso zona metropolitana de Guadalajara. En S. Peniche, et al., *Gobernanza del agua en las ciudades* (pp. 65-96). México: CUCEA.
- Arellano, A. (2013). Las instituciones metropolitanas de Guadalajara. En R. Arias (coord.), *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal* (pp. 71-98). Colegio de Jalisco.
- Arellano, A. (2014). La condición política de la coordinación metropolitana en Guadalajara, México. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (23), 89-120.
- Arias, R. y Arellano, A. (2013). El área metropolitana de Guadalajara: travesía urbana, política y gestión metropolitana. En A. Arellano e I. Ortiz (coords.), *Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco* (pp. 27-60). Universidad de Guadalajara.
- Cabralles, L. (2010). El de atrás paga: el modelo metropolitano de Guadalajara. En O. Urquidez (coord.), *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas* (pp. 75-96). Colegio de Jalisco.
- Cabrero, E. y García del Castillo, R. (1995). La gestión de servicios urbanos. Un reto a la innovación en los gobiernos locales. En C. Garrocho y C. Sobrino (coords.), *Sistemas metropolitanos: nuevos enfoques y prospectiva* (pp. 363-391). El Colegio Mexiquense-Secretaría de Desarrollo Social.
- Cabrero, E. y García del Castillo, R. (1999). *La gestión de servicios urbanos: un reto a la innovación en los gobiernos locales*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cárdenas, E. (2021). *Encuesta agua potable e instancias metropolitanas*. (Encuesta realizada en el mes de mayo y junio, por Survey Monkey).
- Congreso de Jalisco. (2002). Convenio de Asociación intermunicipal para la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, a través del organismo público descentralizado intermunicipal denominado "Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado" (SIAPA). https://www.siapa.gob.mx/default/files/convenio_de_asociación_intermunicipal_0_0.pdf
- Consejo Ciudadano Metropolitano [ccm]. (s. f.a). Quiénes somos. <https://www.ciudadano-amg.org/quienes-somos/>

- ccm. (s. f.b). Qué hacemos. <https://www.ciudadanoamg.org/que-hacemos/>
- Duhau, E. (1991). Gestión de los servicios urbanos en México: alternativas y tendencias. En M. Schteingart y L., d'Andrea (comps.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente* (pp. 83-107). Colegio de México.
- García del Castillo, R. y Gómez, P. (2011). Servicios públicos en los gobiernos locales: un análisis a través de las encuestas municipales. En E. Cabrero y D. Arellano (coords.), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009* (pp. 157-213). CIDE.
- Garrocho, C. (1995a). El centro de la zona metropolitana de la Ciudad de México: ¿auge o decadencia? En C. Garrocho y J. Sobrino (coords.), *Sistemas metropolitanos: nuevos enfoques y prospectiva* (pp. 63-105). Colegio Mexiquense y Secretaría de Desarrollo Social.
- Garrocho, C. (1995b). Sistemas metropolitanos: reflexiones sobre algunos aspectos del desarrollo metropolitano y recomendaciones de acción. En C. Garrocho y J. Sobrino (coords.), *Sistemas metropolitanos: nuevos enfoques y prospectiva* (pp. 555-574). Colegio Mexiquense y Secretaría de Desarrollo Social.
- Gómez, A. (2013). La gestión del agua en la zona metropolitana de Guadalajara. En R. Arias (coord.), *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal* (pp. 121-144). Colegio de Jalisco.
- Gutiérrez, J. (2018). *La institucionalización de la gobernanza en la Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara*. (Documento para la II Reunión General de la Red Gobernanza Metropolitana, 12 y 13 de noviembre de 2018).
- Hernández, E. y Ramírez, A. (2011). El débil cimiento legal de las políticas y el Estado en la zona metropolitana de Guadalajara. Debates actuales. En E. Hernández, E. y J. Chapa, (coords.), *Transformaciones recientes en la zona metropolitana de Guadalajara. Economía, gobierno y resistencia social* (pp. 87-105). Universidad de Guadalajara.
- Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara [Imeplan]. (s. f.). *Acerca de*. <https://www.imeplan.mx/imeplan/>
- Imeplan. (2021). Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara. Tomo 2. *Libro Blanco Imeplan (2017-2014)*. Imeplan.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi). (1990). *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1990/>
- Inegi. (1995). *Conteo de Población y Vivienda 1995*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1995/>. Consultado el 7 de noviembre de 2018.
- Inegi. (2000a). *Marco geoestadístico*. <https://www.inegi.org.mx/temas/mg#Descargas>
- Inegi. (2000b). *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2000/>
- Inegi. (2005a). *Marco geoestadístico*. <https://www.inegi.org.mx/temas/mg#Descargas>
- Inegi. (2005b). *II Conteo de Población y Vivienda 2005*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2005/>
- Inegi. (2010a). *Censo de Población y Vivienda 2010*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- Inegi. (2010b). *Marco geoestadístico*. <https://www.inegi.org.mx/temas/mg#Descargas>
- Inegi. (2015). *Encuesta intercensal 2015*. <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html>
- Inegi. (2017). *Marco geoestadístico*. <https://www.inegi.org.mx/temas/mg#Descargas>
- Inegi. (2018). *Marco geoestadístico*. <https://www.inegi.org.mx/temas/mg#Descargas>
- Inegi. (2020). *Censo de población y vivienda 2020*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- Jalisco cómo vamos. (2021). *Encuesta de percepción ciudadana sobre calidad de vida 2020*.

- Jalisco cómo vamos. Guadalajara. <https://drive.google.com/file/d/1xhIhHR-b0h0qxVbkOloTpz1knur-UmjAg/view>
- Kunz, I. y González, G. (2019). ¿Es posible la gobernación metropolitana en México? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(235), 463-494.
- Lara, J. (2020). Contradicciones y paradojas del modelo de gestión urbana en el área metropolitana de Guadalajara Jalisco, México. *Cadernos Metròpole*, 22(47), 41-60.
- Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En E. Rojas, J. Cuadrado y J. Fernández (eds.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 195-262). Banco Interamericano de Desarrollo.
- López, M. y Ochoa, H. (2012). Geopolítica del agua en la zona metropolitana de Guadalajara: historia y situación actual del espacio vital. En H. Ochoa García (coord.), *Gobernanza y gestión del agua en el Occidente de México: la metrópoli de Guadalajara*, (pp. 33-72). Iteso.
- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En A. Cerrillo (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 83-98). Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid.
- Mejía, J. (2001). *Servicios públicos municipales*. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Osorio, E. y Blanco, K. (2016). Construyendo la ciudadanía metropolitana: el caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). *Revista Ciudades, Estados y Política*, 3(2), 89-103.
- Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara (PDM). (2016). *Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara*, 2042. https://www.imeplan.mx/wp-content/uploads/2021/12/PDM-Vjunta_2pdf
- Pineda, P. (2019). El Instituto Metropolitano de Planeación de la Zona Metropolitana de Guadalajara como instrumento de una gobernanza efectiva. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 8(2), 125-140.
- Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano de la ZMG [POTMET]. (2016). *Imeplan*. https://www.imeplan.mx/wp-content/uploads/2021/12/POTmet_IIIFB-Baja-Res-1.pdf
- Ramírez, J. (1999). Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 16. <http://espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/1131>
- Roth, A. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), Consejo Nacional de Población (Conapo) e Inegi. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. Aguascalientes. Sedatu, Conapo e Inegi. https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/español/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825006792.pdf
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Consejo Nacional de Población (Conapo) e Inegi. (2004). *Delimitación de las zonas metropolitanas* (2005). Sedesol, Conapo e Inegi.
- Serna, J. (2010). El concepto de gobernanza. En *Globalización y gobernanza: las transformaciones del estado y sus implicaciones para el derecho público* (pp. 21-51). Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. <https://archivos.juridicos.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf>
- Sistema Virtual Dependiente del Instituto Nacional de Transparencia. (s. f.a). *Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*, 2020. Folio 06364520 (documento en poder de la autora).

- Sistema Virtual Dependiente del Instituto Nacional de Transparencia. (2021). *Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. Folio 03941821 (documento en poder de la autora).
- Sobrino, J. (1995). Funciones económicas predominantes del sistema metropolitano de México. En C. Garrocho y C. Sobrino (coords.), *Sistemas metropolitanos: nuevos enfoques y perspectivas* (pp. 245-270). El Colegio Mexiquense y Secretaría de Desarrollo Social.
- Uribe, N. y Gómez, F. (2010). Prólogo. En A. Gómez, *Agua y desigualdad social. El caso de las indígenas mazahuas en México* (pp. 7-12). Ayuntamiento de Bilbao.
- Ward, P. (2011). Repensando el espacio geopolítico metropolitano en México ¿cómo lograr un verdadero gobierno y una gobernabilidad para todos? En G. Capron, C. Icazuriaga, S. Levi, E. Ribera y V. Thiébaud (eds.), *La geografía contemporánea y Elisée Reclus* (pp. 211-244). COLMICH, CIESAS.
- Wario, E. (1991). Servicios urbanos y gestión metropolitana en Guadalajara. En M., Schteingart y L. d'Andrea (comps.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente* (pp. 389-397). Colegio de México.



Espacio público, la necesidad de la organización vecinal para recuperarlo. El caso de la colonia San Manuel, Puebla, México

Juan Carlos Montes Pesquera. Magíster en Ordenamiento del Territorio, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4872-6252> Correo electrónico: juan.montes@alumno.buap.mx

María de Lourdes Flores Lucero. Doctora en Gestión y Valoración Urbana, Universidad Politécnica de Cataluña. Profesora investigadora de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3849-0060> Correo electrónico: maria.flores@correo.buap.mx

María Lourdes Guevara Romero. Doctora en Desarrollo Regional, Colegio de Tlaxcala. Profesora investigadora de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7312-3499> Correo electrónico: lourdes.guevara@correo.buap.mx

Recibido: 29 de junio de 2021

Aprobado: 28 de septiembre de 2021

Publicado: 4 de abril de 2022

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: los autores han declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

El espacio público es un lugar de encuentro, interacción y cohesión para el desarrollo de diversas actividades de los habitantes. Sin embargo, la desatención y escasez de acciones para su mejoramiento ha conllevado a su deterioro y a su pérdida paulatina. Este es el caso de la colonia San Manuel, ubicada al sureste de Puebla, México, a través de la cual se muestra cómo las malas condiciones del espacio público no solo han derivado en su casi abandono, sino que se ha convertido en un lugar propicio para delinquir. Asimismo, se detectan cuáles son las acciones realizadas por los vecinos organizados para disminuir este problema. La metodología es cualitativa y se implementó a través de cuatro técnicas: revisión documental, entrevistas semidirigidas, reuniones vecinales y recorridos de campo. Entre los resultados destacan que recuperar el espacio público puede mutar positivamente un espacio que no se utiliza y evita el riesgo de que se convirtiera en un escenario apto para delinquir. Por esto es necesaria y urgente la acción conjunta vecinal sin desresponsabilizar a los gobiernos locales. Sin embargo, el proceso puede aletargarse cuando la organización es débil, desarticulada y con poca comunicación con el sector público, por lo que es necesario establecer estrategias de comunicación para mejorar la organización. Para ello las instituciones de educación superior pueden ayudar a detonar acciones de trabajo colaborativo entre los sectores público y social.

Palabras clave: colaboración, espacio público, identidad, inseguridad, organización social.

Public Space, the Need for the Neighborhood Organization to Recover it. The Case of the San Manuel Neighborhood, Puebla, Mexico

Abstract

The public space is a meeting, interaction, and cohesion place to develop various activities of the inhabitants. However, the lack of attention and lack of actions for its improvement have led to its deterioration, and its gradual loss. The case of the San Manuel neighborhood, located southeast of Puebla, Mexico, demonstrates how poor conditions of the public space have led not only to its near abandonment but have also become a propitious place to commit crimes. Likewise, the actions carried out by organized neighbors to reduce this problem are detected. The qualitative methodology used four techniques: documentary review, semi-directed interviews, neighborhood meetings, and field trips. Among the results, they emphasize that restoring public space can positively affect its use and avoid the risk of it becoming a setting suitable for committing crimes. For this reason, joint neighborhood action is necessary and urgent without taking responsibility away from local governments. However, this process can be slowed down if the organization is weak, disjointed, or has poor communication with the public sector. Communication strategies need to be established to improve the organization. To this end, higher education institutions can help trigger collaborative work actions between the public and social sectors.

Keywords: Collaboration, public space, identity, insecurity, social organization.

Espaço público: a necessidade da organização de moradores para recuperá-lo. O caso da colônia San Manuel, Puebla, México

Resumo

O espaço público é um lugar de encontro, interação e coesão para os moradores desenvolver diversas atividades. Contudo, a falta de atenção e a escassez de ações para melhorá-lo têm levado a sua deterioração e a sua perda paulatina. Este é o caso da colônia San Manuel, localizada no sudeste de Puebla, México, por meio da qual é mostrado como as más condições do espaço público não somente resultam em seu quase abandono, mas também que ele se torna um lugar propício para a delinquência. Além disso, são detectadas ações realizadas pelos moradores organizados para diminuir esse problema. A metodologia é qualitativa e foram utilizadas quatro técnicas: revisão documental, entrevistas semidirecionadas, reuniões com os moradores e percorridos de campo. Entre os resultados, destacam que recuperar o espaço público pode modificar positivamente um espaço que não é utilizado e evitar o risco de que se converta num cenário apto para delinquir. Por isso, é necessária e urgente a ação conjunta dos moradores sem tirar a responsabilidade dos governos locais. Contudo, o processo pode debilitar-se quando a organização é fraca, desarticulada e com pouca comunicação com o setor público; portanto, é preciso estabelecer estratégias de comunicação para melhorar a organização. Para isso, as instituições de ensino superior podem ajudar a promover ações de trabalho colaborativo entre os setores público e social.

Palavras-chave: Colaboração, espaço público, identidade, insegurança, organização social.

Introducción

Hablar del espacio público es hablar de lugares oportunos para que los habitantes generen apropiación e identidad. Es donde se socializa, se interactúa y se realizan diversas actividades (culturales, recreativas, políticas, etc.); es un escenario básico para la vida cotidiana. Según Aguirre-Ramírez (2012, p. 8) el espacio público constituye un “lugar de convivencia más que de supervivencia; lugar en el que se es uno entre muchos, donde se puede ver y se puede ser visto; lugar social y a la vez lugar de anonimato”. Si entendemos que el espacio público es un lugar donde se socializa, entonces podemos comprenderlo como un espacio social, como lo menciona Lefebvre (2013, p. 94), “el espacio social es el espacio de la sociedad, de la vida social. El hombre no vive únicamente por la palabra; cada ‘sujeto’ se sitúa en un espacio donde se reconoce o se pierde, un espacio para disfrutar o modificar”.

En este sentido, el habitante (sujeto) juega un papel fundamental no solo en ese proceso de reconocimiento, sino en su derecho a formar parte de los procesos de construcción de ese espacio público, es decir, en la construcción de la ciudad que, de acuerdo con Lefebvre (1973), es un derecho que tienen los habitantes de las ciudades a ser parte de los procesos de construcción, decisión, creación y renovación de la vida urbana. Con respecto a esos procesos, encontramos en las ideas de Lefebvre (1976) la reflexión sobre la producción del espacio que supone la conjunción de fuerzas productivas y técnicas, de la iniciativa de grupos o clases sociales y de individuos con las capacidades de concebir la intervención a gran escala, haciendo referencia a las representaciones espaciales. Con esto último podemos formular que la participación del sujeto en la construcción social del espacio público es una necesidad imperante para él porque es usuario del espacio, pero también en su proceso de construcción.

En ciudades como Puebla, la construcción social del espacio público se manifiesta de manera cotidiana a pesar de que en muchos de

ellos no existen condiciones físicas propicias para ser utilizados. Un ejemplo claro es la colonia Jardines de San Manuel que data de los años 70 y es representativa de la influencia de los principios de la ciudad jardín del movimiento moderno en la ciudad de Puebla. Sobre una retícula ortogonal, se desarrollaron 50 espacios públicos (tipo jardín) de libre acceso y abiertos en su mayoría (uno de ellos se encuentra cerrado). Actualmente, tiene 12 812 habitantes (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [Inegi], 2016) de clase media, de los cuales aproximadamente el 30 % son mayores de 50 años y el 22 % tienen entre 15 a 29 años. Es decir, se trata de una colonia en proceso de envejecimiento.

En esta colonia, actualmente existe un 78 % de espacios públicos que están en proceso de deterioro y desuso, y existe mucha preocupación por parte de los habitantes para recuperarlos. Hoy en día, existen la Mesa Directiva (oficialmente reconocida por las autoridades), grupos vecinales organizados, así como grupos no oficiales e independientes que se han organizado por calles para intentar mejorar las condiciones de dichos espacios. Sin embargo, tanto el grupo oficial como los independientes presentan debilidades internas, destacando las organizacionales y las comunicacionales, lo cual aletarga el mejoramiento de sus espacios públicos.

El objetivo de este artículo consiste en presentar los principales resultados de la investigación respecto a las condiciones del espacio público en San Manuel, su influencia en el aumento de la delincuencia y la respuesta vecinal para recuperarlo.

Metodología

La metodología de la investigación es cualitativa y se basa en la investigación acción. Se utilizaron cuatro técnicas. La primera fue el *análisis documental* de fuentes bibliográficas sobre espacio público, identidad, seguridad, organización social, como conceptos fundamentales. La segunda consistió en la realización de *entrevistas*

semidirigidas a actores clave entre quienes se destacan: el presidente de la Mesa Directiva de la colonia, miembros de organizaciones independientes y funcionarios públicos del Instituto Municipal de Planeación del Municipio de Puebla. En tercer lugar, a través de la observación participante, se asistió a ocho *reuniones vecinales* con habitantes del sector norponiente de la colonia, particularmente con el grupo de habitantes de la calle Río Yaqui, donde se compartía información y se planeaban acciones para mejorar las condiciones de la colonia. Asimismo, se realizaron 15 *recorridos de campo* en los meses de agosto a octubre de 2019, varios en compañía de los vecinos, cuyo objetivo fue hacer un diagnóstico general urbano de la colonia y de las condiciones de sus espacios públicos, particularmente de los jardines, así como de las opiniones y la percepción que tenían los vecinos.

El papel del espacio público en la ciudad

El ser humano necesita espacios para socializar, que pueden ser solamente sociales y públicos, o de socialización y consumo, como los *lugares terciarios*, los cuales son definidos por Banerjee (2001) como espacios de consumo y para socializar diferentes del hogar, la escuela o el trabajo (ejemplos de estos son cafeterías, tabernas, billares, etc.), para poder entablar nuevas relaciones sociales o consolidar las existentes. Para que el espacio público sea un espacio de socialización y encuentro, debe contar con condiciones suficientes que lo hagan accesible, atractivo y donde las personas se sientan seguras. Cuando hablamos de condiciones del espacio público, no solo nos referimos a su mantenimiento, sino también a que incluyan criterios como los propuestos por Gehl, Gemzøe y Kirknaes, que resume Martínez (2013) y que permiten evaluar la calidad del espacio público. Los criterios son: seguridad peatonal ante el tráfico, seguridad para realizar actividades o simplemente circular a cualquier hora del día en los espacios públicos, protección ante condiciones climáticas,

y que sean atractivos. Es necesario que se pueda hacer de manera fácil para quienes tienen movilidad reducida, que cuenten con una disponibilidad suficiente de mobiliario para que los visitantes se puedan sentar, que permitan a los usuarios observar el paisaje. Asimismo, precisan fomentar un estilo de vida menos sedentario por medio de espacios para ejercitarse, el diseño de los espacios debe tener como base la escala humana, y un diseño que mantenga una relación con el contexto. Por último, es necesario que el diseño permita interactuar con la naturaleza creando experiencias sensoriales irrepetibles.

Por otro lado, caminar en el espacio público nos permite tener contacto e interactuar con nuestro entorno, encontrar personas conocidas, conocer nuevas personas, vivir experiencias nuevas o volver a disfrutar alguna anterior. Gehl (2014, p. 119) dice que “la vida ocurre a pie”, esta frase remarca la importancia de los espacios públicos y cómo se vive en la ciudad. Básicamente se nos dice que para vivir un espacio tenemos que hacerlo como peatones, por esto vislumbramos la importancia que tiene el caminar en el espacio público, pues “la vida, en toda su diversidad y esplendor, se muestra ante nosotros cuando estamos a pie” (Gehl, 2014, p. 19), aunque también encontramos lo fundamental de sus condiciones de seguridad, ya que “un prerrequisito fundamental para crear ciudades acogedoras que funcionen bien es lograr que sea seguro caminar dentro del espacio urbano. “Tanto la percepción de seguridad como la seguridad real son cruciales para poder desarrollar una vida urbana” (Gehl, 2014, p. 97).

Hablando específicamente del espacio público dentro del contexto de ciudades latinoamericanas, los estudios de Ramírez (2015) han demostrado que en América Latina lo público es el espacio de la vida social, donde además de encontrarse grupos sociales complejos y diversos, también se producen relaciones sociales de desigualdad entre la ciudadanía, las instituciones y la ciudad. Asimismo, menciona que su producción es casi caótica y se define por fenómenos tales como la *distribución, el acceso y*

la calidad desiguales de los lugares de encuentro para grupos e individuos, la mercantilización y la masificación de los espacios públicos que se manifiesta por la apropiación de espacios públicos (calles, banquetas, parques, etc.) por establecimientos comerciales, así como por el comercio informal. Por último, tenemos la privatización de lo público, donde el cierre de espacios abiertos afecta la calidad y contribuye al aislamiento debilitando lo urbano como espacio de encuentro entre distintos miembros de la sociedad. Los fenómenos mencionados anteriormente tienden a agravar problemáticas de por sí presentes en estas ciudades como la pérdida de empleos y salarios precarios, la desigualdad y la delincuencia. Este último punto contribuye fuertemente a que el usuario cotidiano se sienta inseguro en el espacio público de manera que trata de evitar circular en él, ya que como dicen Bautista et al. (2018) un lugar donde se ha cometido un delito tiende a modificar los hábitos y costumbres de los habitantes ya que lo perciben como peligroso e incrementa su sentimiento de inseguridad, estigmatiza el espacio y empieza a ser abandonado.

Entonces, si la gente no usa sus espacios, resulta urgente y necesario tomar medidas para recuperarlos. Es aquí donde entra el papel del Estado, y en este sentido, en México, según el artículo 69° de la Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas (2016), la responsabilidad gubernamental en materia de obras públicas concluidas (abarcando dentro de este espectro a los espacios públicos) consiste en mantenerlas en condiciones óptimas, así como vigilar que su uso, operación y mantenimiento sean conforme a los objetivos y acciones ante los cuales se planteó su diseño original, esto por medio de inversión pública. Aunque el mantenimiento de las obras públicas (entre ellas, los espacios públicos) es responsabilidad directa de las instancias gubernamentales, la participación de los habitantes resulta necesaria y medular para generar estrategias y tomar decisiones a través del trabajo colectivo en colaboración con los gobiernos locales.

El espacio público en un contexto de inseguridad, delincuencia y pandemia

En México, existe una constante percepción de inseguridad por parte de la población, esto queda demostrado en la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (Inegi, 2019), la cual nos indica que el 72.9 % de la población mayor de 18 años considera a su ciudad insegura en términos de delincuencia y, específicamente, en la ciudad de Puebla, el porcentaje sube al 92.7 % (Inegi, 2019). De acuerdo con los datos recopilados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2019), Puebla ocupó el primer lugar a nivel nacional en cuanto al delito de robo a casa habitación con violencia y se situó en tercer lugar en acoso sexual, robo a institución bancaria con violencia y robo a negocio con violencia. Además, de acuerdo con la información de la Fiscalía General del Estado (2021), tan solo entre enero y mayo de 2021, en Puebla, se registraron 771 casos de robo a transeúntes en vía pública.

Esta situación de inseguridad influye en el abandono y consecuente deterioro del espacio público, situación que se ve acentuada si las condiciones y calidad de los espacios públicos son malas. Como lo menciona Bautista (2018), “la falta de mantenimiento por parte del Estado provoca el abandono paulatino de estos lugares. Los cuales, al sufrir un deterioro continuo, se van dejando de su uso normal para convertirse en espacios donde posiblemente se realicen actos delictivos” (p. 3).

Cabe señalar que a los dos anteriores elementos contextuales (inseguridad y delincuencia) se ha sumado un suceso atípico, la pandemia por SARS-COV-2 (COVID-19). Si bien la intención de mencionarlo no es para profundizar en dicho tema, sí queremos resaltar que las medidas de confinamiento y distanciamiento social han influido en la agudización de las problemáticas de deterioro, desuso, abandono, inseguridad y delincuencia existentes en el espacio público. La gente ya tenía miedo a salir debido a la posibilidad de ser víctima de la

delincuencia, sin embargo, ahora también existe el miedo a salir y contraer la COVID-19, pues como ellos mismos lo expresan: “Ahora da miedo salir y que te contagien, además las calles están más solas y por la situación económica de la gente que ya no tiene dinero ni trabajo sientes que en cualquier momento te pueden asaltar” (Comunicación personal con J. C. Montes Pesquera, 19 de enero de 2021).

La endeble respuesta gubernamental

En términos sociales y urbanos, Ramírez (2015) nos dice que hasta años recientes, el espacio público estuvo ausente de las políticas urbanas y fue concebido como elemento del equipamiento urbano, como espacio abierto, residual, área verde o también como vía pública, y con un sentido predominantemente funcional, sin distinción de la multiplicidad de tipos, usos y calidades ambientales, paisajísticas y patrimoniales. Del mismo modo, ha sido disociado de la trama de relaciones y prácticas que lo construyen social y simbólicamente, que lo fortalecen, lo debilitan o lo fragmentan.

En la actualidad, en Puebla, encontramos que el espacio público es considerado por las autoridades dentro de diversos programas y propuestas de acción, sin profundizar en acciones y objetivos específicos para su mejoramiento. Se atienden principalmente los espacios más conocidos, ubicados principalmente en el centro de la ciudad, pero las colonias, que no están en la zona central, siguen siendo relegadas.

A nivel federal, contamos con el Programa de Mejoramiento Urbano impulsado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), el cual tiene como objetivo transformar “las ciudades del país a través de las colonias que habían sido históricamente olvidadas a través de la construcción y rehabilitación de espacios públicos, así como el mejoramiento y escrituración de viviendas” (Sedatu, 2020, min. 1:20-1:33). En su primera etapa, este programa atendió 16 ciudades del

país, pero dentro de estas la ciudad de Puebla no ha sido incluida hasta el momento.

A nivel municipal, existe la iniciativa sobre movilidad y espacio público para una ciudad incluyente, que es parte del Plan municipal de desarrollo de Puebla, 2018-2021 (H. Ayuntamiento de Puebla, 2018). Aunque su enfoque está dirigido principalmente hacia el tema de movilidad, presenta diversas estrategias enfocadas al espacio público centradas en la implementación de calles peatonales (en el centro histórico), la creación de planes y programas para mejorar la arborización en vialidades y espacios públicos bajo los criterios de accesibilidad e inclusión, desarrollar un plan de acción en materia de donación y fortalecimiento de espacios incluyentes, accesibles, sustentables y seguros. También se plantean ideas de campañas de concientización sobre el cuidado e importancia de los espacios públicos y seguridad con un enfoque de perspectiva de género; lo anterior con una visión de corresponsabilidad institucional y ciudadana. Lamentablemente, estas actividades y propuestas solo se enuncian a manera de lluvia de ideas sin especificar las estrategias para su desarrollo e implementación, lo que provoca incertidumbre sobre su cumplimiento o ejecución.

Organización social para recuperar el espacio público

Ramírez (2015) menciona que el espacio público es un reflejo de la relación entre los habitantes, la ciudad y las instituciones, es decir, de cómo la calidad de los espacios está en directa dependencia del trabajo conjunto entre autoridades y sociedad civil. Así, aunque su dotación, mejoramiento y mantenimiento es responsabilidad de las autoridades en los diferentes niveles gubernamentales, no podemos omitir la importancia e indispensabilidad de la organización social y participación ciudadana en la materia. De acuerdo con Bautista (2018), el papel de la organización social es fundamental para desarrollar estrategias que permitan la

recuperación de los espacios públicos en el corto, mediano y largo plazos. Sin embargo, existen limitantes en la organización ya que, como anota De los Santos (2018), la mayoría de los ciudadanos todavía tiene una actitud pasiva y a veces apática con respecto a la participación para el mejoramiento de sus entornos, el actuar para la organización ciudadana todavía es reducido. Por su parte, González (2015) indica que el ciudadano tiene el deber de involucrarse en los procesos de toma de decisiones que se dan y tienen repercusión en su entorno, no por ser una obligación, sino porque la ciudadanía consiste en ejercer este deber. En este último sentido, cada día los habitantes son más conscientes sobre lo que dice Jacobs (2020) con respecto a la importancia del involucramiento social para disminuir la inseguridad en las calles:

La paz en las calles y en las aceras no tiene por qué garantizarse de manera esencial por la policía, por muy necesaria que ésta sea. Esa paz ha de garantizarla principalmente una densa y casi inconsciente red de controles y reflejos voluntarios reforzada por la propia gente. (pp. 57-58)

Además, “el diseño de los espacios públicos debe reconocer y acoger los requisitos específicos que los habitantes —hombres y mujeres, de distintas edades— demandan para un adecuado desarrollo de su vida social” (Segovia y Oviedo 2000, p. 65). En este sentido, los estudios de Duhau y Giglia (2004) muestran que un camino viable para la expresión y satisfacción de las necesidades de los habitantes, y la recuperación del carácter heterogéneo del espacio público, es la organización vecinal y la participación ciudadana.

Por esto, debe quedar clara la importancia del trabajo por parte de la sociedad para su propio beneficio, sin dejar de lado la responsabilidad institucional. Si se tienen espacios públicos en buen estado y de buena calidad, estos probablemente serán más activos y de uso más frecuente. Cuando el espacio público está ocupado (por habitantes que realizan actividades dentro de la ley), los vecinos de la zona tienden a sentirse más seguros. En caso contrario,

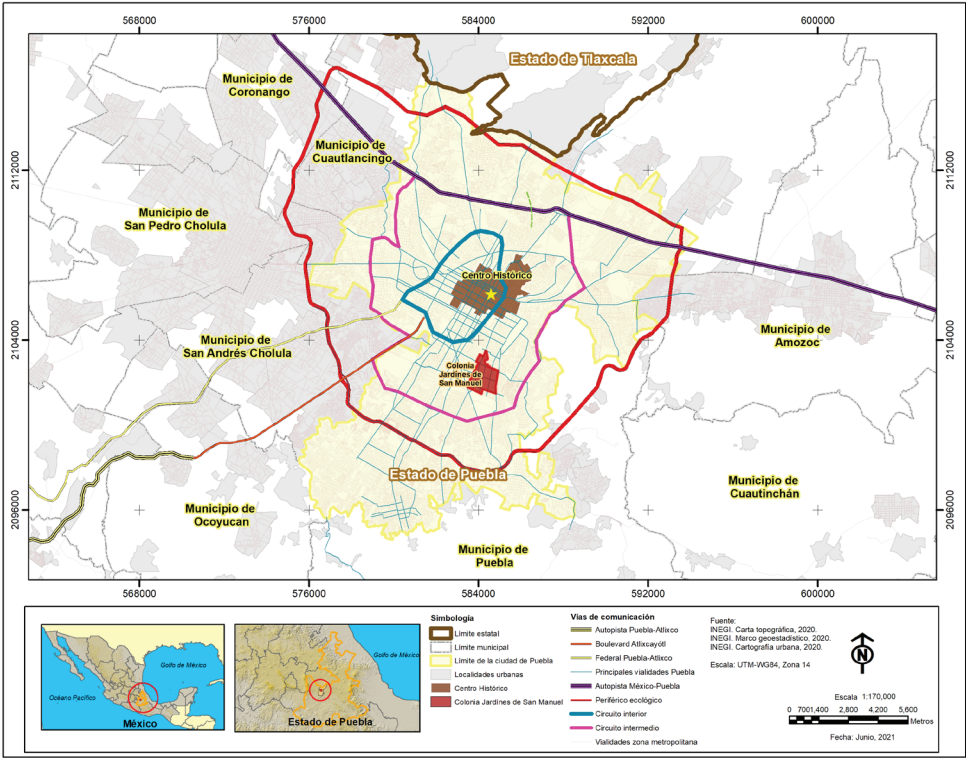
cuando el espacio público carece de mantenimiento, tiende a deteriorarse y por lo tanto a abandonarse paulatinamente, aumentando las posibilidades para que sucedan actos delictivos (Bautista, 2018).

Jardines de San Manuel, una colonia en proceso de deterioro

La colonia Jardines de San Manuel tiene sus orígenes entre la década de los años 50 y 60, en lo que en ese entonces eran los límites en el sur oriente de la ciudad de Puebla, México (figura 1). Su traza urbana está bien definida, es predominantemente ortogonal y con un orden claro entre sus vialidades, así como manzanas bien delimitadas con una medida promedio de 13 480 m². El nombre de jardines se debe a que cuenta con 50 espacios públicos —parques jardín— de entre 1400 m² y 1600 m² cada uno. En su momento, la zona fue habitada mayoritariamente por familias jóvenes. Fueron ellos quienes desarrollaron una fuerte vinculación entre las mismas familias. Los parques jardín jugaron un papel fundamental para la socialización. Los siguientes comentarios dan cuenta de ello: “los niños se la pasaban todo el día jugando en el parque o andando en bicicletas” (comunicación personal con J. C. Montes Pesquera, 25 septiembre de 2019), “de adolescentes salíamos a platicar al parque, a caminar o a llevar a los más pequeños de la casa a jugar” (comunicación personal con J. C. Montes Pesquera, 8 junio de 2021).

En la actualidad, las dinámicas en la colonia han cambiado. Hay 12 812 habitantes de los cuales el 20 % tiene una edad que oscila entre los 50 a los 59 años y el 11 % son mayores de 60, mientras que la población en edad escolar de 14 a 29 años es de 22 % (Inegi, 2016). Esto significa que hay un envejecimiento de la colonia y aunque en las calles predomina la población estudiantil debido a la presencia de 43 instituciones educativas, incluido el campus de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla dentro de la colonia (Inegi, 2016), esta utiliza los espacios públicos como lugares de paso.

Figura 1. Ubicación de la colonia Jardines de San Manuel



Fuente. Elaboración propia.

El uso de suelo es mixto, predominan las viviendas unifamiliares y se observa la construcción reciente de algunos complejos de departamentos. Se han desarrollado comercios de barrio y pequeñas plazas comerciales, servicios variados y las anteriormente mencionadas instituciones educativas que van desde maternal hasta la universidad.

A pesar de contar con un gran número de espacios públicos (parques/jardín), estos casi no son utilizados por los habitantes de la colonia⁴, de manera que actualmente el 78 % de los espacios se encuentran en estado de deterioro y abandono. La principal causa es el poco mantenimiento, y en algunos casos que no están habilitados para realizar actividades específicas que demandan los vecinos como las deportivas,

de esparcimiento, culturales, etc. convirtiéndolos en espacios meramente de tránsito. De acuerdo con los estudios de Robles (2021), el 100 % de los habitantes encuestados consideran los parques como espacios de gran importancia en la colonia, el 74 % piensa que están deteriorados (descuidados o abandonados) y comentan que no los usan porque se sienten inseguros (de ser asaltados) y por las malas condiciones de estos. Otros anhelan volver a ellos como lo observamos en el siguiente comentario "los considero importantes y quisiera poder disfrutarlos [a los espacios públicos], poder estar tranquila en ellos, relajarme y contemplar la vegetación" (comunicación personal con J. C. Montes Pesquera, 24 de junio de 2021).

4 En su mayoría, quienes los usan lo hacen para salir a pasear a sus mascotas.

Como parte del acercamiento que se tuvo con los vecinos se realizaron recorridos de campo que culminaron en la elaboración de propuestas por parte de ellos para definir lo que querían hacer con sus espacios públicos. Entre las más destacadas están: destinar áreas específicas para mascotas (con mobiliario especializado), la creación de una ciclopista que conectara algunos parques, el rediseño de las vialidades para la priorización del peatón e implementar espacios deportivos de bajo costo, por ejemplo, uno de los vecinos comentó que bastaba con ubicar “unos postes para poder amarrar una red de voleibol, ya no como algo de alto rendimiento, pero sí para poder pasar el rato y convivir entre vecinos los fines de semana” (comunicación personal con J. C. Montes Pesquera, 29 de septiembre 2019).

Cabe mencionar que entre 2018 y 2019, se intervino un tramo de la calle 18 sur como parte de las obras de mejoramiento por parte del ayuntamiento, sin embargo, en general los

vecinos no fueron avisados y mucho menos consultados para la realización de estas obras.

Los jardines de San Manuel en condiciones propicias para delinquir

En los espacios públicos de la colonia podemos encontrar las siguientes condiciones que han derivado en su deterioro y que han contribuido a generar condiciones propicias para delinquir:

Malas condiciones para la accesibilidad y movilidad. En el caso de las banquetas, estas presentan daños considerables, principalmente los tramos que deberían permitir el acceso a los parques de la colonia. También en estas se presentan obstáculos de circulación, rampas para autos con pendientes exageradas, desniveles, escalonamientos, etc. Si consideramos que un porcentaje elevado de la población es de adultos mayores podemos notar que esta problemática resulta una limitante importante para acceder a los espacios públicos (figura 2).

Figura 2. Malas condiciones de accesibilidad



Fuente. Fotografía de Juan Carlos Montes Pesquera (2019).

Escaso mantenimiento en áreas verdes. Los parques de la colonia reciben mantenimiento cada 6 u 8 meses por parte de la administración municipal. Cabe aclarar que no se hace en el mismo periodo de tiempo a los 50 parques/jardines, y aunque todos en algún momento reciben mantenimiento, en ocasiones estos deben ser reportados por los vecinos para que sean atendidos, es decir, no están programados de manera

sistemática. Esto provoca dificultades para desplazarse por ellos, principalmente en temporada de lluvias, y dificulta la visibilidad en los mismos, debido al crecimiento de la vegetación (figura 3). Según testimonios de vecinos de la zona, esto es aprovechado por delincuentes que utilizan dichos espacios para realizar actividades ilícitas o a su vez funciona como escondite para quienes ya delinquieron.

Figura 3. Escaso mantenimiento en áreas verdes



Fuente. Fotografía de Juan Carlos Montes Pesquera (2019).

Las malas condiciones de la infraestructura y servicios. Esto provoca que los espacios públicos, específicamente parques y jardines, dejen de ser atractivos para los usuarios. En consecuencia, los espacios se vuelven oscuros en las noches y en ocasiones toman la función de tiraderos de basura (figura 4). Destaca el siguiente

comentario de uno de los vecinos, “yo he pedido a las personas que se encargan de recoger la basura que se lleven lo que algunos vienen a dejar tirado ahí, pero no lo hacen o dejan una parte” (comunicación personal con J. C. Montes Pesquera, 22 de septiembre de 2019).

Figura 4. Escaso mantenimiento y falta de servicios como recolección de basura



Fuente. Fotografía de Juan Carlos Montes Pesquera (2019).

Al presentar estas condiciones, se hacen notorias algunas razones fundamentales de su abandono paulatino y nos recuerda la siguiente afirmación de Jacobs (2020, p. 120) “la gente no usa espacios abiertos urbanos simplemente

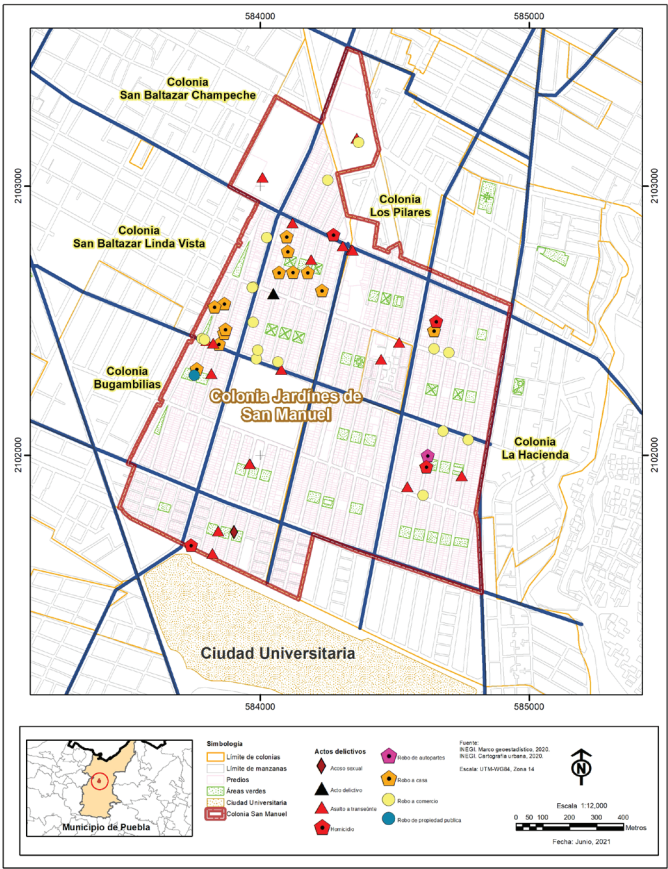
porque estén cerca de sus viviendas”. No importa que tan cerca estén los espacios públicos de los usuarios, si sus condiciones no son adecuadas y estos no son atractivos para los mismos, terminarán siendo espacios perdidos. Si bien

tomamos en cuenta la idea de que “una calle muy frecuentada tiene posibilidades de ser una calle segura. Una calle poco concurrida es probablemente una calle insegura” (Jacobs, 2020, p. 61). Esto también aplica al resto de los espacios públicos. Un espacio público que no resulta atractivo para el usuario puede convertirse en un espacio inseguro debido a la falta de vida pública en él, lo que se traduce en la carencia de la vigilancia que ejercen los mismos usuarios con el simple hecho de estar ahí.

En la investigación, observamos que los actos delictivos más frecuentes se encuentran principalmente al interior de la colonia, donde

hay menos actividad y menos movilidad (figura 5). En estos lugares, los delitos que más se cometieron entre el 2016 y 2019 de acuerdo con información de los vecinos fueron: el asalto a transeúnte, robo a casa habitación, robo a comercio y robo de autopartes. Esto confirma la aseveración que hace Aguirre-Ramírez (2012, p. 17) cuando dice que “en una ciudad con manifestaciones de violencia urbana, la sensación de temor y de inseguridad son tal vez los elementos que más cohiben a la población de salir a la calle y, a la vez, hacer una utilización consciente, continua y responsable de los espacios públicos”.

Figura 5. Delitos cometidos en Jardines de San Manuel



Fuente. Elaboración propia.

La endeble organización vecinal

En la colonia Jardines de San Manuel, existe la organización vecinal registrada oficialmente ante el municipio de Puebla como Mesa Directiva. Al mismo tiempo se cuenta con diversos grupos organizados, independientes de la Mesa Directiva, al interior de la colonia que se reúnen por calle para tratar problemas específicos de su sector.

La Mesa Directiva

Tuvo sus inicios en el año 2019. Está conformada por 5 miembros titulares y 5 suplentes, con los cargos de presidente, secretario, tesorero y dos vocales. Trabajan juntamente con grupos pequeños de habitantes de la colonia (esto debido a la falta de un medio de comunicación oficial con el resto de los habitantes de la colonia y al desinterés o desconfianza por parte de algunos vecinos). Se han enfocado en elaborar un plan de trabajo para la colonia, así como atender inquietudes de algunos vecinos.

A finales de 2019, se renovó la Mesa Directiva, casi al mismo tiempo en que inició la pandemia por SARS-COV-2, situación que ha dificultado su actividad. No obstante, han buscado tener una estructura descentralizada que facilite la comunicación, articulación y desarrollo de acciones, así como despertar el interés de participación por parte de los vecinos. La idea es conformar células autogestoras divididas por zona (18 en total) y a su vez estas se dividirán por calle.

Lamentablemente, hasta la fecha solo se cumplió con la consolidación de 2 de los 18 grupos autogestores debido a las ya mencionadas complicaciones de la pandemia y las condiciones de aislamiento que generó. A pesar de esto, se consolidó un plan de 27 propuestas para la gestión que se pueden clasificar en tres ámbitos:

Mejoramiento urbano: incluye el mantenimiento de calles interiores, señalética nueva, así como la recuperación de la señalética histórica; la reparación de banquetas, pintura para guarniciones y la adecuación del equipamiento urbano

para generar áreas de convivencia (instalación de botes de basura, acondicionamiento y mantenimiento de canchas, mantenimiento de áreas verdes, revisión de luminarias, asignación de vocación o función específica para los parques y la construcción de un centro de desarrollo comunitario).

Gestión y regulación: regulación de elementos irregulares dentro de la colonia (topes, rejas que corten vialidades y de delimitadores de los parques), de estacionamientos⁵, de actividades comerciales en vía pública, de bares, de uso de suelo (se propone la elaboración de un plan parcial). También incluyen normalización y mantenimiento a placas, consolidación de vectores de proximidad, auditoría ciudadana a los servicios de agua, así como la implementación de una cultura de reciclaje.

Seguridad y protección civil: consiste en la instauración de programas vecinales de reacción ante el delito, junto con la implementación de alarmas y cámaras de seguridad y la generación de caminos seguros; la instalación de medios auxiliares de vigilancia en calles interiores de Jardines de San Manuel y la generación de comités para la participación en cuestiones de protección civil.

Además, la Mesa Directiva plantea intervenciones al espacio público por medio del urbanismo táctico. Dicho plan tiene siete ejes principales, los cuales son:

1. Mejoramiento de movilidad entre parques.
2. Intervenciones artísticas en paredes de calles y jardines.
3. Implementación de estructuras desmontables que funcionen como escenarios para presentaciones artísticas.
4. Impulso al comercio local mediante mercados orgánicos (en los parques).
5. Implementación de vías recreativas.
6. Programas de activación física.
7. Creación de un centro de desarrollo comunitario.

5 En escuelas, comercios, edificios públicos, restaurantes, etc.

Se observa que las propuestas se presentan como una lluvia de ideas con el afán de ponerlas a discusión. Hasta el momento han sido presentadas y analizadas por un grupo reducido de habitantes de la colonia. Esto se debe, en gran medida, a que existe un desinterés generalizado de participación, ya que enfocan su participación casi de manera exclusiva a cuestiones de seguridad pues son las que consideran que más les afectan; minimizando la importante relación que guardan las condiciones del espacio público con la inseguridad. Como comenta uno de los miembros de la Mesa Directiva, “[los vecinos] se organizan por miedo [refiriéndose a las condiciones de inseguridad por la delincuencia] y no necesariamente con una intención de ejercer o construir ciudadanía” (comunicación personal con J. C. Montes Pesquera, 23 septiembre de 2020).

Aunado a lo anterior, el representante de la Mesa Directiva ha demostrado un fuerte interés por articularse con el sector público, particularmente al Instituto Municipal de Planeación (Implan) y con la Facultad de Arquitectura de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (FA-BUAP). A pesar de que hay apertura por parte del Implan, su compromiso para la colaboración se ha limitado a facilitar la información para que la FA-BUAP pueda realizar trabajos técnicos. Por su parte la presencia de la FA-BUAP ha generado una situación de confianza por parte de los habitantes al tener la seguridad del apoyo técnico y también porque consideran que es un vínculo confiable con las autoridades. Desafortunadamente, a pesar del interés de colaborar con los habitantes y el Implan, ante los factores condicionantes de la pandemia, los diagnósticos urbanos avanzan lentamente. Esta situación ha disminuido el interés del trabajo colaborativo de algunos miembros de la Mesa Directiva.

El problema no se queda solo con la apatía ante la participación, sino que también hace notoria la falta de comunicación entre los habitantes de la colonia ya que muchos desconocen la existencia de una mesa directiva. Ante esta situación han surgido grupos autogestores, completamente independientes de la Mesa Directiva.

Grupos independientes

La desarticulación entre la Mesa Directiva de la colonia con la mayoría de los vecinos dio paso a la formación de grupos vecinales más reducidos, los de zona, que abarcan áreas específicas y los cuales están organizados por calle. Ambos son independientes de la estructura general que plantea la Mesa Directiva. Cabe señalar que estos grupos llegan a ser atemporales o esporádicos y permanecen mientras solucionan o mitigan alguna problemática.

Ejemplo de estos grupos son el grupo *Alerta San Manuel* y el de calle, *SOS Vecinos Yaqui SM-SF*. Por lo general, solo trabajan en torno a la problemática de inseguridad que les causa temor de salir a la calle. Para ello, han establecido sus propias estrategias de acción, como la instalación de redes de alarmas con controles remotos, el modo de reacción ante las mismas y las recomendaciones habituales: no salir muy tarde a la calle y hacerlo preferentemente acompañados, etc., dejando de lado otros aspectos como el mantenimiento y mejoramiento. El principal canal de comunicación que utilizan es mediante grupos de WhatsApp.

Los grupos no cuentan con una estructura organizacional definida, no tienen un liderazgo, tampoco cuentan con comitivas encargadas de asuntos específicos y la organización es esporádica sin reglas bien establecidas. Lo único que se controla son los tipos de publicaciones permitidas en el grupo, las maneras de responder o los requisitos para ingresar al grupo.

El grupo de *SOS Vecinos Yaqui SM-SF* desarrolla estrategias cortoplacistas; su comunicación es principalmente interna, sin tenerla con otros grupos o con el sector público, la mayoría de sus miembros tienen una participación pasiva, principalmente cuando es presencial (figura 6). Su participación se limita a comunicar, vía WhatsApp, reportes de accidentes y delitos en proceso o cometidos en la zona, reporte de situaciones sospechosas para los integrantes de dichos grupos, compartir información relevante, aportar ideas y opiniones sobre temas que competen a la colonia, entre lo más destacado.

Figura 6. Reunión de vecinos del grupo SOS Vecinos Yaqui SM-SF



Fuente. Fotografía de Juan Carlos Montes Pesquera (2019).

Conclusiones

El estudio en la colonia Jardines de San Manuel confirma que el espacio público es valorado por las personas como lugar de encuentro y de cohesión social a pesar de situaciones de contexto que limitan y a veces anulan su uso continuo, particularmente la delincuencia. Se encontró que en las calles de mayor uso del espacio público la posibilidad de ser víctima de un delito es menor, es decir, los ojos del transeúnte son un factor inhibitorio de la inseguridad.

En colonias en proceso de envejecimiento como San Manuel, el espacio público influye fuertemente en transmitir la identidad de generación en generación y subyace en los habitantes herederos de este espacio quienes tratan de revivirlo a través de su uso esporádico.

Por su parte, la acción gubernamental para mantener vivo el espacio público se realiza mediante operaciones específicas pero suele ser mínima y cuestionable. El sector público simplemente “cumple” con acciones esporádicas de mantenimiento aunque su discurso favorece el mejoramiento de los espacios públicos. Es decir, la acción gubernamental sigue enfocándose más en sus acciones discursivas que operativas. Esta situación debilita la posibilidad de mejorar y recuperar el espacio público así como de establecer vínculos sólidos entre el sector público con el social.

Las condiciones de contorno referidas a la pandemia SARS-cov-2 han influido fuertemente en el miedo para permanecer en los espacios públicos por largo tiempo, contribuyendo a la agudización de su deterioro y abandono, y

a construir un escenario favorable para cometer actos ilícitos. Esto, podríamos decir, es una construcción social negativa del espacio público que puede conducirlo, en algunos casos, a su abandono total.

A pesar de lo anterior, se encuentran acciones de resistencia por parte de los vecinos, a través de la organización vecinal, quienes intentan recuperar sus espacios públicos, para volver a vivirlos y volver a ser parte cotidiana de ellos. Los elementos coyunturales de delincuencia y pandemia han sido detonadores de la organización espontánea por calles, al margen de la organización formal (la Mesa Directiva).

Destaca la urgente necesidad de cohesionar acciones entre la organización formal con los grupos organizados por calle ya que se encontraron profundas debilidades de comunicación y desarticulación entre ellos, y al mismo tiempo se identificaron propuestas comunes que podrían impulsarse de manera coordinada.

La presencia universitaria resulta un aliado de confianza y de largo plazo con los habitantes, sin olvidar que contribuye no solo técnicamente, sino también como orientador y concientizador sobre la importancia del sujeto como parte del espacio y sus procesos, tanto de deterioro como de recuperación. En contraparte, aunque se vislumbra un interés por parte del sector público este es superfluo y acotado.

El espacio público puede mutar en función de cómo los habitantes lo construyen o deconstruyen, a través de los diferentes usos que le dan pero también a partir de la acción pública (o no) que se da en ellos y de las diferentes situaciones coyunturales de contexto. Para ello, la organización vecinal se manifiesta como un motor base necesario que, en colaboración con las autoridades e instituciones educativas, puede generar estrategias para su recuperación y reactivación.

Finalmente, a partir de esta investigación, se identificaron vacíos de información sobre estudios en Puebla que analicen la inversión y financiamiento en el espacio público, así como las estrategias y medios de comunicación digitales para la integración de grupos

organizacionales desarticulados a escala barrial. Realizar estudios en estos sentidos ayudaría a seguir avanzando en el conocimiento de los procesos sobre cómo mejorar las condiciones del espacio público, principalmente en la pequeña escala.

Referencias

- Aguirre-Ramírez, E. (2012). Espacio público y violencia urbana. La situación de Ciudad Juárez frente a la violencia globalizada. *Espacios contestatarios. Memoria 5° Congreso Internacional de Sociología*. https://www.researchgate.net/publication/305346142_Espacio_publico_y_violencia_urbana_La_situacion_de_Ciudad_Juarez_frente_a_la_violencia_globalizada
- Banerjee, T. (2001). The future of public space: beyond invented streets and reinvented places. *Journal of the American Planning Association*, 67, 9-24. <https://doi.org/10.1080/01944360108976352>
- Bautista Ramírez, J. M. (2018). La organización social y gubernamental para recuperar el espacio público: una medida contra la delincuencia. El caso del fraccionamiento Los Héroes Puebla. (Tesis doctoral, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla). <https://repositorioinstitucional.buap.mx/handle/20.500.12371/7708>
- Bautista Ramírez, J. M., Flores Lucero, M. L. y Guevara Romero, L. (2018). Recuperación del espacio público para la reducción de la percepción de inseguridad: el caso del fraccionamiento Los Héroes en Puebla, México. *Revista de Urbanismo*, (39), 1-17. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2018.50489>
- De los Santos, E. (19 de agosto de 2018). Responsabilidad ciudadana con el espacio público. Parques Alegres I.A.P. [Entrada de blog]. <https://parquesalegres.org/biblioteca/blog/responsabilidad-ciudadana-espacio-publico/>

- Duhau, E. y Giglia, Á. (2004). Espacio público y nuevas centralidades: dimensión local y urbanidad en las colonias populares de la Ciudad de México. *Papeles de población*, 10(41), 167-194.
- Fiscalía General del Estado. (2021). Incidencia delictiva del fuero común Puebla: enero 2021-mayo 2021. (Base de datos). <https://fiscalia.puebla.gob.mx/index.php/informacion-socialmente-util/incidencia-delictiva-por-municipio>
- Gehl, J. (2014). *Ciudades para la gente*. Infinito.
- González, P. A. (2015). Ciudadanía ante el espacio público. La difícil y necesaria relación para fortalecer a las instituciones. *CONfines*, Enero-Mayo (21), 87-106. https://confines.mty.itesm.mx/articulos21/a4_ciudadania.pdf
- H. Ayuntamiento de Puebla. (2018). *Plan Municipal de Desarrollo*. https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/transparencia_file/implan/77.fracc01/77.01.implan.plan.mpal.desarrollo.18.21.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2016). *Mapa de la colonia Jardines de San Manuel, Puebla, Pue.* Mapa interactivo Gaia. (Base de datos). <http://gaia.inegi.org.mx/mdm6/?v=bGF0OjE5LjAxMTY5LGxvbjotOTguMjAyMTksejoxMixsOmMxMTFzZXJ2aWNpb3N-8dGMxMTFzZXJ2aWNpb3M=>
- Inegi. (2019). *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas*. DENU. (Base de datos). <https://www.inegi.org.mx/datos/>
- Jacobs, J. (2020). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Capitán Swing Libros.
- Lefebvre, H. (1973). *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península.
- Lefebvre, H. (1976). *Espacio y política*. Ediciones Península.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swing Libros.
- Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas. (13 de enero de 2016). *Diario Oficial de la Federación*: 13-01-2016. http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_mex_ane_6.pdf
- Martínez, C. (2013, abril 22). 12 criterios para determinar un buen espacio público. [Entrada de blog]. <https://www.plataformaurbana.cl/archive/2013/04/22/12-criterios-para-determinar-un-buen-espacio-publico/>
- Ramírez Kuri, P. (2015). Espacio público, ¿espacio de todos? Reflexiones desde la ciudad de México. *Revista Mexicana de Sociología*, 77(1), 7-36. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032015000100001&script=sci_abstract
- Robles Rosado, M. (2021). Habitabilidad urbana en los parques y jardines del sector norponiente de la colonia Jardines de San Manuel en la ciudad de Puebla. En *Curso - Taller Procesos participativos en la construcción del espacio público, 2021*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). (2019). *Datos abiertos de incidencia delictiva*. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). (5 de enero de 2020). Programa de Mejoramiento Urbano 2019. [Archivo de video]. https://www.youtube.com/watch?v=Eo-aKokNkrq&feature=emb_logo
- Segovia, O. y Oviedo, E. (2000). Espacios públicos en la ciudad y el barrio. En O. Segovia y G. Dascal (eds.), *Espacio público, participación y ciudadanía* (pp. 51-69). Ediciones SUR.



Gobernanza y desarrollo metropolitano en México: el caso de Toluca

Pedro Daniel Guzmán Gil. Doctor en Urbanismo de la Universidad Autónoma del Estado de México. Docente de la licenciatura en Administración y Promoción de la Obra Urbana de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la misma institución. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8115-3671> Correo electrónico: dani12385@hotmail.com

Juan Roberto Calderón Maya. Doctor en Urbanismo de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6584-8868> Correo electrónico: jrcalderonm@uaemex.mx

Recibido: 8 de septiembre de 2021

Aprobado: 5 de diciembre de 2021

Publicado: 4 de abril de 2022

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: los autores han declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

En México, la gobernanza de las metrópolis se ha dirigido a promover procesos de reforma y cambio institucional, donde los diferentes sectores de la sociedad buscan relacionarse con el propósito de controlar y regular el funcionamiento del entorno urbano, a fin de obtener una responsabilidad común que resuelva problemas con métodos de coordinación intergubernamental. El objetivo de este artículo es analizar los componentes de gobernanza metropolitana que existen en México, destacando sus características principales y la forma en que operan, para identificar sus alcances en el marco del desarrollo de propuestas que mejoren la estructura de colaboración existente. El caso de estudio es la Zona Metropolitana de Toluca, considerada una de las ciudades más representativas en la implementación de estrategias de gobernanza. Para el análisis, se considera la revisión de las características de conformación de la metrópoli y una exploración de su problemática urbana; estableciendo las particularidades de la gobernanza metropolitana desarrolladas. Se concluye que existe una desarticulación entre los componentes revisados; desde lo jurídico no se esclarece el ámbito de actuación de los procesos de coordinación; con respecto al marco organizacional, se perciben estructuras débiles con poca injerencia en la toma de decisiones y el entendimiento de un proceso de construcción del desarrollo metropolitano; e instrumentos de financiamiento y planeación, con insuficiente articulación de estrategias dirigidas a resolver las dificultades de la metrópoli.

Palabras clave: capacidades institucionales, coordinación metropolitana, desarrollo urbano, gobernanza metropolitana, metropolización.

Governance and Metropolitan Development in Mexico: the Case of Toluca

Abstract

In Mexico, the governance of the metropolises has been aimed at promoting reforms and institutional change where the different sectors of society interact to control and regulate the functioning of the urban environment in order to obtain a shared responsibility that solves problems with intergovernmental coordination methods. This article aims to analyze the components of metropolitan governance in Mexico by highlighting their main characteristics and how they operate. We identify their scope in developing proposals that improve the existing collaboration structure. The case study covers the Metropolitan Area of Toluca, considered one of the most representative cities in implementing governance strategies. For the analysis, reviewing the characteristics of the metropolis and exploring its urban problems are considered by establishing the peculiarities of metropolitan governance developed. It is concluded that there is a disarticulation between the revised components. From the legal standpoint, the scope of action of the coordination processes is not clarified. Regarding the organizational framework, weak structures are perceived with little interference in decision-making and understanding of the construction process of metropolitan development, financing, and planning instruments. They also display an insufficient articulation of strategies to solve the metropolis's difficulties.

Keywords: Institutional capacities, metropolitan coordination, urban development, metropolitan governance, metropolization.

Governança e desenvolvimento metropolitano no México: o caso de Toluca

Resumo

No México, a governança das metrópoles vem sendo direcionada a promover processos de reforma e mudança institucional, em que os diferentes setores da sociedade buscam se relacionar com o objetivo de controlar e regularizar o funcionamento do ambiente urbano, para obter uma responsabilidade comum que resolva problemas com métodos de coordenação intergovernamental. O objetivo deste artigo é analisar os componentes de governança metropolitana que existem no México, com destaque para suas características principais e a forma em que operam, a fim de identificar seu escopo no âmbito do desenvolvimento de propostas que melhorem a estrutura de colaboração existente. O caso de estudo da Região Metropolitana de Toluca, considerada uma das cidades mais representativas na implementação de estratégias de governança. Para a análise, foi considerada a revisão das características de formação da metrópole e uma exploração de sua problemática urbana, a partir do estabelecimento das particularidades que foram desenvolvidas. Conclui-se que existe uma desarticulação entre os componentes revisados; a partir do jurídico, não é esclarecida a esfera de atuação dos processos de coordenação; a respeito do contexto organizacional, são percebidas estruturas fracas com pouca ingerência na tomada de decisões e no entendimento de um processo de construção do desenvolvimento metropolitano; instrumentos de financiamento e planejamento com insuficiente articulação de estratégias voltadas a resolver as dificuldades da metrópole.

Palavras-chave: Capacidades institucionais, coordenação metropolitana, desenvolvimento urbano, governança metropolitana, metropolização.

Introducción

En la actualidad, la gestión y gobernanza de las metrópolis se ha vuelto un tema estratégico para los países, no solo porque con estas se logran promover diversas actividades para satisfacer las necesidades de las personas; sino porque contribuye a mejorar la calidad y el estilo de vida de la población mediante la asignación de todo tipo de recursos administrativos; con la toma y ejecución de decisiones trascendentales para el desarrollo armónico de la ciudad; con la defensa de políticas públicas y programas necesarios para llevar a cabo la organización de la vida social; y a través de la obtención de la legitimidad política que se necesita para articular diversos intereses (Porrás, 2016; Guzmán y Becerril, 2018).

En el contexto del fenómeno metropolitano en México, las pretensiones del sistema de gestión y gobernanza para estos entornos se dirigen a buscar altos estándares de coordinación intergubernamental, incentivando la colaboración de los gobiernos, los grupos organizados y los residentes de la metrópoli, que se asocian con el propósito de regular su comportamiento y el funcionamiento para el área en su conjunto (Girardo, 2020; Ramírez, 2012).

De esta forma, la gobernanza de las metrópolis implica generar una institucionalidad que se base en la responsabilidad común, y que resuelva problemas con un método de cooperación. En consecuencia, se vuelve estratégico el grado de desarrollo institucional para lograr controlar o regir los elementos organizacionales de los gobiernos que participan en esta y determina la división y especialización de los trabajos realizados para alcanzar objetivos e integrar características tangibles que promuevan el desarrollo.

Implementar este tipo de propuestas no es una tarea fácil y supone un reto para los gobiernos que interactúan en la gestión de las metrópolis, ya que se requiere considerar la dinámica y heterogeneidad estructural que conservan las zonas metropolitanas para orientar nuevas estrategias de gobierno; es decir, se configura un

nuevo paradigma gubernamental, en donde se trata de transformar las viejas estructuras organizacionales en una nueva forma de administración, donde las instituciones convencionales se vean replanteadas de acuerdo con las relaciones entre el Estado, la sociedad y los privados (Guzmán, 2019).

En el presente artículo, se realiza una reflexión de los componentes de gobernanza que existen en los espacios metropolitanos, identificando sus características principales y la forma en la que operan. Esto tiene el propósito de reconocer sus alcances y limitaciones en el marco del desarrollo institucional de los agentes gubernamentales que inciden en la gestión de la metrópoli, lo cual contribuye al desarrollo de propuestas y arreglos gubernamentales que permitan establecer una mejor estructura administrativa y de gestión.

El caso que se retoma es el de la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), la cual además de ser considerada una de las metrópolis más pobladas del país, ocupando el quinto lugar a nivel nacional, ha propuesto desde su estructura institucional la aplicación de diversos mecanismos de gobernanza que promueven una coordinación a nivel metropolitano con mayor grado de integración y complementariedad.

Para realizar el análisis de la gobernanza metropolitana, el trabajo considera una propuesta metodológica basada en dos aspectos principales. En primer lugar, señala la importancia que tiene la reflexión de la gobernanza en el ámbito de gestión de las zonas metropolitanas, destacando las cualidades que se conservan en aspectos relacionados con el tratamiento de la aglomeración de personas; la identificación de diversas problemáticas urbanas que afectan a los conjuntos metropolitanos y el estado actual de los componentes de gobernanza metropolitana que existen en el país y que se describen en el marco de sus propiedades jurídicas, organizacionales e instrumentales (planeación y financiamiento).

Para lograr tal cometido, es necesario documentar la respuesta de coordinación metropolitana ante las condiciones de metropolización

existentes a nivel nacional, mostrando y reflexionando las características principales que conducen hacia este tipo de procesos. En el segundo término, se reconocen las características de conformación de la ZMT, así como su problemática urbana, con lo cual se destacan aspectos relacionados con el ordenamiento territorial, las dificultades para la movilidad y accesibilidad de las personas y las deficiencias en la provisión de servicios e infraestructuras. Asimismo, se establecen los rasgos principales de la gobernanza metropolitana en la ciudad, enfatizando en sus elementos estructurales, alcances y limitaciones. Para ello, se realiza una revisión de dos escalas territoriales de aplicación, el entorno estatal y el municipal, revisando la aplicación de componentes jurídicos, como reglamentaciones generales (la constitución estatal y códigos administrativos), y el contenido de los bandos municipales. También se revisan las facultades y atribuciones que conservan los organismos que intervienen en los procesos de coordinación metropolitana y se reflexiona acerca de los atributos de los sistemas de planeación y financiamiento para el desarrollo de estrategias a esta escala.

La gobernanza en el marco del desarrollo metropolitano en México

El incremento de aglomeración de la población en espacios urbanos y la diversidad de actividades económicas, culturales y sociales que se desarrollan al interior de estos ha generado que las ciudades adquieran características complejas. Cada vez se vuelve más común percibir centros urbanos que se expanden y crecen, agrupando a otros de menor tamaño y ocupando con ello diversas demarcaciones. La relación entre centros urbanos y sus zonas periféricas es

una realidad que ha dado lugar a la conformación de metrópolis (Guzmán y Becerril, 2019).

Las ciudades metropolitanas son lugares que, por su crecimiento y expansión territorial, se convierten en zonas que rebasan los límites político-administrativos de las demarcaciones que la contienen (Cuervo, 2002; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [Sedatu], 2020; Guzmán y Becerril, 2018). Se caracterizan por configurar un núcleo urbano central que mantiene una inercia funcional e intensidad de usos industriales, comerciales y de servicios; además de que reciben viajes provenientes de territorios periféricos que dependen de manera funcional del nodo central (Rincón, 2012; Guzmán y Becerril, 2019).

En México, el fenómeno de la metropolización mantiene una particular relevancia, ya que en este tipo de ciudades se concentra cerca del 63 % de la población nacional, con más de 75 millones de habitantes, distribuidos en 74 zonas metropolitanas (Sedatu, 2020; Guzmán y Becerril, 2019). Esto da cuenta de un país con una aptitud metropolitana importante, que dispone de más de la mitad de su población residiendo en estas áreas y con una tendencia a aumentar estas cifras.

Con la propensión de la población mexicana a residir y realizar todo tipo de actividades en estos espacios, también se ha identificado un estado de crisis que afecta a los habitantes de estas áreas, ya que se percibe un aumento de las condiciones de pobreza, desigualdad, segregación, insustentabilidad, baja productividad, y el incremento de las problemáticas urbanas (Arias, 2017)¹.

Las dificultades señaladas se presentan de esta forma porque en el país no se cuenta con una estructura gubernamental suficiente que se dedique a la gestión, gobernanza y planeación de metrópolis, y que integre las capacidades administrativas y técnico-operativas que den solución a las complicaciones que en ellas

1 Los problemas urbanos más recurrentes son: la inadecuada disposición de residuos sólidos, ineficiencia de los sistemas de transporte público, limitada cobertura de seguridad pública, expansión descontrolada de suelo urbano, ausencia de equipamientos e infraestructura y problemas ambientales (Guzmán, 2019).

acontecen (Garrocho, 2013; Guzmán, 2019; Guzmán y Becerril, 2019).

La integración de un sistema institucional que se dedique a la gestión de espacios metropolitanos es un factor estratégico que debe ser considerado para mejorar las condiciones de desarrollo de las personas. A través de estos componentes se posibilitaría el control y asignación de todo tipo de recursos (principalmente administrativos), se permitiría tomar decisiones que tienen que ver con la convivencia ciudadana, serían el medio a través del cual se ejercerían las tareas del gobierno y se permitiría mantener ciertos niveles de legitimidad política (Cadena, 2004; Ziccardi, 2017).

Si se revisa el ámbito de la gestión y gobernanza metropolitana en México, se observa que la implementación de estrategias desde las estructuras gubernamentales para abordar dicha dimensión no se ha desarrollado íntegramente. Esto se evidencia en el reducido porcentaje de legislación que existe para facilitar la coordinación metropolitana, en la ausencia de organismos e instituciones que tienen injerencia en la toma de decisiones desde una perspectiva ejecutiva y en los insuficientes instrumentos que se han diseñado para promover el financiamiento y planeación de ciudades a esta escala, ya que estos todavía no muestran una forma adecuada de asumir el perfil de desarrollo metropolitano, por lo que se deja al margen de estrategias para el desarrollo municipal o bien estatal (Guzmán y Becerril, 2019).

Diversos autores coinciden en que uno de los principales esquemas para desarrollar mejores condiciones de bienestar y desarrollo en las metrópolis consiste en fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos, el sector privado y la sociedad, promoviendo una coordinación y asociación a través de lo que establece la gobernanza (Moreno, 2006; Iracheta, 2009; Pérez, 2013; Vélez, 2015; Venancio, 2016 y Guzmán, 2019).

La gobernanza metropolitana se ve como un proceso de reforma y cambio institucional. Este responde a los desafíos sociales para crear modelos dignos hacia la resolución de demandas y problemas comunes (Vélez, 2015). Esto significa que refiere a un nuevo paradigma gubernamental en donde se trata de transformar las estructuras institucionales tradicionales en nuevas formas de gobierno, en donde las pretensiones de un sistema de gestión se dirigen a buscar altos niveles de coordinación intergubernamental y que, a su vez, se enfoque en un proceso de asociación integral de los diversos sectores de la sociedad, promoviendo el control y regulación de su comportamiento y el funcionamiento o provisión de servicios para el área en su conjunto (Girardo, 2020; Ramírez, 2012). De esta forma, la gobernanza de las metrópolis implica generar una institucionalidad que se base en la responsabilidad común y que resuelva problemas con un método de cooperación.

Las capacidades institucionales a partir de la gobernanza metropolitana se construyen a partir de la combinación tanto de elementos políticos como técnico-administrativos. Con los políticos, se sustenta la apertura de canales que permiten una toma de decisiones mediante el establecimiento de reglas democráticas². Por su parte, con los técnico-administrativos, se crean nuevos sistemas institucionales que trascienden las reglas tradicionales de funcionamiento con el interés de resolver conflictos (Vélez, 2015).

De esta manera, se distingue que el perfil de gestión a través de la gobernanza metropolitana se concentra en al menos dos atributos relevantes: por una parte, los componentes que permiten la gestión y la forma en la que operan y se transforman en productos del gobierno; y por otra, el papel que tienen los actores y su influencia en los mecanismos de gestión y que realizan todo tipo de arreglos y negociaciones para llevar a cabo su labor. El presente trabajo privilegia el

2 De esta manera gobernar un área metropolitana implica conformar nuevas políticas, una nueva institucionalidad y una nueva gestión pública en diferentes niveles de acción territorial, que deben contar con la presencia y la concertación de los distintos actores con capacidad de impulsar estrategias en el territorio.

análisis del comportamiento de los componentes de gestión involucrados en las metrópolis (marco jurídico, marco organizacional e instrumentos de planeación y financiamiento), pues se identifica que, desde estos, se genera el punto de partida para promover un ambiente de cambio o reforma institucional y se determina el umbral de actuación de la gestión.

Un aspecto que destaca en cuanto al esquema de gestión y gobernanza metropolitana en México es que se ha materializado a partir de lo que se denomina intermunicipalidad, la cual hace referencia a una coordinación voluntaria, que tiene como principio básico la asociación entre municipios o ámbitos de gobierno para realizar una o varias actividades con base en un arreglo formal (Carrera, 2005; Vélez, 2015).

Para complementar las acciones de la coordinación intermunicipal orientadas a un esquema de gobernanza metropolitana, al interior de algunas metrópolis se han conformado estrategias que proponen hacer más eficientes los procesos de coordinación y se destacan aspectos como: la generación de estructuras organizacionales que ofrecen diversos servicios públicos y procesos de asociación metropolitana, las cuales conservan diversas jerarquías, partiendo desde la conformación de Consejos, Coordinaciones o Comisiones metropolitanas. Estas últimas se encargan de la asociación de algunos asuntos a esta escala hasta la incorporación de estructuras que evalúan y realizan procesos de planeación de las condiciones de desarrollo a través de Observatorios Urbanos e Institutos de Planeación (Guzmán, 2019; Guzmán y Becerril, 2019).

Entre los instrumentos de gestión que existen para complementar el ámbito de atención de la gestión y gobernanza de las metrópolis, se distingue la conformación del *fondo metropolitano* federal, el cual promueve el financiamiento de algunas acciones con lo cual incentiva la competitividad económica y las capacidades productivas, así como realizar proyectos

encaminados a generar una consolidación urbana (Iracheta e Iracheta, 2014; Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2018)³.

Aún con los elementos señalados en torno a los procesos de intermunicipalidad y coordinación metropolitana, todavía se considera que no existen los elementos suficientes para establecer un esquema de gobernanza con un grado elevado de composición y que reconozca las necesidades gubernamentales integrales de las metrópolis. Esto es consecuencia de que los procesos de coordinación se manejan de forma voluntaria, quedando como estrategias a las que los gobiernos o los actores involucrados no acceden de forma habitual.

Existen casos como el de la ZMT que reconocen avances considerados sobresalientes en la implementación de propuestas operativas para este ámbito. Para mencionar algunos elementos, se encuentran que: se distingue que ha tratado de implementar un enfoque el cual aborde en su conjunto a la metrópoli, destacando elementos desde lo jurídico, estrategias de planeación y marcos organizacionales. Si bien, todavía no muestran los resultados que se esperan de un entorno de gestión con una orientación hacia la gobernanza, se distingue una propuesta que tiene avances relevantes.

Alcances y limitaciones de los componentes de gobernanza metropolitana en Toluca

La ZMT se localiza en la región centro del país, ubicada al interior del Estado de México, conserva una estrecha relación con la capital mexicana (Ciudad de México) y con ciudades como Cuernavaca, Puebla-Tlaxcala, Pachuca, Cuautla, Tulancingo y Tula, mismas que conforman el fenómeno megalopolitano del centro del país.

En el contexto nacional, la ZMT representa la quinta concentración urbana más grande del país, con aproximadamente 2 537 000

3 En la actualidad, el Fondo Metropolitano ya no existe, pero se reconoce como un instrumento de financiamiento que aportaba elementos de gestión sobresalientes en el desarrollo de estrategias metropolitanas.

habitantes para el 2020 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2020). Está integrada por 22 entidades municipales que incluyen a la capital del Estado de México (Toluca)⁴. Se distingue por conservar una considerable diversidad de actividades comerciales, de servicios y político-administrativas; además de considerarse un centro de desarrollo regional para población local y estatal (Gaspar, 2009; Secretaría de Desarrollo Social [Sedesol] y Consejo Nacional de Población [Conapo], 2012; González, 2006; Guzmán y Becerril, 2019).

La configuración de Toluca como zona metropolitana se considera relativamente joven, pues se reconoce que fue en 1990 cuando se logró su proceso de consolidación, fecha en la cual incorporó siete municipios conurbados. A partir de esa década, se desarrolló un proceso acelerado de urbanización marcado por una gran dinámica en las actividades industriales y de producción, la incorporación de infraestructuras de comunicación, actividades comerciales y la conformación de nuevos espacios residenciales. Desde este contexto y de la ausencia de actividades de gestión para toda la metrópoli, se generan diversas condiciones conflictivas para el funcionamiento de la ciudad que todavía no son resueltas.

Entre las problemáticas urbanas de carácter metropolitano que se distinguen en su interior, destacan las relacionadas con el ordenamiento metropolitano, dificultades con la movilidad y accesibilidad de las personas y bienes, y deficiencias con la provisión de servicios e infraestructuras (Guzmán y Becerril, 2019).

Desde el aspecto del ordenamiento metropolitano, se observan deficiencias en la regulación y distribución de los usos y aprovechamientos de suelo, debido a que se aprecia que la metrópoli no ha conservado un crecimiento urbano homogéneo en los municipios que la contienen. Esto se refleja en el inadecuado acceso a los

servicios públicos y en la segregación socioespacial de la población.

Con respecto a las complicaciones de accesibilidad y movilidad, se identifican serias carencias en la estructura vial porque no se encuentra debidamente interconectada, dificultando la relación y comunicación de los municipios metropolitanos. Adicionalmente, se detectan conflictos con el transporte público, principalmente en lo que concierne a problemas con la calidad del servicio, el diseño del sistema de rutas y la gestión de este (Guzmán y Becerril, 2019).

Asimismo, existen dificultades con el suministro de servicios básicos porque la metrópoli no cumple con un estándar adecuado de cobertura, disponibilidad, dotación y distribución de estos, lo cual genera que algunos municipios (como Metepec, Toluca y San Mateo Atenco, ubicados en la parte sur de la metrópoli) obtengan un mayor porcentaje de satisfacción de sus necesidades en contraste con otros (como Almoloya de Juárez, Temoaya y Otzolotepec ubicados al norte), en donde se observan mayores niveles de rezago. A esto se suma, que son insuficientes los proyectos de infraestructura que se desarrollan para todo el conjunto metropolitano, existen diferencias relevantes en los procesos de inversión en las obras públicas que realiza cada uno de los municipios conurbados (Garrocho, 2013; Conapo, 2015).

Para atender dichas complicaciones, tanto el gobierno estatal como los municipales han conformado diversos componentes que les permiten incorporar estrategias innovadoras en su configuración estructural para tratar de mejorar la calidad de vida de la población. Aunque se observa que estas estrategias no han alcanzado los patrones deseados hasta el momento, se distingue que son parte de una forma diferente de asumir la gobernanza metropolitana con relación a las estrategias implementadas en el país, pues se observa que se trata de desarrollar

4 Los municipios que integran a la ZMT son los siguientes: Toluca, Xalatlaco, Xonacatlán, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Atizapán, Calimaya, Capulhuac, Atenco, Rayón, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, San Antonio la Isla, San Mateo, Temoaya, Tenango del Valle, Texcalyacac, Tlanguistenco y Zinacantepec.

una perspectiva integral para realizar procesos de coordinación más eficaces con repercusiones en lo jurídico, el marco organizacional y en los instrumentos de planeación y financiamiento (Guzmán y Becerril, 2019).

Desde el ámbito jurídico, en lo referente al Gobierno del Estado de México (GEM), se reconocen diversas reglamentaciones que establecen la posibilidad de llevar a cabo procesos de coordinación metropolitana. A través de la Constitución Política del Estado y del Código Administrativo (en su Libro V), se establece la oportunidad para que los municipios participen en la planeación integral de las zonas metropolitanas y la posibilidad de asociación de los ayuntamientos para la prestación de servicios públicos cuando así lo consideren conveniente (GEM, 2014; 2021)⁵.

Desde el punto de vista de la legislación estatal, el tema de la gestión y gobernanza metropolitana se aborda promoviendo la coordinación de instancias gubernamentales en materia de prestación de servicios y en la planificación, programación y ejecución de acciones que conservan una perspectiva metropolitana; apoyándose en la conformación de comisiones que facilitan la obtención de recursos administrativos para la ejecución de proyectos (Guzmán y Becerril, 2019).

Sin embargo, la legislación estatal deja ver que todavía no existe una obligatoriedad en el proceso, solo se delimita a la promoción, o bien al apoyo de algunas acciones que facilitan la asociación entre municipios, sin que exista una directriz trazada para implementar estrategias y proyectos; es decir, se trata de una estrategia que reconoce la importancia de realizar acciones de coordinación, pero deja a un criterio discrecional la colaboración de cada una de las entidades que pertenecen a la metrópoli, promoviendo una debilidad estructural relevante en este tipo de procesos.

Por su parte, en el ámbito municipal, el aspecto jurídico se evidencia desde la perspectiva

que asumen los bandos municipales de las 22 demarcaciones que contienen a la metrópoli. En estos, se observa que la mayoría de los municipios establecen que para que exista un mejor ejercicio de sus funciones se debe contemplar una visión metropolitana que les ayude a resolver problemas comunes. Esta perspectiva se asume distinguiendo la posibilidad de un proceso de coordinación entre municipios y entre los diferentes órdenes de gobierno; participación con organismos que promueven la gestión metropolitana y que proponen materias específicas para la generación de convenios, programas, planes y acciones gubernamentales; la colaboración en la formulación de sistemas de financiamiento; y el incentivo de la participación ciudadana en acciones gubernamentales de índole metropolitano.

La principal dificultad que se distingue con este planteamiento es que, igual que en el caso del gobierno estatal, estas actividades y procesos de colaboración solo se distinguen en el umbral de una posible coordinación para realizar las actividades, de modo que se dejan de lado la obligatoriedad de estos procesos para el desarrollo de la metrópoli y con ello pierde toda propiedad ejecutiva.

Un aspecto para destacar entre la mayor parte de los municipios (64 % de estos) es la posibilidad de auxiliarse de Comisiones, Consejos, Comités, Direcciones, Unidades de Apoyo y Organizaciones sociales representativas para el desempeño de funciones en materia metropolitana. En este tipo de propuestas destacan municipios como: Toluca, Metepec, Otzolotepec y Tenango de Valle.

Algunas demarcaciones (36 % de los municipios) prestan atención a apoyar mecanismos de coordinación y colaboración con autoridades federales y estatales, así como a la atención de la problemática común dentro de la ZMT. Entre ellos destacan: Toluca, Metepec y Zinacantan que también participan en los órganos de coordinación estatal, regional y metropolitana.

5 También se indica que, en la planeación y ejecución de acciones, el gobernador del Estado y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para la conformación de comisiones al interior de este, en las que concurren y participen con apego a las leyes a las que se refiera (GEM, 2021; Guzmán y Becerril, 2019).

Algo relevante a señalar es que existen municipios que no incluyen ningún aspecto relacionado con la gestión de la metrópoli. Tal es el caso de Almoloya de Juárez y Tianguistenco, los cuales dentro de sus bandos no mencionan ninguna posibilidad de realizar procesos de coordinación metropolitana o alguna acción vinculada a este tipo de procesos.

De acuerdo con lo referido, se observa que existe poca claridad para entender lo que requiere un sistema de gestión y gobernanza metropolitana por parte de los municipios. Aunque hay varias acciones que inducen a crear organismos, promover la coordinación intergubernamental, facilitar la planeación metropolitana, promover la suscripción de convenios o participar en los órganos de coordinación con la participación social, el número de municipios que considera estos atributos de manera integral es muy reducido.

En síntesis, se afirma que el fenómeno metropolitano está reconocido en algunos ordenamientos —sobre todo del ámbito estatal—, pero no existe claridad para establecer las atribuciones de carácter metropolitano. Solo se establece la posibilidad de asociación desde una perspectiva voluntarista y se reconocen algunas facultades que podrían regularse en el ámbito del desarrollo urbano y la planeación, sin que se logren establecer directrices claras para vincularse con otros componentes de gestión, sobre todo con los organismos creados para esta.

De acuerdo con el *marco organizacional*, desde la perspectiva del gobierno estatal, la mayor parte de las funciones y acciones que se realizan a nivel metropolitano las promueve la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Estado de México (Seduoem), quien tiene como objetivo dirigir todas aquellas actividades encaminadas a la planeación, coordinación e instrumentación del desarrollo urbano y vivienda, así como el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos en la entidad.

La Seduoem, por medio de la Dirección General de Proyectos y Coordinación Metropolitana (DGPCM), contempla los siguientes

asuntos que tienen que ver con la gestión metropolitana: participar en las comisiones de carácter regional y metropolitano; ampliar y fortalecer los mecanismos de coordinación con los gobiernos federal, de la Ciudad de México, de las entidades federativas vecinas y de los municipios conurbados; promover, coordinar y evaluar con las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la Administración Pública Estatal las acciones y programas orientados al desarrollo de las zonas metropolitanas; coordinar y promover con los representantes de la entidad en las comisiones metropolitanas que los programas y acciones de estas se vinculen con los objetivos y estrategias del Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM) a través de un enfoque metropolitano; coordinar y dirigir los trabajos de las dependencias estatales en las comisiones metropolitanas, vigilando el cumplimiento de los acuerdos en el ámbito de su competencia; promover, coordinar, vigilar y evaluar los proyectos de inversión metropolitanos, estratégicos de obras y acciones estatales y en materia intermunicipal cuando así se convenga con los municipios involucrados; asesorar a los municipios conurbados en asuntos de carácter metropolitano y de coordinación regional e intermunicipal para que fortalezcan sus programas de infraestructura y equipamiento urbano; y fomentar la participación ciudadana en la planeación y evaluación de acciones y programas de carácter metropolitanos.

Como se observa, la Seduoem conserva atribuciones en materia de coordinación metropolitana que no solo se vinculan a cuestiones de asociación, sino también a otras materias como el desarrollo urbano, los asentamientos humanos, las obras públicas y la vivienda. Asimismo, se amplían el número de actores que participan en los procesos de coordinación metropolitana, además de las dependencias gubernamentales estatales y municipales, se incorporan los organismos auxiliares, fideicomisos públicos y la participación ciudadana.

Si bien podría pensarse que complementar estas facultades y actores en el esquema de

gestión metropolitana tiene el potencial de convertirse en un atributo que incremente las posibilidades de mejorar el desarrollo metropolitano de la ZMT, se presenta la situación de asumir algunos riesgos al combinar varias materias a realizar por una sola instancia gubernamental. Esto significa que el tema de la coordinación metropolitana podría pasar a segundo término y no desarrollarse de la mejor manera, pues no se consideraría una actividad prioritaria. Esta aseveración cobra sentido si se distingue que, en su mayoría, las actividades que potencialmente realiza la Secretaría en materia de coordinación asumen una perspectiva consultiva en decrecimiento de su

capacidad ejecutiva; en consecuencia, al no contar con una obligatoriedad para ser consideradas, pueden ser o no consideradas para el desarrollo de diversas actividades y acciones por parte de esta dependencia.

Por otra parte, en el ámbito municipal son pocos los ayuntamientos que contemplan dentro de su estructura gubernamental alguna dependencia o área encargada de asuntos metropolitanos, tan solo el 32 % de estos tratan de incorporar esta perspectiva en el umbral de actividades de sus organismos y, en la mayoría de los casos, a otras actividades gubernamentales que realizan los ayuntamientos (tabla 1).

Tabla 1. Organismos municipales orientados a la gestión metropolitana en la ZMT

Municipio	Dependencia
Tianguistenco	Dirección de Desarrollo Urbano y Metropolitano
Metepec	Dirección de Desarrollo Urbano y Metropolitano
Ocoyoacac	Jefatura de Asuntos Jurídicos y Metropolitanos
Rayón	Dirección de Desarrollo Urbano, Catastro y Asuntos Metropolitanos
San Mateo Atenco	Dirección de Desarrollo Urbano, Metropolitano y Medio Ambiente
Zinacantepec	Dirección de Desarrollo Metropolitano
Toluca	Dirección de Desarrollo Urbano: Unidad de Coordinación Metropolitana

Fuente. Elaboración propia con base en las estructuras orgánicas municipales de los municipios de la ZMT.

Entre las atribuciones que se destacan por parte de estos organismos se encuentran: 1) promover, coordinar y evaluar los compromisos metropolitanos previstos en los planes municipales de desarrollo (municipio de Metepec); 2) fijar las bases para planear, ordenar, regular, controlar, vigilar y fomentar el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano (municipios de Ocoyoacac y Tianguistenco); 3) vigilar los aprovechamientos de los usos del suelo y el inventario de bienes inmuebles del catastro (municipio de Rayón); 4) planear, coordinar e instrumentar el desarrollo urbano y vivienda (municipio de San Mateo Atenco); y 5) proponer estrategias para la coordinación e

integración intermunicipal en los asuntos metropolitanos (municipio de Zinacantepec).

Algo a destacar con respecto a los organismos creados a nivel municipal para atender cuestiones metropolitanas es que tan solo uno de los seis municipios identificados conserva una dependencia que se dedica a la coordinación metropolitana de manera directa (Zinacantepec). Los otros seis combinan esta actividad con otras acciones en diversas materias. Esta condición, y la ausencia de organismos por parte de los demás municipios que integran la metrópoli (15 municipios), genera que no exista una forma de ejecutar y llevar a cabo la gestión metropolitana y que tampoco se perciba una

comprensión de las necesidades que demanda el fenómeno.

Como se observa, el planteamiento de las entidades municipales conserva limitaciones relevantes, ya que no cuenta con una perspectiva que les permita entender las necesidades de un proyecto de desarrollo metropolitano. Si bien es un esfuerzo por tratar de integrar esta condición, el reducido número de municipios que lo contemplan y la vinculación con otras áreas de trabajo, dificulta el desarrollar actividades de gestión más integrales.

Una figura que ha surgido en el marco organizacional como un esfuerzo conjunto entre los gobiernos municipales y el estatal, es la del *Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana de Toluca*, el cual plantea coordinar y ejecutar las acciones que resuelvan los problemas comunes que presentan los municipios de la zona metropolitana (Iracheta, 2009)⁶.

En el *Consejo* participa el gobernador del estado y los titulares de las dependencias del poder ejecutivo estatal, en conjunto con los representantes de los municipios participantes (generalmente sus presidentes), los cuales forman grupos de trabajo en diversas materias, apoyando su actividad con un cuerpo consultivo (GEM, 2014)⁷.

Lo que se distingue con relación al Consejo Ejecutivo es que, aunque se busca la relación intergubernamental de los diferentes órdenes de gobierno de la metrópoli, estos tienen la libertad de participar o no en los procesos de coordinación metropolitana, asumiendo un criterio voluntarista. También se reconoce que, al igual que en el caso de la Seduoem, las acciones y proyectos que se pretenden realizar a través de esta figura todavía no alcanzan a tener una expresión ejecutiva en el entorno de gestión de la metrópoli, de forma que quedan solo como

sugerencias o bien evaluaciones de algunas actividades o proyectos.

De esta forma, se afirma que las estructuras y organismos creados para llevar a cabo la gestión y gobernanza metropolitana de la ZMT, tanto por el gobierno estatal como los gobiernos municipales, todavía no cuentan con los insumos suficientes para promover una coordinación metropolitana integral. Son escasos los municipios que contemplan una dependencia u organismo que se vincule al tema metropolitano, identificando una función poco clara, sin dejar de reconocer que esta se asocia a otras áreas, como el desarrollo económico, el desarrollo urbano, la obra pública y los servicios públicos, lo cual no permite especificar el marco de actuación de la escala metropolitana.

Con relación a los *instrumentos de gestión*, la forma de financiamiento que tienen las metrópolis para llevar a cabo acciones públicas tiene lugar por medio del *Fondo Metropolitano Federal*. La ZMT ha participado en la asignación de recursos por parte de esta fuente de financiamiento a partir de 2010. Se observa que desde el comienzo de la obtención de recursos, la ZMT ha incrementado la asignación de los mismos y ha pasado de 111 millones de pesos en 2010 a 130 millones en el 2017; aunque se percibe que este no ha sido su mayor ingreso, pues en años como 2015 o 2016 había alcanzado 418 millones de pesos, lo cual puede deberse a que, de manera general, los recursos del Fondo Metropolitano han disminuido para el 2017, tan solo en el año anterior se contaba con casi siete mil millones más que lo que se asignó para ese año.

Los recursos del Fondo se destinan a seis tipos de acciones o proyectos que se estipulan en los lineamientos de operación de este: 1) la elaboración de planes y programas; 2) la elaboración de proyectos ejecutivos; 3) la inversión en infraestructura y equipamiento;

6 Los temas considerados son: el medio ambiente, desarrollo urbano, agua, drenaje, salud, desarrollo económico, seguridad pública y procuración de justicia, protección civil, abasto, transporte y vialidad, recolección y depósito final de residuos y desechos sólido, turismo, cultura, educación e identidad mexicana (Iracheta 2009).

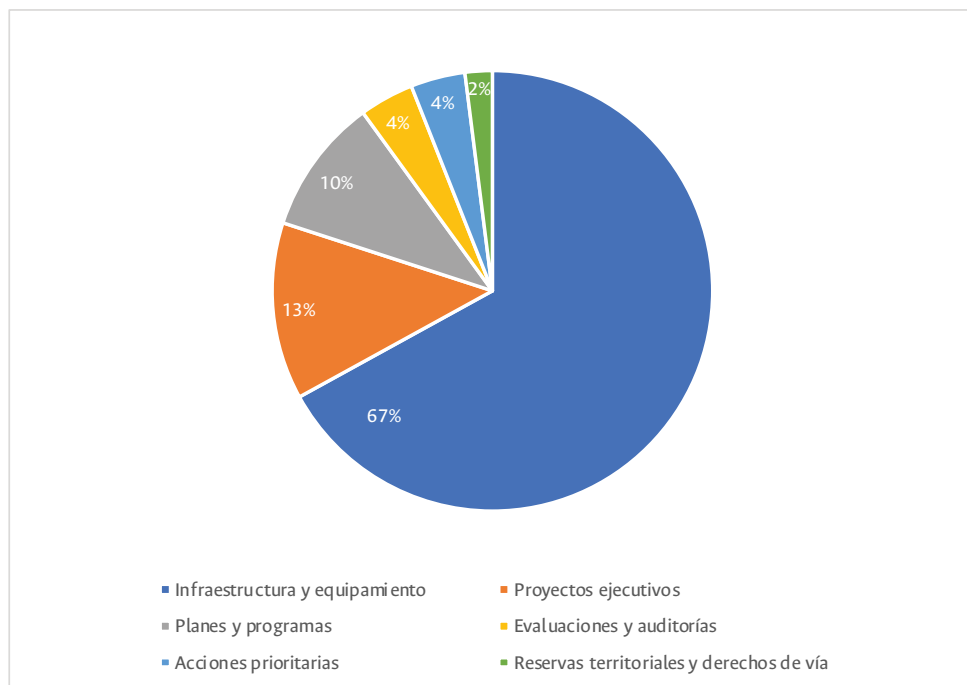
7 Los cuerpos consultivos están formados por comisiones municipales, estos tienen el objetivo de ser el mecanismo de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno estatal y municipal, para la atención de los asuntos temáticos (GEM, 2014).

4) el desarrollo de acciones prioritarias; 5) la adquisición de reservas territoriales y derechos de vía y 6) la realización de evaluaciones y auditorías (SHCP, 2018).

De los seis tipos de acciones en los que se aplica el Fondo, la que tiene mayor número de proyectos realizados es la referente a la inversión en infraestructura y el equipamiento, la cual ha logrado concentrar el 67 % del total de los

proyectos realizados con este recurso. Principalmente se han destinado a obras y proyectos relacionados con el mejoramiento de la infraestructura vial e hidráulica. También se reconoce que el recurso se ha dirigido a realizar proyectos ejecutivos y el desarrollo de acciones prioritarias con el 13 y 10 % respectivamente, apoyando principalmente la ejecución de proyectos relacionados con la infraestructura hidráulica (figura 1).

Figura 1. Distribución porcentual de los proyectos realizados con el Fondo Metropolitano en la ZMT



Fuente. Elaboración propia con base en Sedesol y Conapo (2012).

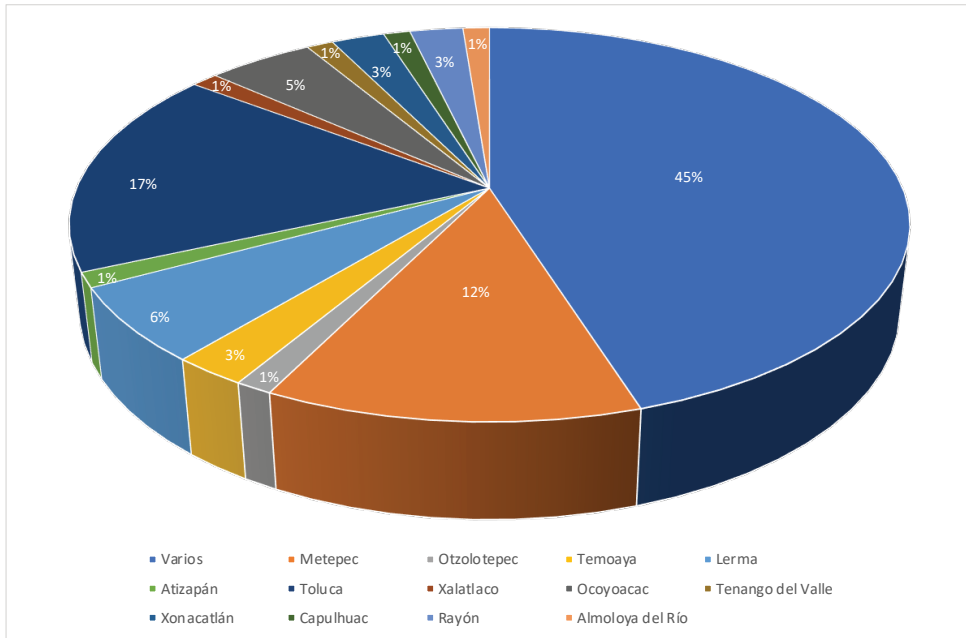
Asimismo, se distingue que, de los 22 municipios que conforman la zona metropolitana, solo 13 participan en la obtención de financiamiento por parte del Fondo. Los municipios que mayor porcentaje de proyectos han realizado con recursos del fondo son Toluca y Metepec con el 17 y 12 % respectivamente (figura 2).

Uno de los principales problemas que se percibe con el manejo de los recursos del Fondo es que los proyectos realizados en la metrópoli no corresponden a propósitos de carácter

metropolitano, sino más bien a acciones para el ámbito municipal, o bien estatal. En consecuencia, se establece que los recursos asignados no son empleados correctamente.

Es importante resaltar que la distribución de los recursos se designa en su mayoría a los municipios centrales de la metrópoli (Toluca y Metepec), que como ya se observó con anterioridad, conservan mayores capacidades jurídicas y organizacionales, lo cual facilita que dichos recursos se implementen en los municipios.

Figura 2. Distribución porcentual de participación municipal en la obtención de recursos del Fondo Metropolitano en la ZMT



Fuente. Elaboración propia con base en Sedesol y Conapo (2012).

Por su parte, con los *instrumentos de planeación* de la ZMT, si se revisan los planes de desarrollo urbano municipales, se observa que prácticamente en todos se hace referencia a alguna práctica relacionada con el desarrollo metropolitano. Principalmente, reconocen el participar en la coordinación intergubernamental en materia de ordenamiento territorial; la celebración de convenios de asociación municipal y de concesión para la prestación de servicios públicos y crear comisiones regionales para tratar asuntos de escala metropolitana (tabla 2).

Un aspecto para destacar sobre los planes de desarrollo municipales es que de los 14 rubros identificados, en donde se contemplan acciones para llevar a cabo la gestión metropolitana, existen municipios como Toluca, Zinacantepec, Almoloya de Juárez y Metepec que retoman la mayoría de los rubros. Esto se traduce en reconocer una coordinación metropolitana más integral. Caso contrario son los

municipios de Atizapán, Temoaya, Otzolotepec y Chapultepec que registran en menor porcentaje acciones para el desarrollo metropolitano (tabla 2).

Aunque se establecen algunos criterios que podrían impulsar la coordinación metropolitana, el problema de los planes municipales es que dejan poco clara la forma como pueden ser llevadas a cabo las acciones de coordinación. Asimismo, se percibe que la participación de los municipios se establece de manera voluntaria, sin que existan directrices sobre cómo hacerlo.

Se observa que existe una desarticulación en el sistema de planeación. Tanto las prioridades del gobierno del Estado como las de los municipios son diferenciadas. Aunque todas son estrategias de índole metropolitana, no se expresa con claridad la forma como serán logradas las metas y los objetivos planteados. Por lo tanto, no existen directrices bien definidas del desarrollo metropolitano.

Tabla 2. Contenido de los planes de desarrollo municipales de la ZMT

Contenido	No. de municipios
Propone acciones de diagnóstico y coordinación intergubernamental a escala metropolitana en materia de: movilidad y comunicaciones (transporte y vialidad), ambiente y recursos forestales, turismo, infraestructura, equipamiento, residuos sólidos, agua potable y saneamiento, estructura urbana, protección civil y seguridad pública.	16
Establece sujetarse y ser congruente con las disposiciones legales, los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos.	12
Propone realizar acciones de coordinación con autoridades de los gobiernos municipales, estatal y federal para la planeación, ejecución y difusión de programas, acciones, medidas y obras intermunicipales para el desarrollo regional y metropolitano, incluyendo la vinculación institucional con organizaciones públicas, privadas y organizaciones civiles.	12
Plantea acceder, con base en la autonomía municipal, a un proceso de metropolización en un marco de cooperación intergubernamental, celebrando convenios de colaboración.	10
Promueve el desarrollo de las actividades culturales, comerciales, de servicios e industriales en la zona metropolitana.	8
Consolida el papel municipal dentro del Sistema Urbano de la Zona Metropolitana de Toluca, a través de la especialización en actividades secundarias, comerciales y de servicios de cobertura regional.	5
Estipula la participación en la creación de un Fondo Metropolitano (financiamiento) para la ejecución y obras.	3
Promueve consolidar la estructuración del territorio, mediante centros y subcentros regionales y metropolitanos.	3
Estipula la integración de un sistema y agenda de servicios y asuntos metropolitanos.	2
Revisa la aplicación del Plan Regional Metropolitano de Toluca.	2
Plantea evitar el proceso de conurbación física de la Zona Metropolitana de Toluca y de la Ciudad de México.	1
Implementa una política de control y crecimiento urbano-metropolitano.	1

Fuente. Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo Urbano de los veintidós municipios de la Zona Metropolitana de Toluca.

Nota: La composición de la columna de contenido extrae rasgos generales del contenido de los planes, es decir, no necesariamente están mencionados explícitamente como se encuentran en estos instrumentos.

En síntesis, la gestión y gobernanza de la ZMT se lleva a cabo bajo un marco regulatorio en donde se permiten ciertos arreglos de carácter metropolitano. La posibilidad de asociación entre las entidades gubernamentales es una realidad bajo un esquema voluntarista de asociación y coordinación. El aparato organizacional principal que genera la gestión de los asuntos metropolitanos se presenta a través del gobierno del Estado, que, aunque limitado en su entendimiento de un proyecto de gestión,

promueve la consolidación de un *consejo metropolitano* en donde participan las dependencias estatales y los municipios. Para el caso de los instrumentos que permiten la gestión, se percibe un aumento de los recursos del Fondo Metropolitano, aunque desvinculado a las demandas del desarrollo y con la incorporación de los planes se identifican problemáticas específicas que afectan todo el entorno. No obstante, aún no se visualiza una clara figura de gestión para los asuntos urbanos de la metrópoli.

Tanto la problemática urbana detectada como las formas en las cuales se ha tratado de dar respuesta para solucionar las dificultades detectadas por los gobiernos estatal y municipales, todavía no se encuentra un punto de equilibrio para ser abordados desde un sistema de gestión que promueva la complementariedad y la coordinación intergubernamental. De este modo, es necesario replantear la forma como se ha practicado la gestión de manera que permita lograr articular de forma más adecuada cada uno de los componentes que se han reflexionado. El establecimiento del aparato normativo no solo debe reconocer a la gestión de las metrópolis como un problema a solucionar, sino más bien, como una dimensión administrativa que requiere una regulación específica. Los organismos creados para la gestión deben contar con un alto grado de coordinación y asociación, además de contemplar los diversos actores que participan en la gestión de todo el entorno metropolitano. Los instrumentos deben ser acordes a las necesidades específicas de la metrópoli, estableciendo la posibilidad de realizar proyectos concretos en el ámbito donde más se requiera.

Conclusiones

Una de las principales reflexiones, que se establecen a partir de la revisión realizada, es que en México la situación de atender e impulsar el desarrollo metropolitano ha adquirido un nivel relevante en la agenda de política pública del país. Buscar estrategias que impulsen una renovación de las actividades de gestión de estos espacios, es una de las tareas principales en la cual deben trabajar los gobiernos, los grupos privados y la sociedad.

Desde el punto de vista del marco normativo, las metrópolis se reconocen como una problemática, más no como una unidad político-administrativa que requiere una regulación especial. Aunque se cuenta con leyes que comienzan a considerar una perspectiva más integral de lo que puede considerarse un sistema de gobernanza metropolitana, se reconoce la

voluntariedad de las entidades gubernamentales para asociarse o coordinarse, sin que exista algún incentivo u obligatoriedad que les permita llevar a cabo dicha asociación.

La incorporación de nuevos marcos regulatorios en donde se especifique el alcance que debe tener la coordinación metropolitana y la forma como debe operacionalizarse con criterios obligatorios puede ser el punto de partida para mejorar el ámbito de gestión para estos espacios.

Por su parte, las organizaciones creadas para atender las necesidades de este tipo de ciudades solo asumen un perfil para promover, proponer y coordinar algunos asuntos. Por este motivo, quedan únicamente como organismos consultivos y no ejecutivos como sería deseable. Esto limita la posibilidad de crear proyectos integrales y específicos para estos lugares.

Con relación a los instrumentos de gestión, se aprecia que no están vinculados a las necesidades de las metrópolis, ya que como se observa en el caso de la ZMT, los problemas urbanos de escala metropolitana no se abordan en los planes de desarrollo, además de que los recursos del Fondo Metropolitano se utilizan para cubrir las necesidades de otros ámbitos de gobierno (estatal y municipal). Se puede decir que en México no se cuenta todavía con los elementos suficientes que promuevan la coordinación y asociación entre los distintos componentes de las metrópolis y esto ocurre porque el tema metropolitano no se reconoce en sus dimensiones jurídicas, administrativas, geográficas y políticas, y tampoco se proponen herramientas e instrumentos específicos para su tratamiento.

La realidad urbana-metropolitana en México requiere nuevos enfoques que le ayuden a gestionar de mejor forma los recursos con los que cuentan. La acción pública que se necesita tiene que ser el reflejo y el esfuerzo conjunto de todos los que hacen y son parte de estos espacios. Esto demanda tener un cierto nivel de conocimiento y entendimiento del fenómeno, pero también una responsabilidad para que las estrategias que se implementen funcionen.

Cada vez es más urgente asumir estrategias de gestión en el ámbito metropolitano en México. Por una parte, existe una tendencia creciente hacia la aglomeración de personas en estos lugares; y por otra, una gran concentración de problemas urbanos que no permiten potencializar los beneficios —sobre todo económicos y de bienestar social— que ofrecen estas ciudades.

La reflexión realizada en este trabajo deja ver que en México se tiene una concepción limitada del fenómeno metropolitano, ya que todavía son insuficientes las formas de organización y los instrumentos que se han desarrollado para abordar desde diferentes ámbitos el tema metropolitano. Es importante asumir nuevas formas para lograr una gobernanza efectiva de las ciudades metropolitanas, los componentes presentados en este trabajo pueden ser un referente para empezar a concebir una propuesta que se dirija una forma integral y diferente de gestionar las metrópolis, promoviendo un cambio estructural significativo en las formas de gobierno tradicionales.

Referencias

- Arias, R. (2017). Estudio introductorio. Gobernanza metropolitana y federalismo en México. En R. Arias (coord.), *Gobernanza metropolitana y federalismo en México* (pp. 9-32). Colegio de Jalisco A. C.
- Cadena, C. (2004). Administración pública y democracia: el proceso histórico y los obstáculos al cambio. *Ciencia Ergo Sum, Revista Científica Multidisciplinaria de prospectiva*, 11(1), 95-104. <http://www.redalyc.org/pdf/104/10411112.pdf>
- Carrera, A. (octubre de 2005). *La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas*. X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/8684/6408-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Consejo Nacional de Población (Conapo). (2015). *Índice de Marginación*. http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion
- Cuervo, L. (2002). Globalización y dinámica metropolitana: el caso de Bogotá en los años 1990. En A. Orellana (coord.), *El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado, una mirada a Europa y América Latina* (pp. 315-345). Instituto de Estudios Territoriales.
- Garrocho, C. (2013). *Dinámica de las ciudades de México en el siglo XXI cinco vectores clave para el desarrollo sostenible*. Colegio Mexiquense A. C. y Consejo Nacional de Población.
- Gaspar, N. (2009). *Perfil socioeconómico-territorial de los nodos comerciales ubicados en los municipios de Toluca, Metepec y Lerma 1990-2008*. (Tesis de maestría). Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Girardo, C. (2020). Introducción. El municipio y las políticas públicas para impulsar el desarrollo local/territorial. En C. Girardo (coord.), *Políticas públicas para el desarrollo municipal* (pp. 9-15). Colegio Mexiquense A. C.
- Gobierno del Estado de México (GEM). (2014). *Secretaría de Desarrollo Metropolitano, funciones*. <http://portal2.edomex.gob.mx/sedemet/index.htm>
- Gobierno del Estado de México (GEM). (22 de junio de 2021). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. <https://legislacion.edomex.gob.mx/node/842>.
- González, H. (2006). *Modelo de medición de efectos en el suelo generados por una estación de tren de pasajeros en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca*. (Tesis de doctorado). Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Guzmán, P. (2019). *Gestión y gobernanza en el desarrollo metropolitano de Toluca 2011-2018*. (Tesis de doctorado). Universidad Autónoma del Estado de México, México.

- Guzmán P. y Becerril T. (2018). La gestión metropolitana en el desarrollo urbano de la Zona Metropolitana de Toluca. En R. Rosales, A. Mercado, A. Sánchez, D. Amparo y C. Venegas, *Teoría, impactos externos y políticas públicas para el desarrollo regional*. Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A. C. <http://ru.iiec.unam.mx/3764/1/136-Guzm%C3%A1n-Becerril.pdf>
- Guzmán P. y Becerril T. (2019). La gestión metropolitana en México. Una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales: el caso de la Zona Metropolitana de Toluca. En V. Hernández y R. Ramírez, *Estudios urbanos en la confluencia de la compleja interdisciplinariedad* (pp. 167-204). Universidad Autónoma de la Ciudad Juárez. <https://elibros.uacj.mx/omp/index.php/publicaciones/catalog/download/144/127/836-1?inline=1>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2020). *Censo de población y vivienda 2020*. <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>.
- Iracheta, A. (2009). *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*. Colegio Mexiquense A. C. y Miguel Ángel Porrúa.
- Iracheta, A. e Iracheta, J. (2014). *Evaluación de los fondos metropolitano y regional del gobierno federal mexicano*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Colegio Mexiquense A. C., Centro CLEAR para América Latina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Banco Interamericano de Desarrollo y Centro EURE.
- Moreno, S. (2006). La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, (9). <http://centro.paot.org.mx/documentos/cesop/gestion.pdf>
- Pérez, D. (2013). *Las zonas metropolitanas de México estructuración urbana, gobierno y gobernanza*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Porras, F. (2016). *Gobernanza, propuestas, límites y perspectivas*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Ramírez, E. (2012). Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 27(2), 491-520. <https://doi.org/10.24201/edu.v27i2.1420>
- Rincón, C. (2012). La metrópolis en la historia: apuntes para la comprensión del hábitat metropolitano contemporáneo. *Arquetipo*, (2), 55-70. <https://revistas.ucp.edu.co/index.php/arquetipo/article/view/1098/1072>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). (2020). *Manual y caja de herramientas de gobernanza metropolitana*. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/manual-y-caja-de-herramientas-de-gobernanza>
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y Consejo Nacional de Población (Conapo). (2012). *Catálogo: Sistema Urbano Nacional 2012*. http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Partes_I_a_V_Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2018). *Lineamientos de operación del Fondo Metropolitano*. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511862&fecha=31/01/2018.
- Vélez, A. (2015). *Gestión pública y gobernanza en el desarrollo metropolitano. El caso del Estado de México 2002-2013*. Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C.
- Venancio, A. (2016). *Planificación y gestión del desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. Un análisis desde la gobernanza, 2005-2012*. Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C.
- Ziccardi, A. (2017). *Vivienda, gobiernos locales y gestión metropolitana*. En A. Ziccardi y D. Cravacuore, *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina* (pp. 13-30). Universidad Nacional Autónoma de México.

Sección:

Reflexión

Reflection

Reflexão



Contexto de las políticas de acceso al suelo en Argentina: desafíos del Plan Nacional de Suelo Urbano

Cintia Ariana Barenboim. Arquitecta, magíster en Planificación Urbana y Regional y doctora en Geografía Urbana. Asociada al Curdiur de Conicet-UNR, y al Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo de la UAI, Argentina, Rosario. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8889-2776> Correo electrónico: arq.barenboim@gmail.com

José María Aused. Licenciado, profesor y doctorando en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario. Asociado al Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo de la UAI, Argentina, Rosario. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0761-0894> Correo electrónico: josemariaaused@gmail.com

Carlos Alfredo Vignolo. Licenciado y doctorando en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario. Asociado al Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo de la UAI, Argentina, Rosario. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4968-9825> Correo electrónico: cachivignocor@gmail.com

Recibido: 3 de junio de 2021

Aprobado: 24 de julio de 2021

Publicado: 4 de abril de 2022

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: los autores han declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

Durante las últimas décadas en Argentina, la vivienda no tuvo un fin social sino financiero como resguardo de capital, por lo cual se construyó sin ningún tipo de planificación de la forma urbana, con desequilibrios socio-territoriales y desigual acceso a vivienda, infraestructuras, servicios y equipamientos. En este contexto, surgió el Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU) que propuso la generación de suelo para vivienda producido o promovido por el Estado, para ampliar la accesibilidad de las familias y desalentar las prácticas especulativas, promoviendo ciudades compactas, equitativas y accesibles. A partir de los antecedentes nacionales y provinciales, este artículo tiene como objetivo analizar el PNASU, en cuanto a su contenido y sus desafíos. La metodología se centra en el análisis de contenido de documentos escritos. Los resultados esbozan cuatro ejes argumentativos en torno a los desafíos del plan en su implementación y el impacto que podría tener sobre la planificación urbana y habitacional. En conclusión, si bien llena el vacío en políticas territoriales, deberá considerar la integración de la política habitacional con la territorial, el protagonismo de los actores locales, la construcción de instrumentos de captación de plusvalías en términos redistributivos, la función social de la tierra y la vivienda, entre otras.

Palabras clave: Argentina, acceso a la vivienda, desequilibrio socioterritorial, ordenamiento territorial, políticas de suelo, suelo urbanizado.

Context of Land Access Policies in Argentina: Challenges of the National Urban Land Plan

Abstract

During the last decades in Argentina, housing did not have a social but a financial purpose of safeguarding capital. It was built without any planning of the urban form, with socio-territorial imbalances and unequal access to housing, infrastructure, services, and equipment. Under this context, the National Plan for Urban Land (PNASU) emerged, which proposed State-produced or promoted land for housing to expand accessibility for families and discourage speculative practices. Additionally, the plan linked land policy with territorial development, promoting compact, equitable, and accessible cities. This article analyzes the PNASU's content and challenges, starting from the national and provincial antecedents of territorial planning. The methodology focuses on the content analysis of written documents. The results outline four argumentative axes around the challenges of the plan in its implementation and the impact it could have on urban and housing planning. In conclusion, although it fills a gap in territorial policies, the housing policy should consider the integration with the territorial one, the leading role of local actors, the construction of instruments for capturing capital gains in redistributive terms, the social function of the land and housing, and other factors.

Keywords: Argentina, access to housing, socio-territorial imbalance, land use planning, land policies, urbanized land.

Contexto das políticas de acesso à terra na Argentina: desafios do Plano Nacional de Solo Urbano

Resumo

Durante as últimas décadas na Argentina, o sistema de habitação não teve um objetivo social, mas sim financeiro, como proteção do capital, razão pela qual foi construído sem nenhum tipo de planejamento da forma urbana, com desequilíbrios socioterritoriais e de desigual acesso a habitação, infraestruturas, serviços e equipamentos. Nesse contexto, o Plano Nacional de Solo Urbano (PNASU), que propôs a geração de solo para moradia produzido ou promovido pelo Estado, a fim de ampliar a acessibilidade das famílias e desincentivar as práticas especulativas, promovendo cidades compactas, equitativas e acessíveis. A partir dos antecedentes nacionais e provinciais este artigo tem o objetivo de analisar o PNASU quanto a seu conteúdo e desafios. A metodologia está focada na análise de conteúdo de documentos escritos. Os resultados mostram quatro eixos argumentativos sobre os desafios do plano em sua implementação e o impacto que poderia ter no planejamento urbano e habitacional. Em conclusão, embora preencha a lacuna em políticas territoriais, deverá considerar a integração da política habitacional com a territorial, o protagonismo dos atores locais, a construção de instrumentos de captação de mais-valias em termos redistributivos, a função social da terra e da moradia, entre outros aspectos.

Palavras-chave: Argentina, acesso à habitação, desequilíbrio socioterritorial, ordenamento territorial, políticas de solo, solo urbanizado.

Introducción

Desde el año 2003, con la reactivación económica y de la construcción, la vivienda, lejos de tener un fin social, tuvo un fin netamente financiero como resguardo de capital, orientado a los sectores sociales con capacidad de pago. Esto produjo que, en la mayoría de los casos, se construyeran edificaciones sin ningún tipo de planificación de la forma urbana. Esto ha tenido un impacto negativo en las ciudades y ha generado fuertes desequilibrios socio territoriales, donde se evidencian fragmentos urbanos aislados, con desigual acceso a las infraestructuras, servicios y equipamientos.

El desarrollo urbano estuvo definido a partir de las pautas del mercado inmobiliario, pero también tuvieron cierta responsabilidad las políticas del Estado, expresa Peralta (2017), hecho que promovió un continuo proceso de extensión de la ciudad que alimentó, en algunas ocasiones, la especulación y elevó sistemáticamente los precios del suelo.

Las respuestas del Estado, cuando intervenía, eran principalmente de dos maneras: una directa a través de la construcción o mejoramiento de la vivienda y otra indirecta mediante el otorgamiento de créditos para construcción, ampliación o compra de unidades. Barenboim (2017) menciona que: “de ningún modo, regula el mercado de suelo urbano, siendo este un elemento central para el acceso al suelo y a la vivienda” (p. 134).

Asimismo, cuando se lograba acceder al financiamiento para la vivienda a través de un crédito o un programa (Pro.Cre.Ar., UVA, APP), resultaba muy costoso conseguir un lote en suelo urbanizado en la ciudad, ya que dicha demanda ocasiona un alza en los precios del mercado y constituye el cuello de botella de la problemática, el acceso al suelo urbano. Este tipo de situaciones han estimulado diversas prácticas de especulación en los agentes de mercado (proto especulación o especulación pasiva) y la generación de escasez artificial de suelo. Cabe señalar que la proto especulación es la tendencia creciente de los precios del suelo a largo o

mediano plazo, mientras que la especulación pasiva es la apropiación de la diferencia de valor producida por la compra de terrenos antes de los incrementos de precio y la venta posterior (Jaramillo, 1994).

De modo que una política habitacional virtuosa requiere de una gestión adecuada del suelo, el cual constituye la materia prima sin la cual es imposible pensar políticas urbanas de promoción de vivienda y hábitat. Para ello, resulta necesario avanzar en niveles de regulación del mercado del suelo.

Producir suelo urbanizado puede ser una clave para enfrentar el problema e implica que este cuente con las infraestructuras, equipamientos, localización adecuada y accesibilidad para todos los sectores de la sociedad. Estas características no podrán adquirirse mientras sea la lógica de la renta y la maximización de la ganancia la que ordene el desarrollo urbano. En consecuencia, resulta necesario que el Estado retorne a la planificación territorial, urbana y de vivienda como función central, brindando respuesta a las necesidades de la ciudad y de los distintos sectores de la población.

Adicionalmente, la política habitacional debe vincularse inexorablemente con la planificación urbana. Sin mecanismos e instrumentos regulatorios de la dinámica del crecimiento urbano, el Estado acaba impulsando programas habitacionales que se materializan en nuevas urbanizaciones aisladas de la ciudad o con una débil integración a la misma. Así, se terminan potenciando efectos adversos como una mayor fragmentación y segregación socio espacial.

En este contexto, se presentó, en el año 2020, el Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU) elaborado por la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. El documento propone la generación de suelo urbano producido o promovido por el Estado, garantizando que este cuente con suelo urbanizado para localizar vivienda a construirse o a promoverse de forma pública, ampliando la accesibilidad de las familias en las ciudades y desalentando las prácticas especulativas. Al mismo tiempo, vincula la



política de suelo con el desarrollo territorial, con lo cual promueve prácticas virtuosas para lograr ciudades compactas, equitativas y accesibles (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020b).

En suma, el objetivo principal del artículo es analizar el reciente PNASU, en cuanto a su contenido y sus desafíos, dado que todavía es una “novedad” y recién están comenzando a firmarse los primeros convenios de adhesión, de manera que cobra gran relevancia la política implementada. El documento resulta un instrumento de ordenamiento territorial muy valioso en cuanto busca establecer los criterios y lineamientos generales para el uso racional del suelo y sus recursos, así como la distribución y organización de las actividades de la comunidad (Barenboim, 2012). De esta manera, amplía la oferta de suelo urbanizado y logra el acceso efectivo a la vivienda en Argentina.

La metodología se centra en un abordaje analítico a partir del análisis del contenido de documentos escritos como:

- Documentos no oficiales: trabajos de investigación, artículos periodísticos de los diarios y revistas locales.
- Documentos oficiales: planes estratégicos territoriales, documentos del PNASU y del Programa Nacional de Producción de Suelo (PNAPS), legislaciones provinciales, expedientes y ordenanzas municipales.

Además, se recurre a la modalidad interpretativa para la realización de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios públicos, investigadores y demás actores involucrados, con el propósito de completar la información que no se halla en los documentos y conocer la visión que tienen sobre el instrumento de financiamiento.

Cabe señalar que este artículo hace parte del proyecto de investigación “Políticas de acceso al suelo. Análisis del Plan Nacional de Suelo Urbano Argentina”, radicado en el Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Abierta Interamericana; proyecto integrado por dos de los autores (Aused y Vignolo, junto con otros profesionales) y dirigido por

Barenboim. Asimismo, la directora es miembro del Comité Federal de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación, lo que le permite conocer y actualizarse permanentemente sobre la temática.

La publicación se estructura, en un primer momento, en torno a las distintas políticas de ordenamiento territorial a nivel nacional y provincial, en las cuales se incluyen las políticas de acceso al suelo urbano. Luego, analiza los contenidos del reciente Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU), en cuanto a los objetivos, actores, líneas de acción y convenios de adhesión. Por último, reflexiona sobre cuáles son sus “desafíos” y profundiza en estudios posteriores sobre su implementación.

Antecedentes de las políticas de acceso al suelo en Argentina

En nuestro país no existió hasta el año 2020, de forma explícita, una política integral de acceso al suelo urbano, sino que esta quedaba implícita en las políticas habitacionales o en las políticas de ordenamiento territorial.

Experiencias nacionales

A nivel nacional, los antecedentes más cercanos en el tiempo nos remiten al año 2004, más precisamente a la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDOT), en la cual el gobierno de Néstor Kirchner esbozó un diagnóstico sobre la situación territorial del país que había sido heredada por varias décadas del modelo de acumulación de valorización financiera. El documento destacaba el desequilibrio entre las distintas regiones, el cual incrementaba la brecha que separa las áreas dinámicas y las áreas marginales con un proceso de urbanización hegemónico que vacía las regiones pobres, debilita el campo y contribuye a la fractura interna en las ciudades, cada vez más grandes y anárquicas. Los ciudadanos de áreas ricas y pobres conviven dentro de un contexto de violencia y marginalidad que imposibilita la creación de lazos socia-

les, económicos y culturales estables, esenciales para el desarrollo de una sociedad equitativa y justa (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, 2004).

Para revertir esta tendencia, las políticas y los proyectos del Estado debían mantener un acceso equitativo a las infraestructuras, la vivienda, los servicios y el equipamiento social, sanitario y educativo. De esta manera, se buscaba promover la igualdad de oportunidades de desarrollo para los ciudadanos. Esto se perseguía por medio de planes y programas habitacionales que permitieran el acceso de toda la población a la vivienda propia, la regularización de las villas miserias y de los asentamientos irregulares; del equipamiento y de la cobertura de los servicios sociales básicos tanto en zonas urbanas como rurales de alta, media y baja densidad; de la mejora la calidad y frecuencia de los servicios de transporte, el acceso equitativo a los bienes servicios básicos; y la creación de nuevos mecanismos, modos de financiamiento y gestión para la creación y mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento social.

A partir de la PNDOT, se desarrollaron las bases del Plan Estratégico Territorial (PET), presentado en el año 2008, durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, y cuyo objetivo era la identificación de la dotación de infraestructuras y equipamientos necesarios para garantizar el desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo de la Argentina en el mediano y largo plazo. El PET fue entendido como un proceso de construcción que, conducido por el gobierno nacional y mediante la formación de consensos, constituía una guía para el despliegue territorial de la inversión pública. En forma conjunta con representantes de todas las provincias, se planteó el “modelo actual del territorio” y se delineó la visión a futuro que representa el “modelo deseado del territorio”.

Más allá de que el PET no hacía referencias específicas a la problemática del acceso al suelo urbano, en la caracterización del medio

construido, con respecto a la dinámica de urbanización y asentamiento poblacional, se reconoce que un número significativo de ciudades medias y la totalidad de las grandes presentaban un fenómeno que tiene diversas denominaciones. Entre ellas, se encuentran la sub-urbanización (De Mattos, 2002), la metropolización (Ascher, 1995), fragmentación (Borsdorf, 2003) y la rururbanización (Bauer y Roux, 1976), por las cuales la ciudad central se expande asociándose en solución de continuidad con ciudades vecinas y la interfase urbano-rural es objeto de presiones múltiples. Los nuevos requerimientos de suelo de las actividades industriales y logísticas, las nuevas pautas de localización de actividades comerciales, la instalación en el mercado de tipologías residenciales suburbanas, todo ello asociado al aumento exponencial del uso del automotor y la expansión de las tecnologías de información habían modificado sustancialmente el patrón organizacional de las ciudades más dinámicas. El desempeño territorial desigual de las ciudades argentinas obliga a concentrar los esfuerzos en la formulación de políticas urbanas que tiendan a equilibrar y mejorar el mencionado desempeño, fortaleciendo su capacidad de participar en el mercado internacional y nacional, atraer y retener inversiones, generar empleo y ofrecer una mejor calidad de vida a quienes las habitan (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, 2008).

Por otro lado, también en 2008 y, en el marco del Plan Estratégico, se creó el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (Cofeplan), órgano encargado de velar por la implementación de este. De allí, surge una herramienta fundamental: el anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial como respuesta a la necesidad de contar con un marco legislativo que consolide la agenda de planificación y ordenamiento territorial, y que establezca objetivos y principios comunes en la materia, tendientes a superar las inequidades históricas entre provincias y regiones del

territorio nacional. El anteproyecto promovía la institucionalización de la planificación¹, la continuidad del PET y la reposición del Estado en su rol de planificador del territorio y garante de su desarrollo integral, equitativo y sustentable. Asimismo, establecía los derechos y obligaciones en relación con el ordenamiento territorial, entendiendo que las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso de suelo comparten el respeto por el interés general y los principios del desarrollo sustentable. El suelo se entiende como un recurso natural, pero también económico, social y, sobre todo, como un bien escaso (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, 2011).

En el avance 2018 del PET, durante el gobierno de Mauricio Macri, se observó una continuidad con respecto a las líneas generales de planificación territorial del país con el fin de revertir el desequilibrio territorial ya diagnosticado en las entregas anteriores del plan, pero se hizo palpable un cambio de visión con respecto al rol del Estado, ya que toma fuerza la idea de los acuerdos público-privados como motor de las políticas territoriales a llevarse adelante en todas las provincias. En relación con el ordenamiento y la generación de suelo urbano, solo figuraron como una línea dentro del Plan de Infraestructura Urbana del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas que se encarga de la inversión en infraestructura básica como agua potable, agua, apertura de calles, veredas, iluminación, etc.

Experiencias subnacionales

Tal como señala Reese (2006), la cuestión del ordenamiento territorial no ha formado parte históricamente de las preocupaciones y de la agenda de gobierno tanto a nivel nacional como a nivel provincial. A nivel subnacional, de

las veinticuatro jurisdicciones electorales solo en cuatro existen normativas vinculadas al ordenamiento territorial o al uso del suelo.

La provincia pionera en materia de legislación sobre ordenamiento y regulación de los usos del suelo fue Jujuy. Esta cuenta, desde el año 1972, con la Ley 2903 que legisla parcialmente sobre el fraccionamiento y el uso del suelo. A principios de los años 2000, comenzó a debatirse una reforma o el reemplazo de esta por otra que incorporara un enfoque más actual e integral sobre el desarrollo urbano. En dicha discusión, participaron activamente representantes de colegios profesionales, cámaras comerciales e industriales y distintos organismos públicos provinciales y nacionales. Finalmente, en el año 2018, la legislatura provincial sancionó la Ley 6099 de Ordenamiento Territorial, Uso y Fraccionamiento del Suelo Urbano, en la cual se agrega la idea de planes estratégicos territoriales que incorporen lineamientos generales para el logro de un territorio provincial equilibrado, sustentable y socialmente justo.

Otra provincia precursora en materia de legislación integral sobre el desarrollo urbano es la de Buenos Aires. En el año 1977, a través del Decreto-Ley 8912, comenzó a regularse el ordenamiento del territorio provincial y el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. La ley regulaba básicamente la actuación de los municipios, planteando el “deber ser” de las ciudades sin mencionar la promoción de políticas dirigidas a la producción de suelo o a la mejora del hábitat. Varias décadas después, en el año 2013, se reglamentó la Ley 14 449 de Acceso Justo al Hábitat, cuyo principal objetivo es la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable. Sus objetivos específicos son producir suelo urbano, facilitar la regularización urbano dominial de barrios informales, atender de manera integral

1 En marzo del año 2011, el Poder Ejecutivo Nacional creó por decreto el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial, cuyo objetivo general era fomentar la consolidación de la planificación y el ordenamiento territorial como una política de Estado, que fundamentara los procesos de toma de decisión ligados a la inversión en infraestructura y gestión del territorio. El programa tenía tres ejes de acción: capacitación de recursos humanos y dotación de equipamiento, desarrollo de experiencias de planificación territorial e institucionalización de la planificación.

la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional y generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo. Para lograr estos objetivos se crea, entre otros instrumentos, un Fondo Fiduciario Provincial, que fomenta el crédito para el mejoramiento y ampliación de viviendas; Mesas de Gestión para la integración socio urbana de villas y asentamientos; Zonas de Promoción de Hábitat Social que deberán determinar los municipios en sus planes; un impuesto progresivo al baldío en casos de declaración de interés prioritario de áreas por parte de los municipios y luego de un plazo en el cual el propietario no cumplió con la obligación de parcelar o edificar; y Consorcios Urbanísticos que permiten asociaciones público-privadas para nuevos loteos y planes de vivienda.

Después de varios años de debate con respecto a los responsables de su ejecución, en mayo de 2009, la Legislatura de Mendoza sancionó la Ley 8051 destinada a promover la Política de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo en la provincia cuyana. Esta ley creaba tres instituciones que iban a ser las encargadas de la implementación: dos órganos colegiados como el Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo (CEPED) y el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT); y un organismo técnico, la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT). De esta forma, la política de suelo provincial tendría una implementación horizontal, descentralizada, consensuada y participativa.

Asimismo, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se sancionó, en el año 2000, la Ley 341, la cual impulsa políticas de acceso a la vivienda para hogares de bajos recursos en situación crítica habitacional, incluyendo como destinatarios a personas incorporadas en procesos colectivos de organización como cooperativas o asociaciones civiles. La novedad de esta ley residió en que el Estado vincula el acceso al

suelo con una política habitacional que reconoce la producción autogestionaria del hábitat, es decir, un universo de prácticas sociales que ponen en marcha procesos de autoorganización y autodeterminación para el acceso a la vivienda y al hábitat (Rodríguez, 2015)².

En el año 2018, se dictó, en el mismo distrito, la Ley 6062 de Desarrollo Urbano y Hábitat Sustentable, cuyo objetivo consiste en crear un instrumento urbanístico que regule el mayor aprovechamiento constructivo de aquellas parcelas donde se genere plusvalía por cambios normativos. Con esa plusvalía, se financia el Fondo Público "Hábitat Sustentable", cuyo destino es el financiamiento de obras de infraestructura de transporte y servicios, equipamiento social, espacios públicos, vivienda social, promoción del alquiler social, reurbanización de villas y todas aquellas obras contempladas en los planes de sector, priorizando las zonas de mayor vulnerabilidad social y de mayor déficit de proximidad con la red de transporte, calidad de la vivienda, proximidad con espacios verdes y equipamientos de sustentabilidad social.

Otra provincia en la que se ha planteado el debate, pero no se ha llegado a materializar en una ley es Santa Fe. Allí, en el año 2016, se presentó el Proyecto de Ley Marco de Planificación Urbana con Igualdad, acceso al suelo y al hábitat, pero perdió el estado parlamentario ese mismo año y se volvió a presentar con modificaciones en el año 2020. La propuesta intenta resolver el déficit urbano habitacional con diversas respuestas, dirigidas principalmente a sectores bajos y medios-bajos. Para ello, prioriza las infraestructuras, servicios y equipamientos existentes para la localización de los proyectos habitacionales, efectiviza la tenencia segura de la tierra y vivienda (regularización/escritura), estimula experiencias de autogestión del hábitat (cooperativas u otras), redistribuye los costos y los beneficios de los procesos de desarrollo urbano, incorpora el concepto

2 A partir de esta experiencia, se formuló, en 2018, el proyecto de ley "Producción social autogestionaria del hábitat popular", que promovía la concepción autogestionaria a nivel nacional.

de sustentabilidad, espacio público adaptado y diseño edilicio con eficiencia y ahorro energético, y fomenta la participación ciudadana en

la planificación y gestión. Además, implementa instrumentos de gestión del suelo, del hábitat y tributarios de financiamiento.

Tabla 1. Instrumentos de ordenamiento territorial de jurisdicciones argentinas

Distrito	Año	Instrumento	Objetivos
Provincia de Jujuy	1972	Ley provincial 2903	Legislar sobre el fraccionamiento y el uso del suelo.
	2018	Ley provincial 6099 de Ordenamiento Territorial, Uso y Fraccionamiento del Suelo Urbano	Promover la idea de planes estratégicos territoriales que incorporen lineamientos generales para el logro de un territorio provincial equilibrado, sustentable y socialmente justo.
Provincia de Buenos Aires	1977	Decreto-ley provincial 8912	Regular el ordenamiento del territorio y el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo.
	2013	Ley provincial 14 449 de Acceso Justo al Hábitat	Promover el derecho a la vivienda y hábitat digno y sustentable.
Provincia de Mendoza	2009	Ley provincial 8051	Promover una política de ordenamiento territorial y usos del suelo a través de la creación de dos órganos colegiados (Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo [CEPED] y el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial [CPOOT]) y un organismo técnico (la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial [APOT]).
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2000	Ley distrital 341 de Acceso a la Vivienda	Promover políticas de acceso a vivienda para hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, destinatarios individuales o incorporadas en procesos de organización colectiva verificables, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro.
	2018	Ley distrital 6062 Desarrollo Urbano y Hábitat Sustentable	Regular el mayor aprovechamiento constructivo de parcelas que generen plusvalía por cambios normativos para financiar obras de infraestructura de transporte y servicios, equipamiento social, espacios públicos, vivienda social, promoción del alquiler social, reurbanización de villas, etc.
Provincia de Santa Fe	2016	Proyecto de ley provincial Marco de Planificación Urbana con Igualdad, Acceso al suelo y al Hábitat	Resolver el déficit urbano habitacional, priorizando las infraestructuras, servicios y equipamientos existentes para la localización de los proyectos habitacionales.

Fuente. Elaboración propia.

En relación con la falta de legislaciones en esta materia en el resto de las provincias o distritos electorales, Duarte, director nacional de Políticas de Suelo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, destacó, a principios del año 2021 en la 1ra Sesión Ordinaria del Comité Federal de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo, que:

en 20 jurisdicciones del país la materia de desarrollo y ordenamiento territorial se legisla mediante legislaciones muy parciales en varios ámbitos. Todos sabemos que cuando el Estado no legisla o la legislación está dispersa o falta, la lógica del mercado no es la de la construcción de una ciudad más equitativa. (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2021a, min. 14:08)

En este contexto, se creó, en el año 2020, por medio de la Resolución 19, el Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU), la cual vincula la política de suelo con la de desarrollo territorial y unifica criterios en los distintos niveles del Estado. Así, el plan provee de un marco básico con objetivos y líneas de intervención común que apuntan a una intervención que revierte la producción de desequilibrios territoriales generados en los últimos años.

Posteriormente, en el año 2021, se aprobó, a través de la Resolución 44, el Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial, con un rol complementario al PNASU. Este se centra en la construcción de acuerdos y consensos que orienten y amplíen el marco normativo a nivel local y provincial. La importancia de este programa reside en que contribuye a la creación de una normativa nacional que permite trazar objetivos, fundamentos y directrices generales que conformen una guía para las políticas de ordenamiento territorial (Arenaza y Duarte, 2010).

Entre los principales objetivos del Programa pueden mencionarse: la movilización de vacíos urbanos ociosos y la creación de Bancos de Tierras aptas que permitan la incorporación de inmuebles al patrimonio público (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2021b). Para llevarlos adelante, se formulan cuatro líneas principales de intervención:

1. Promoción de propuestas de legislación provincial de desarrollo territorial: propone generar instrumentos legales que orienten los procesos de urbanización y la implementación de políticas de suelo y vivienda.
2. Programa de capacitación y asistencia técnica en planificación y ordenamiento territorial: busca fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y provinciales en la gestión del territorio, para ello se impulsa la formación de técnicos y funcionarios en políticas de planificación y ordenamiento territorial.
3. Concurso de experiencias innovadoras de planificación, desarrollo territorial y políticas de suelo para la reconstrucción Argentina: propone relevar experiencias aplicadas de políticas urbanas, instrumentos de gestión de suelo y planificación territorial eficaces. De esta manera, se constituirán como “buenas prácticas” a difundir e impulsar en las provincias y municipios.
4. Registro territorial de suelo apto para programas habitacionales y proyecto urbanos: busca producir una base de datos confiable para el desarrollo de proyectos.

De esta manera, se propone trabajar fuertemente para que las distintas provincias argentinas puedan contar con una legislación propia sobre desarrollo y ordenamiento territorial. Tanto las provincias como los municipios pueden adherir al Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial a través de la suscripción de convenios marco y convenios específicos de implementación según la línea de acción a ejecutar. Hasta el momento, han firmado convenios marco de adhesión al Programa siete provincias: La Rioja, Chaco, Tucumán, Misiones, San Juan, Santa Fe y Tierra del Fuego.

Contenidos del Plan Nacional de Suelo Urbano

Recientemente, en el mes de mayo de 2020, se sancionó la Resolución 19 del PNASU, elaborado en la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. El documento tiene como objetivo general la generación de suelo urbano producido o promovido por el Estado, garantizando que el Estado cuente con suelo urbanizado para localizar vivienda a construirse o a promoverse en forma pública, de este modo, amplía la accesibilidad de las familias en las ciudades. Este entiende que, para una adecuada gestión, la generación de suelo urbano producido por el Estado es fundamental

y constituye la base de posteriores soluciones habitacionales (Barenboim, 2021).

La gestión del suelo en la experiencia argentina da cuenta de dos problemas que surgen ante la limitada oferta de suelo urbano. Por un lado, la generación de “cuellos de botella”, es decir, la no disponibilidad de suelo urbano produce la incapacidad de implementar programas de promoción de hábitat, incluso aunque exista disponibilidad de financiamiento³. Por otro lado, la demanda de suelo urbanizado ha generado una fuerte presión sobre el mercado inmobiliario ocasionando un incremento de precios.

La falta de acceso al suelo es una de las principales causas de la informalidad o del fracaso de ciertas políticas habitacionales, de manera que es necesario desplegar instrumentos que desalienten las prácticas especulativas y mejoren las condiciones para movilizar el suelo ocioso. Además, resulta fundamental avanzar en marcos normativos que contemplen la disponibilidad de suelo para viviendas de interés social, teniendo en cuenta la brecha existente en los ingresos y el limitado acceso al crédito para grandes sectores de la población.

La intención es poder incidir en la regulación del mercado del suelo, mediante la implementación de instrumentos que garanticen a los municipios la valorización inmobiliaria que genera la normativa urbanística, las habilitaciones para desarrollar suelo urbano o mayor edificabilidad y las obras públicas realizadas. De esta manera, se busca contrarrestar la lógica especulativa en el mercado de tierra y vivienda. Para ello, el Plan se propone avanzar en un aspecto fundamental: la gestión de los vacíos urbanos, es decir, de terrenos ociosos que cuentan con condiciones urbanísticas pero que se encuentran abandonados o inmersos en proceso de especulación inmobiliaria.

La política de suelo propuesta se vincula además con el desarrollo territorial; aprovecha de forma sostenible los recursos naturales,

económicos, sociales y culturales; y promueve ciudades compactas, equitativas y sostenibles (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020b):

En este sentido, los objetivos particulares que propone son:

- Ampliar la oferta de suelo urbanizado, favoreciendo el acceso de los grupos sociales que no pueden acceder a través de la oferta existente en cada localidad.
- Apoyar a los gobiernos provinciales y locales en el incremento de la oferta de suelo con infraestructura donde desarrollar después proyectos habitacionales.
- Mejorar las capacidades públicas para anticiparse a la demanda de suelo urbano para los diferentes usos, en particular los destinados al residencial y anexos.
- Lograr incidencia en la regulación de los mercados de suelo de cada localidad donde intervenga el programa.
- Vincular la política de suelo con el desarrollo territorial, promoviendo prácticas virtuosas para lograr ciudades compactas, equitativas y accesibles.

Por último, el PNASU comprende dos programas y dos líneas de acción, (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020a):

1. Programa Nacional de Producción de Suelo: consiste en la generación de lotes con infraestructuras para ampliar el acceso a suelo urbanizado y promoción de la creación de bancos de tierra a nivel municipal y provincial. Ambas líneas de intervención afectan la valoración inmobiliaria, de modo que resulta necesario fijar normas y reglamentaciones que contengan los posibles efectos de los convenios en el mercado inmobiliario. Así, el “Programa Nacional de Producción del Suelo”

3 Puede generar también que las localizaciones de las viviendas construidas no cuenten con cualidades urbanas propicias.

busca impulsar plusvalías urbanas, para lo cual los municipios y provincias deberán contar con instrumentos que posibiliten construir pautas de valorización para, de esta manera, evitar efectos contrarios. También el Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial, donde se trazan las directrices generales del ordenamiento territorial, se relaciona directamente con este programa.

2. Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Política de Suelo: se propone mejorar las capacidades de los gobiernos locales y provinciales a través de capacitación a funcionarios y técnicos para la implementación de instrumentos de gestión del suelo. Se acompañará desde el Estado Nacional a los gobiernos locales para la gestión de políticas urbanas bajo criterios y directrices fijados por el Ministerio de Desarrollo y Hábitat.
3. Conformación de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo: consiste en la creación de un ámbito participativo de debate compuesto por el sector público, privado y organizaciones civiles. A través de esta herramienta, se busca la construcción de acuerdos para la promoción de marcos técnicos, legales y reglamentarios. Las mesas intersectoriales funcionarán de manera periódica y se constituirán como espacios consultivos.
4. Observatorio Nacional de Acceso al Suelo: plantea la creación del Registro Territorial de Suelo Apto para

Programas Habitacionales y Proyectos Urbanos y del Observatorio Nacional de Precios del Suelo. Se promueve generar un medio de construcción, monitoreo y análisis de datos acerca de la situación de acceso al suelo y del mercado del suelo en el territorio nacional. Esta información funcionará como insumo “para el diseño, la ejecución y la evaluación y monitoreo de las políticas y programas implementados” (Scatolini y Duarte, 2020).

Los destinatarios de los diferentes programas y líneas de acción son los municipios y provincias de todo el país. Aquellos ejecutivos locales y provinciales que quieran acceder a los mismos, como el financiamiento para la construcción de lotes con infraestructuras básicas o los programas de capacitación técnica, que pueden adherirse al “Plan Nacional de Suelo Urbano” a través de la firma de convenios marco. Hasta el momento, las provincias del país y las principales ciudades como Buenos Aires, Córdoba, Rosario y Mendoza han firmado convenios marco de adhesión al PNASU.

Asimismo, a principios del año 2021, se realizaron 28 convenios específicos del Programa Nacional de Producción de Suelo (PNAPS), localizados en 10 provincias (Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Santa Fe y Tierra del Fuego). Las ciudades seleccionadas para los proyectos, junto con sus provincias, se visualizan en la figura 1, concentrándose en mayor grado en la franja central del país (Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Entre Ríos, Mendoza, Buenos Aires) y en menor grado al sur (Tierra del Fuego) y al norte (Chaco, Formosa, la Rioja).

Figura 1. Ubicación de los proyectos con convenios específicos PNAPS Argentina



Fuente. Elaboración propia.

Ideas, argumentos y reflexiones en torno a los desafíos del Plan

La elaboración del PNASU representa un hito importante en la construcción de una política de gestión del suelo y ordenamiento territorial en la Argentina. A pesar de que el documento se aprobó hace más de un año y es muy reciente, es posible plantear algunos ejes de análisis que permitan una reflexión sobre las cuestiones que se deberán tener en cuenta para consolidar una política del suelo exitosa. A continuación,

se mencionan los principales desafíos, ordenados en cuatro ejes argumentativos.

En primer lugar, se identifica la necesidad de establecer una *coordinación política-administrativa integral, participativa y eficaz*. Como se ha planteado anteriormente, la Argentina posee un sistema de organización territorial federal que otorga importantes competencias a las provincias y municipios, entre ellas la administración del uso del suelo. Estos entes son quienes determinan normas urbanísticas, la tributación,

el planeamiento, las leyes, etc., y definen dónde se construye, cómo y cuánto.

Esto no significa que el Estado Nacional no tenga potestades o responsabilidades, ya que cumple un papel importante en el trazado de las directrices generales para la gestión del suelo. Sin embargo, son los municipios quienes tienen la responsabilidad sobre la gestión. Así, la política del suelo urbano se estructura a partir de un entramado institucional complejo donde se articulan diferentes niveles del Estado con diversas capacidades, necesidades y responsabilidades.

Es esta tesitura compleja de la gestión pública la que, en muchas situaciones, ha provocado discontinuidad en las políticas públicas referidas al suelo urbano o fragmentación burocrática en su implementación. Por lo cual, uno de los principales desafíos del PNASU es construir a largo plazo una articulación exitosa entre los diferentes niveles del Estado, brindando la posibilidad de garantizar continuidad en las políticas urbanas.

A este respecto, se destacan dentro del PNASU un programa y una línea de acción. Por un lado, el Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica tiene un rol vital en la creación de directrices de regulación común, donde los municipios de menor escala disponen de escasos recursos humanos especializados en la temática. Debe mencionarse que su acción no tiene que agotarse en la creación de buenas prácticas en normativa, sino en velar por la correcta implementación. Por otro lado, figura la Mesa Intersectorial de Políticas del Suelo, la cual aporta a construir acuerdos y consensos entre diferentes actores políticos y sociales. Aquí el rol del Estado Nacional es diferenciado en cuanto se encarga de garantizar que estas instancias se articulen bajo dos principios: la efectiva participación y la integralidad, es decir, busca incorporar la mayor amplitud posible de actores al tiempo que contempla a los sujetos destinatarios de las políticas públicas. Es fundamental que esta instancia parta de un criterio territorial donde primen los problemas, necesidades y capacidades de los actores locales.

La asistencia técnica y la participación pueden incorporar la gestión del suelo a una amplitud de actores, disciplinas y saberes. Esto contribuye a la integralidad en la búsqueda de soluciones a los problemas relacionados con el hábitat y la vivienda. De este modo, pueden alcanzarse acuerdos significativos que sean la base de una continuidad en la política pública, cimientos en la consolidación de una política estatal a largo plazo.

En segundo lugar, se pone en agenda la necesidad de avanzar en la *regulación del mercado del suelo*. La experiencia en América Latina dicta que un mercado del suelo desregulado tiende a provocar desequilibrios territoriales: mayor exclusión, fragmentación y segregación. El ordenamiento del suelo bajo la lógica mercantil se estructura según la acumulación de capital, de la maximización de la renta y la ganancia. Por lo tanto, deberían construirse mecanismos y herramientas que apunten a evitar la especulación, los sobreprecios y la escasez artificial. A su vez, debe realizarse un esfuerzo por contener y orientar la valorización inmobiliaria, producto de la intervención estatal. Ello se debe a que el Estado es un agente con fuerte incidencia en el mercado del suelo, sus acciones tienen impacto en la valorización (o desvalorización) del precio de la tierra.

El PNASU contempla acciones concretas tales como: decisiones administrativas y regulatorias (modificación de los usos del suelo, zonificación), autorizaciones (para mayor edificación, para desarrollos inmobiliarios), obras públicas de infraestructura e incluso el financiamiento para adquisición en aquellos municipios que no dispongan de tierras públicas (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020c).

Todas estas acciones urbanísticas potencian el aprovechamiento del suelo, generando valorización inmobiliaria y por lo tanto ganancias a diversos actores del mercado inmobiliario. Por eso, los municipios pueden y deben participar en las rentas resultantes de dichas acciones. Así, la elaboración e instrumentación de herramientas de recaptación de plusvalías urbanas constituye un punto crucial para evitar

la especulación, la escasez artificial de tierras y contribuir al desarrollo de un crecimiento más equilibrado y equitativo en las ciudades.

El PNASU contempla una serie de instrumentos que los ejecutivos y legislativos locales están facultados para llevar adelante. Entre ellos se mencionan: medidas tributarias y confiscatorias, zonificación inclusiva o especial, bancos de tierra, edificación prioritaria, entre otras (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020c). Todas estas medidas están destinadas a distribuir y financiar equitativamente el desarrollo urbano en una articulación donde puedan beneficiarse el mercado y el Estado. Por eso, es importante señalar que estas medidas deben ser construidas sobre un diagnóstico acertado respecto a los puntos de presión de las cargas urbanísticas impuestas.

Es conveniente que los fondos obtenidos tanto por la capacitación de plusvalía como por la recuperación de cuotas pagadas por los adjudicatarios de programas sean administrados eficaz y eficientemente. A tal efecto, corresponde construir un fondo específico e intangible que destine los recursos exclusivamente a la adquisición de más tierras y al financiamiento de programas de promoción de hábitat. De este modo, podrá establecerse un ciclo virtuoso donde la implementación de una política urbana puede al mismo tiempo solventar una futura acción.

Las herramientas no podrán ser constituidas y utilizadas exitosamente en el corto plazo, debido a que su aplicación está sujeta a relaciones de poder entre actores delimitados territorialmente con problemas y necesidades particulares. El desafío es entonces ir acumulando capacidad de gestión a partir de estos instrumentos y así ganar mayor incidencia en la regulación del mercado inmobiliario.

En tercer lugar, resulta fundamental que la gestión del suelo y las políticas habitacionales sean integradas en una planificación urbana general. En muchas ocasiones, los lotes urbanizados o las soluciones habitacionales están desligadas de una planificación de la ciudad y de su crecimiento territorial, sin contemplar el proyecto de ciudad delineado en el plan

urbano. Así, las viviendas construidas se asientan en las periferias, carentes de equipamiento, infraestructuras y servicios urbanos, y desaprovechando el tejido urbano consolidado.

Debe mencionarse que esta cuestión es complementaria al punto marcado con anterioridad en cuanto la planificación urbana debe articularse con una buena regulación del mercado del suelo. Como señalan Granero Realini, Barrera y Bercovich (2019), existen municipios y provincias que cuentan con planificación y conocimiento sobre la dinámica de su desarrollo urbano, pero con limitación para acceder al suelo urbanizado de calidad. Por ello, no tienen otra opción más que la radicación de vivienda en ámbitos periféricos donde acceden a precios más bajos.

Por ese motivo, se deben diseñar y poner en prácticas diversas herramientas de regulación sobre las ciudades que permitan ordenar ventajosamente el crecimiento del territorio. La necesidad de una ciudad compacta, lejos de ser la manifestación de un tipo ideal, representa la posibilidad de aprovechar de mejor manera el tejido urbano construido. Localizar y densificar adecuadamente podría permitir una eficiente utilización de las infraestructuras, servicios y equipamientos ya existentes en las ciudades, y un acceso inclusivo a las centralidades urbanas.

Por último, es necesario que las políticas y programas habitacionales, que sean promovidas por el suelo producido del PNASU, sean orientadas a diferentes sectores sociales. La posibilidad de acceso a la ciudad y al suelo urbano por parte de sectores sociales de bajos y medianos ingresos se ha reducido drásticamente en las últimas décadas, uno de los factores que originaron este proceso fue el encarecimiento del suelo urbano. Esta situación, sumada a la escasez en la disponibilidad de crédito hipotecario ha dado lugar a que estos sectores no puedan resolver el acceso al hábitat y la vivienda en algunos casos mediante mecanismos de mercado. Cuando la intervención estatal no es suficiente para cubrir la demanda de vivienda, los sectores medios se vuelcan al mercado de alquileres, el cual va en aumento, mientras que

los sectores bajos se vuelcan a la autoconstrucción en el mercado informal asentados muchas veces en las periferias o en suelo no apto (zonas inundables, vías del ferrocarril, etc.) de la ciudad.

Debido a esto, el Estado Nacional debe promover e instar a las provincias y municipios a que el suelo creado se destine también a viviendas de interés social. De otro modo, podría generarse un desequilibrio en la adjudicación de programas y así profundizar la brecha en el acceso al hábitat y la vivienda. Para ello, el PNASU se propone utilizar mecanismos de asignación basados en índices como: déficit habitacional, demanda de suelo y niveles de ocupación (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020c). De esta forma, se podrá contribuir a un desarrollo urbano que incluya a los sectores sociales de menores ingresos a los fines de reducir la segregación y exclusión socioespacial y consolidar una ciudad equitativa e inclusiva.

Conclusiones

Las ciudades argentinas han experimentado fuertes transformaciones en las últimas décadas. Este proceso ha estado signado —entre otros fenómenos— por la promoción inmobiliaria privada como modalidad de inversión y resguardo de capital para sectores solventes de la sociedad. Consecuentemente, la expansión urbana, en los últimos años, ha traído aparejadas diversas problemáticas como la existencia de fragmentos urbanos aislados entre sí, la utilización ineficiente e inadecuada de los terrenos, el incremento del déficit habitacional de los sectores medios, la consolidación y profundización de la informalidad urbana, etc. La situación ha configurado ciudades de contrastes, las cuales presentan una característica común en el origen de sus problemas: la falta de suelo urbanizado a precios accesibles para los distintos sectores de la población.

Diversas respuestas se han ensayado desde los diferentes niveles de Estado, desde la provisión pública de soluciones habitacionales,

pasando por el subsidio al crédito y compra directa de tierras, hasta políticas de mejoramiento de vivienda y hábitat. Sin embargo, la discontinuidad en las políticas urbanas sumada a la fragmentación burocrática en su implementación han impedido resolver la cuestión del suelo, el cual se ha ido regulando al ritmo del mercado inmobiliario.

En la Argentina, como se ha visto en el presente artículo, ha sido escasa la formulación de políticas nacionales para la gestión del suelo, el ordenamiento territorial y planificación urbana. También, se ha mencionado que son muy limitadas las jurisdicciones provinciales que cuentan con normativa sobre el tema. Además, dada la división administrativa federal del país, han sido y son los municipios y provincias quienes tienen la responsabilidad inmediata sobre la gestión en este campo. A este respecto, existen fuertes disparidades en las capacidades estatales, en cuanto existen municipios y provincias que cuentan con experiencia, normativas y herramientas de planificación y ordenamiento territorial, mientras que otras no las poseen.

Es en este contexto, que la elaboración del PNASU, en el año 2020, llena un vacío existente en las políticas públicas territoriales en el país, representando un progreso en la construcción de una política nacional de suelo. Al mismo tiempo, la posterior creación del Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial, en el año 2021, muestra la intención del Estado por avanzar hacia una estrategia de planificación y ordenamiento territorial nacional. La incipiente creación arroja algunos primeros resultados que —si bien ponen en marcha estas políticas—, no permiten todavía realizar un estado de situación o diagnóstico.

Ahora bien, se han destacado algunas cuestiones para tener en cuenta en relación con las posibilidades de que el plan alcance cierto éxito. Se ha señalado que no cualquier regulación es útil para la gestión del suelo, de modo que es necesaria una visión integral y sostenible con protagonismo de los actores locales que hacen al territorio. Además, el suelo —como bien estratégico— debe ser regulado e intervenido,



evitando procesos de especulación inmobiliaria, escasez artificial y pago de sobreprecios por parte del Estado. Por añadidura, se deberán construir y efectivizar instrumentos y herramientas de captación de plusvalías urbanas con un sentido redistributivo. Relacionado a ello, la política habitacional resultante debe integrarse en una planificación urbana de mayor alcance. De este modo, las viviendas y lotes producidos podrán incorporarse al tejido urbano, vinculados a sus centralidades y aprovechando su infraestructura y servicios. Por último, las intervenciones estatales tienen que orientarse en un sentido no mercantil e inclusivo que incorpore la función social de la tierra y la vivienda.

Ante todo, resulta fundamental que la escala de intervención del Estado se corresponda con la magnitud del problema que enfrenta. La situación actual de la tierra, la vivienda y las ciudades en general es el resultado de una acumulación de tensiones gestadas durante décadas. Por ello, es necesario que exista una apuesta ambiciosa y efectiva que apunte a revertir las tendencias actuales. Así, podrán aumentarse las capacidades estatales que garanticen continuidad en una política nacional de gestión de suelo.

Por último, se considera que la investigación es una tarea inacabada que debe continuar por fuerza en estudios posteriores y debe incorporar la implementación de los proyectos. El resultado de la reforma integral urbana propuesta por el PNASU se podrá evaluar dentro de algunos años, esperando que sea exitosa y celebrando que el Estado Nacional ponga en agenda nuevamente el derecho a la vivienda y a la ciudad.

Referencias

Arenaza, S. y Duarte, J. (2010). ¿Por qué es importante para Argentina contar con una ley de ordenamiento territorial? *Revista Café de las Ciudades*, 97, 1-3.

Ascher, F. (1995). *Metapolis ou l'avenir des villes*. París: Odile Jacob.

Barenboim, C. A. (2012). Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la ciudad de Rosario. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (7), 31-41.

Barenboim, C. A. (2017). La problemática de la vivienda y la persistencia del déficit habitacional: el caso de la ciudad de Rosario, Argentina. *Revista Papeles de Coyuntura*, (43), 128-153.

Barenboim, C. A. (2021). Políticas de acceso al suelo en el contexto actual: análisis del Plan Nacional de Suelo Urbano. En M. A. Barreto y E. R. Abildgaard (comps.), *II Encuentro de la Red de Asentamientos Populares -ENRAP: pandemia, crisis y oportunidades para el hábitat popular*, Corrientes: Editorial FAU-UNNE. <http://repositorio.unne.edu.ar/handle/123456789/30374>

Bauer, G. y Roux, J. M. (1976). *La rurbanisation ou la ville éparpillée*. París: Ed. Du Seuil.

Borsdorf, A. (2003). Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *Revista EURE*, 86, 37-49.

De Mattos, C. (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización? *Revista EURE*, 85, 5-10.

Granero Realini, G., Barreda, M. P. y Bercovich, F. (2019). *La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda*. (Documento de trabajo del Programa de Ciudades Área de Desarrollo Económico, 181).

Jaramillo, S. (1994). *Hacia una Teoría de la renta del espacio urbano*. Ediciones Uniandes.

Ley 341 de Vivienda para casos de emergencia habitacional (Ciudad Autónoma de Buenos Aires). (24 de abril de 2000). *Boletín Oficial*: 928. <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley341.html>

Ley 2903 de Ordenamiento territorial y usos del suelo (Provincia de Jujuy). (29 de septiembre de 1972). *Boletín Oficial*: 43 451. <http://boletinoficial.jujuy.gob.ar/?p=43451>

- Ley 6062 de Desarrollo urbano y hábitat sustentable (Ciudad Autónoma de Buenos Aires). (29 de noviembre del 2018). *Boletín Oficial*: 5522. https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/ck_PL-LEY-LCABA-LCBA-6062-18-5522.pdf
- Ley 6099 de Ordenamiento territorial, uso y fraccionamiento del suelo (Provincia de Jujuy). (13 de diciembre de 2018). *Boletín Oficial*: 141. <http://boletinoficial.jujuy.gob.ar/?p=132987>
- Ley 8051 de Ordenamiento territorial, usos del suelo y desarrollo territorial (Provincia de Mendoza). (5 de mayo de 2009). *Boletín Oficial*: 28 407. <https://www.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/44/2017/01/Ley-8051.pdf>
- Ley 14 449 de Acceso justo al hábitat (Provincia de Buenos Aires). (9 de enero de 2013). *Boletín Oficial*: 27 156. <http://resources.capbauno.org.ar/21/files/archivos/institucional/LEY%2014449%20-%20Acceso%20Justo%20al%20Habitat.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. (2020a). *Informe Plan Nacional de Suelo Urbano*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/descripcion_del_pna-su.pdf
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. (14 de mayo de 2020b). Resolución 19 del Plan Nacional de Suelo Urbano. *Boletín Oficial*: 19 704. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/229292/20200514>
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. (2020c). *Plan Nacional del Suelo Urbano. Manual de ejecución Programa Nacional de Producción del Suelo*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_de_ejecucion_-_pnps.pdf
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. (29 de marzo de 2021a). *Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo* [Archivo de video]. <https://www.youtube.com/watch?v=PD4FP3AlaYw>.
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. (18 de febrero de 2021b). Resolución 44 del Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial. *Boletín Oficial*: 8847. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/241046/20210222>
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. (2004). *Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa*. Poder Ejecutivo Nacional. <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Politica-Nacional-de-Desarrollo-y-Ordenamiento-Territorial.pdf>
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (2008). *Plan Estratégico Territorial. Avance 2008*. Poder Ejecutivo Nacional. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_2008_-_avance_i.pdf
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. (2011). *Plan Estratégico Territorial. Argentina del Bicentenario. Avance II. Poder Ejecutivo Nacional*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_2011_-_avance_ii_-_libro_2.pdf
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. (2018). *Plan Estratégico Territorial Argentina. Avance 2018*. Poder Ejecutivo Nacional. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_2018_baja.pdf
- Peralta, C. (2017). El acceso a la vivienda digna. Déficit habitacional y gestión de políticas públicas en Córdoba. *Revista Vivienda y Ciudad*, 4, 49-72.
- Proyecto de Ley Marco de Planificación Urbana con Igualdad, acceso al suelo y al hábitat (Provincia de Santa Fe). (11 de mayo de 2016). *Expediente n.º 31 135*.
- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades



en la Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, (6), 3-22.

Rodríguez, C. (2015). Producción autogestionaria del hábitat y abordaje de la integridad. Un análisis desde la experiencia del MOI (Argentina). En M. Di Virgilio y C. Rodríguez (comps.), *Producción social del hábitat. Abordajes conceptuales, prácticas*

de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur (pp. 203-232). *Café de las Ciudades*.

Scatolini, L. y Duarte, J. I. (2020). Hacia una política nacional del suelo urbano en la República Argentina. *Revista Café de las ciudades*, (187), 1-5.



Del análisis de las políticas públicas al de herramientas de gestión territorial: estudio de la etapa de formulación de los objetivos del proyecto para el “Fortalecimiento del Ejercicio Veedor” de Yumbo, Colombia¹

Julián Cocuy Espinosa. Administrador de empresas, magíster en Administración y Gestión Pública de la Universidad Santiago de Cali. Docente investigador de la Institución Universitaria Antonio José Camacho de Cali, donde hace parte del Grupo de Investigación GICES. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3679-8523> Correo electrónico: jcocuy@admon.uniajc.edu.co

Piedad Fernanda Machado Santacruz. Abogada de la Universidad Santiago de Cali, magíster en Políticas Públicas de la Universidad del Valle. Docente investigadora de la Institución Universitaria Antonio José Camacho de Cali, donde hace parte del Grupo de Investigación GICES. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2604-8179> Correo electrónico: pmachado@admon.uniajc.edu.co

Recibido: 21 de junio de 2021

Aprobado: 9 de agosto de 2021

Publicado: 4 de abril de 2022

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: los autores han declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

En el ejercicio de la gestión pública, se evidencian limitaciones para la efectiva implementación de las políticas públicas. Una de estas limitaciones es la falta de marcos de análisis para el fortalecimiento de las herramientas de gestión como planes, programas y proyectos, que en la práctica son instrumentos de operacionalización de las políticas públicas. En este sentido, el presente artículo de reflexión busca proponer una discusión frente al uso de la disciplina del análisis de las políticas públicas, en el análisis de otros instrumentos de gestión. El artículo de reflexión es una investigación documental con inferencias analíticas producto de la triangulación de teoría. Con esta reflexión se busca promover el desarrollo de investigaciones aplicadas para el fortalecimiento de la administración y la gestión pública colombiana.

Palabras clave: análisis de políticas públicas, gestión pública, políticas públicas, proyectos.

1 Proyecto de investigación: Sistematización de experiencias del convenio marco de cooperación entre la Contraloría Municipal de Yumbo y la Institución Universitaria Antonio José Camacho, para la capacitación y asesoría en el fortalecimiento del ejercicio veedor de la comunidad del municipio (2020-PI-0521), avalado y patrocinado por la Institución Universitaria Antonio José Camacho (UNIAJC) y la Contraloría Municipal de Yumbo, mediante Resolución de la UNIAJC 116 de 2021.

From the Analysis of Public Policies to the Analysis of Territorial Management Tools: a Study of the Stage of Formulation of the Objectives of the Intervention Project for the “Strengthening of the Overseer Exercise” of Yumbo, Colombia

Abstract

In the exercise of public management, limitations are evident in the effective implementation of public policies. One of these limitations is the lack of analytical frameworks for strengthening management tools such as plans, programs, and projects, which, in practice, are instruments for operationalizing public policies. In this sense, this reflection article seeks to propose a discussion regarding the use of the discipline of public policy analysis in the analysis of other management instruments. The reflection article is documentary research with analytical inferences from the theory triangulation. This reflection seeks to promote the development of applied research to strengthen Colombian public administration and management.

Keywords: Analysis of public policies, public management, public policies, projects.

Da análise de políticas públicas à de ferramentas de gestão territorial: estudo da etapa de formulação dos objetivos do projeto para o “Fortalecimento do Exercício de Fiscalizar” de Yumbo, Colômbia

Resumo

No exercício da gestão pública, são evidenciadas limitações para a efetiva implementação de políticas públicas. Uma dessas limitações é a falta de referenciais de análise para fortalecer as ferramentas de gestão, como planos, programas e projetos, que, na prática, são instrumentos de operacionalização de políticas públicas. Nesse sentido, este artigo de reflexão propõe uma discussão diante do uso da disciplina da análise de políticas públicas na análise de outros instrumentos de gestão. Este artigo se baseia numa pesquisa documental com inferências analíticas, resultado da triangulação de teoria. Com essa reflexão, pretende-se promover o desenvolvimento de pesquisas aplicadas a fim de fortalecer a administração e a gestão pública colombianas.

Palavras-chave: Análise de políticas públicas, gestão pública, políticas públicas, projetos.

Introducción

La acción gubernamental y la intervención socio territorial del Estado ha sido una cuestión susceptible de diversas miradas y apuestas político-epistemológicas. Se encuentra atravesada por discusiones que van desde las que parecen ya resueltas como aquella sobre la dicotomía entre lo técnico y lo político en la administración y gestión de lo público, u otras vigentes como aquella sobre el alcance de la acción gubernamental en un contexto de endo y exprivatización creciente de los Estados latinoamericanos (Guerrero, 2009).

Como parte de estas discusiones, algunas que han venido siendo centrales en la agenda académica y en el ejercicio de la gestión pública son las relacionadas con las políticas públicas, en cuanto estas se reconocen como herramientas estratégicas de la intervención (Santos, 2014). Uno de estos debates es aquel sobre el análisis de las políticas públicas, asunto, pese a su introducción como tema de discusión académica hace más de 20 años en el país (Hernández, 1999), aún incipiente en Colombia con respecto al desarrollo que otros países han tenido de lo que hoy podría considerarse la *disciplina del análisis de políticas públicas*.

Como contexto, se tiene que, a principios de la década de los años 50 en los Estados Unidos, se introducen teorías y métodos de la investigación en las ciencias sociales con el objetivo de plantear “recetas para el buen funcionamiento del gobierno” (Hernández, 1999, p. 3). Esta discusión, que fue guiada por cuestionamientos acerca de cómo mejorar la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental y el gasto público, implicó la obligatoria pregunta por la efectividad de las políticas en la intervención de las problemáticas públicas. A partir de estos cuestionamientos, principalmente desde la economía, las ciencias políticas y la sociología, se configuró un sentido compartido de lo que podría dar respuesta a dichas preguntas: analizar las políticas públicas.

Para Meny y Thoenig (1992), “el análisis de políticas públicas consiste en ‘el estudio de la

acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad” (p. 10). Con este estudio, se “busca dar cuenta de la forma en la que se toman decisiones sobre los problemas humanos que son de interés público” (Valencia, 2020, p. 125).

Actualmente, las políticas públicas son un objeto de investigación interdisciplinar y una herramienta fundamental en el ejercicio de la gestión pública. Esto ha implicado el desarrollo de diversas teorías y modelos para su análisis, donde el reconocimiento de un *ciclo de política* constituye uno de los elementos transversales en la mayoría de los enfoques teóricos y modelos analíticos.

Al respecto, “la idea general que surge de la bibliografía es la de un ‘ciclo’ de las políticas públicas” (Subirats et al., 2008, p. 42), inicialmente secuencial-lineal (Valencia, 2020), y hoy considerado dinámico y con interdependencias entre todas sus etapas (Roth, 2015).

Una discusión que emerge del ejercicio de la gestión pública en Colombia surge de la relación de este ciclo de política con otros instrumentos de gestión local tales como planes, programas o proyectos (Santos, 2014) y el papel o aporte de la disciplina del análisis de políticas públicas para fortalecer la efectividad de estos instrumentos de planeación y acción pública.

Si bien hay propuestas teóricas que no delimitan las políticas de otras herramientas de gestión, considerando incluso que cualquier intervención pública del gobierno se trata de una política pública, en la práctica de la administración y la gestión pública en Colombia parece claro el límite entre una política pública como instrumento de gestión estratégico y a largo plazo, frente a planes, programas y proyectos, que podrían considerarse instrumentos de operacionalización e implementación de las políticas públicas con vigencias y perspectivas de mediano e incluso corto plazo.

Un ejemplo de ello son los procesos de operacionalización de las políticas públicas mediante los planes de desarrollo local. Estos, a su vez, se implementan a partir de proyectos de inversión registrados y organizados en los bancos de proyectos de las administraciones

públicas, mediante metodologías y procesos que han venido homogeneizando el proceso de implementación de políticas públicas tales como la Metodología General Ajustada o los planes operativos anuales de inversión.

La identificación de esos límites técnico-procedimentales entre las políticas públicas y otros instrumentos de gestión parece ser clara entre los servidores públicos, responsables de orientar los planes operativos anuales de inversión y los planes anuales de adquisiciones, tema aún de muy limitado estudio en el país por parte de la comunidad académica, que comúnmente se inscribe en un enfoque teórico o un modelo analítico de las políticas de manera alejada al ejercicio de la gestión pública. Así pues, desarrollan disertaciones y discusiones deductivas que parten de concepciones de política pública algunas veces sin desarrollo operacional en el ejercicio de la gestión.

Ante este contexto, se propone la hipótesis de que la disciplina del análisis de políticas públicas puede proveer elementos teóricos y metodológicos valiosos para el análisis de herramientas de gestión como planes, programas y proyectos. Con esto, se podría fortalecer el ejercicio de implementación de las políticas públicas y la efectividad de la acción gubernamental.

En este sentido, el objetivo de la presente reflexión es proponer una discusión frente al uso de la disciplina del análisis de las políticas públicas, en el análisis de proyectos, partiendo de la hipótesis de que las políticas públicas, los planes, los programas y los proyectos, todos instrumentos de la gestión pública, aunque interdependientes e interrelacionados gracias al ciclo de la política pública, son herramientas distintas entre sí (Santos, 2014) y, por lo tanto, un plan, un programa o un proyecto, según el ciclo de planeación en el ejercicio de la gestión pública en Colombia, no podría considerarse como una política, sino como un instrumento de operacionalización e implementación de esta.

La presente reflexión se justifica en la necesidad que se tiene en el sector público de

fortalecer las herramientas e instrumentos de gestión e intervención gubernamental en lo sustancial y metodológico. Esto se debe a que generalmente los planes, programas y proyectos, si bien como parte de su ciclo de planeación e implementación cuentan con mecanismos para su seguimiento y evaluación, son limitados en el análisis que se hace de estas herramientas. Estas últimas muchas veces por falta de ese ejercicio analítico no son, en cuanto a enfoques, perspectiva, diseño metodológico y marco de planificación, coherentes en su formulación e implementación con las orientaciones de las políticas públicas que pretenden operacionalizar. Por lo cual, la disciplina del análisis de políticas públicas podría tener importantes aportes.

A continuación, se expone, como parte de la reflexión, un breve estado del arte de la disciplina del análisis de políticas públicas. En él se sitúan algunos elementos generales para introducir elementos político-epistemológicos para la discusión que se propone. Posteriormente, a manera demostrativa, con el objetivo de promover el debate académico y práctico, se hace un esbozo de la interrelación metodológica que existe entre un enfoque teórico, las dimensiones de análisis, el ciclo de la política pública—en este caso, del instrumento de gestión— y el modelo analítico para pensar posibles elementos de reflexión de otros instrumentos de gestión a partir de la disciplina del análisis de políticas públicas.

Finalmente, se concluye la reflexión con un ejemplo del uso de la disciplina del análisis de políticas públicas con otros instrumentos de gestión. Para esto, se revisa una de las dimensiones del proyecto de intervención para el “Fortalecimiento del Ejercicio Veedor: Experiencia de Cooperación entre la Contraloría Municipal de Yumbo (Valle) y la Institución Universitaria Antonio José Camacho” (Machado y Cocuy, 2020), desarrollado como proyecto de investigación entre ambas entidades.

Las políticas públicas: de la discusión teórica al ejercicio de la gestión pública en Colombia

Una de las primeras discusiones que surgen al diferenciar las políticas públicas de otros instrumentos de gestión pública tales como planes, programas y proyectos es el concepto de política pública. Al respecto, en el debate académico, se pueden encontrar definiciones amplias y genéricas que no diferencian las políticas públicas de otro tipo de instrumentos de gestión socio-territorial tales como la de Dye (1972), quien dice que una política es “todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer” (p. 2) o la de Anderson (1990), para quien la política pública es “una orientación deliberadamente seguida por un actor o por un grupo de actores al tratar un problema o una cuestión que les concierne” (p. 3).

En una vía teórica similar, Meny y Thoenig (1992) definen las políticas públicas como “los programas de acción de una autoridad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (pp. 130-131).

Según la hipótesis de Hernández (1999), frente a estas definiciones amplias:

elaborar una noción de política pública nos lleva a la conclusión que su carácter vago y ambiguo, que resulta de su sencillez excesiva, se explica en razón de la complejidad del objeto que se pretende definir (la actividad gubernamental), la dificultad de delimitar sus fronteras y la multiplicidad de actores involucrados. (p. 4)

Sin embargo, no por ello se deben aceptar definiciones que parecieran no contrastarse con el ejercicio de la gestión pública en Colombia, en el que, como se exponía, hay cierta claridad entre los límites, relaciones e interdependencias de las políticas con otros instrumentos de gestión.

La polisemia del concepto *política pública* es indicador de las posibilidades para abordarlo. Por lo tanto, la decisión conceptual es también una decisión político-epistemológica y técnico-

contextual. Con esta posición, se considera necesario motivar definiciones que vayan más allá de la dicotomía a veces tácita, a veces explícita, entre la disertación académica y el ejercicio de la administración y gestión pública.

Así pues, es necesario delimitar las políticas públicas en el conjunto de las herramientas de gestión pública y con ello, por ejemplo, reconocer la diferencia entre una política pública y un plan o un proyecto de intervención gubernamental. En este sentido, la decisión política epistemológica es comprender la política pública como “decisiones de objetivos de largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas” (Aguilar, 1992, p. 24), mediante las cuales se busca orientar o modelar la actuación gubernamental en el nivel macro sistémico de la planeación (Santos, 2014). Con ello, como decisión técnico-contextual, se partirá de que, en el ejercicio de gobierno y de la gestión pública, las políticas públicas están en todo su ciclo interrelacionadas con otros instrumentos de gestión como planes, programas y proyectos que las operacionalizan y que a su vez se concretan/incluyen en el gasto público y en los sistemas de planeación locales en instrumentos como planes indicativos y planes operativos anuales de inversión.

El análisis de las políticas públicas: etapas del ciclo de política, modelos analíticos, dimensiones del análisis y enfoques teóricos

Lasswell definió el análisis de las políticas públicas como “el conjunto de disciplinas que conciernen a la explicación de la producción de las políticas públicas, y la obtención de la información relevante o relativa a dichas políticas” (Lerner y Laswell, 1951, p. 59).

De manera general, explican Hernández (1999) y Valencia (2020), existen dos conjuntos teóricos o vertientes de esta disciplina, una

primera vertiente analítica (Hernández, 1999), que consiste en “estudiar el proceso de producción de las políticas. Es decir, cómo se definen los problemas públicos, cómo se fija la agenda gubernamental, cómo se toman las decisiones, cómo se formulan las políticas, cómo se aplican y finalmente cómo se evalúan” (p. 6). En términos de Valenti y Flores (2009, como se citó en Valencia, 2020) “se preocupa por entender el proceso de la política pública como un hecho que se desenvuelve en las tres acepciones de la política” (p. 126), *polity*, *politics* y *policy*.

Una segunda vertiente instrumental, explica Hernández (1999), consiste en utilizar las “técnicas al servicio de la producción y evaluación de políticas orientadas a una problemática específica” (Valencia, 2020, p. 82).

Estas dos vertientes implícitamente permiten inferir que, al establecer cómo analizar una política pública, se debe estudiar cuál es el problema público, la dimensión o característica sobre la cual se concentra el análisis y en qué fase del ciclo de la política se realiza (con lo cual se pueden generar análisis transversales a todo el ciclo de la política).

Así pues, el análisis de las políticas se orienta a responder distintas preguntas asociadas a temas como la efectividad o pertinencia del instrumento, el nivel de democratización en cada una de las fases, la forma en la que se transversalizan los enfoques, perspectivas o principios, entre otros.

Con esta claridad, surge la pregunta sobre cómo hacer dicho análisis desde el punto de vista metodológico y con ello, cómo operacionalizar los enfoques teóricos y los modelos analíticos.

Para resolver este cuestionamiento, que es uno de los aspectos transversales a varios enfoques teóricos y modelos analíticos, se ha desagregado el proceso de producción y desarrollo de políticas públicas en una secuencia de etapas o fases que desde una perspectiva operativa y temporal son teóricamente diferentes (Roth, 2015).

Esta perspectiva, denominada *policy stages approach*, nace en los albores de la disciplina en

los trabajos de Lasswell, quien dividía el proceso de producción de las políticas en siete etapas diferentes: 1) Inteligencia, 2) Promoción, 3) Prescripción, 4) Innovación, 5) Aplicación, 6) Terminación, 7) Evaluación. (Hernández, 1999, p. 5)

Posteriormente, se fue estableciendo un acuerdo que consiste en reconocer por lo menos cinco etapas: 1) reconocimiento del problema, 2) formulación de la política, 3) decisión, 4) implementación y 5) evaluación. Este ciclo funcional y temporal, desde la perspectiva del análisis de políticas, es una de las dimensiones u organizador analítico, que, si bien puede ser usado para fines metodológicos, debe hacer parte de un entramado junto con otros elementos y dimensiones analíticas como las influencias externas al gobierno en todo el ciclo, los condicionantes culturales-diferenciales, las dinámicas de la gobernanza y la gobernabilidad en el territorio, aspectos de la política económica que intervienen, entre otros.

En este sentido, es necesario abordar el ejercicio analítico desde una perspectiva sistémica (Easton, 1965), dinámica y sistemática. Sin embargo, cada etapa del ciclo es en sí un objeto de análisis y por lo tanto la decisión de analizar una u otra etapa depende de la finalidad (teórica) y la necesidad (técnica), así como el nivel de desarrollo que tenga el instrumento de gestión en su ciclo.

Para el análisis de las políticas en cualquiera de sus etapas hay diversos modelos, los cuales tienden a abordar una u otra dimensión. Desde la perspectiva metodológica, Hernández (1999) visibiliza seis modelos: 1) los que se centran en el condicionamiento generado según la naturaleza del régimen de gobierno en la producción de una política; 2) aquellos que buscan establecer las variables macro y micro causales que explican la producción de las políticas; 3) los que analizan la dinámica procedimental y sustancial de producción de la política según las comunidades de actores que interactúan en su producción; 4) los modelos que analizan el

contenido sustancial de las políticas, centrándose en la naturaleza del problema y la solución; 5) los que analizan las características socioeconómicas del contexto del problema público y la política; y 6) los modelos que se centran en el análisis del discurso y el lenguaje de la política.

Una de las debilidades de estos modelos es que no analizan el componente técnico y metodológico planteado en la política para su implementación. Se considera que esta limitación está fundamentada en uno de los principales problemas de la mayoría de modelos que tratan teórica o instrumentalmente el proceso o ciclo de las políticas públicas. Como lo explica Santos (2014), su falta de situacionalidad o correlación con modelos de gestión pública concretos en los que interactúan distintos sistemas y subsistemas de gestión pública, que a su vez correlacionan instancias, agentes, niveles del ordenamiento territorial y otras herramientas de gestión pública, requieren así, como parte de la selección de la solución a la problemática pública, el diseño de una ruta de gestión intersistémica de la política.

Estos modelos, reconociendo la crítica planteada por Santos (2014), podrían, desde una perspectiva sistémica, según se infiere, ser inter-relacionados en al menos cuatro dimensiones del análisis de las políticas públicas: la dimensión decisional, la político-epistemológica, la técnico-metodológica y la contextual. Esta perspectiva integradora, cuando se recoge lo expresado por Hernández (1999), “permite observar las políticas (*policies*) unidas como lo están en la realidad a la actividad política (*politics*), y a la dinámica de la interacción entre los diferentes actores sociales (*polity*)” (p. 6).

En la dimensión decisional interactúan elementos o variables como el *policy-maker* (Schneider, 2015) y son especialmente relevantes asuntos como su reacción ante las circunstancias del entorno, sus intereses o sus creencias; la orientación institucional; la naturaleza política de la institución o agente, las relaciones de poder entre los actores y las orientaciones técnicas y normativas.

En la dimensión político-epistemológica, los asuntos claves o variables del análisis son la correlación estratégica entre los objetivos de la política con los marcos ideológicos o teóricos propuestos, ya sea porque son social, académica, política o legalmente relevantes. En este sentido, asuntos como los enfoques, las perspectivas, los axiomas y principios son otras de las variables de la dimensión.

En la dimensión técnico-metodológica, es necesario considerar el proceso de planificación de la política, los instrumentos de identificación de problemáticas, los dispositivos de inclusión técnica de la participación de actores en la formulación de la política, entre otras variables.

Finalmente, en la dimensión contextual, se requiere reconocer el papel que juega el entorno social, cultural y económico, y la cultura política en el proceso de producción del instrumento de gestión.

Lo ideal es hacer un análisis multidimensional y correlacional, sin embargo, como lo expresa Hernández (1999):

La necesidad de fundar el análisis sobre algún enfoque teórico se explica por la imposibilidad lógica de comprender un fenómeno tan complejo como la actividad gubernamental (conformada por múltiples decisiones diferentes y de numerosas instituciones y actores), lo que exige concentrar el estudio sobre algunos elementos particulares y las relaciones causales entre estos. (p. 7)

Por este motivo, el análisis de cualquiera de estas dimensiones (o uno multidimensional), según la posición político-epistemológica del analista, implica un marco o un enfoque teórico, que deberá ser coherente con el modelo de estudio (recuérdense los seis modelos enunciados) y la dimensión o dimensiones que se pretendan abordar.

Para el análisis de las políticas públicas, hay seis enfoques teóricos principales:

1. La *public choice* (Downs, 1957) asume que los actores políticos buscan proveer bienes y servicios para mejorar su legitimidad política y obtener más

- poder, y los ciudadanos orientan sus decisiones o elecciones a satisfacer sus intereses particulares, por lo que, en materia de políticas públicas, estarían interesados en obtener la mayor cantidad de beneficios gubernamentales al menor costo impositivo posible.
2. El *welfare economics* (Weiss, 1991) considera que “la función del gobierno consiste en analizar las necesidades sociales, y en la medida que dichas demandas se originen en un defecto del mercado, producir una política que permita resolver el problema” (Hernández, 1999, p. 8).
 3. Las teorías de clase (neo-marxismo) (Jessop, 1991) estiman que las políticas se explican a través de las interacciones y relaciones de poder entre clases sociales. Las políticas son una suerte de expresión de intereses del mercado en los que el Estado no tiene autonomía.
 4. El pluralismo y corporativismo (Lindblom, 1977) explican la producción de políticas como resultado de la competencia y negociación entre distintos grupos de interés, situando al gobierno en un rol de mediador y árbitro de dichas interacciones entre los grupos.
 5. El estatismo (Nettl, 1968) hace “énfasis en el Estado como variable explicativa (con el que se pretende) demostrar una orientación constante y duradera en la producción de políticas” (Hernández, 1999, p. 10).
 6. El neoinstitucionalismo (Hall y Taylor, 1996) reconoce que los actores ven condicionado su comportamiento por una variable clave: las reglas de juego. Estas reglas de juego o instituciones, las cuales son un constructo histórico, determinan la dinámica política y, por lo tanto, las políticas, en cuanto suponen un constreñimiento formal-

positivo o soslayado tanto de los actores individuales, como de los colectivos.

En la tabla 1, se caracterizan los elementos generales de los enfoques teóricos de análisis de políticas públicas mencionados. En esta, se enuncian el antecedente disciplinar y los elementos centrales del enfoque, se evidencia la etapa del ciclo de políticas públicas en el que generalmente se utiliza y se hace una breve exposición de la o las críticas más comunes al enfoque.

Se puede observar, como lo explica Aguilar (1992), que:

en un extremo, se ubica la visión racional estricta del análisis de políticas que puede, quizá reconocer la existencia de diversas y poderosas restricciones, pero sin renunciar por ello a la exigencia de la racionalidad máxima posible en la formulación y decisión de la política. En el extremo opuesto, se ubica la visión negociadora, concertadora, pragmática de la política, que utilizará táctica o casuísticamente el análisis, pero que lo considerará una condición insuficiente y en ciertas circunstancias innecesaria para la decisión y desarrollo de la política. (p. 41)

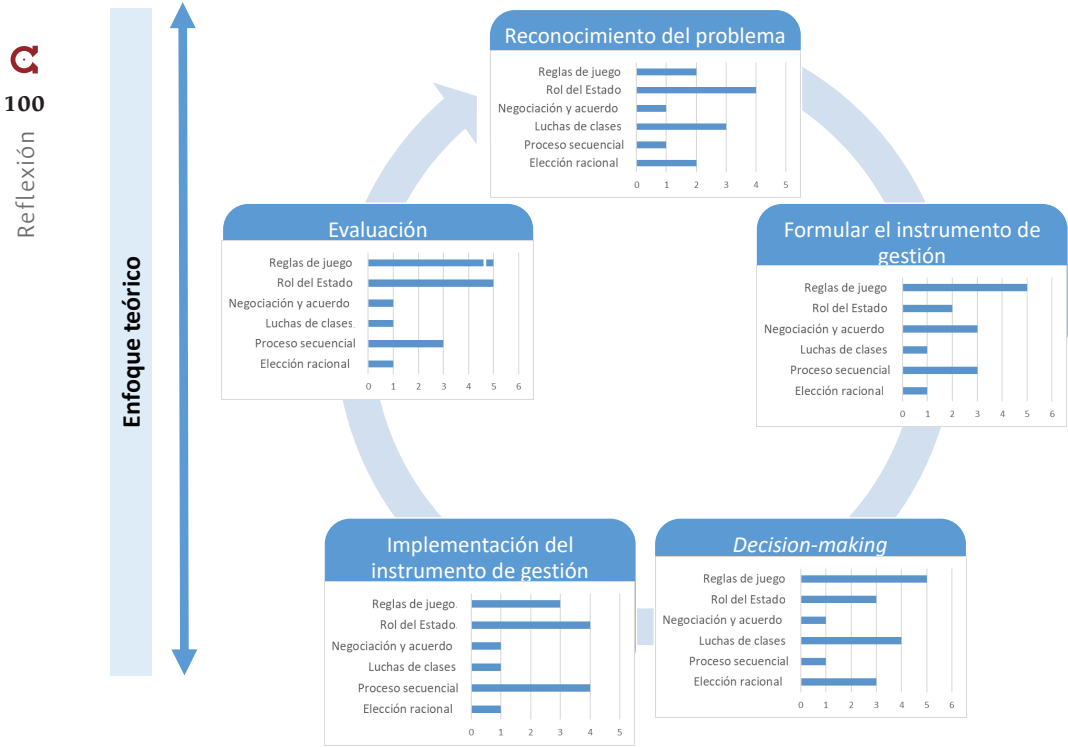
Si bien la selección de un enfoque teórico es una decisión político-epistemológica del analista, se podría reconocer que todas las hipótesis de las que parte cada enfoque como factores causales o condicionantes del ciclo de las políticas públicas son elementos que en la práctica de la gestión pública confluyen de manera dinámica entre caso y caso de política pública, e incluso durante el curso de un mismo instrumento de gestión, por lo que en el ejercicio de la gestión pública, el ideal analítico, como se muestra en la figura 1, consiste en definir el rol de cada uno de los elementos centrales de cada enfoque, la interrelación entre estos y sus dinámicas de condicionamiento procedimental y sustancial de la etapa del ciclo de política pública.

Tabla 1. Caracterización de elementos generales de los seis enfoques teóricos principales para el análisis de políticas públicas

Enfoque teórico	Antecedente disciplinar	Elemento central	Etapas en la que generalmente se utiliza	Crítica al enfoque
1) <i>Public choice</i> (Downs, 1957)	Economía	Individuos. Elección racional.	Reconocimiento del problema. <i>Decision-making.</i>	No permite reconocer la complejidad del proceso de las políticas públicas, reduciéndolo a un juego de intereses individuales.
2) <i>Welfare economics</i> (Weiss, 1991)	Economía	Individuos. Cálculo costo-beneficio de parte del <i>policy-maker</i> a partir de un proceso secuencial altamente tecnificado. Proceso de definición de la acción pública.	Reconocimiento del problema. Formular el instrumento de gestión.	Además de reducir las funciones del Estado al de corrector de defectos del mercado, no reconoce muchos otros factores que condicionan el proceso de las políticas.
3) Teorías de clase (neo-marxismo) (Jessop, 1991)	Sociología	Colectivos. Las luchas de clases. Procesos y resultados de definición de la acción pública.	Reconocimiento del problema. <i>Decision-making.</i> Formular el instrumento de gestión.	Además de su determinismo económico, “este tipo de análisis excesivamente deductivo obedece en ocasiones más a la intención de transmitir una supuesta verdad, que al interés de analizar unos hechos para descubrir una verdad” (Hernández, 1999, p. 8).
4) Pluralismo y corporativismo (Lindblom, 1977)	Ciencias políticas	Colectivos. Interacciones entre diversos grupos de interés que negocian y acuerdan.	Reconocimiento del problema. <i>Decision-making.</i>	La relevancia determinista que le da este enfoque a los grupos de interés y sus interacciones, no permite reconocer diversos factores condicionantes del proceso de las políticas.
5) Estatismo (Nettl, 1968)	Ciencias políticas	Colectivos e instituciones. El rol del Estado y la gobernabilidad son factores fundamentales.	Reconocimiento del problema. <i>Decision-making.</i> Formular el instrumento de gestión. Implementación.	No permite el reconocimiento de procesos democráticos en los que las organizaciones sociales y los procesos de exigibilidad de derechos.
6) Neoinstitucionalismo (Hall y Taylor, 1996)	Sociología	Instituciones. Las instituciones son consideradas las reglas de juego de las interacciones. Centra el interés, ya sea en los roles, rutinas y símbolos institucionales, ya sea en la historia y contexto social en el que actúan las instituciones.	Reconocimiento del problema. <i>Decision-making.</i> Formular el instrumento de gestión. Implementación.	El problema de utilizar esta teoría para analizar políticas públicas es que a pesar de demostrar cómo la actuación de los <i>policy-makers</i> está determinada por ciertos elementos de la actividad política, no permite explicar con claridad y precisión las causas de una decisión (Hernández, 1999).

Fuente. Elaboración propia con base en el análisis de Hernández (1999).

Figura 1. Ejemplo de la dinámica de los factores condicionantes de acuerdo con los distintos enfoques teóricos según en ciclo de una política pública hipotética



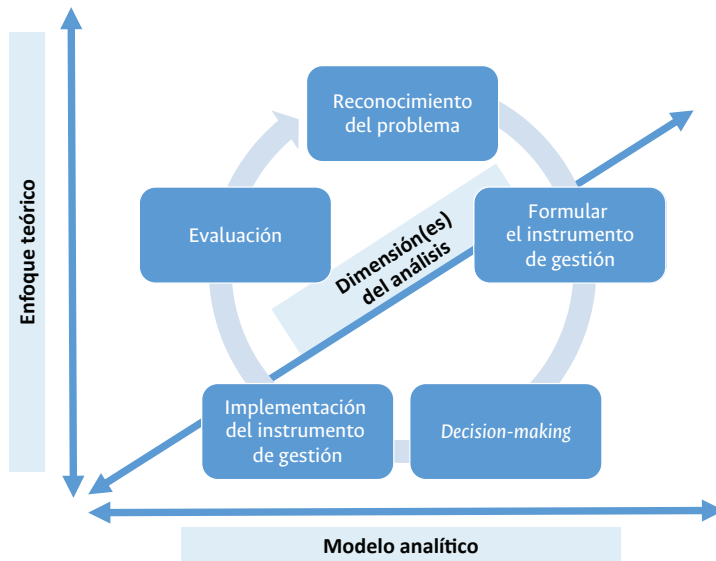
Fuente. Elaboración propia.

Así que, como se observa en la figura 2, en el análisis de las políticas públicas, se relacionan cuatro elementos: 1) las etapas del ciclo de política; 2) los modelos analíticos; 3) las dimensiones del análisis; y 4) los enfoques teóricos. Por lo general, la decisión del analista al decantarse por un enfoque teórico y un modelo analítico se hace en función de la o las dimensiones que pretenda analizar. Así, el reto de una propuesta de análisis ecléctica implica la identificación de relaciones causales,

interdependencias y contradicciones entre cada uno de los aspectos de cada modelo, cuando lo que se pretende es hacer un ideal análisis multidimensional de la política pública.

Finalmente, vale la pena decir que el análisis encierra una finalidad tácita o explícitamente prescriptiva (Aguilar, 1992), pues, si bien algunos ejercicios analíticos son descriptivos, generalmente analizar una política pública tiene la intención de generar insumos o elementos para su fortalecimiento, eficacia y eficiencia.

Figura 2. Interrelación entre enfoque teórico, dimensiones de análisis y modelo analítico según en ciclo de política pública



Fuente. Elaboración propia.

Del análisis de políticas al análisis de proyectos: algunos elementos para abordar el análisis de diversas herramientas de gestión pública

Una de las discusiones que se plantea en la presente reflexión concierne a los límites conceptuales y prácticos entre una política pública como instrumento de gestión marco y estratégico y otras herramientas de gestión pública que tienen el objetivo de la operacionalización de dichas políticas.

En esta discusión, se reconoce que las políticas, planes, programas y proyectos hacen parte de un mismo entramado o lo que llama Santos (2014) “ciclo espiral de la política pública en el ejercicio de la gestión y administración pública en Colombia”. Esto permite reconocer que esos ejercicios de planeación también tienen un proceso similar al de las políticas

públicas, pero con un alcance metodológico y prospectivo distinto.

De acuerdo con Flores y Valenti (2009, como se citó en Valencia, 2020), se podrían identificar al menos cinco características compartidas entre los instrumentos de gestión, que son objeto de la disciplina del análisis de políticas públicas:

1. La *contextualidad* que tiene la política pública, la cual, para efectos del ejercicio de la gestión pública, implica que cada contexto estampa una dinámica teórica y técnico-procedimental a las herramientas de gestión y a las reglas que las definen, más allá del instrumento que se trate.
2. La *orientación hacia problemas* que tienen las políticas públicas implica que las herramientas de gestión abordan actividades relacionadas con las problemáticas públicas y que, desde un enfoque incrementalista, podría señalarse que los planes, programas y proyectos son los instrumentos de operacionalización mediante los cuales se busca

avanzar progresivamente en el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas.

3. Al igual que las políticas públicas, los otros instrumentos de gestión del entramado cuentan con actividades relacionadas con el establecimiento de metas, tendencias, proyecciones y alternativas.
4. En las políticas públicas, igual que en otros instrumentos de gestión, se observa diversidad en el uso e implementación de métodos y técnicas, que buscan recoger, sistematizar y racionalizar información útil para la toma de decisiones.
5. Finalmente, a las herramientas de operacionalización de las políticas públicas en Colombia, como los proyectos gubernamentales, se les puede reconocer el proceso cíclico del que son objetos para su desarrollo, que inicia con la identificación de la situación que se abordará, su formulación y decisión de alternativa, implementación y concluye con la evaluación.

A partir de lo anterior, dadas estas características comunes, y la interacción entre instrumentos de gestión que implica la interdependencia operativa de las políticas públicas con los proyectos de intervención socio territorial, para efectos demostrativos, se realizará parte del análisis del proyecto de fortalecimiento del ejercicio veedor (desarrollado por la Contraloría Municipal de Yumbo y la Institución Universitaria Antonio José Camacho) en la fase de formulación del programa de actuación político administrativo, es decir, “[de] la selección de los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema en cuestión” (Subirats *et al.*, 2008, p. 44).

La intención, dada la complejidad del análisis multidimensional para efectos del alcance del presente artículo de reflexión, consiste en realizar el análisis de la etapa de formulación a partir de una de las dimensiones analíticas. La selección de la dimensión se realizó a partir de la relación de sus variables con la finalidad

básica del estudio de dicha etapa, la cual tiene “su nacimiento con el *Planning Programming Budgeting Systems* en los Estados Unidos y busca fundamentalmente relacionar la posibilidad de la decisión con las capacidades de planeación y su orientación a resultados” (Valencia, 2020, p. 130). Con el mismo criterio, se definió, en el conjunto de categorías de la dimensión, la que más relación guarda con la finalidad básica expresada. La dimensión definida es la técnica metodológica, particularmente la categoría de “planificación de factores estratégicos” y específicamente la variable “objetivos del instrumento de gestión”.

En cuanto al modelo analítico, se trabaja a partir del análisis del contenido sustancial del instrumento de gestión, centrándose en la naturaleza de la solución del problema público. La selección del modelo se basa en la crítica que hace Santos (2014) con respecto a la falta de situacionalidad o correlación que tienen los modelos analíticos con relación a los sistemas de gestión pública concretos, que para el caso del Colombia, implica la interacción de sistemas y subsistemas de gestión pública que exigen el diseño de una ruta de gestión intersistémica de la política y que en este caso se concretaría en proyectos de intervención. El proyecto a analizar es un ejemplo de ello.

Frente al enfoque teórico, se recogen elementos del neoinstitucionalismo, lo que implica, en el análisis de la definición de objetivos y de las distintas alternativas de acción, la identificación de los elementos normativos o las instituciones que orientaron dicho proceso de formulación. Fisher (2003, como se citó en Valencia, 2020) “hace énfasis en la necesidad de realizar un análisis normativo y práctico de los procesos de construcción deliberativa de la política pública” (p. 134). En este sentido, “se entiende el papel del analista como quien mejora los argumentos y su papel permite identificar las dimensiones contenciosas de las políticas” (Valencia, 2020, p. 134). Vale reconocer que para el neoinstitucionalismo “los actores y las instituciones se influyen recíprocamente” (Subirats *et al.*, 2008, p. 94).

De acuerdo con estos elementos, la planificación de factores estratégicos tiene en los objetivos su variable fundamental, pues en ellos se define el estado que se considera satisfactorio y es la guía del plan de acción.

Al cruzar o interrelacionar la dimensión/categoría/variable seleccionada con el modelo analítico y el enfoque teórico definido en la etapa de formulación del instrumento de gestión, como se evidencia en la figura 3, metodológicamente se deberán definir preguntas como guía del análisis, ejemplos de preguntas son: ¿El programa cumple con los objetivos de forma más efectiva que otras alternativas disponibles? ¿El programa cumple con su objetivo declarado? ¿El objetivo requiere/cuenta con la determinación de unidades de medición o de indicadores que hagan referencia a los efectos de los programas? ¿Se puede reconocer el impacto de las barreras procedimentales en el planteamiento del objetivo?

Para ilustrar la relación entre el análisis de políticas públicas y el de otros instrumentos de gestión pública, el proyecto de fortalecimiento del ejercicio veedor, el cual hace parte de una labor de cooperación entre la Contraloría Municipal de Yumbo (Valle del Cauca) y la Institución Universitaria Antonio José Camacho, está inserto en el ciclo de política, en la etapa de implementación territorial del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública del Gobierno de Colombia, que pese a su nombre, tanto por el diseño como por lo que el propio documento explica, es “el instrumento de política pública” (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], s. f.) para este fin.

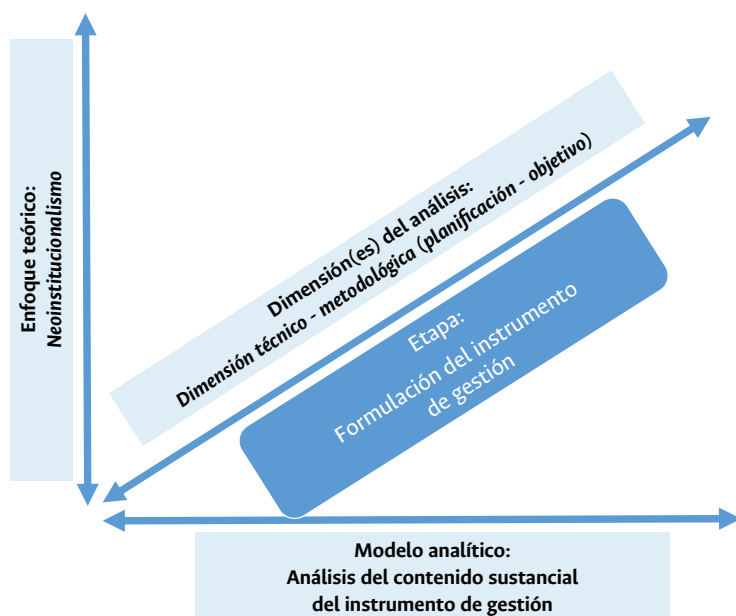
El objetivo del proyecto mencionado es “desarrollar habilidades para la conformación de veedurías ciudadanas en el municipio de

Yumbo, en el cual se podrá realizar evaluación de la gestión pública a través de ejercicios argumentados”. Este pretende ser la operacionalización del objetivo específico 1, del Plan Nacional, que consiste en “fortalecer la capacidad de diversos actores sociales e institucionales y proporcionar herramientas de concertación, negociación, seguimiento y evaluación para que realicen procesos organizados y eficaces de control social a la gestión pública” (DAFP, s. f.).

Al analizar la correlación entre los objetivos, se evidencia que si bien existe una correlación general en el sentido de los mismos, el objetivo del proyecto, al pretender ser la territorialización de un instrumento de política nacional, tiene un alcance más limitado desde el punto de vista técnico, por lo que es importante, en clave del enfoque neoinstitucional, ampliar el objeto del proyecto “en función de las oportunidades que les brindan las reglas institucionales” (Subirats *et al.*, 2008, p. 98), intentando materializar la perspectiva colectiva que promueve la política nacional, garantizando herramientas, técnicas e instrumentos de “negociación, seguimiento y evaluación” de la gestión pública.

En el sentido de las oportunidades que brindan el marco de reglas en la materia, según la Ley 850 de 2003 (2003) denominada *Ley general de veedurías ciudadanas*, se destacan funciones como: vigilar los procesos de planeación, asignación de los presupuestos, procesos de contratación, fiscalizar la ejecución y calidad técnicas de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial, comunicar a la ciudadanía y denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actualizaciones irregulares de los funcionarios públicos.

Figura 3. Selección de enfoque teórico, dimensiones de análisis, etapa del ciclo del instrumento de gestión y modelo analítico para el ejemplo de caso.



Fuente. Elaboración propia.

Para su desarrollo, el proyecto implementó ejercicios formativos en temas como estructura del Estado colombiano, marco constitucional y legal del Sistema de Control Fiscal, marco normativo del control social en el ejercicio del control fiscal, contratación estatal, herramientas para ejercer el control social, veeduría ciudadana y denuncia fiscal. Esta amplitud temática, si bien permite cobijar las orientaciones de carácter legal, no cuenta con elementos específicos asociados a la gestión y administración pública, así que temas como el presupuesto público, el sistema de planeación municipal y procesos de evaluación de la gestión son excluidos hipotéticamente por el enfoque jurídico de las orientaciones técnicas y legales, tanto como marco instituyente como institucionalizante, en cuanto “las instituciones son esencialmente culturales, es decir proporcionan a sus miembros un marco de significación que guía sus acciones individuales” (Subirats *et al.*, 2008,

p. 95), en este caso, la planificación del componente estratégico del proyecto.

En este sentido, es clave ampliar el objeto del proyecto con una perspectiva más integradora e interdisciplinar, pues si bien, este recoge los elementos general que pretende territorializar, podría tener una mayor posibilidad de impacto en la problemática a la que se dirige, permitiendo que a través de su implementación no sólo se fortalezcan conocimientos y habilidades jurídico-procedimentales, sino técnicas y políticas, asociadas a la gobernanza veedora y el control de la gestión pública como ejercicio administrativo y no solo legal.

Como se observó, aunque este es el análisis de una sola variable, permite revelar elementos sustanciales del objetivo general del proyecto con respecto a las orientaciones legales y de la política a la cual se articula, por lo que el alcance de un análisis multidimensional de planes, programas y proyectos que operacionalizan políticas podría generar elementos fundamentales,

no solo para mejorar la coherencia en el proceso de implementación de las políticas, sino para que en la fase de evaluación y ajuste de las políticas públicas, se cuente con elementos no solo fenomenológicos, sino también técnicos y teóricos que las fortalezcan.

Este estudio, al ser demostrativo, claramente no es un análisis sistémico, pues deja de lado dimensiones y variables claves, además hace caso omiso de las críticas al neoinstitucionalismo y su limitada capacidad para demostrar las relaciones causales. En ese sentido, la intención es animar la discusión académica y práctica en torno al análisis de las políticas públicas y su función aplicada tanto en el mejoramiento del desarrollo de estas como en la formulación, implementación y evaluación de otros instrumentos de gestión pública.

Conclusión

Desde el ejercicio de la gestión pública son comunes las críticas hacia la investigación académica de las políticas públicas, por considerarlas alejadas de las dinámicas de interacción de agentes, instancias y herramientas de gestión pública que en el día a día de la acción gubernamental constituyen en la práctica, la política pública. De igual forma, en la discusión académica es común la visibilización de las limitaciones técnicas y conceptuales en la formulación de políticas públicas y en el ejercicio de la gestión por parte de servidores públicos muchas veces sin la preparación, experiencia o reflexión crítica de su labor.

Como parte de esta brecha entre el mundo académico de la gestión y su ejercicio tenemos, por ejemplo, investigadores y analistas de políticas públicas que, muchas veces con disertaciones académicas fuera de contexto, niegan los límites de las políticas públicas con respecto a los instrumentos de gestión que hacen parte de su operacionalización, pero que tienen una dinámica y estatus propio en la práctica. A su vez, hay hacedores e implementadores de políticas, programas, planes y proyectos que, además de no contar con los insumos cognoscitivos para

diferenciar la evaluación del análisis de los instrumentos, limitando su efectividad, desdeñan del saber académico, considerándolo por sí innecesario o descontextualizado.

Por ello, el reto y la discusión que se plantea implica cerrar las brechas entre la teoría y la práctica para el fortalecimiento de la acción pública, de modo que el análisis de las políticas públicas es un entramado político-epistemológico y técnico-metodológico fundamental para esa labor de cierre de brechas. Para ello, se requieren ejercicios inductivos-deductivos-inductivos de reconceptualización y construcción de modelos analíticos y enfoques teóricos localizados en el sistema de gestión pública colombiano, que además de permitir el desarrollo de un saber propio en la materia, y con ello animar los centros de pensamiento en políticas públicas y gestión pública a la elaboración de esos marcos de reflexión y análisis particulares, permita el desarrollo de investigaciones aplicadas para el fortalecimiento de la administración y la gestión pública colombiana.

Como se explicó, para aplicar la disciplina del análisis de las políticas públicas en otros instrumentos de gestión, se requiere, entre otras apuestas, un proceso de identificación cualitativo de todas las posibles categorías y variables analíticas de las cuatro dimensiones del análisis de las políticas públicas.

Referencias

- Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. <https://bit.ly/3sLqI2t>
- Anderson, J. (1990). *Public policymaking: An introduction*. Houghton-Mifflin Co.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (s. f.). *Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública*. <https://bit.ly/3mGac2R>
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Harper.
- Dye, T. (1972). *Understanding public policy*. Prentice Hall.

- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. John Wiley & Sons.
- Guerrero, O. (2009). El fin de la nueva Gerencia Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, 13, 5-22. <https://bit.ly/3yatoHV>.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.
- Hernández, G. (1999). El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 4, 80-91. <https://doi.org/10.7440/res4.1999.06>
- Jessop, B. (1991). *State theory: Putting the capitalist stata back in its place*. Polity Press.
- Lerner, D., y Laswell, H. (1951). *The policy sciences: Recent development*. Stanford University Press.
- Ley 850 de 2003, Ley de Veedurías Ciudadanas. (18 de noviembre de 2003). *Diario Oficial*: 45 376. <https://bit.ly/2Y1jeNt>
- Lindblom, C. (1977). *The world's political economic system*. Basic Books.
- Machado, P., y Cocuy, J. (2020). *Sistematización de experiencias del Convenio Marco de Cooperación entre Contraloría Municipal de Yumbo (Valle) y la Institución Universitaria Antonio José Camacho para la capacitación y asesoría en el fortalecimiento del ejercicio veedor*. (Propuesta de investigación no publicada). Institución Universitaria Antonio José Camacho.
- Meny, Y., y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.
- Nettl, J. (1968). The state as a conceptual variable. *World Politics*, 20(4), 559-592. <https://doi.org/10.2307/2009684>
- Roth, A. (2015). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, 10a. ed. Ediciones Aurora.
- Santos, D. (2014). *Sistema de Gestión Social Integral: Moodle para la capacitación de servidores y servidores públicos*. Gobernación del Valle del Cauca. <https://bit.ly/2Bc1Yd1>
- Schneider, V. (2015). Hugh Heclo, "Issue Networks and the Executive Establishment". En M. Lodge, E. Page y S. Balla (eds.), *The Oxford handbook of Classics in public policy and administration* (pp. 372-382). Oxford University Press.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Valencia, M. (2020). El análisis de políticas públicas. En F. Sánchez y N. Liendo (eds.), *Manual de ciencia política y relaciones internacionales* (pp. 125-152). Universidad Sergio Arboleda. <https://bit.ly/2XXYgPz>
- Weiss, C. (1991). *Organizations for policy analysis: Helping government think*. SAGE Publications.



Orígenes de la fragmentación espacial en Bogotá 1940-1970. Aportes para la reflexión sobre ciudades latinoamericanas

Camilo Arturo Jiménez González. Doctor de la Bauhaus-Universität Weimar. Profesor de tiempo completo de la Universidad Antonio Nariño y miembro del Grupo de Investigación Ciudad, Medio Ambiente y Hábitat Popular, Bogotá, Colombia. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9297-7844> Correo electrónico: cjimenez68@uan.edu.co

Natalia Teresa Berti. Doctora de la Friedrich-Schiller-Universität Jena. Profesora principal, Universidad del Rosario, Escuela de Ciencias Humanas; miembro del Grupo de Investigación en Ética Aplicada, Trabajo y Cambio Social, Bogotá, Colombia. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9865-8243> Correo electrónico: berti@urosario.edu.co

Recibido: 10 de septiembre de 2021

Aprobado: 5 de diciembre de 2021

Publicado: 4 de abril de 2022

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: los autores han declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

Este artículo problematiza la noción de fragmentación espacial en ciudades latinoamericanas. Para ello, aborda el tema de la desarticulación urbana desde un enfoque semiótico y sociohistórico de la ciudad de Bogotá. Presenta las raíces de este fenómeno y sus principales expresiones en la centralidad urbana de la capital colombiana entre los años 40 y 70. Se concluye que la fragmentación no es un fenómeno propio del urbanismo neoliberal, sino que se originó en la conflictiva y excluyente modernización de la ciudad en las primeras décadas del siglo XX, cuando las estructuras asociativas históricas se vieron amenazadas por nuevas fuerzas de cambio. El estudio sugiere elementos teórico-metodológicos para establecer formas alternativas de comparación socioespacial y diálogos entre diferentes referentes urbanos de la región.

Palabras clave: América Latina, centros urbanos, historia urbana, semiólogía, sociología urbana.



Origins of Spatial Fragmentation in Bogotá, 1940-1970.

Contributions to a Reflection on Latin American Cities

Abstract

This article problematizes the notion of spatial fragmentation in Latin American cities. To achieve this, it addresses the issue of urban disarticulation from a semiotic and sociohistorical approach to the city of Bogotá. It presents the roots of this phenomenon and its main expressions in the urban centrality of the Colombian capital between the 40s and 70s. It is concluded that fragmentation is not a typical phenomenon of neoliberal urbanism but one that originated in the conflicting and excluding modernization of the city in the first decades of the 20th century. New forces of change threatened the historical associative structures. The study suggests theoretical and methodological elements to establish alternative forms of socio-spatial comparison and dialogue between different regional urban references.

Keywords: Latin America, urban centers, urban history, semiology, urban sociology.

Origens da fragmentação espacial em Bogotá, 1940-1970.

Contribuição para a reflexão sobre cidades latino-americanas

Resumo

Neste artigo, é problematizada a noção de fragmentação espacial em cidades latino-americanas. Para isso, o tema da desarticulação urbana é abordado a partir de uma abordagem semiótica e sócio-histórica da cidade de Bogotá, Colômbia. São apresentadas as origens desse fenômeno e suas principais expressões na centralidade urbana da capital colombiana entre 1940 e 1970. Conclui-se que a fragmentação não é um fenômeno próprio do urbanismo neoliberal, mas sim que se originou na conflituosa e excludente modernização da cidade nas primeiras décadas do século xx, quando as estruturas associativas históricas se viram ameaçadas por novas forças de mudança. Neste estudo, são sugeridos elementos teórico-metodológicos para estabelecer formas alternativas de comparação socioespacial e diálogos entre diferentes referentes urbanos da região.

Palavras-chave: América Latina, centros urbanos, história urbana, semiologia, sociologia urbana.

Introducción

El concepto de fragmentación en el marco latinoamericano ha sido asociado principalmente a los efectos de la globalización y, en ese contexto, se ha utilizado para abordar temáticas tales como las transformaciones socioeconómicas de los territorios, las políticas públicas, las nuevas formas de gobernanza urbana, la desintegración social y la desarticulación urbana, entre otras (Prévôt-Schapiro y Cattaneo Pineda, 2008). El presente artículo se enfoca en el problema de la desarticulación urbana desde un enfoque semiótico y sociohistórico de la ciudad, y plantea que la fragmentación de las grandes ciudades de América Latina es una característica sociocultural —y no una anomalía o irregularidad— cuyo origen es previo a la introducción y aplicación de políticas neoliberales desde los años 80 en la región¹.

En este sentido, el objetivo principal fue presentar las raíces del fenómeno de la fragmentación espacial para reenfocar de forma crítica caracterizaciones recientes del espacio metropolitano en las grandes ciudades latinoamericanas. Para ello, este artículo se centró en el periodo comprendido entre los años 40 y 70 del siglo xx en la ciudad de Bogotá, se identificaron las principales contradicciones socioespaciales y se expusieron los efectos de tales contradicciones en la estructura urbana de la capital colombiana durante ese periodo.

El principal argumento consistió en que entre los años 40 y 70 del siglo xx se desarrolló espacialmente la crisis de la centralidad urbana de Bogotá. Durante estas tres décadas, se apreciaron fuertes contradicciones socioespaciales relacionadas con el esfuerzo de La Hacienda por mantenerse como la estructura asociativa dominante tras el proceso de modernización desarrollado durante la llamada Revolución en

Marcha en la década de los años 30. La Hacienda se refiere acá a una estructura asociativa comunitaria que rige las relaciones sociales a partir del ejercicio de una hegemonía espacial. Hegemonía con la cual se retiene el predominio cultural y político de ciertos actores sobre la base de un consenso, para el cual era fundamental la presencia de ciertos signos urbanos en la ciudad². En este sentido, se observó, en medio de un periodo de violencia intenso, la aplicación conflictiva de estrategias direccionadas a modernizar el centro de Bogotá y, al mismo tiempo, ratificarlo como el principal núcleo de poder del país. Esto sin comprometer relaciones sociopolíticas tradicionales ni sus respectivas representaciones en el espacio urbano.

Al término de este periodo, el resultado fue una nueva estructura urbana caracterizada por una fragmentación espacial que incluyó: 1) un fuerte antagonismo entre signos espaciales seculares y sagrados; 2) la yuxtaposición de subcentros que concentran y simbolizan las prácticas del intercambio, la religiosidad y el ejercicio del poder político; y 3) una fuerte polarización social, funcional y simbólica del territorio urbano. Estas características definieron las pautas de fragmentación espacial que se profundizaron con las políticas de desregulación del uso del suelo en las décadas posteriores.

El artículo concluyó que la fragmentación no fue un proceso reciente introducido por la desregulación neoliberal del suelo, sino que tuvo su origen en un proyecto modernizador excluyente. La materialización de dicha modernización a través de diferentes estrategias urbanas reveló las grandes contradicciones de un proyecto que, aunque hacía referencia a la masificación del acceso a la ciudad, desde su inicio beneficiaba a una minoría y solo transformó algunas áreas de la vida cotidiana. Esto

1 El planteamiento general de este artículo se fundamenta en contenidos y reflexiones expuestas en la tesis doctoral de Jiménez González (2017), *Bogotá as a Spatial Sign: A Semiotic Reading of Urban Centrality in Latin America*, que fue financiada por la fundación Fazit-Stiftung y por el Servicio de Intercambio Académico Católico de Alemania (KAAD, por sus siglas en Alemán).

2 Este concepto de La Hacienda se reelaboró a partir de la propuesta de Guillén (1979), quien propone entenderlo en términos de formas de asociación más que como una unidad de producción.

sin poner en riesgo la espacialidad y la continuidad de valores tradicionales que eran útiles al grupo en el poder como la lealtad policlasista, la obediencia, etc. Como resultado, al final de la década de 1970, se apreció una estructura paradójica, es decir, un centro que vinculaba de forma fragmentaria diferentes nodos caracterizados por rasgos espaciales afines a la iconografía del poder. La ambigua jerarquía socioespacial de este centro orientó el siguiente periodo de desarrollo de la ciudad caracterizado por la desregulación y el agudizamiento de la fragmentación urbana.

El artículo aporta elementos para el estudio de otros centros urbanos en Latinoamérica y, en paralelo, replanteó generalizaciones hechas en décadas anteriores a partir de principios de análisis propios de la ecología humana (Bähr y Mertins, 1995; Borsdorf, 2002 y Janoschka, 2002). Particularmente, se podrían generar comparaciones entre ciudades donde fueron exitosas las formas de asociación de la encomienda y la hacienda, y sus contradicciones socioespaciales, y observar las variaciones en su historia, por ejemplo, en referencia al manejo diferenciado de las crisis urbanas.

La identificación y caracterización del Centro Modernizador de La Hacienda de Bogotá fue el resultado de una reconstrucción histórico-semiótica que implicó la comprensión de procesos de producción y de asignación de sentido a elementos estructurantes de la ciudad de Bogotá. Se analizaron fuentes secundarias y primarias, aplicando los conceptos de centralidad urbana premoderna, moderna y posmoderna (nociones asociadas al dualismo de comunidad y sociedad), así como una tríada analítica elaborada a partir de las contribuciones de Gottdiener (1986), Harvey (1989), Lefebvre (1991) y Hassenpflug (2010). Esta tríada está compuesta por las categorías de signos espaciales, prácticas espaciales y representaciones del espacio. Los signos espaciales se refieren a elementos urbanos significantes que denotan, ya sea de forma icónica, indicial o simbólica

un significado que está abierto a la interpretación por los diferentes actores individuales y colectivos de la sociedad. Las prácticas espaciales tienen que ver con usos empíricos cotidianos del espacio que se analizan a través de las subcategorías de la organización y el trabajo en red, el mantenimiento de flujos, el (des)uso de espacios, el control y las representaciones mentales del espacio. Finalmente, la dimensión conceptual de la significación se aborda a través de las representaciones del espacio, las cuales son connotaciones intersubjetivas que buscan controlar el espacio en general a través de discursos y códigos diversos producidos desde ámbitos privilegiados de la sociedad.

Principalmente, se desarrollaron observaciones en campo, se articularon textos clásicos de cultura urbana latinoamericana (Romero, 2004 y Rama, 2004), historia social y crítica literaria colombiana (Guillén, 1979; Misas, 2002 y Neira 2004), así como fuentes diversas (por ejemplo: memorias, discursos, normativas y planes oficiales) acerca de procesos y transformaciones urbanas en Bogotá desde el siglo xvi hasta los años 70 del siglo xx. Además, se hizo una observación o lectura de los espacios físicos entendidos como detonantes de significado. Finalmente, se realizaron diagramas para sintetizar el análisis, metodología tomada de la práctica del diseño urbano.

Esta estrategia teórico-metodológica permitió hacer énfasis en la dimensión comunicativa del espacio y la atribución de sentido, al tiempo que identificó relaciones entre fragmentos urbanos, esto es, elementos que a nivel funcional o morfológico parecen inconexos o arbitrarios, pero que a nivel semiótico permiten conocer la estructura socioespacial y los consensos que las sostienen. La reconstrucción histórico-semiótica implicó la comprensión de procesos de producción y de asignación de sentido a elementos estructurantes de la ciudad de Bogotá en el periodo 1940-1970.

Contradicciones socioespaciales fundantes de la fragmentación espacial en el caso de Bogotá

El concepto de La Hacienda retomado en este análisis espacial partió de la recuperación que realizó Guillén (1979) de los principios teóricos de Ferdinand Tönnies y Max Weber, particularmente los tipos ideales de comunidad y sociedad. En este binomio, el concepto de La Hacienda se refiere a una forma comunitaria de relaciones sociales que emerge tras la crisis de La Encomienda luego de una revolución demográfica que incluyó un proceso de transcul-turación entre los siglos xvii y xviii, pero que no implicó ningún tipo de “cambio tecnológico abrupto o uso capitalista del plusvalor” (Guillén, 1979, p. 134). Este fenómeno se inscribió en la formación de una nueva sociedad criolla en América Latina que, de acuerdo con Romero (2004), coincidió con la difusión del mercantilismo en la región y la subsecuente formación de élites enraizadas en el subcontinente.

El pasaje de La Encomienda a La Hacienda se asocia también al hecho de que, a mediados del siglo xvii, la reducción de la población indígena afectó la capacidad de recolección de tributos y, por lo tanto, la forma de vida ociosa de la nobleza hispánica. Esta situación trajo aparejada una fuerte presión social sobre la propiedad de la tierra. La tierra no era solo un elemento esencial para la supervivencia de la mayoría de la población, también constituía un elemento clave para lograr la emancipación de las diferentes formas de subyugación propias de La Encomienda debido a sus características semióticas. En otras palabras, la propiedad de la tierra en la sociedad ibérica significaba ‘grandeza’, ‘pureza de sangre’ y ‘prestigio y poder social’ al tiempo que permitía la reproducción de valores nobles. Así mismo, fue posible la captura de los cabildos por los antiguos encomenderos lo que les facilitó obtener títulos sobre tierra rural vacante u ocupada por nativos y controlar el producto del trabajo de la nueva población ‘libre’. Así, emergieron grandes terratenientes o hacendados que mantenían

relaciones paternalistas con aparceros forzados a proveerles una amplia gama de servicios, relación poco distante de La Encomienda.

La estructura de La Hacienda fue exitosa para dirigir y limitar la movilidad social por medio del control social y político y, de esta manera, impidió el desarrollo de estructuras asociativas alternativas como las de comerciantes y artesanos. Cabe destacar que, en Colombia, a pesar de las guerras civiles y transformaciones políticas, esta forma de asociación se mantuvo a lo largo del siglo xix.

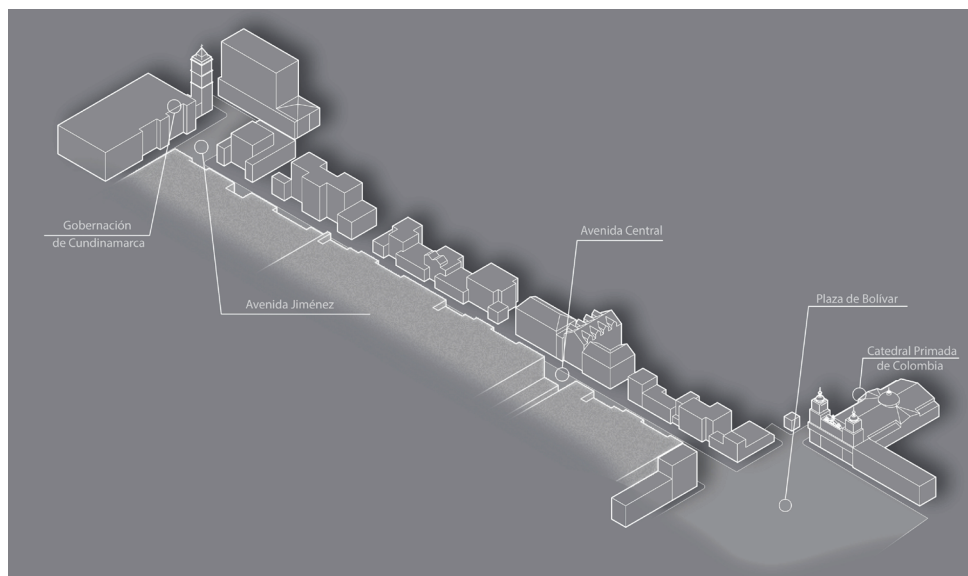
En las primeras décadas del siglo xx, emergieron fuerzas asociativas divergentes frente a las cuales el grupo en el poder reelaboró el proceso de “socialización controlada” (Guillén, 1979) por medio de la captura de dichas fuerzas a fin de evitar la lucha social y mantener los valores y relaciones sociales que históricamente caracterizaron a La Hacienda como la obediencia, el conformismo, las estructuras jerárquicas de parentesco y la retórica del autoritarismo en un contexto en el que emergía el proteccionismo de la industria colombiana. De esta manera, se estableció una coalición política de figuras liberales moderadas como Enrique Olaya Herrera y Alfonso López Pumarejo para hacer frente a la actividad sindical y responder al miedo que tenían los hacendados de confrontar las demandas de quienes retornaban de la ciudad al campo. Hecho que, de acuerdo con Guillén (1979), se tradujo en el diseño y aplicación de reformas urbanas y rurales que no amenazaban el *statu quo*.

Estos procesos se evidenciaron a través de ciertos ajustes y la conservación de características tradicionales del espacio urbano de Bogotá. En este sentido, es importante señalar que, esto tuvo lugar tras evitar en los años 20 la inclusión de nueva población por medio de una implementación incompleta o prácticamente una total omisión de planes de expansión urbana, particularmente como ocurrió con el plan Bogotá Futuro. Luego, se realizaron algunas concesiones socioterritoriales durante la llamada Revolución en Marcha en la década de los 30, como por ejemplo, la construcción fragmentaria

de vivienda obrera y la construcción de la Universidad Nacional de Colombia, entre otros. En los años más intensos de La Revolución en Marcha, se identificaron tres aspectos con respecto a esta tendencia en la planificación urbana. Primero, hubo una concesión parcial de derechos a trabajadores y empleados para quienes se constituyeron espacios urbanos socialmente homogéneos llamados barrios obreros y casas para empleados, separados entre sí y apartados de los nacientes barrios residenciales de las clases altas. Segundo, surgió una clara distinción de prácticas espaciales colectivas, particularmente con la separación de espacios destinados a la política y la religiosidad de aquellos destinados a las actividades comerciales vinculadas a la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Esta separación morfológica, funcional y de ubicación aseguró el mantenimiento de la jerarquía semiótica y la aparente pureza de los espacios de la política y la religiosidad. Esta configuración se observa en la yuxtaposición de la Plaza de Bolívar y el nuevo nodo que emergió en el cruce de la Avenida Jiménez y la Carrera Séptima. Una superposición hipotética

de las prácticas religiosas, políticas y comerciales podría haber amenazado el código del principal signo espacial de La Hacienda: La Plaza de Bolívar (antigua plaza de armas). Tercero, se ratificaron los principales signos espaciales de La Hacienda y su organización jerárquica en relación con nuevos tipos de significantes urbanos. Por ejemplo, la Biblioteca Nacional y el campus de la Universidad Nacional de Colombia estuvieron caracterizados por una estética moderna y fueron ubicados en posiciones periféricas y aisladas. En paralelo, se desestimaron los planes urbanos desarrollados por Karl Brunner quien, de acuerdo con Hofer (2003), buscaba remover el 'aura noble' de la ciudad. Por ejemplo, el proyecto del eje Nueva Avenida Central de 1935 proponía una nueva jerarquía en el acceso a la plaza que amenazaba la predominancia visual de La Catedral, ya que relacionaba un significante de democracia (Capitolio Nacional) con un significante de poder regional (el edificio de la Gobernación de Cundinamarca). Esto hubiera configurado un nuevo signo urbano, pero ¡el espacio de representación del poder político de La Hacienda era sagrado e intocable! (figura 1).

Figura 1. Plan Nueva Avenida Central de 1935



Fuente. Proyectar Hábitat (2021) con base en planos del archivo personal de Konrad Brunner, citados en Hofer (2003).

En resumen, este periodo de transición se caracterizó por una relación particular entre la concentración espacial en el centro de la ciudad y la especialización hacia la periferia. Mientras se permitió una mayor densidad en el centro de la ciudad, donde se mantuvo el código de la centralidad urbana tradicional, la periferia se configuró por medio de la planificación y construcción de, por un lado, barrios residenciales, social y espacialmente segregados y, por otro, referentes de modernización cultural como la Biblioteca Nacional y la Universidad Nacional de Colombia.

Efectos socioespaciales en la estructura urbana de Bogotá

A partir de los años 40, la élite tradicional en el poder identificó como una gran amenaza las transformaciones generadas durante el breve periodo de la Revolución en Marcha y decidió hacer una especie de pausa. Esto implicó la necesidad de capturar las fuerzas sociales divergentes lideradas principalmente por los sindicatos dentro de los partidos políticos tradicionales paternalistas (Guillén, 1979). Además, se requirió reconocer y hacer alianzas con las nuevas asociaciones socioeconómicas y culturales (por ejemplo: la Asociación Bancaria, Asociación Nacional de Industrias, Sociedad Colombiana de Arquitectos, etc.) en un contexto de restitución socioespacial de la autoridad.

Tal restitución incluyó al mundo rural y urbano. Por un lado, se desarrolló una contrarreforma agraria que buscó restablecer la apariencia y lograr el aplazamiento (indefinido) del traspaso de tierras vacantes o no cultivadas al Estado (Guillén, 1979). En cuanto al mundo urbano, se concibieron acciones de renovación urbana, entre las cuales llamaron especialmente la atención las llevadas a cabo en el centro de Bogotá. Este espacio central apareció como un área estratégica a través de la cual se podían cumplir dos objetivos interrelacionados: primero, la representación en el centro sociopolítico de la nación de las nuevas asociaciones

vinculadas desde su conformación a las élites políticas tradicionales y, segundo, la restitución social y simbólica de la “autoridad afectada” de la ciudad debido a la promoción del desorden en la vida urbana y a las “agitaciones sindicales” de los últimos años (las frases entre comillas fueron tomadas de El Tiempo, 1945, citado en Niño y Reina, 2010, p. 60). Se buscaba lograr tales objetivos mediante la planeación y construcción de un tipo de *Central Business District* (CBD) que se denominó en este trabajo como CBD-político. A diferencia del CBD-empírico, mencionado más adelante, en el cual el sector privado dinamizaba el proceso, el CBD-político era un espacio central planificado por el Estado, concebido para introducir funcional y simbólicamente en el espacio urbano a los nuevos monopolios.

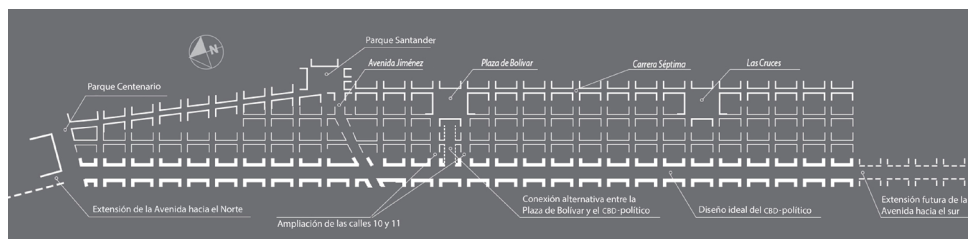
La principal característica del proyecto del CBD-político en Bogotá, a diferencia de los planes encargados a Le Corbusier, Wiener y Sert en años posteriores, fue modernizar el centro de la ciudad sin comprometer los espacios de representación del poder político tradicional de La Hacienda. Promovido y diseñado por actores locales, el CBD-político fue proyectado como una avenida enmarcada por edificios de uso mixto de 12 pisos de altura que atravesaba de norte a sur el centro de la ciudad, sin tocar o alterar la Plaza de Bolívar. Este esquema general cumplía propósitos funcionales y semióticos. Mientras se introducía la axialidad como recurso iconográfico de poder y autoridad, se resolvía también el problema de accesibilidad al centro de la ciudad. Dicha acción de renovación demandó la demolición de varios mercados (incluyendo la Plaza de Mercado Central), los cuales eran importantes lugares de encuentro de diversos actores como campesinos inmigrantes, trabajadores por cuenta propia, rebuscadores, estudiantes, artistas, poetas, excombatientes de guerras civiles además de cantantes bohemios y rebeldes; espacios comerciales acusados por las autoridades de promover “la sedición, el crimen y el desorden” (Calvo Isaza, citado en Neira, 2004, p. 224) y connotados oficialmente como espacios de reunión de “actividades

ilícitas de elementos antisociales” (Proyecto de Acuerdo 274, 1948, sancionado como Acuerdo 6, 1949, citados en Niño y Reina, 2010, p. 83).

La figura 2 muestra el plan ideal del CBD-político, elaborado para esta investigación a partir de descripciones y textos de la época. Esta ilustración muestra la principal avenida planificada (conocida como la Carrera Décima en Bogotá), que pasaba a dos cuadras de la Plaza de Bolívar. Se incluía una ligera ampliación de un par de calles del damero original de la ciudad en sentido este-oeste para conectar ambos espacios. De esta manera, más que una

reestructuración espacial, el CBD-político bogotano implicaba una ‘modernización’ de la traza noble, que no afectaba la base semiótica del espacio central heredado de la colonia. Sin embargo, la materialización de este proyecto terminó por espacializar las fuertes contradicciones socioculturales y políticas, y, entre los años 40 y 70 la centralidad urbana de Bogotá se transformó en una entidad fragmentada que orientó el desarrollo posterior de la ciudad bajo un fuerte esquema de liberalización de los usos del suelo, como se explicará enseguida.

Figura 2. Plan ideal del CBD-político



Fuente. Elaboración propia con base en descripciones del proyecto.

El primer factor de fragmentación de la estructura urbana tuvo que ver con representaciones del espacio disímiles, las cuales derivaron en el reforzamiento de la oposición entre espacios seculares y sagrados de la ciudad. Particularmente, las diferencias en las connotaciones de actores privilegiados de la política y la cultura, sobre los espacios afectados por la construcción del proyecto, impactaron los ritmos y fases de construcción del CBD-político. Los espacios identificados como populares, rebeldes, desordenados y potencialmente insurreccionales (por ejemplo: el Mercado Central, de gran valor estético y arquitectónico, y la Plaza de las Nieves) sucumbieron rápidamente al deseo de mantener la trayectoria lineal de la avenida central del CBD-político. Esta avenida perdió, en su momento, su estricta linealidad para evitar la demolición de recientes inversiones inmobiliarias hechas por la familia del presidente Mariano Ospina Pérez (Niño y Reina, 2010). Entre tanto, asociaciones sociales de

élite (como la Sociedad de Mejoras y Ornato de Bogotá) y medios de comunicación cuestionaron fuertemente la demolición de edificios religiosos, particularmente los localizados en proximidad a la Plaza de Bolívar como la Iglesia de Santa Inés. Esta situación afectó los trabajos de demolición y construcción de los edificios modernos en proximidad a los principales significantes del poder político-religioso de La Hacienda. Por el contrario, el sector norte del proyecto presentó un dinamismo particular, el cual aseguraba de forma pronta la accesibilidad al centro de la ciudad desde los barrios residenciales de la élite.

Así, mientras se llevaban a cabo debates intensos entre la administración de la ciudad y las asociaciones cívico-religiosas sobre la demolición de la iglesia de Santa Inés (Niño y Reina, 2010), en el sector norte del proyecto ya se empezaban a localizar las sedes de las asociaciones vinculadas al modelo de ISI, liderado por la estructura política tradicional de La Hacienda.

De este modo, entre 1951 y 1974, se localizaron en el sector Norte del CBD-político las sedes de la Acción Cultural Popular para la educación integral y cristiana del pueblo (ACPO); la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero; la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol); Seguros Bolívar; el Banco de Bogotá; entre otros (Niño y Reina, 2010). Entre tanto, el sector central (en proximidad a la Plaza de Bolívar) y el sector sur del CBD-político se caracterizaba por una imagen de demolición masiva y construcción parcial flanqueada por construcciones tradicionales en adobe.

Sumada a esta división entre el norte y el sur del proyecto, planificadores locales concibieron el CBD-político como un eje urbano con dos polos diferenciados. Mientras el polo norte debía incluir un hotel internacional (Hotel Tequendama) en el área conocida como San Diego, el polo sur debía estar caracterizado por un hospital moderno para proveer servicios médicos para “los pobres del sur” (Niño y Reina, 2010). Por ello, el proyecto adquirió un sentido instrumental muy fuerte. Mientras el sector norte tenía la función de alojar las instituciones y servicios necesarios para apoyar el modelo de industrialización, los servicios del sur neutralizaban la posibilidad de conflictos y levantamientos sociales en un periodo particularmente violento y álgido en el país.

De forma simultánea al desarrollo de este proyecto urbano, la élite colombiana buscó el apoyo de figuras internacionales reconocidas en el marco de la integración de la nación al llamado mundo civilizado. Para ello, a principios de los años 50, se contrató a Le Corbusier y a Wiener y Sert como consultores urbanos. Estos prestigiosos consultores validaron la conexión lineal de los espacios centrales, configurados alrededor de La Plaza de Bolívar, la Avenida Jiménez y San Diego a fin de constituir un Centro Cívico. Se debe entender el Centro Cívico como una estrategia para resolver la quinta función urbana olvidada en la Carta de Atenas, es decir, la valoración de la historia y su representación. Además, estos consultores sostenían que este tipo de centro actuaría como un nodo de

profundas relaciones cívicas y comunicaría valores libertarios en favor de la democracia (declaraciones de Le Corbusier y Sert citadas en Hernández, 2004). Para ello, proponían redefinir morfológicamente la Plaza de Bolívar, resaltando la presencia del Capitolio e incluyendo en sus bordes edificios de organizaciones sindicales y edificios administrativos de gran altura. No obstante, no cuestionaban la concentración de instituciones sacras y seculares en un único espacio heredado del proyecto homogeneizador de la colonia.

Paradójicamente, estos planes fueron fuertemente cuestionados por quienes originalmente sugirieron convocar a los consultores, entre ellos estaban la Sociedad Colombiana de Arquitectos, la Revista Proa, los medios y expertos locales (Castillo Daza, 2003 y Hernández, 2004). Aunque se reconocía la idea de desarrollar un núcleo gubernamental fuerte en el centro de la ciudad; nuevamente, se dudaba acerca de la intención de recodificar el espacio original de la Plaza de Bolívar. Se vinculaba directamente la “conservación de la tradición” con “el respeto del centro existente de la ciudad” (Niño, 1991; Niño y Reina, 2010).

Frente al rechazo del proyecto del Centro Cívico se decidió construir un Centro Administrativo Nacional (CAN) alejado de la zona más densa de la ciudad. Esta ubicación se justificó como una protección contra posibles ataques adicionales al poder después del Bogotazo (Niño, 1991). Nuevamente se contrataron firmas internacionales cuyas propuestas fueron desechadas. Sin embargo, como puede observarse en los planes de expansión de la época, el proyecto fue finalmente desarrollado de manera fragmentaria junto con una red de autopistas semicirculares, la cual abrió la posibilidad de materializar una expansión zonificada afín al rápido crecimiento demográfico y la alta concentración de la propiedad de la tierra en la periferia de la ciudad. A su vez, este desarrollo respondía a los requerimientos del Banco Mundial. Institución que, de la mano de Lauchin Currie, influenció durante los siguientes veinte años las políticas económicas y urbanas de Bogotá, bajo la idea

de que la ciudad es un medio para lograr el crecimiento económico y superar el subdesarrollo (Niño, 1991 y Saldarriaga, 2006).

Como resultado, la construcción del CAN liberó el centro de la ciudad de la necesidad de concentrar un gran número de instituciones públicas y de introducir códigos modernos intrusos en el centro tradicional. En segundo lugar, configuró un nuevo eje este-oeste marcado por la nueva autopista Avenida El Dorado que conectaba el área de San Diego, el CAN y el nuevo aeropuerto inaugurado en 1959.

Desde el punto de vista de las élites económicas emergentes, el área de San Diego adquirió un rol clave en estos años y fue redenominada como el Centro Internacional, ya que ganó accesibilidad desde varios puntos cardinales y obtuvo un creciente valor simbólico relacionado a la construcción y uso intensivo del Hotel Tequendama. A esto se sumó la ubicación de importantes edificios empresariales asociados a la ISI en este sector. El área de San Diego también fue atractiva para la dictadura de Rojas Pinilla, quien promulgó un Plan Nacional de Obras Públicas más flexible y de corto plazo.

A pesar de las disposiciones legales de concentración urbana desarrolladas en planes maestros generales como el Plan Regulador, este

periodo se caracterizó por la presencia de actores inmobiliarios que comenzaron a operar con crecientes privilegios y la liberalización de facto del uso del suelo urbano³. A su vez, el Plan Nacional de Rojas Pinilla superó los límites establecidos por el Plan Regulador y funcionó como un instrumento propagandístico clave para mostrar la eficacia del régimen para superar la crisis socioeconómica de principios de la década de 1950 (Cortés, 2007).

El Centro Internacional puede ser interpretado como un CBD-empírico⁴ configurado por las acciones de diversos actores públicos y privados que, de acuerdo con Jaramillo (2012) terminaron influenciando un gran cambio en la ubicación de los lotes más costosos en la ciudad. Estos actores adoptaron la verticalidad como una forma de representar el poder en el paisaje urbano. El Centro Internacional también puede ser reconocido como un fragmento de la configuración de la centralidad urbana de Bogotá. Este fragmento altera profundamente la jerarquía espacial de la ciudad y difiere notablemente, en términos funcionales, espaciales y estéticos de la Plaza de Bolívar, la Avenida Jiménez y el CBD-político.

Simultáneamente a la configuración de los nuevos subcentros (el CBD-político, el naciente CAN y el Centro Internacional), se procedió a

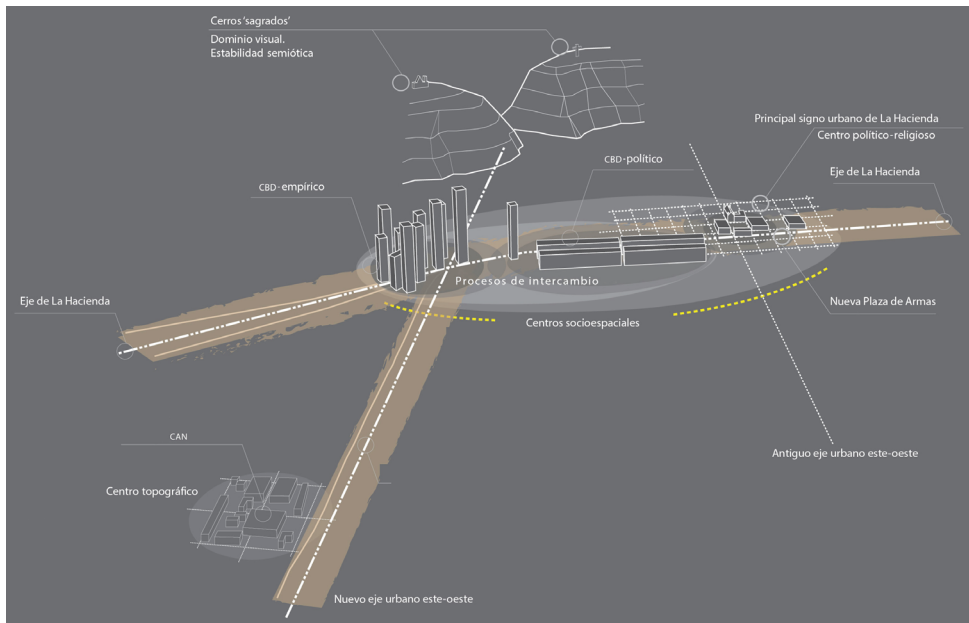
3 Desde la década de 1950 hasta la de 1970, la planificación urbana se caracterizó por una fuerte contradicción entre dos escalas de planificación: la general y la sectorial, que al mismo tiempo entraban en conflicto con la liberalización del uso del suelo. De acuerdo con Cortés (2007), varios planes maestros estaban destinados a fomentar el crecimiento urbano como un medio de “desarrollo social” y para controlar la expansión física deseable de la ciudad a través de conceptos como “ciudades dentro de la ciudad” (Fideicomiso Ciudad Salitre, 1998, p. 3). Estos planes fueron el llamado plan Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá (1967) y Fase II (1974). Planes que fueron financiados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y diseñados por firmas anglo-norteamericanas (Llewelyn Davies Weeks Forestier Walker & Bor, Kates Peat Marwick & Co. y Coopers & Lybrand) en asociación con la oficina local de urbanismo Consultécnicos. Estos planes se contradecían con las propuestas hechas a través de planes sectoriales (Ej. PIDUZOB, 1975) exigidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que buscaban dar respuesta a las crecientes demandas de los sectores sociales vulnerables. Así mismo, la tensión entre las dos escalas de planificación entró en conflicto con la liberalización del uso de la tierra. Lo que se exacerbó con el hecho de que los planes generales y sectoriales se aplicaron fragmentariamente y se despreciaron los principios como el desarrollo concéntrico o policéntrico de la ciudad sugeridos en los planes maestros. Estas contradicciones pudieron haber respondido a varios aspectos como la dependencia del financiamiento externo para enfrentar el rápido crecimiento demográfico producido por las políticas y los conflictos de La Hacienda, las luchas entre los partidos políticos tradicionales dentro de la figura del Frente Nacional y los intereses de los terratenientes y desarrolladores urbanos que históricamente han visto la planificación urbana en Bogotá como una restricción que socava las ganancias inmediatas.

4 El CBD-empírico es un producto típico del capitalismo que se desarrolla cuando se establecen condiciones previas óptimas como un mercado inmobiliario liberalizado o la habilitación de un conjunto de acciones privadas por parte del Estado. En otras palabras, el CBD-empírico no implica una intervención directa del Estado en su diseño y desarrollo.

reforzar el código histórico de la ciudad noble, es decir, la traza cuadrangular, la horizontalidad secular, las acentuaciones verticales asociadas a lo sagrado, la simetría, entre otros. A fin de apropiarse del pasado y presente político de la Plaza de Bolívar se propuso un concurso para su rediseño. Se promovieron algunos cambios en la plaza sin transformar su austeridad y monumentalidad históricas. El proyecto ganador fue rápidamente desarrollado y seguido de una serie de intervenciones y concursos que permitieron la localización de edificios institucionales claves sobre la plaza o en proximidad a

ella como el Palacio de Justicia y la ampliación del Palacio Presidencial que incluyó una nueva plaza de armas detrás del Capitolio. De esta forma, se mantuvieron los principales espacios de poder en el centro tradicional bajo las preferencias estéticas heredadas de la élite del siglo XIX en las que el poder secular no compite con los íconos de la religiosidad (La Catedral y los cerros de Monserrate y Guadalupe). Así, se limitó la jerarquía espacial del CAN y se reforzó el eje norte-sur como organizador de los principales referentes del poder político-religioso de La Hacienda.

Figura 3. Diagrama del Centro Modernizador de La Hacienda



Fuente. Elaboración propia.

Hacia el final de los años 70, la antigua configuración definida por el centro tradicional fue reemplazada por una nueva estructura que se denominó el Centro Modernizador de La Hacienda. Centro caracterizado por una fragmentación espacial, cuyo principal rasgo es la oposición entre signos urbanos seculares y sagrados (figura 3). La nueva jerarquía espacial y visual del Centro Internacional y del CBD-político se despliega simultáneamente con el

reforzamiento funcional y semiótico del área de la Plaza de Bolívar. Cada subcentro ilustrado en la figura 3 tiene una fuerte jerarquía espacial, pero ninguno se constituye como el centro social, espacial y topográfico de la ciudad. Mientras que las características morfológicas del área de La Plaza de Bolívar se refieren a prácticas político-religiosas vigentes, el área del Centro Internacional, con su fuerte verticalidad, expresa cada vez más la importancia

social de actividades comerciales y la autoridad de nuevos actores de élite. Esta transformación incluyó el reemplazo del eje oriente-occidente tradicional por uno nuevo que desplazó hacia el norte la jerarquía espacial y simbólica de la ciudad. Sin embargo, esta configuración ambigua entre jerarquía y representatividad de signos urbanos tradicionales-sacros y modernos-seculares aparece estabilizada por un tercer elemento: los cerros de Monserrate y Guadalupe. Los cuales dominan visualmente el área fundacional y el Centro Internacional. Ambos cerros pueden ser entendidos como un fuerte signo icónico que afecta el significado de la estructura urbana. De esta manera, las prácticas religiosas y su fuerza semiótica tienden a dominar visualmente el paisaje urbano caracterizado por una polarización social, funcional y simbólica que pautó el desarrollo fragmentario de la ciudad bajo las políticas de desregulación urbana aplicadas a partir de los años 80.

Conclusiones

El proceso de fragmentación del espacio urbano de Bogotá tuvo origen en un proyecto de modernización socioespacial selectivo y elitista. Este proyecto implicó estrategias como la introducción de nuevos tipos de “centro” como los CBD o los llamados Centros Cívicos, así como la adopción de principios funcionalistas para la expansión de la ciudad. La materialización segmentada de tales estrategias reveló las grandes contradicciones de la doble intencionalidad de la élite de La Hacienda de modernizar solo a un reducido grupo de la sociedad y algunas áreas de la vida cotidiana y, al mismo tiempo, mantener valores comunitarios históricos (como lealtades policlasistas, sistemas de obediencia y socialización controlada, etc.) y su espacialidad. Este aspecto se ratificó cuando, a finales de los años 70, se dio una conjunción de diversos elementos y espacios urbanos los cuales terminaron por configurar lo que llamamos el Centro Modernizador de La Hacienda, esto es, una estructura que aglomeró fragmentariamente diferentes espacios y convenciones relativas a

la iconografía del poder (por ejemplo: gran altura, verticalidad, linealidad, concentricidad, etc.) oponiendo signos nobles y modernos (como el actual centro histórico y el área conocida como el Centro Internacional). Esta oposición implicó una jerarquía socioespacial ambigua compuesta por un poder político-religioso perenne y un poder económico monopolista creciente de élites industriales y financieras; jerarquía que orientó la fase posterior de desarrollo de la ciudad (años 80 hasta el presente) caracterizada por procesos de desregulación espacial y la profundización de la fragmentación socioespacial.

Este abordaje histórico-semiótico puede aportar al nuevo foro de “reflexión a escala latinoamericana” (Gorelik y Áreas Peixoto, 2016, p. 18). En particular, se plantearon metodologías de análisis que permiten establecer puentes, ya no en los términos positivistas de la teoría de la modernización y la Escuela de Chicago, sino en el análisis crítico de prácticas espaciales como las de La Hacienda y sus efectos en la configuración de espacios urbanos significativos. Esto incluyó la identificación de las diferentes estrategias espaciales de élites y otros grupos en pugna para adaptar funcional, estética y semióticamente el espacio urbano a las crisis de cada periodo histórico.

Referencias

- Bähr, J. y Mertins, G. (1995). *Die lateinamerikanische Groß-Stadt: Verstädterungsprozesse und Stadtstrukturen*. Wiss Buchges.
- Borsdorf, A. (2002). Barrios cerrados en Santiago de Chile, Quito y Lima: tendencias de la segregación socio-espacial en capitales andinas. En L. Cabrales (ed.), *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas* (pp. 581-612). Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Castillo Daza, J. C. (2003). *Bogotá, el tránsito a la ciudad moderna 1920-1950*. Universidad Nacional de Colombia.
- Cortés, R. (2007). Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990). Esquema inicial

- y materiales para pensar la trama de un relato. *Bitácora*, 11(1), 160-213.
- Fideicomiso Ciudad Salitre. (1998). *Ciudad Salitre. 1987-1997*. (Informe institucional).
- Gorelik, A., y Áreas Peixoto, F. (2016). *Ciudades sudamericanas como arenas culturales. Artes y medios, barrios de élite y villas miseria, intelectuales y urbanistas: cómo ciudad y cultura se activan mutuamente*. Siglo XXI Editores.
- Gottdiener, M. (1986). Culture, ideology, and the sign of the city. En M. Gottdiener y A. Lagopoulos (eds.), *The city and the sign. An introduction to urban semiotics*. Columbia University Press.
- Guillén, M. F. (1979). *El poder político en Colombia*. Editorial Punta de Lanza.
- Harvey, D. (1989). *The condition of postmodernity. An enquiry into the origins of cultural change*. Blackwell Publishers.
- Hassenpflug, D. (2010). *The urban code of China*. Birkhäuser GmbH.
- Hernández, C. E. (2004). *Las ideas modernas del plan para Bogotá en 1950. El trabajo de Le Corbusier, Wiener y Sert*. Instituto Distrital de Cultura y Turismo y Observatorio de Cultura Urbana.
- Hofer, A. (2003). *Karl Brunner y el urbanismo europeo en América Latina*. El Áncora Editores.
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE*, 28(85) 11-20, <http://doi.org/10.4067/S0250-71612002008500002>
- Jaramillo, S. (2012). Reflexiones sobre las políticas de recuperación del centro y del centro histórico de Bogotá. En S. Jaramillo (comp.), *El centro tradicional de Bogotá. Valor de uso popular y patrimonio arquitectónico de la ciudad* (pp. 45-80). Universidad Externado de Colombia.
- Jiménez González, C. A. (2017). *Bogotá as a spatial sign: A semiotic reading of urban centrality in Latin America*. (Tesis doctoral). Universität Weimar, Weimar Bauhaus. <https://e-pub.uni-weimar.de/opus4/frontdoor/index/index/docId/3249>
- Lefebvre, H. (1991). *The production of space*. Blackwell Publishing.
- Misas, G. (2002). *La ruptura de los 90. Del gradualismo al colapso*. Anthropos.
- Neira, P. E. (2004). *La gran ciudad latinoamericana. Bogotá en la obra de José Antonio Osorio Lizarazo*. Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Niño, C. (1991). *Arquitectura y Estado. Contexto y significado de las construcciones del Ministerio de Obras Públicas. Colombia 1905-1960*. Universidad Nacional de Colombia.
- Niño, C. y Reina, S. (2010). *La carrera de la Modernidad. Construcción de la Carrera Décima. Bogotá 1945-1960*. Instituto Distrital de Patrimonio Cultural.
- Prévôt-Schapira, M. F., y Cattaneo Pineda, R. (2008). Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada. *EURE*, 34(103), 73-92. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612008000300004>
- Rama, A. (2004). *La ciudad letrada*. Tamar Editores.
- Romero, J. L. (2004). *Latinoamérica. Las ciudades y las ideas*. Siglo XXI Editores.
- Saldarriaga, A. (2006). *Bogotá siglo XX, urbanismo, arquitectura y vida urbana*. Departamento Administrativo de Planeación Distrital Ciudad Bogotá.

Directrices para autores



Directrices para autores

La Revista *Ciudades, Estados y Política* recibe manuscritos de forma permanente bajo la modalidad de tema libre. Estos son publicados en estricto orden, según la fecha de recepción, revisión editorial y evaluación por pares académicos. El tiempo promedio de publicación de un manuscrito es de 12 meses. El proceso de revisión editorial, evaluación por pares académicos, edición y publicación no tiene ningún costo. De igual forma, la Revista no hace ningún tipo de contribución económica a los autores por la publicación de los artículos.

Los manuscritos deben estar relacionados con el enfoque y el alcance temático de la Revista. La recepción de los escritos no implica el compromiso de su publicación, debido a que todos son sometidos a revisión editorial y evaluación por pares académicos. La Revista cuenta con un procedimiento para prevenir el plagio, por tanto, se recomienda hacer un uso ético de los contenidos utilizados en el proceso de investigación y elaboración del manuscrito. Este debe ser de calidad; dicha calidad es juzgada a través de su originalidad, relevancia, rigor y credibilidad académica y científica. La Revista se reserva el derecho de realizar modificaciones de forma en el texto del manuscrito, sin embargo, siempre se solicitará a los autores autorización de los cambios introducidos.

1. Tipo de artículos

Artículos de investigación

Presenta los resultados originales de proyectos de investigación preliminares o terminados. Este tipo de artículo estructura los contenidos

en cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones. El mínimo de referencias bibliográficas sugerido es de 10 y el máximo de 25.

Artículos de reflexión

El artículo de reflexión es un tipo de texto que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales. De esta manera, se entiende que el artículo de reflexión permite el planteamiento de reflexiones, puntos de vista y valoraciones del investigador-autor, derivadas o sustentadas a partir de hallazgos de investigación. Este tipo de artículo estructura los contenidos en tres apartes importantes: introducción, reflexión –soportada en una dimensión teórica y su respectivo análisis– y conclusiones. El mínimo de referencias bibliográficas sugerido es de 10 y el máximo de 25.

Artículos de revisión

Presenta los resultados de proyectos de investigación preliminares o terminados, donde se recopila, sistematiza y analiza un determinado corpus de fuentes bibliográficas con el objetivo de identificar qué se ha investigado, los avances más destacados, los aspectos desconocidos o las tendencias de un tema específico en un periodo determinado. Este tipo de artículo estructura los contenidos en tres apartes importantes: introducción, enfoque teórico, metodología, discusión y conclusiones. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.

2. Instrucciones sobre el formato, extensión y estructura del manuscrito

El manuscrito debe:

1. Estar escrito en idioma español. El resumen puede estar traducido al inglés y al portugués¹.
2. Ser presentado en formato Microsoft Word 2007 o una versión posterior.
3. Tener una extensión máxima de 7500 palabras, equivalente aproximadamente a 20 páginas en tamaño carta con márgenes de 3 cm en cada costado y letra Times New Roman con 1,5 de interlineado, excluyendo figuras y referencias.
4. Estar acorde con la estructura general para los artículos de la Revista:
 - a) Título del artículo
 - b) Nota de autor(es)
 - c) Resumen
 - c) Palabras clave
 - e) Texto²
 - f) Referencias bibliográficas en estilo APA
5. Cumplir los criterios del Manual de publicaciones de la American Psychological Association, APA, y los criterios actuales de la ortografía de la Real Academia de la Lengua Española.
6. Tener un estilo de escritura absolutamente impersonal, en tiempo gramatical pasado para la introducción, la metodología y los resultados y presente para la discusión, evitando la conjugación de verbos en primera o tercera persona del singular o el plural.

3. Instrucciones sobre el procedimiento de envío de los manuscritos

1. El envío de manuscritos debe ser realizado únicamente a través del sitio web de la Revista, para ello, es necesario registrarse e iniciar sesión en el Sitio web del Portal de revistas UN: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcepe
2. El autor o uno de los autores del manuscrito debe registrar, como mínimo, la siguiente información requerida en el sitio web de la Revista:
 - a) Nombres y apellidos (completos)
 - b) Último título profesional obtenido
 - c) Filiación institucional (institución en la cual trabaja)
 - d) País y ciudad de residencia
 - e) Correo electrónico
 - f) CvLAC (requisito solo para autores colombianos)
 - g) Identificador único de autor ORCID³

Nota: todo el proceso de postulación, revisión y edición del manuscrito se realizará a través de un único autor, identificado como el autor de correspondencia.
3. El autor de correspondencia del manuscrito debe diligenciar, firmar e ingresar al sitio web de la Revista los siguientes documentos:
 - a) Manuscrito en texto completo.
 - b) Tablas editables.
 - c) Figuras (gráficos, mapas, fotografías, ilustraciones) en archivos independientes y numerados, de la misma manera que aparecen en el manuscrito y en formato JPEG con una resolución de 300 DPI.

1 No se exige presentar el resumen traducido, pues, en caso de que el artículo sea aceptado, la traducción del título, resumen y palabras clave es uno de los beneficios que recibe el autor del manuscrito.

2 La estructura del texto depende del tipo del artículo que desee presentar. Al respecto, revisar el *Manual para la construcción del artículo* en el enlace https://revistas.unal.edu.co/public/journals/83/public/Manual_para_la_construccion_del_articulo

3 Identificador digital persistente de investigador: <http://orcid.org>

- d) Autorizaciones de publicación del artículo (Autorización de publicación del manuscrito, Autorización de reproducción del manuscrito, Declaración de posible conflicto de intereses).
- e) Licencia de autorización de uso de imágenes. Debe presentar una licencia por cada autor de imagen.

4. Envíos en línea

¿Ya tienes nombre de usuario/a y contraseña para *Revista Ciudades, Estados y Política*?

Ir a Iniciar sesión

¿Necesitas un nombre de usuario/a y/o contraseña?

Ir a Registro

El registro y el inicio de sesión son necesarios para enviar elementos en línea y para comprobar el estado de los envíos recientes.



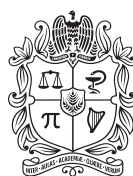
Revista Ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | DOI: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Volumen 9, número 1, enero - abril 2022
Volume 9, number 1, January - April 2022
Volume 9, número 1, janeiro - abril 2022



Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA