



Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Ciencias de la Conducta
Facultad de Planeación Urbana y Regional
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



Contribuciones de la Teoría de Planeación para el fortalecimiento de la participación ciudadana en el desarrollo urbano. Un análisis de la Planeación Urbana en el estado de México.

Tesis para obtener el grado de Doctora en Ciencias Sociales

P R E S E N T A

Laura Karla Márquez González

Tutor académico

Dr. Juan José Gutiérrez Chaparro

Tutor adjunto

Dr. Daniel Enrique Pérez Torres

Tutor adjunto

Dr. Juan Miguel Morales Gómez

Diciembre 2020



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO 1	17
EVOLUCIÓN DE LA TEORÍA DE PLANEACIÓN	17
INTRODUCCIÓN.....	17
1.1. RACIONALIDAD COMO PROGRESO SOCIAL	18
1.2. EL CARÁCTER RACIONAL DE LA TEORÍA DE PLANEACIÓN	24
1.3. TEORÍAS EN PLANEACIÓN: ENFOQUES ALTERNATIVOS AL MODELO RACIONAL COMPREHENSIVO	28
REFLEXIONES FINALES.....	39
CAPÍTULO 2	42
PLANEACIÓN COMUNICATIVA.....	42
INTRODUCCIÓN.....	42
2.1. RACIONALIDAD COMUNICATIVA	43
2.2. LA RACIONALIDAD COMUNICATIVA EN LA LITERATURA DE PLANEACIÓN	48
2.2.1. ANTECEDENTES DEL PENSAMIENTO COMUNICATIVO EN PLANEACIÓN	50
2.3. PLANEACIÓN COMUNICATIVA COMO PROCESOS COLABORATIVOS EN LA TOMA DE DECISIONES.....	53
2.3.1. EL GIRO COMUNICATIVO.....	54
2.3.2. TEORÍA DIAD (DIVERSIDAD, INTERDEPENDENCIA Y DIÁLOGO AUTÉNTICO).....	64
2.4. CRITICAS, DEFICIENCIAS TEÓRICAS Y PRÁCTICAS DEL ENFOQUE COMUNICATIVO	72
REFLEXIONES FINALES	79
CAPÍTULO 3	84
AGENDA INTERNACIONAL EN ASENTAMIENTOS HUMANOS	84
INTRODUCCIÓN.....	84
3.1. ONU- HÁBITAT	85
3.2. MANIFIESTO HÁBITAT ALTERNATIVO.....	97
3.3. GOBERNANZA	101
3.4. GOBERNANZA EN LA LITERATURA DE PLANEACIÓN.....	107
3.4.1. PAISAJE TRANSVERSAL	110
3.4.2. INSTRUMENTOS PARA UNA GOBERNANZA: PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	116
REFLEXIONES FINALES.....	120
CAPÍTULO 4. JUSTIFICACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO	122

INTRODUCCIÓN.....	122
4.1. JUSTIFICACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO: <i>ESTADO DE MÉXICO Y DOS DE SUS MUNICIPIOS, TOLUCA Y METEPEC</i>	124
4.2. INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO URBANO.....	137
4.3 BASES JURÍDICAS Y NORMATIVAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN Y MODIFICACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO	148
4.4. AGENDA INTERNACIONAL EN ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL CONTEXTO ESTATAL	154
REFLEXIONES FINALES.....	155
CAPÍTULO 5	158
EXPERIENCIAS SOBRE CONSULTAS CIUDADANAS EN PLANES DE DESARROLLO Y PLANES DE DESARROLLO URBANO	158
INTRODUCCIÓN	158
5.1 DISEÑO METODOLÓGICO	161
5.2. EXPERIENCIAS SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PLANES DE DESARROLLO Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE LOS MUNICIPIOS DE TOLUCA Y METEPEC.....	163
EXPERIENCIA 1. “CONSULTA CIUDADANA PARA LA MODIFICACIÓN DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO DE TOLUCA”.....	164
EXPERIENCIA 2. “FORO TEMÁTICO ABIERTO PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE TOLUCA 2019-2021”	172
EXPERIENCIA 3. “FORO DE CONSULTA CIUDADANA PARA LA INTEGRACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE METEPEC 2019- 2021”	175
HALLAZGOS SOBRE LAS EXPERIENCIAS EN CONSULTAS CIUDADANAS DE ORDEN MUNICIPAL.....	179
5.3. CONSULTAS PÚBLICAS PARA LA MODIFICACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO URBANO 2017-2023.....	181
PRIMERA AUDIENCIA PÚBLICA.....	182
SEGUNDA AUDIENCIA PÚBLICA	186
TERCERA AUDIENCIA PÚBLICA	191
CUARTA AUDIENCIA PÚBLICA.....	195
5.4. HALLAZGOS SOBRE LAS EXPERIENCIAS EN CONSULTAS CIUDADANAS DE ORDEN ESTATAL	199
5.5. HALLAZGOS GENERALES SOBRE LAS EXPERIENCIAS EN CONSULTAS CIUDADANAS ...	201
CAPÍTULO 6. APORTACIONES Y CONCLUSIONES	204
A) VERTIENTE TEÓRICA	205
B) VERTIENTE SOBRE LA AGENDA INTERNACIONAL EN ASENTAMIENTOS HUMANOS.....	214
C) FASE DE CUMPLIMIENTO.....	218
EPÍLOGO.....	222

BIBLIOGRAFÍA.....	225
ANEXOS	233
Anexo 1. Guía de observación.....	233

INTRODUCCIÓN

Las tendencias actuales en planeación han dejado evidencia que las prácticas y sus marcos jurídicos se encuentran en crisis. La interacción entre los planificadores, los ciudadanos, los encargados en la toma de decisiones públicas, así como los promotores del desarrollo que interactúan sobre el territorio y la sociedad es cuestionada y desafiada por la complejidad de las relaciones de poder que interactúan entre estos agentes. Ante esta crisis y con el surgimiento de nuevos enfoques y tendencias en planeación dirigidos a una práctica más participativa, retomamos la teoría de planeación comunicativa, como posible alternativa a esta crisis.

Sin embargo, uno de los temas de agenda pendientes de esta investigación se encuentra en las cuestiones referentes a la relación dinámica que existe entre racionalidad y poder, aunque esta relación es inherente, se identificó que ni el modelo racional comprensivo ni la teoría de planeación comunicativa o su base principal la teoría racional comunicativa, hacen un desarrollo del tema con objetivo de conceptualizar las relaciones de poder, al contrario, parece que este tema en la práctica se reduce a cuestiones de dominación. Para lograr explicar estas relaciones de poder y como moldean la realidad actualmente, es importante retomar otras

teorías y pensadores para comprenderlas. ¹

Esta investigación contribuye al campo de la teoría de planeación y a las tendencias de la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat, al observar que aunque se están retomando alternativas actuales en la práctica planificadora enfocadas a los problemas en las ciudades del siglo XXI, es importante considerar a la ciudadanía para lograr repensar el enfoque de planeación en las ciudades y desde una perspectiva teórica, es importante considerar quienes ejercen la práctica de la planeación, sean más reflexivos para desarrollarla y dejar de ver a la planeación urbana como una disciplina técnica.

Actualmente, los enfoques con que se planifican las ciudades han tomado especial relevancia derivada de los problemas a los que las ciudades se enfrentan en el siglo XXI por ello, es de especial relevancia hacer una retrospectiva sobre la teoría de planeación y las tendencias que actualmente surgen entorno a los asentamientos humanos.

El tema de esta investigación se sustenta en dos vertientes, la primera vertiente teórico-histórica se fundamenta en la teoría de planeación, se realiza una reflexión sobre su evolución a fin de explorar el porqué del surgimiento de nuevas alternativas que antecedieron al modelo racional comprensivo, poniendo especial énfasis en la teoría de planeación comunicativa, enfoque que surge de la necesidad de una reforma desde el campo de la teoría. Este enfoque toma importancia en la investigación porque se caracteriza por procesos más reflexivos y plurales que dan impulso e importancia a la participación ciudadana en la práctica

¹ Debido a que este tema es importante como contraparte y realidad de ambas teorías, se retoma como una de las críticas a la Teoría de Planeación Comunicativa en el capítulo dos de esta investigación.

planificadora lo que implica el diseño de arreglos formales de la gobernanza.

Esta reforma desde el campo de la teoría paralelamente nos lleva a la siguiente vertiente, desde una perspectiva actual, retomamos las aportaciones de la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos, la cual ofrece ONU-Hábitat y pone en perspectiva los retos a los que las ciudades en el siglo XXI enfrentan, como son los enfoques con carácter racional que aún se instrumentan para planificar ciudades, sobre todo en el contexto latinoamericano. Por lo tanto, a lo largo de los Reportes, de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se subraya que se requiere un énfasis en incorporar la gobernanza y la participación ciudadana para afrontar los fenómenos urbanos actuales donde los instrumentos de desarrollo y desarrollo urbano quedan obsoletos ante los contextos actuales y lograr una reinención de la planeación en las ciudades.

La investigación se centra en la necesidad de reforma desde las dos vertientes, que, como base principal, nos llevan a una etapa de contraste entre los aspectos teóricos y los que enmarcan la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos, en el contexto mexicano. Por ello, se toma como caso de estudio *Las Experiencias sobre consultas ciudadanas en los planes de desarrollo y desarrollo urbano en el estado de México y dos de sus municipios, Toluca y Metepec.*

Estas experiencias sobre consultas ciudadanas identifican que desde una perspectiva teórica en la planeación en México aún predomina el carácter racional comprensivo y, específicamente, la participación ciudadana es la que menos se practica sobre todo en sus instrumentos, como son los planes de desarrollo y desarrollo urbano, estos se caracterizan

por tener una metodología rígida dirigida a la aprobación y publicación de estos instrumentos.

Por otro lado, desde la perspectiva de las tendencias actuales como las convocadas por la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos, sustentan que para una ciudad que planea es necesaria la participación de la sociedad con base en una gobernanza, y precisamente las *Experiencias sobre consultas ciudadanas* revisadas en esta investigación se sustentan en esta Agenda, sin embargo, los resultados no son precisamente exitosos porque tanto la gobernanza como la participación ciudadana, son más enunciativas que prácticas.

Es importante destacar que el estado de México es considerado uno de los más dinámicos del país, es el estado con más habitantes, con un total del 13.5% de la población total de los 32 estados que hay en México, se caracteriza por su concentración urbana, lo cual se traduce en desafíos de desarrollo y de desarrollo urbano. Además, tiene 125 municipios y tres de las 59 zonas metropolitanas del país se encuentran en su territorio, lo que le brinda un mayor dinamismo. Los municipios de Toluca y Metepec también se caracterizan por ser de los más dinámicos en el contexto estatal, destacando el municipio de Toluca el cual es capital del estado de México y el núcleo de una de las zonas metropolitanas de territorio.

La **hipótesis** de la investigación es la siguiente: *las aportaciones desde la teoría de planeación y la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos contribuyen al fortalecimiento del modelo de planeación urbana, a través de la incorporación de procesos colaborativos en específico en los instrumentos de desarrollo y desarrollo urbano.*

Con el fin de comprobar o refutar la hipótesis se plantea como **objetivo general** *analizar las*

contribuciones derivadas de la evolución en la teoría de planeación y las alternativas que enmarca la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos, para valorar sus aportaciones y contribuir a que en ambas vertientes se dirijan a iniciar un proceso de reforma en la planeación urbana y sus instrumentos, a través de procesos colaborativos en los planes de desarrollo urbano del estado de México.

Para alcanzar el objetivo de la investigación se busca desarrollar los siguientes objetivos específicos:

1. Elaborar un marco histórico conceptual sobre la teoría de planeación para comprender el origen del carácter racional comprensivo de la teoría de planeación, su evolución y crítica que nos dirige a diferentes alternativas para una reforma en la disciplina desde la propia teoría social.
2. Elaborar un marco teórico- conceptual sobre el enfoque de planeación comunicativa con el objetivo de adoptar este enfoque como hilo conductor de la investigación y tener las bases para analizarlo con las prácticas relacionadas con los procesos colaborativos en los instrumentos de planeación.
3. Analizar las aportaciones de la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos, para conocer y fundamentar las buenas prácticas que esta línea de investigación ofrece para una reforma a la planeación urbana entorno a la gobernanza, y conocer las reflexiones que brinda.
4. Contextualizar al estado de México y los municipios de Metepec y Toluca, desde una

perspectiva territorial e instrumental, identificando las bases jurídicas y metodológicas en las que se sustenta la participación en los instrumentos de desarrollo y desarrollo urbano, además identificar las directrices de la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos en el contexto estatal.

5. Analizar las experiencias sobre consultas ciudadanas en los instrumentos de planeación y planeación del desarrollo urbano en el estado de México y los municipios de Toluca y Metepec durante el periodo 2018- 2019 con el objetivo de realizar una reflexión a partir de las dos vertientes principales de esta investigación y concluir si las tendencias en los instrumentos de planeación y planeación urbana contribuyen al fortalecimiento de la participación ciudadana en el enfoque de planeación.

En este sentido, la investigación se realiza a través del método hipotético deductivo y consta de tres etapas; la primera etapa se realiza una revisión de diversas fuentes bibliográficas de corte histórico-documental, con el objetivo de formular un marco teórico- conceptual sobre la teoría de planeación y la teoría de planeación comunicativa. La segunda etapa de la investigación es una revisión sobre la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos, y, la tercera etapa, desarrolla la justificación del caso de estudio, metodología de la investigación, y el caso de estudio, para realizar el análisis sobre *las Experiencias de consultas ciudadanas en planes de desarrollo y desarrollo urbano* con fin de realizar una discusión de estas experiencias y dar paso a las conclusiones generales de la investigación.

Las etapas anteriores, se desarrollan a lo largo de los seis capítulos que conforman el documento que se detallan a continuación:

La primera etapa de la investigación, la conforman los primeros dos capítulos; el capítulo uno *Evolución de la teoría de planeación* plantea una discusión sobre las formas de conocimientos y conceptos asociados al modelo racional comprensivo en la toma de decisiones y cómo este ha influido en la teoría de planeación, convirtiéndose en su principal crítica resultando en diversos modelos alternativos para la reforma de esta disciplina desde la propia evolución teórica.

El capítulo 2 *Planeación comunicativa*, nos muestra que, resultado de la evolución en la teoría de planeación y el auge de alternativas al modelo racional comprensivo, se adopta la planeación comunicativa como hilo conductor de la investigación representando, a través de los procesos colaborativos, una opción para contrarrestar la racionalidad en la toma de decisiones del modelo racional comprensivo.

La segunda etapa de la investigación lo conforma el capítulo tres ***Agenda Internacional en Asentamientos Humanos***, a partir de la revisión documental de las propuestas que ha desarrollado ONU-Hábitat, donde fundamentan que los procesos colaborativos vinculan a la planeación, la gobernanza y la participación ciudadana como base para ejercer buenas prácticas y que son parte fundamental para una reinención o reforma a la planeación urbana, la cual Agenda Internacional en Asentamientos Humanos persigue. Este vínculo entre la planeación, la gobernanza y la participación ciudadana se puede observar en dos metodologías enfocadas a la planeación de ciudades, retomadas en esta investigación.

La tercera etapa, se conforma del capítulo cuatro *Justificación del caso de Estudio y capítulo*

cinco *Experiencias sobre consultas ciudadanas en planes de desarrollo y planes de desarrollo urbano del estado de México y de los municipios de Toluca y Metepec*. En el capítulo cuatro se justifican el caso de estudio y se contextualiza al estado de México y los municipios de Toluca y Metepec desde una perspectiva urbana y jurídica, además, de justificar el caso de estudio con evidencias de la existencia de pocos mecanismos de participación en las cuestiones de planeación.

En el capítulo cinco se describe la metodología utilizada para el análisis de las *Experiencias sobre consultas ciudadanas*, la cual se basó en técnicas cualitativas, como la observación participante, técnicas descriptivas de contexto y oportunidades; y técnicas comparativas entre los objetivos teóricos y los resultados. El diseño de esta metodología permitió estar presente en cada uno de los foros de consulta con el objetivo de ser parte de ellos y a la vez realizar un análisis particular, por cada instrumento y general desde una perspectiva objetiva, destacando características teóricas y prácticas.

Las *Experiencias sobre consultas ciudadanas en planes de desarrollo y planes de desarrollo urbano*, a las que se asistieron fueron siete: 1. Consulta ciudadana para la modificación del plan municipal de desarrollo urbano 2015-2018; el cual consto de dos ejercicios de audiencias públicas. 2. Foro temático para la formulación del plan de desarrollo municipal de Toluca 2019-2021. 3. Foro de consulta ciudadana para la integración del plan de desarrollo municipal de Metepec 2019-2021. 4. Consultas públicas para la modificación y actualización del plan estatal de desarrollo urbano 2017-2023, con cuatro consultas públicas en los municipios mexiquenses de Valle de Bravo, Huixquilucan, Texcoco y Toluca.

Los aportes y hallazgos del análisis de la descripción las *Experiencias sobre consultas ciudadanas* se dividieron en tres, en primer lugar, se contrastaron las consultas ciudadanas de los planes municipales, en segundo lugar, las consultas ciudadanas del plan estatal de desarrollo urbano del estado de México, y por último se realiza una crítica de manera general sobre las siete experiencias de consultas ciudadanas.

Se realizó una descripción y comparación de cada una de las consultas en las que se estuvo como observador no participante, que, aunque se dieron para distinto instrumento estatal de desarrollo urbano, municipal de desarrollo urbano y municipal de desarrollo; tienden a tener las mismas características:

- Se limita el tiempo y, por lo tanto, la información en los foros de consulta los hace parecer más una presentación del proyecto a la modificación del plan que una consulta ciudadana, olvidando el fin que es la participación ciudadana.
- En ninguno de los foros de consulta a los que se asistieron se realizó un diálogo entre los funcionarios tomadores de decisiones, los técnicos en planeación y los ciudadanos asistentes a las consultas.
- Las características anteriores, nos llevan a la conclusión que, el único objetivo de los foros de consulta es la justificación jurídica para la aprobación del plan correspondiente, porque cumplieron los requerimientos establecidos para la aprobación y publicación de la modificación o elaboración de planes de desarrollo y planes de desarrollo urbano.

El sexto capítulo, se consideran las aportaciones y conclusiones de la investigación, las cuales, derivado del contenido de este documento, se dividen en cuatro apartados; el primer

apartado considera la vertiente teórica, el segundo apartado la vertiente sobre la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos, el tercer apartado, la fase de cumplimiento y, como reflexión final el epílogo.

Finalmente, esta investigación evidencia que desde el aspecto teórico donde nos referimos al cambio de paradigma en la planeación aún existen diversas limitantes, en este sentido, porque para que exista una transformación desde el ámbito de la planeación Comunicativa debe de existir como base la gobernanza y participación ciudadana, sin embargo, las cuestiones de poder que surgen entre tomadores de decisiones y desarrolladores urbanos son la principal limitante. Y aunque, desde la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos, se impulse a un reconocimiento de la participación ciudadana y los enfoques comunicativos para lograr una planeación más flexible y cercana a las realidades sociales, los procesos en los que están basados los instrumentos de planeación siguen restringiendo estas tendencias.

CAPÍTULO 1

EVOLUCIÓN DE LA TEORÍA DE PLANEACIÓN

INTRODUCCIÓN

La teoría de planeación surgió como un medio para la solución de problemas sociales, a través de diversos modelos de planeación enfocados a promover una serie de lineamientos orientados al proceso de la toma de decisiones en la sociedad moderna.

Este primer capítulo se divide en tres apartados el primero, *Racionalidad como progreso social* se desarrollan los orígenes de la planeación y la razón de ser de esta, en el segundo apartado *El carácter racional de la teoría de planeación* se mencionan los modelos utilizados por teóricos como Weber (1969), Mannheim (1946) y Herbert Simon (1986) con los que se buscaba el orden y progreso de la sociedad, destacando el modelo racional comprensivo, modelo que enmarca la evolución de la planeación, lo que nos lleva al tercer apartado *Teorías en planeación: enfoques alternativos al Modelo Racional Comprensiva* en el cual se

mencionan los enfoques que buscaban contrarrestar el carácter racional a la planeación con el fin de tener respuestas más cercanas a la sociedad y a la realidad de los contextos a planificar.

El objetivo de este capítulo es realizar una revisión de estos enfoques para conocer la evolución de la teoría de planeación, con el fin de entender su desarrollo hasta la actualidad, lo cual pone en evidencia los retos a los que se enfrenta la práctica planificadora y la búsqueda de una reforma desde su base teórica con el fin de adecuarse a abordar los temas emergentes de las sociedades actuales. Así mismo, hay que destacar los rasgos principales del modelo racional comprensivo y sentar las bases para identificar a la planeación comunicativa como aquel enfoque que aporta contrarrestar el carácter racional a la práctica planificadora desde la propia teoría.

1.1. RACIONALIDAD COMO PROGRESO SOCIAL

El momento histórico llamado Ilustración ha servido como base de conexión con la idea de progreso científico y perfección moral del hombre, se pretendía estar en contra de los poderes de la tradición teleológica, la iglesia y el Estado para pasar a la inteligencia y la autonomía que le brindaría al hombre el mundo moderno.

Fue el siglo XVIII y la Ilustración que trajo el legado de la razón, donde la razón significó la capacidad del hombre para comprender y crear un proceso ordenado dentro de la sociedad, precisamente el legado de la Revolución Francesa fue punto de partida para el desarrollo de las ideas de la Ilustración a finales del siglo XVIII, bajo la idea de guiar a la sociedad en el camino seguro hacia un progreso social a través del reemplazo de dogmas religiosos por la

investigación científica.

Los precursores de estos movimientos fueron Saint Simon y Comte, Saint Simon con la idea de una ciencia denominada “física social” la cual se pondría al servicio de la humanidad y de la sociedad con el fin de controlar el destino, fundamentando su conocimiento a través de observación objetiva del orden social. Por su parte Comte consideraba que la sociedad debía ser gobernada por una minoría de científicos quienes emplearían el método científico para resolver problemáticas sociales (Friedmann, 1987, pp. 44).

Sandercock (1998) nombra a esta revolución científica como *Era de la Razón*, el método científico se convirtió en la forma dominante de conocimiento a través de la observación y la formulación de hipótesis para la verificación del mundo físico, donde se alejan de las emociones y el culto para hacer hincapié en la razón, características definitorias del método empírico y el desarrollo de las ciencias sociales en el siglo XIX.

Además, la Revolución Industrial combinó los avances de la ciencia y la tecnología con una nueva ideología individualista, racional y secularista para llegar al progreso social, y como sostenía Comte, la sociedad misma estaría gobernada por principios científicos para garantizar decisiones racionales (Sandercock, 1998), y como Friedmann (2008) enfatiza fue el surgimiento de la idea que el conocimiento científico sobre la sociedad podría aplicarse a la mejora de ella.

La aplicación de principios científicos en la toma de decisiones y problemáticas sociales fue impulsada por sociólogos como Emilie Durkheim, Max Weber, Karl Mannheim y Popper,

destacaron la importancia de la razón técnica en la toma de decisiones en los asuntos humanos (Friedmann, 2008), sobre todo en las cuestiones sociales, los enfoques teóricos y su posición filosófica son los fundamentos de diferentes profesiones y disciplinas, iniciando en el sector público para la toma de decisiones.

El carácter racional de la teoría de planeación tiene su principal antecedente en el modelo racional-comprehensivo con base en la corriente positivista – comtiana de la Escuela Racional Comprehensiva. Fue en esta corriente que los sociólogos mencionados anteriormente basaron sus conocimientos y propuestas (Lord,2013), este enfoque teórico y su posición filosófica son los fundamentos de diferentes profesiones y disciplinas, utilizado inicialmente en el sector público para la toma de decisiones.

La principal característica que brindó este enfoque teórico en la toma de decisiones en el sector público fue tomar la mejor decisión a través de un método científico riguroso y objetivo basándose en 5 pasos: 1) identificación del problema, 2) recolección de datos, 3) análisis de los datos, 4) identificación de alternativas y 5) selección de la mejor alternativa (Whicker and Areson, 1990).

Se apostó por la razón como instrumento para llegar a fines humanos, es así como la también llamada razón instrumental se convierte en la guía de la vida humana, utiliza la ciencia porque está en contacto con la objetividad y es la vía para el progreso social. Este periodo también llamado modernidad, buscaba el modo ideal de la racionalización de la sociedad, siendo una explicación racional del origen de la sociedad política (Gago, 2009).

Se destaca que el término racionalidad era tomado desde diferentes posiciones teóricas y

disciplinarias en las que estaban presentes cuestiones para la toma de decisiones que involucraban a la sociedad y al individuo. Sin embargo, el desarrollo en la ciencia política y la administración, ciencias involucradas en la toma de decisiones en el ámbito público, influye en el inicio de un clásico debate de planeación de la sociedad encaminada al desarrollo social dentro del sistema capitalista.

Siguiendo esta lógica de racionalidad para el progreso social Max Weber (1969), realiza un análisis de las estructuras sociales en la modernidad determinadas por el sistema capitalista y regidas por la burocracia, las que institucionalizan la racionalización a lo cual llama acción racional, esta acción está basada en los medios más eficientes para lograr un fin determinado. El tipo de racionalidad que observa Weber (1969), se refiere a una racionalidad científico-instrumental que justifica los medios para llegar a los fines.

Distingue dos tipos de racionalidad; la racionalidad formal y la racionalidad sustantiva, la primera implica separar los medios de los fines dados e identificar sistemáticamente, evaluar y elegir los medios de una manera técnica y apolítica, donde lo más importante son los medios que los fines. Esta racionalidad formal, favorece los hechos sobre los valores, y según Weber, era la más común en la burocracia. La racionalidad sustantiva se ocupa más de los fines y su evaluación que de los medios, se caracteriza por ser considerada menos científica que la primera racionalidad y se enfoca a la eficiencia -efectividad e implica valores que no se basan en una “fe ciega” sino en experiencias e información disponible para la toma de decisiones (Friedmann, 1987, Alexander, 2001, Allmendinger, 2002).

Otro teórico que retoma el termino racionalidad es Mannheim (1946) observa la necesidad de

planificar para lograr, lo que desde la ilustración se buscaba, el dominio racional de lo irracional. Este mismo autor, manifestó la importancia que tienen los grupos sociales en el curso general de la historia y su función en ella. Para Mannheim (1946) el orden social se vendría abajo si el dominio racional de la sociedad y el individuo no marchan a la par del desarrollo tecnológico. Toma la diferenciación que realiza Weber (1969) sobre la racionalidad formal y la sustancial, y agrega en su trabajo la racionalidad formal como racionalidad funcional para referirse al tipo de racionalidad que ayuda a la elección de un objetivo precisamente fijado con acciones y un papel funcional respecto a la obtención del objetivo dado, resalta la racionalidad funcional para la coordinación de un objetivo determinado.

Siguiendo con el mismo autor, el nivel más elevado de razón y moralidad de la sociedad tiende a una necesidad de planeación, por lo que propone la teoría de la planeación para la libertad con el objetivo de eliminar la incertidumbre dentro de la sociedad por la falta de un plan social y propone tres estadios básicos que permitirían un apoyo teórico para nuevas formas de pensamiento en la transformación del orden social, refiriéndose a un pensamiento planificado que permitiría la construcción de un modelo multidimensional de cambio social (Mannheim, 1946).

Así como se plantea la toma de decisiones racionales en el ámbito de la burocracia (Weber, 1969) y la racionalización para fines de un orden social y alcanzar un óptimo social a través de la planeación (Mannheim, 1946), Herbert Simon (1986) se cuestiona la posibilidad de actuar en función de una realidad sustantiva en los sistemas sociales complejos.

Para Simon (1986) era necesario entender los procesos que se encuentran detrás de la

racionalidad humana él se refirió dos tipos de racionalidad, la racionalidad sustantiva y la procesal, los diferencia y los liga con el objetivo de brindar un acercamiento del cuál sería el óptimo social a través de las decisiones en la sociedad. Por un lado, la racionalidad sustantiva se refiere al comportamiento del individuo encaminado solo a sus metas, el cual menciona que solo es adecuado para alcanzar las metas dadas dentro de límites y restricciones impuestos. Mientras que la racionalidad procesal se refiere al proceso que se generó durante el comportamiento, como sinónimo de razonamiento y toma a la racionalidad procesal como avance para la acción social.

En este sentido, es importante poner énfasis en la cuestión central de Weber (1969) al explicar el racionalismo occidental, aunque en general cada uno de los autores anteriores se refieren a los diferentes ámbitos de la racionalización de la vida moderna. El punto central se situaba en comprender y conceptualizar el significado que la modernidad, sus consecuencias y causas colaterales de la modernización capitalista en las sociedades de Europa Occidental bajo los puntos de vista de la acción racional, del comportamiento racional en la vida y de la racionalización de las imágenes del mundo (Habermas, 1989).

En resumen, la cuestión central de este clásico debate es que se pretende establecer el cómo se toma una decisión racional. En general, la discusión del concepto de racionalidad se sitúa bajo la perspectiva de observar la comprensión moderna del mundo durante el siglo XIX. Mannheim (1946), Weber (1969) y Simon (1986) tienen en común que identifican la racionalización social como aumento de la racionalidad instrumental y estratégica en sus propios contextos de estudio.

1.2. EL CARÁCTER RACIONAL DE LA TEORÍA DE PLANEACIÓN

Friedmann (1987) realiza un trabajo exhaustivo sobre la toma de decisiones en la planeación, precisamente en su obra *Planning in the Public Domain From Knowledge to Action*, realiza una revisión de 200 años de tradiciones de planeación, a través de una revisión histórica y establecimiento de relaciones entre distintas líneas de pensamiento, destacando sus orígenes. Identifica las interrelaciones históricas entre ámbitos como el análisis de sistemas, ciencia política, administración pública, materialismo histórico, sociología y establece cuatro tradiciones de pensamiento en planeación.

- Reforma social

Esta tradición puede ser considerada como central en el estudio de la teoría de planeación y se enfoca en el rol del Estado en la orientación social y trata principalmente de encontrar maneras de institucionalizar la práctica planificadora y hacer la acción estatal más eficiente. En este sentido, el conjunto de aportaciones se centra en la eficiencia de la acción estatal en este ámbito y consideran a la planeación como la aplicación del conocimiento científico a propósitos públicos pretensión que sin duda le otorga un carácter racional. Sin ser un rasgo exclusivo de esta tradición, aquí la racionalidad se traduce en una cuestión de cálculo y control que se manifiesta en el plan como instrumento de conducción de arriba hacia abajo conducido desde la autoridad.

- Análisis de Políticas:

Es una tradición que centra su interés en la capacidad para la toma de decisiones y se basa en la pretensión de que la racionalidad técnica podía ser el medio para tomar decisiones

políticas de forma más racional y en esa medida, que era posible mejorar la capacidad para la solución de problemas identificando las mejores posibilidades de acción. Tomar decisiones sobre política pública se tradujo en la adopción de técnicas para la identificación y diseño de alternativas de acción, la predicción de consecuencias de adoptarlas y su evaluación en relación con los objetivos deseados.

- **Aprendizaje Social:**

Es una tradición que sostiene que el conocimiento deriva de la experiencia y se valida en la práctica, por lo tanto, está centrada en la acción influenciada notoriamente por el pragmatismo. Trata asimismo de superar las contradicciones entre la teoría y la práctica, y en esa medida, sostiene que el conocimiento se enriquece con las lecciones de la experiencia y que el nuevo conocimiento se aplica al proceso de acción y cambio social. Con una notoria tendencia instrumental, el cambio se alcanza mediante la experimentación social en un proceso continuo de prueba y error.

- **Movilización Social:**

Es una tradición que contrasta con la de reforma social y análisis de políticas por el rol central del Estado y la acción racional que las caracteriza en su lugar, la Movilización Social recurre a la acción colectiva desde abajo como una forma de determinar de manera cooperativa su destino. Tiene su origen en la larga tradición de los movimientos sociales antagonistas al Estado y sus instituciones, por ende, se centra en la búsqueda de una sociedad mejor, en la emancipación social y conlleva una práctica política radical de parte de los actores comprometidos colectivamente en crear formas concretas de cambio social (Friedmann,

1987²).

Con respecto a lo anterior, destaca que a principios de los años ochenta del siglo pasado Andreas Faludi considerado como el principal exponente de la teoría de planeación en su libro *Planning Theory* publicado en 1973, realiza una caracterización de la teoría de planeación ubicándola también en el contexto de la teoría social bajo el carácter racional y positivista. Faludi (1973) establece una ruta para el desarrollo de la teoría de planeación la cual expresa el carácter distintivo de la planeación, su carácter racional

Andreas Faludi (1973) define la planeación *la aplicación del método científico, aunque rudimentario, a la toma de decisiones*, esta definición está influenciada por el pensamiento racional comprensivo, en el cual se incorpora la ciencia para desarrollar conocimiento. Para este autor, lo que la planeación significaba en la elaboración de políticas era darles a través del propio proceso de planeación, un atributo de validez a la toma de decisiones involucrando asesores, científicos y tomadores de decisiones los que, en el conjunto, eran considerados como Agencias según sus propios planteamientos.

Alexander (2001) define la planeación como una actividad sistemática con el surgimiento y la formalización de la racionalidad clásica o modernidad a partir de la modificación que realizó Max Weber al pensamiento cartesiano para describir la racionalidad en tres formas: instrumental, sustantiva y de valor-racionalidad. La racionalidad en la que se basa el autor es la que define Max Weber y por lo tanto conforma el carácter racional de la planeación.

Considerando las aportaciones que contextualizan a la planeación en los principios del

² Citado en Gutiérrez – Chaparro, 2014.

pensamiento ilustrado que de origen le asignan una importante carga racional, es sustancial señalar que como cuerpo de conocimientos Friedmann (1987), Faludi (1973) y Alexander (2001) identifican que la teoría de planeación se ubica en el ámbito de la teoría social y que en el marco del debate modernista en planeación observamos cambios en la concepción y propósitos del cuerpo teórico que la sustenta.

Por lo tanto, resulta un modelo de planeación racional comprensiva, el cual tiene su base en el proceso racional y sistemático, donde asume el conocimiento de toda información relevante sobre la decisión que va a ser tomada, una vez que, los medios y los fines estén definidos y comprendidos (Levy, 1988)

Levy (1988) menciona que el proceso que se debe seguir a través de un esquema básico de pasos:

1. Análisis y definición del problema;
2. Objetivos;
3. Formulación de propuestas y alternativas;
5. Elección de la mejor alternativa planteada para alcanzar los fines perseguidos
6. Desarrollo de planes para implementar la alternativa elegida
7. Revisión para evaluación. (Levy, 1988)

Gutiérrez (2013) afirma que, a partir de las cuestiones anteriores, se hizo notoria la influencia de este esquema, al menos, desde la perspectiva metodológica, se aprecia que el modelo de la planeación racional – comprensiva es vulnerable a la dinámica del contexto lo cual se ha convertido en el eje de su propia crítica. Diversos cuestionamientos afirman que el modelo y

sus etapas, por su rigidez, no reflejan la situación a planificar.

En estos términos, Faludi (1973) destaca el componente racional de la teoría de planeación y señala, entre otros aspectos, que promueve el desarrollo humano -y social- mediante el uso de procedimientos racionales para la acción mediante la identificación de diversos cursos de acción para alcanzar los fines previstos. En esta caracterización se observa que la racionalidad y la teoría de planeación convergían en algún tipo de receta para la toma de decisiones a través de la identificación de objetivos, la consideración de alternativas y la implementación de los posibles cursos de acción en pocas palabras, la planeación fue definida como el arte de tomar decisiones sociales de manera racional (Friedmann, 1987).

Desde esta perspectiva, es importante mencionar que la planeación tiene un carácter lógico-racional con contenidos, funciones y medios apoyados en procedimientos científicos con una importante orientación social, no obstante, el problema de la teoría de planeación resalta diversas situaciones y cuestionamientos que la condicionan respecto a su función, medios y espacios de intervención que van desde su raíz histórica hasta las características del mundo contemporáneo.

Por lo tanto, es importante considerar que el contexto y la realidad a planificar es uno de los factores que condicional a la planeación desde diferentes perspectivas, por ello la importancia de una permanente definición de conceptos, contenidos y medios para la acción.

1.3. TEORÍAS EN PLANEACIÓN: ENFOQUES ALTERNATIVOS AL MODELO RACIONAL COMPREHENSIVO

La toma de decisiones bajo puntos de vista racionales alcanzó su auge en los años sesenta y principios de los setenta con base en que la planeación era un proceso general de gestión social, tal y como se ha venido discutiendo anteriormente. Sin embargo, al ser vista como un paradigma *de diseño* y como una reacción al contexto social y económico de esos años surgieron otras perspectivas (Allmedinger, 2002).

El pensamiento moderno se expresó en la utilización de metodologías tipificadas de planeación racional – Comprehensive durante los años setenta con un notorio énfasis en el componente cuantitativo y el modelado informático (Taylor, 1998). En esos años la planeación intentó alcanzar objetivos determinados a través de metodologías y propuestas racionales, sin embargo, el fracaso de esa objetividad relacionada con una postura positivista provocó la búsqueda de enfoques alternativos que abordaran los problemas asociados con la racionalidad³.

Sin embargo, durante la década de los 70 la confianza en la planeación racional iba perdiendo atractivo, para De Mattos (2004) fueron tres procesos que explican la crisis y el abandono de las ideas y propuestas que habían tenido éxito durante las primeras décadas del siglo XX. El primer proceso que considera el autor es la evolución de las explicaciones teóricas sobre la forma en que se desenvolvían los procesos de decisiones y acción en el ámbito público-privado en la realidad; el segundo, los nuevos desarrollos en la teoría económica y; el tercero,

³ La literatura reconoce como clásicos los tres enfoques que se comentan a continuación, sin embargo, hay que reconocer que con el mismo propósito se desarrollaron enfoques paralelos que si bien no tuvieron el mismo impacto, dieron continuidad a los ejercicios críticos en torno a la racionalidad de la planeación en términos de asignarle un carácter más flexible y adecuado a las características de los sistemas en los que ésta actúa y se desarrolla.

las condiciones derivadas de un nuevo contexto social, resultado de la crisis y agotamiento del modelo fordista y debacle socialista.

En este mismo sentido, Sandercock (2000) considera que dentro del paradigma modernista ha habido una sucesión de teorías que compiten cada una reclamando el terreno intelectual en diferentes momentos en los últimos 50 años. Uno de ellos es el modelo racional comprensivo, y como precisa la autora después de la Segunda Guerra Mundial este modelo conformado y exportado por el programa de planeación de la Universidad de Chicago dominó el campo con la creencia en la posibilidad de una mayor racionalidad en la toma de decisiones de política pública lo cual ha conformado diferentes modos de teorizar, como el de Herbert Simon, revisado anteriormente y quien Lindblom (1991) criticó.

Lindblom (1991) a partir de estudiar el mundo administrativo real de primera mano, desarrolla el Modelo Incremental, parte de observar que es lo que los administradores hacen: reaccionan a un problema, recomiendan el cambio gradualmente y pasan la mayor parte de su tiempo desarrollando un consenso en apoyo de su decisión. Lindblom (1991) asume el modelo racional como irracional debido a la complejidad dentro de la toma de decisiones en las políticas públicas, porque no llegan a ser tan racionales como el positivismo. Por lo tanto, la propuesta incremental se basa en tomar una posición ante el pasado y el *statu quo* como el estado deseado.

Por lo tanto Lindblom (1991), bajo la perspectiva incremental incorpora dentro del proceso de toma decisiones algunos elementos de carácter racional pero apoyados en procesos más flexibles y operativos que entre otros aspectos, involucran un acuerdo y compromiso de los

actores como el previo reconocimiento de sus respectivas dinámicas y posiciones frente a fenómenos determinados lo que significa, de algún modo, dejar atrás el excesivo control y determinismo característico de la planeación racional comprensiva.

Por su parte, Amitai Etzioni crítica el modelo incremental, así como el carácter racional de los orígenes de la teoría de planeación. Esta autora propone el Modelo de Escaneo Mixto (Allmendinger, 2001). Identifica dentro del carácter racional como debilidad principal el alto grado de control de la situación y de sus procesos mientras que en el caso del Modelo Incremental identifica lo contrario, un control menos sobre el entorno. Con base en estas nociones surge el Modelo de Escaneo Mixto como una aproximación alternativa a la toma de decisiones, combina elementos de los dos enfoques anteriores sin apoyarse en los supuestos utópicos del primero y sin ser tan mesurado como el Modelo Incremental.

Desde una perspectiva diferente, pero centrándose en la planeación como toma de decisiones con base en la investigación científica Sabatini (1990) relaciona los aportes de Popper con la planeación y los plantea como una estrategia para interactuar con la realidad a través de la formulación de preguntas e hipótesis, y la búsqueda de información mediante la interacción de cursos de acción consistentes con las hipótesis planteadas, lo que según el autor liga firmemente el conocimiento científico y la planeación.

Andreas Faludi también relaciona las ideas de Popper con la planeación, en su artículo *Critical Rationalism and Planning Methodology* publicado en 1983, cuestiona el apego de la racionalidad de la teoría de planeación a la luz del manifiesto de la práctica de planeación para aproximar este ideal o si debe descartarse como inválido por la práctica, por lo que

sugiere un enfoque popperiano para la toma de decisiones dentro de la planeación para contrarrestar el problema que surge del paso del conocimiento a la acción.

Faludi (1983) sostiene que el enfoque de la ingeniería social es un ejemplo de búsqueda y aprendizaje de errores, y lo contrapone con las dificultades que enfrentan los planificadores que no pueden experimentar y cuyos errores solo surgirán en el futuro y aunque intentan anticipar el futuro, sus expectativas no pueden basarse científicamente.

Derivado de la crítica a la planeación racional comprensiva y al reto de poder librarse de la sombra del pensamiento positivista, continuaron desarrollándose enfoques paralelos que han seguido con esta crítica en torno a la racionalidad con el objetivo de proporcionar y construir perspectivas que se adecuen a los procesos reales en la toma de decisiones, hacer más flexibles sus instrumentos apartándose de la imagen del Estado como el único responsable de la toma de decisiones.

Desde una comprensión post positivista varias escuelas más han criticado el enfoque Racional Comprensivo, por ejemplo, Philip Allmendinger en su libro *Planing Theory* (2001) enlista seis escuelas de pensamiento que desarrollaron perspectivas alternativas al modelo racional comprensivo las cuales son a) El marxismo y la teoría crítica, b) Nueva teoría del derecho o nueva derecha, c) Pragmatismo, d) Planeación de la defensa, e) Planeación posmoderna, f) Planeación colaborativa.

El objetivo de la obra de Allmendinger (2001) es desarrollar una nueva tipología de teoría de planeación denominada teoría de planeación Indígena (*Indigenous Planning Theory*). Esta

propuesta del autor y los enfoques que enlista tienen el objetivo de que a través de sus propios lentes intelectuales transformar el contexto espacial e institucional específico de su época, menciona que cada teoría se basa en una amplia variedad de ideas, filosofías y teorías que tienen la finalidad de llegar a interpretaciones relacionadas con la planeación.

Con el objetivo de observar bajo una perspectiva más detallada la evolución de la teoría de planeación, se toman los enfoques que enlista Allmendinger (2001) para así tener un hilo conductor de las alternativas al modelo de planeación Racional Comprensiva y, sobre todo, de observar cómo estas alternativas fueron incorporadas a las tomas de decisiones en un sentido urbano encaminadas a los fenómenos sociales que se estaban viviendo en las ciudades.

a) El Marxismo y la Teoría Crítica. Este enfoque surge como reacción contra el enfoque burocrático liderado por el Estado en la década de 1960, brindó una explicación para los problemas en la toma de decisiones cuestionando al marxismo ortodoxo.

Este enfoque de economía política busca la interpretación entre lo urbano desde la perspectiva que las áreas urbanas y la planeación no pueden ser considerados como objetos de estudio separados de la sociedad. Para Allmendinger (2001) existe un enlace inminente en la explicación de la planeación para el uso del suelo a través de la interpretación marxista del papel que la planeación hace como actividad estatal. Este enfoque considera que las ciudades constituyen un reflejo del capitalismo, debido que a) las áreas urbanas reflejan las dinámicas y acumulación del capital, b) están bajo presión para reducir las diferencias espaciales, c) proporcionan condiciones para la concentración de capital y mano de obra, y, d) son el campo para la regulación estatal y el control sobre el trabajo.

b) Nueva Teoría del Derecho o Nueva Derecha. Este enfoque surgió debido a la ascendencia política de los gobiernos de la Nueva Derecha en países como Reino Unido, Estados Unidos, Dinamarca etc., frente a un momento de crisis y replanteamiento del papel del Estado durante la crisis económica de los años setenta. Una de las dimensiones interesantes de esta escuela de pensamiento es la aplicación de la planeación del uso del suelo, precisamente en 1980 en Reino Unido, este enfoque considera que la planeación necesita un mandato para la intervención en el mercado, bajo una ideología liberal donde no hay nada de malo en los mercados que no se pueda corregir siempre y cuando exista alguna forma de control del paisaje el cual deba dirigirse y orientarse centralmente para ayudar en lugar de obstaculizar el mercado.

c) Pragmatismo. Allmendinger (2001) considera las dos vertientes de este enfoque el pragmatismo y neo-pragmatismo, como práctico para la planeación en la forma en que a partir de una postura pragmática se convierte en un proceso de toma de decisiones. Este enfoque dominó durante la década de 1980 en Reino Unido. Considera a Charles Hoch como el principal autor que relaciona la planeación con ideas pragmáticas. Este enfoque pone énfasis en la experiencia más que en la teoría como el mejor árbitro de la verdad y practicidad y Dewey, considera que la experiencia, brinda las respuestas prácticas a problemas reales. Para ambos autores este enfoque práctico se logra a través de medios socialmente democráticos, es donde se hace el enlace a una sociedad pluralista donde se prueban las ideas en competencia y se usa la más efectiva y popular.

d) Planeación de la defensa. Dentro de la teoría de planeación, este enfoque se asocia con

el trabajo de Paul Davidoff, quien defendió una visión política dentro de los Planificadores, la cual está encaminada a cuestionarse las actitudes de la sociedad hacia el papel del Estado y el control de la tierra, planteando dos preguntas ¿Quién planifica? Y ¿Para quién se planifica? Con las que se busca incorporar al papel del planificador como profesional con valores y no solo quien toma decisiones de manera racional.

Este enfoque se contextualiza en lo urbano a partir de la explicación de que los sistemas y los enfoques racionales para la planeación trabajan bajo una existencia técnica y no democrática. Los planificadores eran expertos que podían modelar y predecir ciudades y regiones y, a través de las herramientas de control de la planeación, se aseguraban de que funcionaran de manera eficiente y eficaz, pero durante la década de 1960, muchas ciudades de Estados Unidos experimentaron problemas sobre cuestiones de viviendas pobres, contra un telón de fondo de grandes números de estadounidenses negros que se mudaban a ciudades e igualmente grandes números de blancos que huían a los suburbios, otros movimientos poderosos también estaban dando forma a la sociedad.

Así que la visión racional debía de cambiar la manera en que los planificadores tomaban decisiones, según Davidoff (2002), deberían de a) servir para informar mejor al público de las opciones que tienen abiertas, b) obligar a los consejos a competir con otros grupos de planificadores para ganar apoyo político y, c) forzar a aquellos que han sido críticos de los planes del consejo para preparar sus propios planes.

Forester (1989) otro autor que se encuentra dentro de este enfoque y que también parte de la crítica central a la teoría de planeación racional comprehensiva estuvo relacionada con la

presencia de un sistema democrático precario y una sociedad fuertemente capitalista que, como consecuencia, implicaba que los planificadores no actuaran con neutralidad y que los interesados -o afectados- en el proceso de planeación debían hacerse oír de cualquier modo bajo el supuesto de que la planeación contribuiría al bienestar y la justicia social.

En este sentido, para Forester (1989) se hacía necesario incorporar al proceso de planeación un modo de actuar de los grupos sociales en los procesos de la toma de decisiones y propone el enfoque de planeación progresiva donde se hacía posible la participación de los ciudadanos en el proceso de planeación para hacer frente a la desinformación a través de la acción de los planificadores. Lo anterior se realizaría mediante una colaboración y fluidez entre el conocimiento experto de los planificadores, y estrategias de empoderamiento a los ciudadanos.

Los aportes posteriores de Forester (1999) continuaron con el énfasis en la participación ciudadana proponiendo más adelante el modelo que él denominó planeación deliberativa que, en particular está enfocado a temas vinculados con problemáticas presentes en la ciudad. En este modelo, Forester afirma que desde el campo del urbanismo se pueden implementar procesos que enfatizan la participación ciudadana para la transformación de una memoria que pertenece a los ciudadanos.

e) Planeación posmoderna. Al caracterizarse este enfoque como una época y como una teoría social, y al relacionarla con la planeación ha proporcionado nuevas formas de entender su papel en la sociedad en relación con el control y el poder sobre ella. En este sentido Sandercock (1998) interpreta a la planeación desde la perspectiva posmoderna la cual implica

reconocer el fracaso de los enfoques y metodologías racionales de la perspectiva clásica de la teoría de planeación, Sandercock (1998) menciona que la planeación es antidemocrática porque no distingue raza ni género, es culturalmente homogénea, propone centrar el poder político en la sociedad civil y reconoce que es uno de los principales problemas de la planeación.

Por su parte, Philip Allmendinger en su libro *Planning Theory* (2001) realiza una revisión de los diferentes enfoques que han surgido entorno a la teoría de planeación e identifica el enfoque posmoderno como el punto de inflexión de la teoría de planeación, y señala que la planeación se ha estancado entre la modernidad y la posmodernidad, por lo que necesita un cambio con el objetivo de ser más consciente sobre las relaciones de poder y más sensible en las demandas y necesidades a nivel local. Esta idea, bajo la visión de postmodernidad, también la desarrolla Sandercock (1998) quien identifica cinco pilares que caracterizan a la planeación, descritos a continuación (Gutiérrez-Chaparro, 2014):

1. Planeación – ciudades y regiones- es considerada como la realización de políticas públicas a través de decisiones racionales. Como el desarrollo de una visión a futuro y la instrumentación racional en la evaluación de opciones y alternativas.
2. La planeación es más efectiva cuando es comprehensiva. En lo relacionado con la legislación refiriéndose a una multifuncionalidad respecto a los planes espaciales.
3. La planeación es un arte y una ciencia, basada en la experiencia per enfatizando en la ciencia.
4. La planeación es parte de un proyecto de modernización a través de un estado progresista con tendencias reformistas y está separado de la economía.

5. La planeación opera en el interés público y la educación de los planificadores debe identificar estos intereses (Gutiérrez-Chaparro, 2014).

Para ambos autores Allmendinger (2001) y Sandercock (1998) reconocen que los tiempos han cambiado por lo que es necesario un cambio de paradigma dirigido a una planeación contemporánea acertada.

f) Planeación colaborativa. Como se ha reconocido en los enfoques anteriores se parte de la idea que el problema para los planificadores es que la sociedad está cambiando rápidamente, mientras que la planificación como práctica y como una colección de procesos permanece vinculada a ideas y procedimientos de diferentes épocas.

Un enfoque que ganó popularidad teórica en los años 90 fue la planificación como un proceso comunicativo o colaborativo como señala Healey (1996), ha habido tres influencias principales sobre este enfoque. Primero, el trabajo de Habermas, que ha buscado reconstruir el proyecto único de la modernidad cuestionando el predominio de la racionalidad instrumental en la vida cotidiana y, enfatizó que hay otras formas de saber y pensar. En segundo lugar, está el trabajo de Foucault (entre otros) que ha comenzado a mirar hacia atrás con respecto al lenguaje y el significado, y su naturaleza potencialmente dominante al ocultar las relaciones de poder existentes. Finalmente, está el trabajo de Giddens y el esquema institucionalista que examina las formas en que nos interrelacionamos a través de redes de relaciones sociales, así como las formas en que podemos coexistir en la sociedad.

De estas diferentes corrientes ideológicas, el trabajo de Habermas se destaca como la columna vertebral del enfoque comunicativo y ha influido mucho en el trabajo de los

interesados en la planeación como un proceso comunicativo (Forester, 1989, 1993; Healey, 1992, 1997). Sin embargo, en el siguiente capítulo se realizará un análisis sobre la planeación comunicativa como sinónimo de la planeación colaborativa, si bien Allmendinger (2001) lo plasma de esta manera, con los demás autores veremos que la corriente filosófica en la cual está basado es de suma importancia para la práctica de ella en contextos reales.

Por lo tanto, cabe destacar que una de las cuestiones más importantes del enfoque de la planeación comunicativa o colaborativa es su crítica, como menciona Allmendinger (2001, p 193) *la crítica a la racionalidad comunicativa puede dirigirse a la teoría y la práctica, la última arroja luz sobre la primera.*

En resumen, la planeación comunicativa, como menciona Allmendinger (2001) es un intento más de encontrar un camino para la planeación, justificar su existencia y proporcionar una base normativa que ha hecho falta en los enfoques Racionales de la década de 1970. Por lo tanto, lo más importante de este enfoque es que la planeación se ve como un proceso participativo.

REFLEXIONES FINALES

El punto más importante de la evolución en la teoría de planeación es garantizar decisiones de manera racional a través de la aplicación de principios científicos en la toma de decisiones y, sobre todo, en problemáticas sociales. Destaca el modelo racional comprensivo, que de acuerdo con los autores revisados en este capítulo sus principales rasgos característicos son los siguientes:

1. Institucionalización de la racionalidad a través de los medios más eficientes para lograr un determinado fin, se justifican los medios para llegar a los fines;

2. Las decisiones para que fueran racionales deberían de seguir los pasos de método científico, que de acuerdo con Levy (1988), son:

3.1. Análisis y definición del problema;

3.2. Objetivos;

3.3. Formulación de propuestas y alternativas;

3.4. Elección de la mejor alternativa planteada para alcanzar los fines perseguidos

3.5. Desarrollo de planes para implementar la alternativa elegida

3.6. Revisión para evaluación. (Levy, 1988)

4. Además, para dar validez a las decisiones tomadas, como menciona Faludi (1973) en el proceso se involucran asesores, científicos y tomadores de decisiones quienes eran considerados como agencias.

Sin embargo, al conocer la evolución de la teoría de planeación y destacando que una de sus principales características es la racionalidad y que, además, a lo largo de la historia es una de sus principales críticas hace ver que está en constante cambio y, la racionalidad instrumental en la teoría de planeación debe de girar en torno a los contextos que pretende explicar por lo tanto es importante mantener una actualización constante de conceptos, contenidos y medios para la acción, en este caso, de la práctica planificadora.

Un ejemplo de ello es que surgieron diferentes enfoques alternativos al modelo racional comprensivo donde su principal eje era dar solución a la toma de decisiones para que estas dejaran de ser tomadas a través de metodología rígidas e inflexibles. Al poner énfasis en los cambios en la planeación desde 1960 han implicado una apertura para incluir una mayor participación pública y privada en la toma de decisiones. En específico, este enfoque ha tenido impacto convirtiendo a la planeación en una actividad plural en su proceso.

El rol central de la racionalidad técnica del modernismo pierde fuerza para dar paso a un estilo de planeación más consciente de las relaciones de poder y más sensible a las necesidades y demandas sociales; la crítica a la racionalidad instrumental encuentra respuestas en la racionalidad comunicativa siendo tal vez una de sus principales características, que no se ocupa de tomar una buena decisión individual como lo hacen las formas previas de racionalidad sino que se propone alcanzar el consenso colectivo enfocándose en los actores (Alexander, 2001 y Healey, 2002).

Ante ello, la evolución de la teoría de planeación y el surgimiento de diferentes enfoques que giran en torno a ella nos lleva a señalar al enfoque de planeación comunicativa como el enfoque actual que como lo mostraran más adelante sus representantes, logra contrarrestar el sentido estático e inflexible de la racionalidad. Por ello, a continuación, se revisan sus raíces y vertientes que han surgido derivadas de las aportaciones del filósofo Jürgen Habermas y la teoría de la acción comunicativa y como esta han influido en la teoría de planeación y la búsqueda de nuevos enfoques entorno a la toma de decisiones.

CAPÍTULO 2

PLANEACIÓN COMUNICATIVA

INTRODUCCIÓN

En el marco del capítulo anterior, y al conocer la evolución de la teoría de planeación desde sus raíces, crítica y surgimiento de diversos enfoques que principalmente buscan darle un giro a esa racionalidad que la caracteriza, se identifica a la planeación comunicativa como la alternativa para que la planeación se sitúe en la explicación de los fenómenos desde una perspectiva real del contexto en el que suceden.

Por lo tanto, *el Capítulo 2 Planeación Comunicativa*, tiene el objetivo de hacer una revisión del enfoque comunicativo desde sus raíces hasta sus críticas, con el fin de conocer sus rasgos que caracterizan este enfoque y justificar porque es identificado como un paradigma emergente que pretende contrarrestar las críticas al modelo racional comprensivo y lograr una planeación desde una mirada participativa.

Este capítulo se divide en cuatro apartados, en el primer apartado *Racionalidad Comunicativa* explora las raíces del modelo racional comunicativo el cual tiene sustento en la teoría social del filósofo Jürgen Habermas y la teoría de la acción comunicativa. El segundo apartado *Planeación como un proceso comunicativo* se presenta cómo este planteamiento fue puesto en práctica por autores como Forester (1993), Innes (1995), Healey (1992, 1997) surgiendo la planeación comunicativa como teoría y aplicación de la práctica planificadora. El tercer apartado, *Planeación Comunicativa como procesos colaborativos en la toma de decisiones*, hace referencia a dos modelos teóricos que enmarcan a la planeación comunicativa a través de procesos colaborativos con el objetivo de una mejor toma de decisiones tal es el caso de la planeación comunicativa de Patsy Healey (1997) y la teoría DIAD de los autores Innes y Booher (2010) , y el cuarto apartado *Críticas, deficiencias teóricas y prácticas del enfoque comunicativo*, tiene como objetivo explicar y mostrar las diferentes críticas, aunque se reconoce que la planeación comunicativa es un parteaguas al cambio en el método racional comprensivo en la planeación de igual manera que a este y derivado de sus bases filosóficas se queda en un modelo ideal inalcanzable en la práctica.

Es importante mencionar que los términos comunicativo y colaborativo corresponden a enfoques donde una de sus bases teóricas es la teoría de la acción comunicativa, sin embargo, cada autor lo denomina a su manera dependiendo de que otras influencias teóricas se presenten en su enfoque. En este trabajo de investigación se retomará el término planeación comunicativa.

2.1. RACIONALIDAD COMUNICATIVA

Los cambios sociales incidieron en el llamado modelo de la Modernidad intentando hacer

frente a una sociedad cada vez más compleja, en el caso del enfoque Racional Comprehensivo que había dominado las formas de pensar surgieron críticas, una de ellas fue la realizada por el filósofo y sociólogo alemán Jürgen Habermas. Habermas entra en el escenario del debate moderno / posmoderno a principios de la década de 1980, con una ideología de izquierda y con una defensa al proyecto moderno, su principal argumento apunta a que el proyecto emancipador de la modernidad no debe de ser abandonado debido a que la racionalidad instrumental llegó a dominar otras formas de pensar y conocer pero que ha distanciado cada vez más al *mundo de la vida* (Allmendinger, 2000).

La crítica de Habermas enfatiza que con el fin de contrarrestar la invasión del *mundo de vida* en la vida cotidiana y en el mundo técnico de los expertos, desarrolla la racionalidad comunicativa y dentro de este enfoque el papel del lenguaje y la búsqueda de una comunicación sin distorsiones como base para el consenso y la acción, establece una *situación ideal del habla* para que la comunicación no se distorsione por efectos de poder, interés propio o la ignorancia (Allmendinger, 2000).

Las bases de este *giro comunicativo* en el pensamiento racional se presentan en la teoría social en las obras de Jürgen Habermas (1987a, 1987b, 1989) donde realiza una crítica al pensamiento de Max Weber (1969) y su idea de racionalidad con arreglo a fines, enfoque que se mencionó en el capítulo anterior.

El modelo de acción racional con arreglo a fines o el enfoque racional instrumental, representan las acciones sociales, en este punto Habermas (1989; 365- 367) realiza una distinción entre el pensamiento de Weber y el suyo. Por su parte, menciona que las acciones comunicativas se dan cuando los planes de acción de los actores implicados no se coordinan a través de un cálculo egocéntrico de resultados, sino mediante actos de entendimiento.

A diferencia del modelo de Max Weber (1969), los participantes en la acción comunicativa, *no se orientan primeramente al propio éxito; antes persiguen sus fines individuales bajo la condición de que sus respectivos planes de acción puedan armonizarse entre sí. De ahí que la negociación de definiciones de la situación sea componente esencial de la tarea interpretativa que la acción comunicativa requiere* (Habermas, 1989; 365-367).

Por lo tanto, los dos tipos de acción se caracterizan y distinguen de la siguiente manera; *la acción racional con arreglos a fines, bien la acción instrumental. Bien la elección racional, bien una combinación de ambas. La acción instrumental se orienta por reglas técnicas, que descansan en un saber empírico. Estas reglas implican en cada caso pronósticos condicionados sobre sucesos observables, físicos o sociales. Estos pueden resultar acertados o falsos. El comportamiento de elección racional se orienta por estrategias que descansan en un saber analítico. Estas estrategias implican deducciones a partir de reglas de preferencia (sistema de valores) y máximas de decisión; esos enunciados están bien o mal deducidos* (Habermas, 1987a; 27).

La acción comunicativa entiendo una interacción simbólicamente mediada. Se orienta por normas obligatorias que definen expectativas reciprocas de comportamiento y que tienen que ser entendidas y reconocidas al menos por dos sujetos agentes. Las normas sociales vienen corroboradas por sanciones. Su contenido semántico se objetiva en expresiones simbólicas y sólo es accesible a la comunicación en el medio del lenguaje ordinario. Mientras que la eficacia de reglas técnicas y de estrategias depende de la validez de enunciados empíricamente verdadero o analíticamente correctos, la validez de las normas sociales viene

asegurada por un reconocimiento intersubjetivo fundado en el entendimiento o un consenso valorativo (Habermas, 1987a; 27).

Al hacer esta distinción, Habermas (1987a) plantea el desarrollo de un marco categorial de una teoría de la sociedad basada en términos de teoría de la comunicación, la cual se basa en el Juego de Lenguaje de Fritz Mauthner y Ludwig Wittgenstein y en teorías de la conciencia. La teoría de la sociedad planteada en términos de la teoría de la comunicación *entiende el proceso de la vida social como un proceso de generación mediado por actos de habla. La realidad social que de ello resulta descansa en la factibilidad de las pretensiones, gestos, tradiciones, instituciones, imágenes del mundo etc (Habermas, 1987a; 369).*

Por lo tanto, la racionalización social para Habermas (1989) es la potencia de racionalidad en la base de validez que, la acción comunicativa brinda a la acción social, indica que en la teoría de Weber (1969) existe un problema con la coordinación de la acción y la racionalización social. Lo anterior, lo retoma Habermas (1989) como punto de partida y crítica para realizar un análisis del concepto y caracterización de acción comunicativa, la cual:

1. Depende de contextos situacionales que su vez son fragmentos del mundo de la vida de los participantes en la interacción.
2. Enfatiza el concepto de mundo de la vida, con el propósito de realizar a través del saber de fondo.
3. El mundo de la vida se convierte en concepto complementario de la acción comunicativa el cual asegura la conexión con la teoría de acción y los conceptos fundamentales de la teoría de la sociedad (Habermas, 1989: 359).

Las acciones sociales pueden considerarse racionales, en la medida en que las decisiones sirvan de soporte al consenso en los procesos de interpretación. Por lo tanto, la acción social para Habermas (1989; 360) *se da en el mundo de la vida y puede considerarse racionalizado en la medida en que permiten interacciones que no vienen regidas por un consenso normativamente adscrito, sino – directa o indirectamente- por un consenso comunicativamente alcanzado.*

Para Habermas (1987b) toda teoría que se reduzca a teoría de la comunicación debe de tener en cuenta la concepción de la sociedad como mundo de la vida, por lo que propone que se entienda a la sociedad como un concepto dual; sistema y mundo de la vida; *el mundo de la vida es el lugar trascendental en que hablante y oyente salen al encuentro; en que pueden platearse recíprocamente la pretensión de que sus emisiones concuerdan con el mundo (con el mundo objetivo, con el mundo subjetivo y con el mundo social) y en que pueden criticar y exhibir los fundamentos de esas pretensiones de validez, resolver sus desentendimientos y llegar a un acuerdo (Habermas, 1987b; 181).*

En resumen, se destacan tres principales conceptos *acción comunicativa, mundo de la vida y consenso*, la acción comunicativa según Habermas (1987b; 182) *se da cuando los participantes persiguen de común acuerdo sus respectivos planes de acción sobre la base de una definición de la situación.* Mientras que el mundo de la vida se reproduce a través de estructuras las que son la de vía comunicación del saber válido, de la estabilización, de la solidaridad y de la formación de actores con capacidad de responder a sus acciones, estas estructuras son la cultura, la sociedad y la personalidad. Y es desde la perspectiva del mundo de la vida que la sociedad representa una red de cooperaciones que están mediadas por el consenso (Habermas, 1997b).

Es importante mencionar que Habermas no pretende eliminar la racionalización, como ya se mencionó a principio del capítulo, plantea que la racionalización del mundo de la vida ahora debe de ser una progresiva deliberación del potencial de la racionalidad que la acción comunicativa lleva a potenciar (Habermas, 1987b). Por ello su propuesta lleva a la necesidad de crear condiciones en las que los distintos intereses tengan la oportunidad de un diálogo y consenso para la toma de decisiones políticas basadas en una racionalidad comunicativa.

Habermas (1987a) explora los supuestos que se hacen cuando se comunica y transmite el conocimiento de una persona a otra (emancipación del conocimiento), plantea el camino de un acuerdo sobre la base del entendimiento, el conocimiento compartido, la confianza mutua y el acuerdo. La base de la Racionalidad Comunicativa es *el discurso*, para Habermas el poder detrás del lenguaje y el discurso se deriva del modo de producción capitalista, por lo tanto, el discurso no solo es relacionado con el poder, sino también es una forma de aplicar el poder y el lenguaje y tiene potencial de exponer tales relaciones (Allmendinger 2001).

2.2. LA RACIONALIDAD COMUNICATIVA EN LA LITERATURA DE PLANEACIÓN

El debate sobre la racionalidad y la planeación ha influido en una serie de enfoques alternativos, se han identificado corrientes teóricas dentro del campo de la teoría de planeación encaminadas hacia enfoques comunicativos o colaborativos. La corriente más importante es el trabajo de Jürgen Habermas planteado en el subcapítulo anterior, como se menciona examina el concepto de racionalidad y sus relaciones con los problemas de la

acción social, la comunicación entre personas y el cambio histórico- social durante la modernidad.

La teoría de la acción comunicativa de Habermas ha sido una alternativa para la reconstrucción del dominio público a través del debate abierto y consensuado dentro de la teoría de planeación debido a que el *mundo de la vida* se plantea como una red simbólica en la que los sujetos interactúan a través del conocimiento práctico y compartido, coordinan la acción social y el concepto de sistema es utilizado para identificar las estructuras de orden económico bajo una percepción capitalista en busca del orden político que se da en la vida cotidiana o *en el mundo de la vida*, el cual se contrapone al mundo donde tiene lugar la existencia personal del individuo, por lo que se busca un cambio en la reconstrucción del ámbito público como modo de rediseñar los sistemas abstractos para que sean más sensibles hacia el ámbito donde transcurre la existencia del individuo (Healey, 1997,50).

La planeación comunicativa o colaborativa, se ha convertido en base dominante de la teoría de planeación durante la década de 1990, Allmendinger (2000) menciona algunas razones por las que durante esa época encontró su momento histórico:

- El cambio de las actitudes individualistas de la década de 1980 a las actitudes sociales inclusivas de la década de 1990
- Las preocupaciones ambientales, en particular la Agenda 21 Local y los procesos *de abajo hacia arriba*
- La necesidad de llenar el vacío post inter racional de la teoría sustantiva de la planeación (Allmendinger, 2002b; 123)

Este enfoque se sustenta en que la Racionalidad Instrumental ha dominado otras formas de pensar y conocer y con el fin de contrarrestar la invasión del *mundo de la vida* por parte de los expertos y la forma de pensar racional del sistema, Habermas desarrolla la racionalidad comunicativa, parte del post estructuralismo y el papel del lenguaje para la búsqueda de una comunicación sin distorsiones como base para el consenso y la acción, en su situación *ideal del habla*, la comunicación ya no se verá distorsionada por los efectos del poder, interés propio o ignorancia. Por lo tanto, considera que la base para cualquier enfoque comunicativo es un contexto democrático en el que cualquiera puede cuestionar las afirmaciones y cada parte apunte al consenso y aceptación de acuerdo con las posiciones que ya no se pueden refutar (Allmendinger, 2000, 124).

Algunos términos que se han utilizado dentro de la literatura en planeación para describir y transformar los conceptos y base teórica de la Comunicación Racional de Habermas en filosofía de planeación son *planeación comunicativa* (Forester, 1989), *planeación argumentativa* (Forester, 1993), *planeación a través del debate* (Healey, 1992), *discurso inclusivo* (Healey, 1994) y *planificación colaborativa* (Healey, 1997 , 1998) además de una larga lista de interpretaciones de la racionalidad comunicativa como base para la Planeación con autores como Healey y Hillier (1996), Innes (1995). Además de una larga lista de interpretaciones de la racionalidad comunicativa como base para la planeación, como los escritos por el ya mencionado Forester, *planeación comunicativa* (1980, 1989, 1993).

2.2.1. ANTECEDENTES DEL PENSAMIENTO COMUNICATIVO EN PLANEACIÓN

La obra de John Friedmann *Retracking America: A Theory of Transactive Planning* (1973),

donde desarrolla el enfoque de planeación transactiva se identifica como parteaguas en teoría de planeación para la innovación hacia una planeación comunicativa, al incorporar estrategias como el discurso, la participación de la comunidad o partes involucradas como instrumento de control e innovación y así pasar a la acción, planteando además cuestiones sobre valores que deberían guiar la práctica de los planificadores.

Por su parte, John Forester en su artículo *Critical Theory and Planning Practice* publicado en 1980, sugirió que algunos de los aspectos desarrollados por la teoría crítica alemana, al ser trasladados a la práctica de planeación espacial o planeación urbana y a la formulación de políticas públicas podría ofrecer una nueva forma de entender la acción o los procesos de la toma de decisiones, en lugar de solo buscar medios para llegar a los fines.

Derivado de lo anterior, Forester (1980) examinó puntos de vista de la filosofía del lenguaje, pragmatismo y teoría crítica para el estudio de la práctica de la planeación con el fin de demostrar cómo la conducta de los planificadores implica mucho más que los juicios basados en métodos y principios racionales, fue bajo estas bases que el pensamiento de Forester se vio influenciado por las ideas de Jürgen Habermas y la Teoría de Acción Comunicativa (1985) retomando que la acción comunicativa como la convicción de una vida colectiva humana depende de las formas vulnerables de las innovaciones que conlleva la comunicación cotidiana recíproca (Forester, 1980). Este autor menciona que un juicio normativo donde las personas se relacionan entre si deben de apuntar a puntos como la comprensibilidad, sinceridad, legitimidad y, la veracidad. Apuntando a que el valor de la teoría y la práctica de la planeación está en el *discurso ideal* de Habermas (1987a).

Allmendinger (2002b) realiza una categorización sobre las interpretaciones de la teoría de la racionalidad comunicativa y las categoriza en tres:

1. Interpretaciones micropolíticas de la práctica planificadora las cuales están basadas en una combinación de discurso ideal habermasiano y una preocupación por el posestructuralismo con el lenguaje, tal como lo describe Forester (1989, 1993).

2. Estudios etnográficos en la práctica utilizados por Healey (1992), Healey y Hillier (1996).

3. Estudios prescriptivos destinados a utilizar la racionalidad comunicativa como base para para la planeación colaborativa, en esta última categoría encontramos a Healey (1992, 1997, 1998) la diferencia es que son relatos desarrollados sobre la crítica de la racionalidad instrumental que como menciona Forester *se trabaja hacia una democratización política de la comunicación diaria* (1989, 21).

En esta tercera categoría prescriptiva, se encuentran estudios e interpretaciones donde se identifica un cambio de énfasis, con énfasis al poder y las cuestiones normativas la cual entra en conflicto con la planeación comunicativa según Richardson (1996) caracteriza este enfoque como:

1. *Estar dentro de un sistema político pluralista ideal;*
2. *Estar dirigido a redefinir la racionalidad de un nuevo intento comunicativo;*
3. *Intentar desarrollar una teoría de planeación unificada;*
4. *Pro modernista y;*
5. *El planificador como analística de políticas* (Allmendinger, 2002b; 125)

Es importante hacer mención que, en esta investigación, de acuerdo con la categorización de Allmendinger (2002b), se centrar en la tercera categoría donde las influencias del enfoque comunicativo en planeación se enfocan a estudios prescriptivos y se usa el enfoque racional

comunicativo como base para la planeación comunicativa o colaborativa, los que se describen en el siguiente apartado.

2.3. PLANEACIÓN COMUNICATIVA COMO PROCESOS COLABORATIVOS EN LA TOMA DE DECISIONES

A principios de 1990 y en la década de los 2000 una nueva forma de teoría de planeación se hizo más influyente, diferentes aportes que surgieron de la revisión de las prácticas en planeación sugerían que resolver problemas políticos requería una comprensión profunda de cómo diferentes grupos afectados o participantes percibían la situación, se argumentó la importancia de los procesos interactivos y deliberativos para reconocer a otros grupos, sus valores y argumentos y, para negociar las implicaciones de varias posiciones de valor, articular justificaciones razonadas y reclamaciones para así orientar las alternativas con el objetivo de escuchar todas las voces desde los niveles locales (Fischer y Forester, 1993).

Ante esto surgen diferentes enfoques entorno a las cuestiones sociales y las prácticas participativas, como es el caso de la planeación comunicativa de Patsy Healey (1997) y la teoría DIAD de los autores Innes y Booher (2010) los que se revisarán en este apartado con el objetivo de conocer las características de estos procesos comunicativos.

Patsy Healey hace mención que el interés de las prácticas comunicativas y el desarrollo de los diferentes enfoques que hacen referencia en la teoría de planeación se desarrollan *porque se pretende que somos personas diversas que vivimos en redes complejas de relaciones económicas y sociales, en las que desarrollamos formas muy diversas de ver el mundo, de*

identificar nuestros intereses y valores, de un razonamiento sobre ellos y de pensar en nuestras relaciones con los demás (1996, 219). Por ello Healey y Hillier (1996) mencionan que, si la comunicación de valores, interpretaciones y deseos entre individuos y grupos es importante, y si la planeación como práctica es entendida para comprender las necesidades y demandas de las partes interesadas, es una consecuencia necesaria que las prácticas comunicativas entrelacen las relaciones sociales de las que se encarga la planeación.

A continuación, se hace énfasis en dos enfoques comunicativos, en primer lugar, Patsy Healey (1992) quien pone énfasis en la planeación para el desarrollo urbano plantea una necesaria reflexión para que se incluyan arenas comunicativas en los procesos de planeación y, además, en 1997 en su obra *Collaborative Planning Shaping Places in Fragmented Societies*, desde una mirada más complementaria, desarrolla un enfoque constructivista para relacionar procesos de planeación urbana y gobernanza.

2.3.1. EL GIRO COMUNICATIVO

Patsy Healey (1992) hace referencia al *giro* comunicativo en la teoría de planeación en su artículo publicado en 1992, parte del dilema de que el contexto al que se enfrentan los que realizan planeación debe de estar orientado a la democracia y promover la justicia social y la sostenibilidad ambiental, sin embargo, la actitud racionalista en que se ha basado la práctica no ha logrado alcanzar los objetivos promovidos.

Debido a lo anterior, la autora menciona que la racionalidad comunicativa aplicada a la planeación puede ofrecer un avance progresivo, aunque no la única. Ella hace referencia al razonamiento discursivo como un camino a través de una concepción diferente de la razón humana, basándose en el trabajo de Habermas (Healy, 1992) que lejos de renunciar a la

razón como un principio informativo para las sociedades contemporáneas, se debe de cambiar la perspectiva de una concepción individualizada sujeto-objeto y pasar de la razón al razonamiento formado dentro de la comunicación subjetiva. Propone diez puntos que resumen la nueva dirección de la planeación (Healey, 1992):

1. *Entender a la planeación como un proceso interactivo e interpretativo.*
2. *La acción comunicativa se enfoca en la búsqueda de niveles alcanzables de comprensión mutua para los propósitos que se buscan.*
3. *La planeación Comunicativa implica una discusión respetuosa dentro y entre las comunidades discursivas.*
4. *La planeación implica la invención, no solo a través de programas de acción, sino también en la construcción de escenarios en los que se formulan estos programas y se identifican y median los conflictos.*
5. *La lucha por participar en la acción comunicativa consiste en captar estos diversos puntos de vista y encontrar formas de razonar entre las demandas en conflicto por la acción que generan.*
6. *Una capacidad reflexiva y crítica debe estar presente en los procesos de argumentación.*
7. *El punto importante es que la moralidad y los dilemas se abordan de manera interdisciplinaria, formando así tanto los procesos como las arenas del debate.*
8. *La interacción [...] implica reconstruir mutuamente lo que constituye los intereses de los diversos participantes: un proceso de aprendizaje mutuo a través del intento mutuo de comprensión.*
9. *La planeación comunicativa no solo es innovadora, sino que tiene el potencial de*

cambiar, de transformar las condiciones materiales y las relaciones de poder establecidas mediante el esfuerzo continuo de criticar y desmitificar; a través de un mayor entendimiento entre los participantes.

10. El propósito de la planeación comunicativa es ayudar a los planificadores a comenzar y proceder de maneras mutuamente agradables, basadas en un esfuerzo de comprensión discursiva, aprovechando, criticando y reconstruyendo el conocimiento que todos aportan a la discusión (Healy, 1992, 242- 244).

Healey (1992) pone en énfasis la planeación para el desarrollo urbano con el fin de transformar las ciudades, la cual inicio con debates que limitaban a los principios de una forma urbana y que se llevaban a cabo principalmente por ingenieros y arquitectos ocasionando consecuencias negativas que se observan actualmente en las ciudades. Es también en este tipo de planeación que los criterios de Habermas pueden ayudar bajo la necesaria reflexión con respecto a las arenas comunicativas, y a través de los procesos de crítica discursiva, pueden sobresalir ideas para la acción e identificar y acordar códigos de conducta necesarios para la gestión colectiva de las preocupaciones compartidas, esta concepción en la planeación urbana aplicada en los procesos existentes de elaboración de planes, resolución de conflictos y programas de implementación podría transformarse (Healey, 1992, 247).

Healey (1992) parte de la premisa que el campo de la política pública está conformado por relaciones formales e informales a través de las cuales la acción colectiva tiene lugar, considerando la práctica de la planeación desde esta óptica, el argumento en el que se basa surge de normativas y prácticas, el primero se relaciona con la necesidad de modos de gobierno más sensibles a las personas, mientras que el segundo es una preocupación acerca

de la gestión del cambio ambiental local (Healey, 1997).

Siguiendo con Patsy Healey, en su obra *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies* (1997) desarrolla un enfoque social constructivista que relaciona los procesos de la planeación urbana y la gobernanza (Healey, 2003, p. 107). Desarrolla el enfoque de la planeación colaborativa como una propuesta normativa para la mejora en la planeación urbana estratégica poniendo atención en problemas medioambientales con el objetivo de brindar mejor solución a través del interés colectivo.

Este enfoque institucionalista, se centra en las redes sociales y sus vínculos reales y potenciales, basa sus ideas en la ética del discurso y conceptos de racionalidad comunicativa y construcción del consenso a través de la argumentación inclusiva, también se basa en la teoría de la estructuración de Anthony Giddens y la constitución mutua de estructura y agencia.

Este trabajo de Healey (1997) se centra en el desafío de encontrar formas más inclusivas de colaboración y creación de consenso dirigidas al gobierno, empresas y ciudadanos con el objetivo de que el gobierno se vuelva más abierto a la participación. Por ello plantea a la planeación como generadora de estrategias, a través del diseño de procesos de planeación colaborativa, la infraestructura flexible de la argumentación incluyente y la forma en que esto puede contribuir a la construcción del capital social e intelectual.

Los beneficios de que existan procesos institucionales efectivos colaborativos son los siguientes: se generan consensos no solo entorno a cuáles son los problemas, sino también

estrategias y direcciones; las estrategias proporcionan conceptos simplificadores, se organizan pensando en los problemas e indican cuáles son las prioridades y porqué; y proporcionan puntos de referencia a los que las personas recurren en ciertas situaciones, y de esta manera tienen la capacidad de enmarcar las relaciones sociales sobre las cuales tienen influencia de convertirse en estructuras y de llevar el poder (Healey, 1997).

Por lo tanto, desarrolla ideas sobre los conceptos de creación de consenso estratégico a través de la argumentación inclusiva, donde según Habermas (1993, 158) la argumentación no es un procedimiento de decisión que resulte en toma de decisiones colectivas, sino un procedimiento de resolución de problemas que genera convicciones colectivas.

El enfoque institucionalista que desarrollo Healey (1997) integra ideas de Bryson y Crosby⁴ a un contexto más amplio, el punto fundamental es el de una realidad socialmente construida, en el cual, siguiendo de nuevo a Giddens, los agentes actúan de manera inventiva en situaciones limitadas por fuerzas de la estructura. El conocimiento y la comprensión se producen a través de procesos de aprendizaje social colaborativo, no mediante la manipulación de técnicas abstractas por individuos autónomos.

Este enfoque, tiene dos niveles de interacción; el primero, es la elaboración de estrategias mediante argumentación inclusiva, se refiere al trabajo que realizan las comunidades interesadas que construyen capital social, intelectual y político con el desarrollo de estrategias para abordar sus preocupaciones colectivas, en este caso enfocado a la gestión del cambio ambiental social. Y el segundo nivel, se refiere al diseño de los sistemas políticos,

⁴ En Healey (1997)

administrativos y legales que estructuran el contexto de las instancias locales, llamado como diseño institucional sistémico.

a) **Elaboración de estrategias mediante argumentación inclusiva**, hace referencia a los siguientes supuestos:

1. La colaboración, que es compartir el poder, se produce en un entorno multicultural, en las relaciones sociales donde los individuos construyen sus propias identidades, a través de estos procesos intersubjetivos, culturalmente integrados las personas adquieren marcos de referencia y sistemas de significado.

El enfoque se orienta en el trabajo transformador y la movilización del poder a través del trabajo comunicativo. Esencialmente, el argumento, siguiendo a Habermas (1984) y Forester (1989, 1993), es que la lucha por el poder que se involucra en estrategias de aprendizaje social será más efectiva para producir cambios reales en el poder y eliminar las distorsiones hegemónicas comunicativas a través de las cuales los grupos poderosos tienen mantuvieron su posición en el pasado.

2. Enfatiza la importancia de prestar atención a la conciencia práctica y al conocimiento local, así como al conocimiento científico y técnico sistematizado puesto a disposición por grupos de expertos.

3. El consenso sobre los problemas, las políticas y la forma de seguirlos tiene que ser creado activamente a través de las fracturas de las relaciones sociales de las partes interesadas relevantes. Esto requiere una cuidadosa atención a los contextos comunicativos

en los que tiene lugar el diálogo, a las rutinas y estilos de diálogo, estos también tienen poder; el poder de alentar e incluir la participación de todos los interesados, y el poder de discriminar y excluir. El trabajo de construcción de consenso puede generar confianza, comprensión y nuevas relaciones de poder entre los participantes, generando capital social, intelectual y político que puede perdurar más allá del esfuerzo colaborativo particular (Innes 1994).

4. Capacidad institucional, no solo a través del impacto en los participantes, sino a través de la forma en que el capital institucional creado fluye a través de las redes sociales de los participantes. El trabajo de construcción de consenso implica, por lo tanto, una interacción reflexiva entre los conocimientos locales a los que los participantes tienen acceso a través de sus redes sociales y el desarrollo de entendimientos y valoraciones dentro del ámbito de la construcción de consenso. Es esta capacidad la que brinda la posibilidad de realizar esfuerzos de colaboración inclusiva para la elaboración de estrategias en las regiones urbanas, donde hay muchas partes interesadas y, en consecuencia, muchos mundos culturales con los que interactuar. Las ideas políticas adoptadas en el trabajo colaborativo de construcción de consenso tienen influencia porque introducen el 'conocimiento local' de las relaciones sociales de los participantes (Healey, 1997: 248 - 252)

Lo que se espera de la aplicación de estos supuestos no es simplemente generar nuevas formas de conocimiento, nuevos modos de actuar y nuevos discursos políticos, sino que las prácticas de construcción de consenso tienen un potencial transformador, cambiando marcos de pensar y potencialmente cambiando el contenido y los modos de uso de las reglas, y la forma en que fluyen los recursos, las dimensiones clave a través de las cuales la estructura y la agencia interactúan en la formulación de la teoría de la estructuración de Giddens, por lo

tanto tiene el potencial de transformar la capacidad institucional y las relaciones de poder (Healey, 1997).

Como se menciona anteriormente, este enfoque tiene un encuadre sistémico y un encuadre de instancias de argumentación, el apartado anterior describe el enfoque para el diseño de instancias de argumentación inclusiva colaborativa a través de la cual podrían desarrollarse nuevos entendimientos y nuevas formas de enmarcar políticas y acciones, estos tienen el potencial de generar argumentos y acciones clave para ayudar a los involucrados a resolver sus dilemas con respecto a la coexistencia en espacios compartidos.

El segundo nivel de interacción del enfoque se refiere al diseño de los sistemas políticos, administrativos y legales que estructuran el contexto de las instancias locales. El trabajo de elaboración de estrategias de colaboración implica un diseño con arreglos formales de gobernanza los cuales proporcionan un telón de fondo de oportunidades y limitaciones, rutas, modos, y reglas que en conjunto con los diseños institucionales sistémicos derivan productos de inversión social como las instancias particulares para elaboración de estrategias. Este diseño institucional sistémico es importante porque tiene el poder para enmarcar las instancias específicas de gobernanza (Healey, 1997).

b) Diseño institucional sistémico para la planificación colaborativa

Los parámetros del diseño institucional sistémico tienen el objetivo de llegar a una gobernanza participativa para lograr procesos de planeación colaborativa, por lo tanto, a continuación, se enumeran atributos que el diseño sistémico de los procesos de gobernanza debe de

satisfacer:

1. Debe reconocer la pluralidad de las partes interesadas relacionadas con los cambios en los entornos de las regiones urbanas, sus redes sociales, la diversidad de sus puntos de referencia cultural y sus sistemas de significados, y las complejas relaciones de poder que pueden existir dentro y entre ellos.

2. Debe reconocer que gran parte del trabajo de gobernanza ocurre fuera de las agencias formales del gobierno y debe tratar de difundir el poder del gobierno fuera de las agencias del estado, pero sin crear nuevos bastiones de poder desigual

3. Debería abrir oportunidades para la invención informal y para las iniciativas locales. Debería permitir y facilitar, alentando la diversidad en las rutinas y estilos de organización, en lugar de imponer principios de orden único en la dinámica de la vida social y económica.

4. Debe fomentar la inclusión de todos los miembros de las comunidades políticas al tiempo que reconoce su diversidad cultural y debería reconocer que esto involucra cuestiones complejas de relaciones de poder, formas de pensar y formas de organización

5. Debe rendir cuentas, poniendo a disposición de las comunidades políticas relevantes los argumentos, la información, la consideración de las preocupaciones de los interesados, las imágenes y metáforas que subyacen a las decisiones, y debe incluir requisitos de revisión y crítica (Healey, 1997).

Estos principios proporcionan criterios para realizar una crítica de las prácticas establecidas y contribuyen a los procesos de cambio multifacéticos a través de los cuales los sistemas de políticas se transforman de una forma a otra. Sin embargo, permanecen en un nivel muy general. Este diseño institucional sistémico merece consideración en el diseño de la infraestructura en los sistemas de planificación espacial.

Esta perspectiva de Patsy Healey (1997) (1992) la cual reúne dos de sus principales aportes al campo de la planeación del desarrollo urbano, brinda desde una perspectiva comunicativa con base en los preceptos teóricos de Jürgen Habermas y Giddens un giro a la planeación tradicional, quien en primer lugar, menciona que es importante reconocer que la planeación se dirige a una nueva dirección, la cual se caracteriza por ser interactiva e interpretativa a través de la acción comunicativa para la búsqueda de la comprensión mutua, donde la discusión, intervención y capacidad reflexiva y crítica potencialice el cambio para que la planeación tenga un mayor entendimiento y con ello su intervención tenga diferentes escenarios de acción.

Como parte de sus aportes, desarrolla un enfoque institucionalista llamado planeación colaborativa (Healy, 1997) el cual como aporte esencial menciona que la planeación urbana debe de estar relacionada con los procesos de gobernanza, esta relación la refleja en que se deben de abordar formas inclusivas de colaboración y consenso donde el gobierno se vuelva más abierto a la participación. Ante esto, plantea la creación de un consenso estratégico a través de la argumentación inclusiva basado en dos niveles: a) la elaboración de estrategias inclusivas; y b) el diseño institucional sistémico para la planeación colaborativa.

En resumen, este consenso estratégico, brinda un panorama para la toma de decisiones con ayuda de estrategias de aprendizaje social con el objetivo de producir cambios reales en el poder y eliminar las decisiones hegemónicas, a través de generar argumentos y acciones compartidas. Además, de la gobernanza en la toma de decisiones, como se planea en el diseño institucional sistémico, el cual debe de reconocer la pluralidad de las partes interesadas, realizar trabajo formal en las estructuras de gobierno con la participación de los ciudadanos y la rendición de cuentas.

A continuación, se presenta el segundo enfoque sobre procesos colaborativo en la planeación comunicativa, los aportes de Judith Innes y Booher (2005) (2010) que con base en preceptos de Jürgen Habermas realizan la nombrada teoría DIAD (diversidad, interdependencia y diálogo auténtico) y que tiene sus preceptos en la racionalidad colaborativa.

2.3.2. TEORÍA DIAD (DIVERSIDAD, INTERDEPENDENCIA Y DIÁLOGO AUTÉNTICO)

Judith Innes (1995) identifica la influencia de la teoría de la acción comunicativa como un paradigma emergente en la teoría de planeación, menciona que este nuevo enfoque se diferencia de sus predecesores, que se basaban principalmente en el pensamiento sistemático de planeación, y que los nuevos teóricos siguen preguntas y enigmas que surgen de su estudio en la práctica, en lugar de ponerse a pensar en cómo podría o debería ser planificar. La autora menciona que se aplican nuevos lentes intelectuales en la planeación, y la observan como una actividad interactiva, comunicativa y donde los planificadores se entremeten en el tejido de la comunidad, la política y la toma de decisiones públicas.

En este sentido Innes (1995) toma el término de la teoría de acción comunicativa para

caracterizar el nuevo paradigma en planeación, la planeación comunicativa, este nuevo enfoque confronta las preocupaciones particulares y éticas sobre el conocimiento profesional. Esta autora enumera tres principios de conocimiento emancipatorio que son compatibles con las formas en que los planificadores generan conocimiento los cuales retoma de la Escuela de Frankfurt que, para ella, logran influir en la acción y proporcionar orientación a la práctica en planeación.

En primer lugar, Innes (1995), menciona que el método científico no produce una sola verdad y considera que puede ser una herramienta de manipulación, donde el poder en la sociedad es distorsionado. En segundo lugar, relaciona las formas de conocimiento brindadas por Habermas con el campo de la planeación justificando que, al abordar las relaciones de poder en la sociedad, propone un valor neutral y una postura ética. Por último, en tercer lugar, menciona que el método de conocer bajo la perspectiva de Habermas se caracteriza por *tres puntos: a) autorreflexión la cual puede identificar la propia racionalización y descubrir lo que está oculto, b) pensamiento emancipatorio, el cual proviene del discurso y puede descubrir la racionalización que refuerza las relaciones de poder, y donde la teoría y la práctica se entrelazan, la teoría solo tiene sentido a través de la práctica y viceversa, c) el saber práctico que viene a través de la praxis, tomar la experiencia para el descubrimiento de conceptos y supuestos rectificandos (Innes, 1995; 120).*

Para la autora estos principios se pueden aplicar en contextos donde el conocimiento y los valores están en disputa. Habermas (1987a) lo describe como un proceso para aprender y decidir a través de aprendizaje y que denomina la racionalidad comunicativa. La racionalidad comunicativa a dando forma al diseño de nuevas formas institucionales para la planeación

(Innes ,1995).

Después de plantear la planeación colaborativa como paradigma emergente, Innes y Booher en su libro *Planning with Complexity (2010)* , realizan una teoría fundamentada en procesos colaborativos, esta teoría surge de las tendencias hacia una nueva forma de planeación y toma de decisiones en el ámbito público, indican que es una alternativa al modelo tradicional el cual tenía énfasis en el conocimiento experto y el razonamiento basado en la argumentación, al igual que su trabajo anterior y los demás autores, basan la teoría en el trabajo de Habermas (1981) y su noción de la racionalidad comunicativa además de una extensa práctica y experiencia que Innes and Booher tuvieron en procesos colaborativos.

De esta manera, indican que su teoría tiene que ver con los procesos de deliberación, definiendo un proceso colaborativo como aquel que es racional en la medida en que todos los intereses afectados participan conjuntamente en un diálogo cara a cara, donde aparecen diversas perspectivas para deliberar sobre los problemas que enfrentan juntos. Los principios para que un proceso sea colaborativamente racional son:

- Todos los participantes también deben de estar plenamente informados
- Ser capaces de expresar sus puntos de vista
- Ser escuchados (sean poderosos o no)
- Asegurar legitimidad, comprensión, sinceridad y precisión
- Buscar el consenso (Innes and Booher, 2010)

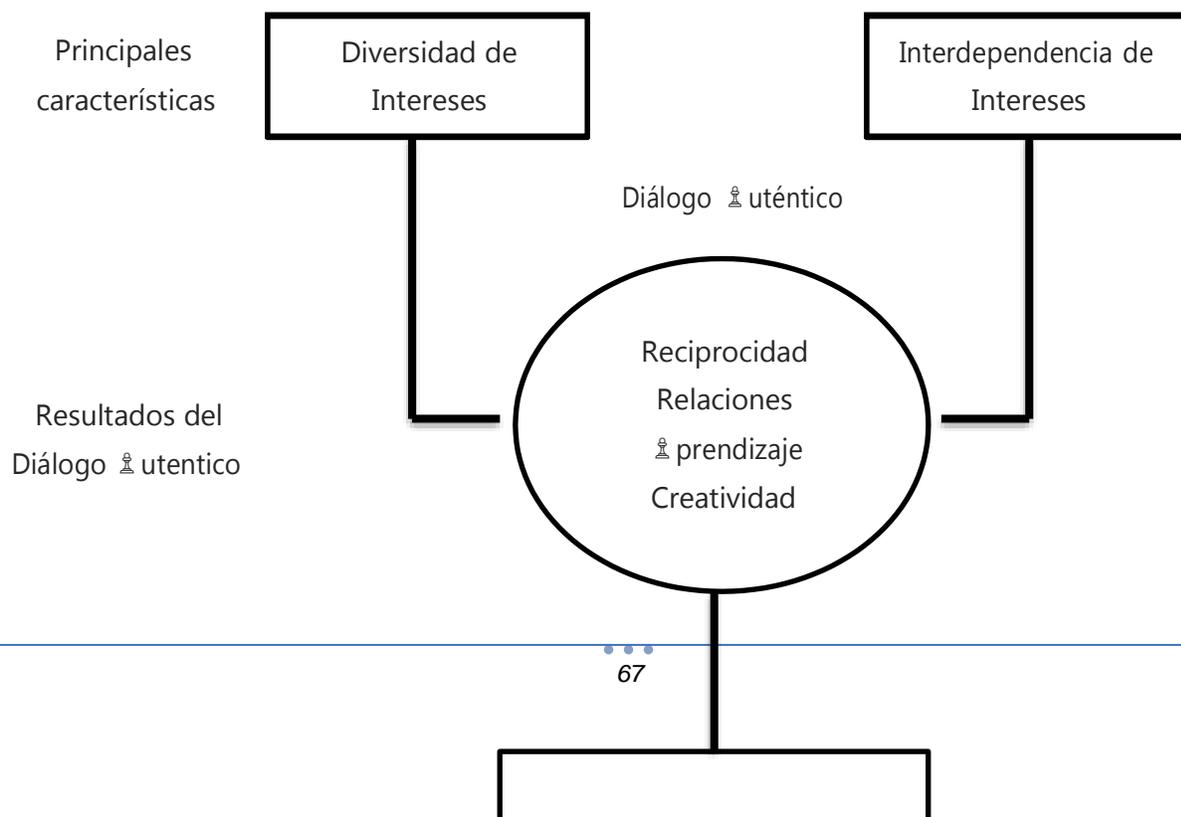
Estos principios son condiciones a las que se debe de aspirar para lograr un consenso completo con el objetivo de que se logre un acuerdo sustancial entre la gran mayoría, Innes

and Booher (2010) afirman que la planeación colaborativa genera decisiones factibles y legítimas que la toma de decisiones tradicional. Además, que estos esfuerzos de colaboración pueden producir acuerdos significativos y transformar los problemas intratables en problemas manejables a medida que los participantes llegan a conocer nuevas maneras y desarrollan nuevos valores, metas y un sentido de propósito común.

La teoría que desarrollan Innes and Booher (2010) tiene el objetivo de explorar lo que se puede lograr en la formulación de políticas de colaboración; es una teoría descriptiva y normativa: descriptiva de procesos colaborativos exitosos y normativa, proporciona un modelo para el diseño e implementación de procesos colaborativos que pueden producir resultados significativos.

a) Las condiciones para la racionalidad colaborativa se muestran en la siguiente figura 1

Ilustración 1 Condiciones para una racionalidad colaborativa según Innes y Booher (2010)



Fuente: Innes and Booher (2010)

El diagrama anterior muestra las tres condiciones, que son críticas, para determinar si un proceso colaborativo puede ser racional, productivo con resultados socialmente valiosos y adaptables a las oportunidades y desafíos del contexto único y cambiante, las condiciones son las siguientes (Innes and Booher, 2010):

1. **Diversidad entre los participantes.** Implica que un proceso racionalmente colaborativo debe incluir no solo a los agentes que tienen poder porque son "creadores de acuerdos" o "que rompen acuerdos", sino también aquellos que han necesitado información o podrían verse afectados por los resultados del proceso. Esta condición es consistente con la idea de Habermas de racionalidad comunicativa en su requisito de inclusión de todas las perspectivas (Innes and Booher, 2010).

2. **Interdependencia de los participantes.** Esta condición ayuda a asegurar que los participantes mantengan el interés y la energía para interactuar entre sí durante todo el proceso y tengan el incentivo para llegar a un acuerdo. La teoría de la negociación nos dice que la interdependencia entre intereses es clave para pasar de los juegos de suma cero a acuerdos creativos de ganancia mutua. Esta interdependencia significa que, por un lado, los

jugadores no pueden lograr sus objetivos solos y, por otro, que, dada su diversidad, es probable que algunos jugadores valoren más ciertos resultados que otros (Innes and Booher, 2010).

3. Diálogo auténtico (condiciones básicas del discurso de Habermas). Requiere que los agentes deben comprometerse entre sí en una tarea compartida dentro de un ejercicio de deliberación que se adhiera estrechamente a las condiciones ideales de discurso de Habermas. Es decir, las deliberaciones deben caracterizarse por el compromiso entre los agentes para que puedan asegurar mutuamente que sus reclamos son legítimos, precisos, comprensibles y sinceros. Las deliberaciones deben incluir todos los principales intereses y conocimientos. No pueden ser dominados por aquellos con poder fuera del proceso, y todos deben tener el mismo acceso a toda la información relevante y la misma capacidad para hablar y ser escuchado. En un diálogo auténtico, todos los participantes pueden cuestionar cualquier suposición o afirmación. Nada se da por sentado, y nada está fuera de la mesa (Innes and Booher, 2010).

Si se cumplen las condiciones, emergen cuatro resultados clave (Innes, and Booher, 2010):

1. Los agentes descubren la naturaleza recíproca de sus intereses. Pueden comenzar a explorar oportunidades para enfoques conjuntos que aborden múltiples intereses.

2. A través del diálogo auténtico, los participantes reconocen las preocupaciones y experiencias fundamentales que todos comparten. Obtienen una nueva apreciación de lo que es "caminar en los zapatos" de la otra persona. A menudo construyen nuevas relaciones profesionales de trabajo en el proceso.

3. El aprendizaje surge del diálogo colaborativamente racional a medida que los agentes descubren medios nuevos para lograr sus intereses y llegan a reexaminar y replantear los intereses que tenían anteriormente, como se ilustra en la Figura 1, los agentes no solo aprenden unos de otros sobre nuevas acciones y estrategias que pueden explorar para alcanzar su objetivo, sino que también pueden repensar sus objetivos e intereses iniciales en el tema de la política. 4. Finalmente, la teoría DIAD al estar enfocada a que la racionalidad conduzca efectos de segundo y tercer orden, que llaman adaptaciones al sistema porque trascienden los acuerdos y el proceso en sí. Los participantes comienzan a desarrollar significados compartidos, llegan a ver el problema de manera más integral. En el proceso de este descubrimiento, a menudo desarrollan identidades compartidas, a medida que trabajan juntos, también desarrollan nuevas heurísticas sobre cómo abordar colectiva e individualmente las problemáticas.

Sin embargo, Innes and Booher (2010) mencionan que no todos los procesos terminan en ser racionalmente colaborativos debido a que no cumplen las condiciones de un diálogo auténtico, esto puede llegar debido a las siguientes condiciones:

- a) se encuentran controlados por sus convocantes
- b) su objetivo era la negociación y compensación
- c) existe distorsión en las condiciones de comunicaciones (ejemplo, postura política)
- b) Resultados y adaptaciones del sistema

Los autores llegan a la conclusión que, estas heurísticas compartidas para interactuar entre sí (por ejemplo, escuchar, suponer desafíos y buscar ganancias mutuas) pueden llevarse a

interacciones futuras más allá del proceso de colaboración y que como individuos aprenden formas de lidiar con sus problemas locales que son consistentes con la sostenibilidad del sistema sin tener que esperar la dirección de alguna autoridad jerárquica y que con el tiempo pueden convertir las ideas creativas resultantes en el diálogo en innovaciones reales (Innes and Booher, 2010).

Sin embargo, al igual que Healey y como se revisa a continuación, Innes and Booher (2010) hacen referencia a que una gobernanza, en este caso, democrática enfocándose hacia una sociedad resiliente sirve como base para los procesos colaborativos. Uno de los puntos de la obra de Innes and Booher (2010) es el desarrollo de nuevas formas de gobernanza que encajen con las creencias cambiantes y las prácticas emergentes, debido a que parten de la justificación de que estas prácticas surgieron fuera y alrededor del gobierno jerárquico tradicional con agencias separadas y aplicando procedimientos inflexibles.

Por lo tanto, hacen referencia que es necesario ir más allá de la colaboración solo para crear sistemas de gobernanza resistentes que se basen en los principios básicos de la racionalidad colaborativa, mencionan que las experiencias, ideas y prácticas existentes en la actualidad ofrecen bloques de construcción y visión para avanzar hacia dicha gobernanza. El adentrarse en las perspectivas de una gobernanza colaborativa, lleva a la cuestión del desempeño efectivo del gobierno y la crisis de la democracia, se trata de cómo la sociedad puede crear instituciones de gobierno que aborden mejor las problemáticas actuales (Innes and Booher, 2010).

Es importante precisar que los dos procesos colaborativos en la planeación colaborativa,

revisados anteriormente, ponen como primera evidencia la importancia de la vinculación entre la planeación, la participación ciudadana y la gobernanza porque se presentan como principales factores, en cada uno de los procesos revisados, para darle un giro a la planeación racional comprensiva.

2.4. CRÍTICAS, DEFICIENCIAS TEÓRICAS Y PRÁCTICAS DEL ENFOQUE COMUNICATIVO

Como se ha venido describiendo en este capítulo, al revisar la planeación comunicativa como enfoque emergente una de sus principales características es que sugiere para hacer la práctica planificadora más flexible y participativa, surge de la necesidad de prestar atención a las causas sociales que surgen e impactan en el territorio, sin embargo, en este apartado se presentan las debilidades que se han observado de este enfoque.

Como se ha venido advirtiendo, se toma el término *comunicativo* por los aportes que Jürgen Habermas y la teoría de acción racional han tenido en la teoría social, sin embargo, como se observó con las autoras Patsy Healey (1992, 1997) e Innes y Booher (2010) se utilizaron otros términos como el término colaborativo, sin embargo, predominan las cuestiones comunicativas.

La importancia de la evolución de la teoría de planeación viene dada en las críticas a este nuevo enfoque comunicativo que como menciona Allmendinger (2000) *¿Cómo podría funcionar este enfoque en la práctica?* Precisamente, una de las principales críticas al enfoque comunicativo es que no explica completamente cómo podría dar el salto de la teoría a la práctica, y una de las interrogantes principales es, precisamente con el discurso ideal de Habermas. Sin embargo, menciona Allmendinger (2002b) cuatro puntos que parten del

supuesto que al llegar a un acuerdo con base en el discurso ideal (entendimiento recíproco, conocimiento compartido y confianza mutua) transmiten validez a la comunicación:

1. La verdad de las proposiciones sobre nuestra realidad externa.
2. La rectitud de nuestras relaciones interpersonales con la otra persona.
3. La veracidad sobre nuestro estado subjetivo interno
4. Comprensibilidad de nuestro lenguaje (Allmendinger, 2000)

Derivado de las postulaciones teóricas en que se basan los diferentes enfoques Colaborativos, Tewdwr-Jones y Allmendinger (2001) han argumentado que existen tres problemas principales con el enfoque que impiden que sea base para una planeación repensada, estos tres problemas son:

1. Sus fundamentos teóricos. La teoría social posmoderna en un nivel más amplio cuestiona la posibilidad de consenso y los valores compartidos. La crítica posmoderna del consenso y la razón es el principal punto de inflexión entre las visiones posmodernas y neo modernas en un nivel normativo, porque la búsqueda del consenso siempre implicara cuestiones políticas y el “ganador” de los argumentos para Foucault siempre enmascara el poder y los intereses detrás de la fachada de acuerdo.

Los intentos de mediar el desacuerdo implican una aceptación de la diferencia ontológica, pero también un deseo de unificarla. Y como menciona Healey (1997) el consenso sobre los problemas, las políticas y la forma de seguirlos no es algo que se descubra a través del diálogo colaborativo, sino que tiene que ser creado activamente a través de las fracturas de las

relaciones sociales de las partes interesadas relevantes (pág. 264).

2. Los problemas prácticos. Son los que han obstaculizado cualquier intento de traducir la racionalidad comunicativa en proyectos realistas, se tiende a centrarse en el proceso en lugar del resultado. La racionalidad comunicativa pone énfasis en el plan como un vehículo para desarrollar el *discurso ideal*, sin embargo, no reconoce o ignora el funcionamiento de la práctica de la planeación. Esto implica que la toma de decisiones sea incremental, incluso cuando existe un plan que se construye en una arena política cargada de poder, de preocupaciones locales y nacionales, algunas de las cuales excluyen la comunicación sin distorsiones, un claro ejemplo es el estudio de Aalborg, que proporciona un ejemplo claro del ejercicio del poder en la planeación (Flyvbjerg, 1998a).

Ante esta situación, Haley (1997) divide el poder en un proceso que debe ser reconocido por las partes interesadas, en lugar de ser un proceso que debe eliminarse, ella llama a "una política pluralista vigorosa" (p. 213) para contrarrestar estas tendencias. El tema clave es la acción comunicativa para transformar la maquinaria del gobierno formal y la política, para permitir que se desarrollen más controles y equilibrios contra las élites burocráticas y administrativas que, juntas, forman la gobernanza. Esto, implemente cambiando el marco institucional de la gobernanza, argumenta que se puede desarrollar un estilo discursivo de gobernanza más abierto. Esto, sin embargo, muestra poco respeto por la percepción individual y la motivación. Solo aborda el aspecto institucional de las estructuras de poder y niega la existencia del poder inherente al individuo.

3. Planeación colaborativa como un ejercicio teórico. Un tema principal de la

planeación colaborativa es la negación de un papel central en la coordinación de los procesos que tiene el planificador que se percibe como el "abusador" del poder y el "distorsionador" de la comunicación. Los planificadores deben "volverse nativos" e involucrarse más con los interesados locales en una búsqueda ilimitada de consenso local.

Healey (1992) reconoce que bajo la concepción de Habermas la planeación comunicativa ha sido criticada por dos motivos. Primero, al mantener la razón, conserva la fuente misma del potencial dominante de la modernidad. En segundo lugar, a Habermas le gustaría creer que se puede llegar a posiciones consensuales, mientras que las relaciones sociales contemporáneas revelan profundas divisiones (de clase, raza, género y cultura) que solo pueden resolverse, algunos argumentan, a través de la lucha de poder entre fuerzas en conflicto.

Por su parte, Sandercock (1998) reconoce que la planeación comunicativa llega a ser más inclusiva que otros enfoques desarrollados anteriormente, pero identifica como principal debilidad que no se reconoce las inequidades estructurales y lo que se refiere a la ciudadanía la cual no es neutral, como lo deja ver Healey (1992).

Susan S. Fainstein en su artículo *New Directions in Planning Theory (2000)* identifica tres enfoques, uno de ellos es la planeación comunicativa, al describirlo también hace mención de las desventajas de este enfoque las cuales, para la autora vienen desde sus raíces habermasianas, al plantear un modelo ideal del habla como criterio por el cual interactuar, y al convertirse en el objetivo de la planeación, el discurso, adquiere un tono moralista olvidando el contexto económico y social que produce el conflicto social endémico y la dominación de

los más poderosos.

Fainstein (2000) identifica una similitud con la teoría de planeación racional comprensiva y la planeación comunicativa, la cual es que carece de un objetivo propio en el ámbito urbano, porque la planeación comunicativa la atención se centra en el planificador, en lugar de plantearse que es lo que se debe de hacer respecto a las ciudades y regiones, los planificadores comunicativos preguntan qué deben de hacer ellos para ser buenos planificadores.

Por su parte, Huxley y Yiftachel (2000) hacen una crítica al enfoque comunicativo la cual considera que es un enfoque centrado en el procedimiento de detrimento de la consideración de realidades políticas, sociales y económicas. Una crítica más hecha por Allmendinger (2001) es que afirma que la planeación comunicativa cuestiona toda la base de la profesión planificadora y al hacerlo se pregunta *¿cómo podemos tener una profesión si argumentamos que no existe conocimiento experto, solo diferentes opiniones que lo unen?* (p. 206)

Uno de los críticos más notables a este enfoque es Bent Flyvbjerg (1998a y 1998b) quien con bases en el trabajo de Michael Foucault y con base empírica en su estudio de la ciudad de Aalborg, Dinamarca descubre que existen actores ocultos que bajo el ejercicio del poder protegen intereses especiales, lo cual contrapone la reciprocidad, la confianza y el consenso que plantea el enfoque comunicativo. El autor realiza su crítica al contrastar el poder con la racionalidad y demuestra la importancia del primero para determinar lo que cuenta como conocimiento, por lo tanto, afirma que cualquier proceso que se realice basado en la acción comunicativa ignorará las relaciones de poder las cuales, considera engañosas. Flyvbjerg

(1998a) argumenta que cuando mayor es el poder que tiene el actor intermediario o con mayores recursos, menor es su necesidad de racionalidad, pues pueden lograr sus objetivos por otros medios, dejando al argumento racional como útil siempre y cuando solo sea útil para los que tienen el poder.

A lo que Flyvbjerg (1998a) quiere llegar es que a pesar de que se realizan esfuerzos para evadir las barreras de la comunicación entre planificadores, gobierno, sector privado y ciudadanos, la planeación comunicativa no asegura que se llegue al consenso ideal para la solución, si bien a lo que se llega es a la mejor opción que se encuentre gracias al mejor argumento dado y esta mejor opción puede y no represente en todos los sentidos lo mejor para todos los involucrados, lo que conduce solo a una retórica del discurso.

Siguiendo con la teoría social foucaultiana, Fischler (2000) argumenta que sí se realiza el análisis bajo esta perspectiva teórica, ofrece una posibilidad de comprender la actividad de planeación no solo como una práctica discursiva de comunicación entre personas sino también como una práctica de gobierno, para ayudar en contextos con desigualdades sociales.

Siguiendo con Flyvbjerg (2004) fue más allá de la crítica, derivado de sus investigaciones anteriores proporcionó un papel más proactivo a la teoría de planeación al proponer lineamientos para una investigación de la planeación fronética, la cual al centrarse en el papel del planificador, ofrece expandir las capacidades de los planificadores para ser críticos en la práctica a través de observar los ejemplos de las formas en que el poder y los valores giran en torno a la planeación y conociendo las consecuencias.

Este enfoque fronético, enfatiza la práctica y la participación en el mundo real, a través del estudio de caso bajo una mirada crítica donde, como menciona el autor, se busca “hacer que las ciencias sociales importen” (2004). Este enfoque está inspirado en el término de la *phronesis* griega que significa “sabiduría, práctica, juicio y prudencia” y que a la vez basado en Aristóteles se refiere a *episteme* (ciencia), *praxis* (acción en el mundo de la vida), *poiesis* (producción) y *phronesis* (prudencia) (Hadorn et al 2007:31).

Como menciona Flyvbjerg (2004) la *phronesis* en la planeación va más allá del conocimiento científico o el cómo hacerlo, va dirigida a convertirse en una virtud intelectual la cual es razonada y capaz de actuar con respeto a las cosas que son buenas o malas para el hombre. Y al igual que las demás alternativas en planeación, su objetivo es el equilibrar la racionalidad instrumental con la racionalidad valorativa a través del conocimiento y la ética prácticas.

Uno de los puntos positivos de este enfoque aplicado a la planeación urbana va dirigido a las relaciones de poder, que el enfoque comunicativo, pasa por alto. Al estar interesados, y al analizar estas relaciones de poder la práctica de la planeación puede transformarse en una actividad donde realmente se involucre a todos los actores y bajo la intervención crítica se pueden generar alternativas que den respuestas reales.

La planeación comunicativa como enfoque que pretende darle un giro a los modelos de planeación basados en el modelo racional comprensivo, han sido impulsados por la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos, y la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sustentable a través de prácticas colaborativas señaladas en sus reportes con base en la participación ciudadana y la gobernanza. Un ejemplo de ello es el caso de estudio que se

presenta en la investigación, *Las Experiencias sobre consultas ciudadanas en los planes de desarrollo y desarrollo urbano del estado de México y dos de sus municipios, Toluca y Metepec*. las cuales tienen como principal antecedente la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Urbano 2030.

REFLEXIONES FINALES

En el orden de las ideas anteriores, para concluir este capítulo, es importante mencionar que el modelo de planeación comunicativa tiene diversos enfoques y diferentes líneas teóricas, sin embargo, en esta investigación se retoman los aportes de quienes tienen como principal base a Jürgen Habermas y su teoría de la acción comunicativa.

La planeación comunicativa surge como modelo emergente para dar respuesta a la racionalización e inflexibilidad del modelo racionalidad comprensivo, como resultado de la evolución de la propia teoría de planeación, se visualiza que se necesita una práctica planificadora que resulte eficaz ante su contexto de estudio, que sea plural, más abierta a la participación y sin modelos rígidos. Ante ello, se señalan las características de la Racionalidad Comunicativa de Jürgen Habermas las cuales son el entendimiento, el conocimiento compartido, la confianza y el acuerdo llevados a través de consensos donde se involucren todas las partes interesadas.

Derivado de lo anterior, para dar un giro al modelo racional comprensivo y en el campo de la planeación surgen diversos enfoques con la influencia del enfoque racional comunicativo destacando la necesidad de contextos democráticos y apuntando al consenso para la aceptación de acuerdos.

Para esta investigación se ubicaron dos enfoques que se basan en procesos colaborativos, con base en la planeación comunicativa, en la toma de decisiones. El primer enfoque es el de la autora Patsy Healey nombrado planeación colaborativa (1997) en el cual muestra una opción para los procesos de planeación urbana donde la gobernanza también juega un papel importante. El segundo enfoque es el de los autores Innes y Booher (2010) quienes tienen en común con el primer enfoque a la gobernanza como parte esencial de este giro comunicativo.

Con base en los enfoques anteriores, podemos destacar los siguientes rasgos del enfoque de planeación comunicativa:

1. Ejercicios de consensos;
2. Estrategias de argumentación inclusiva, participación de todos los actores interesados;
3. Capacidad institucional para mediar los conflictos de interés, en este aspecto, es se encuentran las cuestiones de gobernanza con el fin de que el poder del mayor argumento no gane, sino que se logre la mediación de ellos y se tengan resultados de fines comunes.

Sin embargo, como se observa en la estructura del capítulo, las críticas al enfoque de planeación comunicativa surgen del cuestionamiento principal que no considera las relaciones de poder siendo su principal punto de inflexión teórica, así lo pone a discusión Foucault quien crítica y responde los planteamientos de Habermas a través de la *phronesis aristotélica* como opción adaptada al proceso para mejorar la toma de decisiones en el ámbito político y desde la práctica planificadora. Flyvbjerg (2004, 1998) la incorpora como propuesta de una planeación frónética donde se enfatiza la ética y la participación en un mundo actual y real.

Huxley (2000) menciona que en las relaciones intersubjetivas del planteamiento comunicativo que surge entre los participantes en el proceso deliberativo que plantea la teoría, no existe coacción de poder, riqueza o intereses dominantes porque según Habermas (1987) parte de la característica que los involucrados tienen el mismo estatus y por lo tanto la decisión se basa en la fuerza de mejor argumento (Flyvbjerg, 1998).

Ante esto Flyvbjerg (1998) menciona que la fuerza del mejor argumento no puede ser posible porque no se puede separar cuestiones de poder y conocimiento, visto desde su punto de vista en una relación comunicativa el conocimiento es poder y el poder es conocimiento y quien tiene más poder, en este caso la autoridad es quien constituye la interpretación que dominará existiendo el desbalance principal con la teoría de la acción comunicativa porque ignora las relaciones de poder exponiendo a la comunicación como abierta y transparente. Por lo tanto, propone que al llevarse a cabo es necesario establecer reglas, técnicas y cuestiones éticas (*phronesis*) entre los participantes que permita un juego de poder con un mínimo de dominación Flyvbjerg (1998).

Otra autora que a partir de la experiencia planificadora realiza una crítica importante a la planeación comunicativa es Judit Innes, en su obra *Consensus Building* (2004) considera que el método de la planeación comunicativa no está en dirección a alcanzar el acuerdo en común sino en construir un marco para el entendimiento y la movilización de actores y también reconoce que olvida las cuestiones de poder las cuales son inevitables en las negociaciones basadas en intereses comunes.

Por ello Innes (2004) menciona que la mejor forma de mediar el poder durante los procesos

participativos es a través de la reciprocidad en el diálogo y pone como ejemplo el desarrollo de su teoría llamada DIAD. Atendiendo las cuestiones propositivas, también Healey (1997) considera que la planeación colaborativa a través del enfoque constructivista que desarrolla, logra que la planeación deje de ser un proceso técnico enfocado al diseño de planes, que deja en segundo plano el análisis y gestión de las dinámicas actuales se vea como una práctica para gestionar los espacios compartidos (territorio), convirtiéndose en un medio para propiciar el conocimiento mutuo, establecer las bases para el desarrollo de políticas públicas colaborativas y llegar a configurar nuevas formas de gobierno (Benabent, 2016).

Como se ha venido puntualizando en el capítulo, la participación de los actores es de suma importancia para las prácticas colaborativas en la planeación urbana, la cual puede transformar la gobernanza de los lugares pues como argumenta Healey (1997) la participación en un modelo de gobernanza democrático y pluralista que le abre paso a una planeación colaborativa.

Las críticas a la teoría de planeación comunicativa deja claro que la cuestión principal para dar un giro a la planeación es la incorporación de la participación pública ya sea como un medio instrumental o como un proceso en la toma de decisiones políticas, sin embargo, en la práctica es inevitable aceptar que la planeación comunicativa con raíces filosóficas habermasianas, por el sentido puro de este pensamiento, resulta en un modelo inalcanzable al aplicarlo en la práctica, se ha demostrado que la participación ésta sujeta a manipulación y condicionada por el nivel de conciencia de los actores participantes y en el caso del ámbito público el carácter de dominio de grupos de poder (Benabent,2016).

Por esta razón aún se persigue el cómo mejorar el procedimiento a través de diferentes alternativas para lograr un consenso sobre los asuntos sociales, los cuales fueron los principales recurrentes de la teoría de planeación desde sus inicios. En este sentido, en la práctica de la planeación urbana como actividad pública depende del conocimiento teórico y de su potencial por parte de los asuntos políticos, su voluntad de llevarla a cabo y lograr los objetivos que se plasman en los instrumentos de planeación.

A continuación, después de revisar las debilidades que se mostraron en este capítulo y haciendo énfasis en las cuestiones de poder la principal crítica a la planeación comunicativa, y derivado de la preocupación de la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos como se puede observar en los enfoques comentados de Healey (1997) e Innes y Booher (2010) se resalta la importancia de la gobernanza en la práctica de la planeación comunicativa, es la que vincula a la planeación con la participación ciudadana, recuperando la importancia de este enfoque y la utilidad en la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos.

CAPÍTULO 3

AGENDA INTERNACIONAL EN ASENTAMIENTOS HUMANOS

INTRODUCCIÓN

Como se ha revisado en el capítulo uno y dos enfocados en la evolución de la teoría de planeación y los enfoques actuales, se puede vislumbrar que, desde el aspecto teórico hasta los aspectos prácticos, se busca que los métodos sean más conscientes del contexto a planificar con base en rasgos de pluralidad y flexibilidad. Por ello, desde una perspectiva crítica sobre la situación de las ciudades en el siglo XXI, se realiza una revisión del cambio de paradigma que impulsa la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos, enfocándonos en los diversos reportes y agenda de ONU- Hábitat.

El *Capítulo 3 Agenda Internacional en Asentamientos Humanos*, tiene el objetivo de vincular la planeación urbana con la gobernanza y la participación ciudadana, estos, como principales factores para el cambio de paradigma. Por ello, este capítulo se divide en tres apartados, el primer apartado considera el sub capítulo primero *ONU- Hábitat* hace referencia específicamente a la organización de Naciones Unidas, la cual ha puesto énfasis en implementar prácticas democráticas para unir alianzas y alcanzar objetivos sostenibles en las

ciudades, una de esas prácticas es la gobernanza y la participación ciudadana, que a partir del enfoque integral que la caracteriza implementa mecanismos para el desarrollo sostenible en las ciudades. El segundo subcapítulo, *Manifiesto Hábitat Urbano* hace hincapié en la necesidad de plantear una reforma en la visión de gobernanza que se refleje en la legislación de los países en donde la planeación y la gestión urbana no ha encarado sus problemas urbanos.

El segundo apartado, considera al tercer subcapítulo en el cual se realiza un marco conceptual sobre gobernanza y participación ciudadana como aspectos importantes retomados por la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos y en los procesos colaborativos que se abordan en la planeación comunicativa.

El tercer apartado, considera al quinto subcapítulo *Gobernanza en la literatura en planeación urbana* hace hincapié en la necesidad de plantear una reforma en la visión de gobernanza que se refleje en la legislación de los países en donde la planeación y la gestión urbana no ha encarado sus problemas urbanos. Dentro de este apartado, se retoman dos ejercicios metodológicos sobre gobernanza y participación ciudadana en procesos colaborativos aplicados a la planeación y a la planeación urbana, donde se observa que la conexión entre la gobernanza, la participación ciudadana y la planeación y, que este vínculo puede crear ejercicios exitosos para el cambio de paradigma.

3.1. ONU- HÁBITAT

Las áreas urbanas, en décadas recientes, han sido las protagonistas de una de las mayores transformaciones a nivel mundial, para el año 2016 el 54% de la población mundial habitaba

en ellas, y según escenarios de Naciones Unidas se espera que para el año 2025 este porcentaje incremente a un 60% y, para el año 2050 se llegará a un 70% de personas habitando en ciudades (ONU-Hábitat, 2016).

Ligado a esta cuestión, se suman problemas que la planeación de ciudades ya había mostrado, específicamente en temas urbanos que han sido persistentes en los últimos 20 años, tales como:

- Desafíos demográficos ocasionados por la rápida urbanización, lo que limita la capacidad de respuesta para la mejora de las condiciones de vida en las ciudades
- Desafíos ambientales, como el cambio climático y la dependencia de los combustibles fósiles
- Desafíos económicos como el aumento de la informalidad en las actividades urbanas
- Desafíos socio espaciales, incipientes en las desigualdades sociales y expansión urbana arraigados por la ciudad no planificada
- Desafíos en la toma de decisiones urbanas, además de la conciencia de los derechos sociales y económicos de las personas en las ciudades (Un, Habitat, 2009).

Como parte de la agenda internacional en asentamientos humanos que ofrece ONU – Hábitat, desde el año 2009 en el *Global Report on Human Settlements 2009: Planning Sustainable Cities* (Un-Habitat, 2009) además de puntualizar los cambios en las ciudades también observa que principalmente en países subdesarrollados existen problemas en los enfoques de planeación urbana identificando una ruptura en sus marcos teóricos, jurídico- normativos y prácticos, caracterizados por estar enmarcados en el enfoque de planeación racional comprehensiva en el cual se reconoce que las ciudades ya no son las mismas que en el

pasado, dejando fuera los nuevos fenómenos y factores que ahora son de importancia por lo tanto, no son considerados en la planeación urbana.

En este reporte se ofrece una serie de mensajes clave, los cuales contribuyen a encontrar un nuevo rol para la planeación urbana, uno de ellos es que los gobiernos deben asumir cada vez un papel más central en las ciudades para así enfrentar los desafíos urbanos del siglo XXI, a través del ámbito de la participación (Un-Habitat ,2009).

Desde Un – Habitat (2009) se identifica que, en la mayoría de los países en desarrollo, los procedimientos formales para la participación pública en las decisiones y procesos de planeación urbana han estado presentes, sin embargo, existen de manera simbólica debido a que persiste un enfoque tecnocrático para la planeación, lo que impide la participación directa de los ciudadanos y otras partes interesadas en la toma de decisiones. Pone en evidencia que los intentos de adoptar procesos de planeación participativa y revisar la legislación en planeación en consecuencia han sido mínimos en estos países.

Casi una década después, la necesidad por una planeación urbana renovada sigue presente, en el Reporte de Ciudades 2016 (ONU- Hábitat, 2016) realiza una retrospectiva y comparación entre Hábitat II y Hábitat III sobre desarrollo urbano y enfatiza que las áreas urbanas de todo el mundo se enfrentan aún a retos y cambios mayores que hace 20 años. Afirmando que las ciudades en la actualidad operan en ambientes económicos, sociales y culturales y como se menciona en Un- (2009) son radicalmente diferentes al modelo urbano implementado en ellas.

Por lo tanto, refleja la necesidad de un cambio en el modelo actual de gestión de ciudades e identifica que han surgido tendencias de gobernanza y financiamiento urbano dirigidas a nuevas políticas que, al administrarse correctamente, el desarrollo urbano brinda avances económicos y sociales reflejados en la calidad de vida de los habitantes urbanos (ONU-Hábitat ,2016).

Uno de los puntos importantes que retoma el Reporte de Ciudades 2016 (ONU-Hábitat, 2016) es la importancia de una ciudad que planea, considerando que existen dos tipos de ciudades, *la ciudad planeada y la ciudad que planea*. Por lo tanto, plantea reinventar la planeación urbana

. Para ONU- Hábitat (2016) la ciudad que planea marca una diferencia con la ciudad planeada, como se observa en la siguiente tabla comparativa:

Tabla 1. La Ciudad que Planea vs Ciudad Planeada

Ciudad que Planea	Ciudad Planeada
Adopta puntos de vista de residentes, empleados y empleo, líderes electos e inversionistas	Solo refleja puntos de vista de la dirigencia nacional No hay apertura para aportaciones locales
Integra infraestructura, usos del suelo, cultura, recursos naturales y educación	Favoritismo y nepotismo, donde las prioridades son distorsionadas
Planeación comunicativa, donde se refleje las aspiraciones de la población, a través de la promoción y participación	Planeación modernista, donde el progreso es difícil de alcanzar y los beneficios se concentran en los grupos de elite
Atención en los procesos de recolección de	Plan maestro como principal logro de la

datos, evaluación y seguimiento y en cuales son los procesos de la toma de decisiones	planeación urbana
Gobernanza	Gobierno
<i>Elaboración propia con base en la ONU-Hábitat (2016; pág. 121-123).</i>	

Esta comparación parte de la idea que el avance de la Agenda Hábitat, requería cambios en la forma en que la planeación urbana se práctica en todas las partes del mundo, pues para ONU – Hábitat (2016) *,la ciudad planeada*, es en realidad un contraste con el modelo más viejo de la planeación, considerada parte de la transición de la segunda mitad del siglo XX bajo características modernistas, con procesos bajo el método científico para dar validez al progreso, en el cual se atendía solo al diseño físico y se tomaban las decisiones a partir de las fuerzas del mercado, contrastando, *a la ciudad que planea*, donde surgen procesos comunicativos, donde la planeación da un giro hacia la idea de ser políticamente comprometida, incluyente e integrada con la proyección de un futuro donde los sectores público, privado y tercero, junto con la comunidad construya la ciudad y se goce de los privilegios de manera colectiva (ONU-Hábitat, 2016).

Por ello, uno de los puntos centrales de ONU-Hábitat es promover una planeación urbana reinventada para garantizar la *sostenibilidad ambiental, la igualdad de acceso a los beneficios que las ciudades ofrecen, fortaleciendo la seguridad, salud e inclusión, comprometiendo a los sectores público, privado y de terceros, así como facilitando la buena gobernanza* (ONU-Hábitat, 2016; pág. 123).

Otra de las características de *la ciudad planeada* son los llamados planes maestros que eran considerados como su logro más importante, olvidando su implementación y seguimiento, los cuales para ONU-Hábitat (2016) han fracasado porque no integran intereses de las personas más vulnerables de las ciudades, el cambio a una *ciudad que planea* se observa en que ahora son importantes los procesos de planeación considerando la recolección de datos, supervisión y evaluación llevando a un nivel más importante los procedimientos en la toma de decisiones, haciendo énfasis que los grupos interesados, necesidades y aspiraciones para plasmarlos en los planes y proyectos de las ciudades. Esta característica también se ha visualizado en que el gobierno ha disminuido el favoritismo hacia el sector privado abriéndose más a la sociedad civil y a la *gobernanza* reemplazando al *gobierno* (ONU-Hábitat, 2016).

En este Reporte de Ciudades (2016; pág. 126) vincula a la planeación con la gobernanza en los principios de las Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial.

Las Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial (ONU-Hábitat, 2015) se diseñaron para cubrir el vacío crítico que se ha venido planteando y aportar un marco de referencia para la planeación. Se ha utilizado a distintas escalas y en contextos nacionales, regionales y locales, se presentan 12 principios en tres grandes temas, con el objetivo de ser un marco para mejorar las políticas, los planes y los diseños de ejecución para conducir a ciudades y territorios más compactos, socialmente incluyentes, mejor integrados y conectados que promuevan el desarrollo urbano sostenible.

En general, vienen planteadas en tres grandes temas a) Gobernanza y políticas públicas, b)

Planificación Urbana territorial para un desarrollo sostenible y, c) Componentes para la planificación urbana y territorial. Dentro del primer tema, considera que la planeación urbana es una herramienta técnica y que es necesario implementar procesos integradores y participativos para una visión en común de desarrollo y políticas urbanas de ámbito nacional, regional y local (ONU-Hábitat, 2015).

Además, que la planeación urbana es un componente básico para el nuevo paradigma de gobernanza, debe de promover la democracia local, participación, inclusión, transparencia y rendición de cuentas para lograr una urbanización sostenible y calidad de vida en el espacio urbano (ONU-Hábitat, 2015).

Estas directrices, coincidiendo con los Reportes de Hábitat II y Hábitat III, presentan principios que podrían guiar a los tomadores de decisiones a la hora de desarrollar o revisar documentos normativos, planes y diseños con una perspectiva integrada con base en la gobernanza y la participación ciudadana, cuestiones que se vienen discutiendo en la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos desde el año 2009.

Aunado a los reportes anteriores y a las directrices, pone aún más en relieve la conexión entre la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 11, uno de los puntos centrales que plantea la Nueva Agenda Urbana (Naciones Unidas y Hábitat III, 2017) es la necesidad de un cambio de paradigma basado en la ciencia de las ciudades en cual debe de establecer normas y principios para la planificación, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas en cinco pilares: a) políticas urbanas nacionales; 2) legislación y normativas urbanas; 3) planificación y diseño urbano, 4) economía local y finanzas municipales; 5) implementación local. Estos pilares, con el fin de considerar

los espacios urbanos como “hogar” a las ciudades, siendo más conscientes de quien las habita y las vive.

Por ello, uno de los compromisos de la Nueva Agenda Urbana para lograr un desarrollo urbano sostenible y coordinado a nivel mundial, regional, nacional, subnacional y locales es la participación de todos los agentes pertinentes, por ello con la integración de la Agenda 2030 y el Objetivo 11 de los ODS ante esto una de las propuestas que alinean tanto a la Agenda 2030 como al Objetivo 11 de los ODS, es que exista una base como la Declaración sobre el Derecho a la Ciudad, la cual por ejemplo, ya se encuentra estipulado en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Ante ello se comprometen

Alentar la participación, promueven la colaboración cívica, generan un sentimiento de pertenencia y propiedad entre todos sus habitantes, otorgan prioridad a la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad que crean las condiciones adecuadas para las familias, contribuyen a mejorar la interacción social e intergeneracional, las expresiones culturales y la participación política, según proceda, y fomentan la cohesión social, la inclusión y la seguridad en sociedades pacíficas y pluralistas, donde se satisfacen las necesidades de todos los habitantes, reconociendo las necesidades específicas de aquellos en situaciones de vulnerabilidad (Naciones Unidas y Hábitat III, 2017, pág. 35).

Además, una de las cuestiones a resaltar de la Nueva Agenda Urbana es el compromiso al cambio de paradigma en la ciencia de las ciudades por lo tanto plantea tres líneas de

compromiso, las cuales son:

1. Reorientar la manera de planificar, financiar, desarrollar, administrar y gestionar las ciudades y los asentamientos humanos para reconocer que el desarrollo urbano y territorial de manera sostenible debe de ser una característica indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible y la prosperidad.

2. Reconocer la función de los gobiernos nacionales en la definición y aplicación de políticas urbanas, leyes y contribuciones de los gobiernos subnacionales y locales, de la sociedad y otras partes interesadas.

3. Adopción de enfoques de desarrollo urbano y territorial sostenibles e integrados, enfocados en las personas a través de políticas, estrategias y a la vez la creación de la capacidad y adopción de medidas a todos los niveles, con factores como

3.1 Elaboración de políticas urbanas con el nivel espacial adecuado

3.2 Fortalecimiento de la gobernanza urbana a través de instituciones sólidas y mecanismos para la inclusión de las zonas urbanas interesadas, coherencia en los planes de desarrollo urbano y protección del medio ambiente,

3.3 integración de la planeación urbana con el diseño urbano para optimizar la dimensión espacial de la ciudad.

3.4 Apoyo a los marcos e instrumentos para el financiamiento eficaz, innovador y sostenible de finanzas municipales y sistemas locales (Naciones Unidas y Hábitat III, 2017).

Con el fin de cumplir estas líneas de compromiso, los lineamientos de acción que señala la Nueva Agenda Urbana resaltan que, al ser de alcance universal, se debe de ser participativo y centrado en las personas, tener un largo plazo y atender desde lo nacional a lo local y que

los gobiernos la adopten con base a sus necesidades.

Una de estas líneas de acción es la construcción de una gobernanza urbana con el objetivo de ser un marco de apoyo para las políticas urbanas, que sean aplicables y participativas *para la incorporación del desarrollo urbano y territorial sostenible en las estrategias y planes integrados de desarrollo, con el apoyo de los marcos institucionales nacionales y locales* (Naciones Unidas y Hábitat III, 2017; pág. 87).

Por último, la Nueva Agenda Urbana, enfatiza que la capacidad de los gobiernos subnacionales y locales debe ser eficaz para la aplicación de una gobernanza local y metropolitana y así también promover una gobernanza metropolitana que a través de diversos marcos jurídicos y mecanismos se adopten medidas para una aplicación de políticas de planeación urbana y territorial donde se incluyan planes metropolitanos entre ciudades y regiones.

Desde Hábitat (1996) ONU- Hábitat (2009) (2016) plantea una visión de gobernanza y de reforma legislativa en los países donde la planeación y la gestión urbana no ha encarado los problemas actuales en las ciudades, esta visión se sigue persiguiendo en la Nueva Agenda Urbana, sin embargo, es un hecho que actualmente en la práctica la reforma política es más compleja que lo esperado por lo que existe un reto.

En resumen, la contribución de los ODS y La Declaración a la Nueva Agenda Urbana es la propuesta sobre implementación de mecanismos metropolitanos, donde la gobernanza y la planeación deben de ir tomadas de la mano, como se menciona en la Nueva Agenda Urbana.

El límite entre gobernanza y planificación puede ser impreciso; cambios en la gobernanza, alteran directamente las relaciones de planificación, mientras que los cambios en el sistema de planificación conducen a los nuevos modelos de gobernanza (Naciones Unidas y Hábitat III, 2017; pág. 28)

Es por ello que para una mudanza hacia la gobernanza debe de existir una mejor planeación reflejarse en sus instrumentos de desarrollo urbano, en este caso el Plan, cambiando la visión que se tiene de este como el logro más importante de la planeación por la comprensión de la planeación y el plan como parte de un proceso donde pasar de la simple recolección de datos a la supervisión y a la evaluación; a las redes políticas, los procedimientos de toma de decisiones, así como a otros productos procesales y provisionales.

Siguiendo con los aportes ya mencionados de ONU-Hábitat y haciendo énfasis en la importancia que se le ha dado al debate sobre la política urbana en las próximas décadas, *The Quito Papers* realiza una perspectiva paralela para seguir repensando las ciudades. En este caso, Joan Clos, pone en discusión que lo físico y lo social están profundamente conectado en las ciudades, hace referencia que la Carta de Atenas, manifiesto realizado en 1933 y el cual brindó respuestas técnicas a los complejos problemas de la ciudad de mediados del siglo XX, aún influye en la forma y dinámicas de las ciudades 80 años después.

The Quito Papers (Un-Habitat, 2018), son una colección de declaraciones, consideraciones y observaciones que surgen de las discusiones de Richard Sennet en la Nueva Agenda Urbana relacionados con la arquitectura, planeación urbana y diseño, propiedad y regulación de la tierra, gestión del agua y filosofía ambiental; con el objetivo de contribuir a las perspectivas

que critican los principios de la Carta de Atenas, la planeación racional e identificar nuevas tendencias que proporcionan ideas para las ciudades contemporáneas.

ONU-Hábitat (2015) hace referencia que la Nueva Agenda Urbana adoptada por Hábitat III en Quito es un hito importante porque puntualiza los problemas asociados con la urbanización y el papel de los gobiernos locales y garantiza que la urbanización sea un motor de desarrollo inclusivo, por primera vez, la urbanización, sus desafíos y oportunidades están en el centro de la formulación de políticas globales. Sin embargo, condicionan que el éxito de la Nueva Agenda Urbana depende de las acciones tomadas por los gobiernos nacionales y las acciones que realicen con los gobiernos locales a través de políticas urbanas.

Por ello, Un-Hábitat (2018) propone que los gobiernos deben de guiar urgentemente la configuración urbana, particularmente en las ciudades de rápido crecimiento lo que requiere un enfoque sistemático que integre finanzas municipales, planeación urbana y diseño con la regulación de los usos de suelo y así producir una buena urbanización.

Una de las cuestiones principales que en marca ONU-Hábitat y este informe (Un-Hábitat, 2018) es el tema de la gobernanza, considerado como un tema clave para la búsqueda de ciudades sostenibles, a través del desarrollo de acuerdos claros como:

- Cooperación entre los gobiernos a escala regional y nacional de la ciudad
- Participación de los ciudadanos en los procesos de cambio
- Mantener el impulso político para el desarrollo sostenible más allá del ciclo electoral
- Supervisión con participación del sector privado y asociaciones público-privadas (Un-Hábitat, 2018).

Ante lo descrito anteriormente y enfatizando la existencia de una relación del enfoque de gobernanza con lo que sustenta la agenda internacional en asentamientos humanos, es que al igual que al enfoque de planeación comunicativa, se hace referencia a los procesos deliberativos como propuesta para articular democracia y acción, sin embargo, reconocen que existe un vacío en estos procesos el cual es que no tienen un poder vinculante. Sin embargo, la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos, pone especial énfasis en la participación y en la gobernanza como principales actores para un cambio en la planeación.

3.2. MANIFIESTO HÁBITAT ALTERNATIVO

Así como las perspectivas teóricas han tenido críticas sobre sus postulados y las cuestiones que surgen con sus prácticas, de los aportes de ONU-Hábitat también han surgido críticas tal es el caso del Manifiesto de Hábitat Alternativo, se realizó un foro nombrado *Hacia un Hábitat 3 Alternativo* el 10 de octubre del año 2016, donde Jordi Borja Sebastiá realiza una amplia crítica sobre todo a la Nueva Agenda Urbana, enfatiza que se declaran grandes compromisos pero sin tener un fin y objetivo concreto, por lo tanto, lanza en una carta las siguientes preguntas: *¿Los compromisos quién los asume? ¿Los gobiernos nacionales? ¿El PNUD y Hábitat? ¿Los gobiernos de las ciudades? ¿Se concretan los compromisos en acciones o controles por parte de los gobiernos competentes? ¿Cuáles medidas se tomarían si se incumplen los compromisos? ¿Se podrá recurrir a tribunales internacionales? (Borja y Carrión, 2016)*

Por ello, realiza la sugerencia se cree una agencia independiente formada por expertos y representantes de ciudades para la coordinación de una red de colaboradores para advertir sobre cumplimientos o incumplimientos de los compromisos que se adquirieron. Con Hábitat

alternativo, se refieren a la reconstrucción de Hábitat que no esté a manos de los gobiernos de los Estados sino en una mayoría donde los gobiernos de las ciudades y localidades, representantes de las organizaciones y movimientos sociales, miembros colectivos profesionales o académicos para que se comprometan a defender principios y concretar acciones positivas sobre:

- El control del suelo
- La consideración de la vivienda como un servicio público
- Acceso al agua, energía, enseñanza, sanidad, y transporte público
- Control público del sistema financiero y subordinado al sector estatal, local o cooperativo
- Fuerzas activas ciudadanas para hacer posible la ciudad democrática

Jordi Borja y Fernando Carrión, realizan una serie de reflexiones sobre el manifiesto por un hábitat 3 alternativo: (Borja y Carrión, 2016)

- 1. El mundo se urbaniza, la ciudad se dispersa, la ciudadanía se atomiza*
- 2. Los males de la ciudad no son producto de la fatalidad*
- 3. Los poderes económicos hacen la política. Los políticos se ponen al servicio de la economía*
- 4. La complicidad de los profesionales y del entorno social*
- 5. Hay que asumir los medios para remover los obstáculos que se oponen a los objetivos de hacer ciudad para todos los ciudadanos*
- 6. Nada se ha perdido cuando se asume que todo está perdido (escribió Cortázar).*
- 7. Ciudad y democracia versus Estados y gobiernos: El derecho a la ciudad.*
- 8. La “des democratización” se expresa mediante la regresión de los “derechos sociales” y de las libertades políticas.*

9. *El derecho a la ciudad no es un catálogo de derechos.*

10. *El futuro de las ciudades se confunde con el de la humanidad.*

Con estos 10 puntos ambos autores concluyen que las conferencias internacionales solo hablan retóricamente de las cuestiones del territorio, lamentándose de las cuestiones sociales que esto causa pero que no se critica las causas y mecanismos que crean estas situaciones y más aún su crítica no llega a apuntar a los actores responsables que por acción u omisión hacen de la ciudad un lugar de urbanización extensiva, especulativa donde se está reflejando la disolución de la ciudad y la ciudadanía.

También señalan que una de las principales propuestas de solución que son las llamadas ciudades compactas se convierten en centros privilegiados de *gente bien* donde se visibiliza la desposesión de la mayoría ciudadana y es en las periferias donde se desarrolla la no ciudad o la urbanización sin ciudad, y siendo los pobres los que necesitan más de la ciudad surgiendo la injusticia espacial y que ha dado lugar a proceso de des democratización.

Regresando al tema de las agencias internacionales, no asumen el rol que se les atribuyó cuando se crearon, no representan a los pueblos, sino a los gobiernos y a las multinacionales. Tal es el caso de Hábitat que exalta la competitividad de ciudades y territorios, generan exclusiones e insostenibilidad, no realiza ninguna crítica a la financiarización de la urbanización lo que conlleva a la economía especulativa, depredadora y que, de cierto modo, acentúa las desigualdades (Borja y Carrión, 2016).

Como se crítica en la misma teoría de planeación, el tema de poder es relevante. En este caso menciona que los políticos se ponen al servicio de la economía, porque la economía

urbana es hoy la principal fuente de acumulación de capital y en gran parte esta acumulación está vinculada a la especulación y a la apropiación de las rentas de posición.

Otra de las cuestiones que pone a reflexión es que la reorientación de los procesos urbanos requiere de medios políticos-jurídicos, financiero y de instrumentos técnicos para ello, no se es necesario la complicidad de los profesionales y de la sociedad destacando la ética de los políticos locales, funcionarios, profesionales y expertos cómplices de las políticas públicas y privadas que han generado las dinámicas perversas que se producen en los territorios urbanos (Borja y Carrión, 2016).

Referente al derecho a la ciudad, enfatiza Borja y Carrión (2016), que no son un catálogo de derechos que parece inoperable, sino que debe de cumplir una función delimitadora donde influya en la orientación de las políticas públicas. El derecho a la ciudad se debe de tomar como un derecho para contribuir la redemocratización, es tomar posición en el momento histórico que requiere nuevos y efectivos derechos, pretende ser uno de los instrumentos para reconstruir la democracia desde las ciudades, es importante tomarlo como un horizonte que expresa a una aspiración de sociedad justa, amable y feliz.

En resumen, y haciendo referencia a las nuevas tendencias que la agenda internacional en asentamientos humanos ha venido marcando desde el año 2009, se puede observar que hay una constante sobre la situación de la planeación en las ciudades y que poco se ha hecho para contrarrestar a los problemas urbanos actuales, y que el resultado de modelo teóricos- prácticos aplicados a la gestión de la ciudad lo cuales no han sido suficientes para contrarrestarlos.

Aunque el Manifiesto de Hábitat Alternativo represente una crítica directa a la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos, también retoman la participación y la gobernanza como principales actores de cambio, enfatizando la importancia en las dependencias locales que a las organizaciones internacionales como Hábitat.

Por ello, se suman a la propuesta que los modelos se vuelvan procesos colaborativos y con base en prácticas de la gobernanza, como principal ruta de cambio para una mejor planeación urbana.

3.3. GOBERNANZA

Ante las transformaciones urbanas que caracterizan a las ciudades del siglo XXI también es necesaria la reconfiguración de las relaciones sociales, políticas y económicas que surgen de ello, en este proceso la gobernanza y la participación en la construcción del espacio es necesaria para la búsqueda de la acción política enfocada a las necesidades de la sociedad. Es por ello, que la vinculación de los procesos de toma de decisiones a diferentes escalas son clave para una gobernanza que incorpore la acción social y que produzca cambios transformadores en el desarrollo de las ciudades.

Es específicamente Naciones Unidas quien ha puesto énfasis en implementar prácticas democráticas para unir alianzas y alcanzar objetivos sostenibles en la agenda de las ciudades, una de esas prácticas es la gobernanza que a partir del enfoque integral que la caracteriza implementa mecanismos para el desarrollo sostenible en las ciudades.

El término gobernanza surge como una nueva perspectiva de la política mundial, con una aproximación a los asuntos internacionales para resolverlos desde una mirada colaborativa, sobre todo, mirando hacia los países en desarrollo, diferenciándola de gobierno local y definiéndola como *la suma de muchas formas en que individuos e instituciones, políticas y privadas, manejan sus asuntos en común siendo un proceso continuo a través del cual los intereses en conflicto pueden ser ordenados y realizar acciones de cooperación* (Villamar, 2017; pp. 140).

La gobernanza destaca las debilidades de actuar del gobierno para gobernar las sociedades actuales, existiendo una insuficiencia directiva del gobierno y que surge como necesidad de integrar a los procesos de gobernar diferentes actores, independientes del gobierno, para trazar un rumbo social y decisión de la sociedad (Sánchez, 2015). Por lo tanto, Aguilar (2010, pp. 79) define a la gobernanza como un *proceso directivo de la sociedad donde el gobierno es un actor más, siendo el paso de un centro a un sistema de gobierno y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador*.

Desde una perspectiva más amplia y como forma de adaptarse a la situación actual Pérez (2013) menciona a la gobernanza, como concepto que toma importancia al aceptar que el sector público, en este caso los Estados-Nación comparten su poder con los gobiernos locales, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, empresas y agencias internacionales.

En palabras de Pérez (2013:126)

la atención teórica y política se desplaza del tema de las capacidades gubernativas, es decir, la cuestión de la gobernabilidad hacia formas en que los gobierno pueden

lograr que los diferentes actores políticos, económicos, sociales se entiendan, complementen y tengan contrapesos. Se trata de fomentar una interacción no libre de conflictos ni unidimensional, por medio de la cual dichos actores identifiquen los problemas de su convivencia, definan rumbos y se organicen con el fin de cumplir objetivos generales que aseguran futuro y beneficio a la sociedad.

El concepto de gobernanza y sobre todo su práctica, necesita la incorporación de la acción pública enfocada a las necesidades reales de la sociedad, por ello la participación ciudadana les da sentido a los procesos de toma de decisiones vinculando los sectores sociales y políticos. Siendo la gobernanza el conducto donde se desarrolla la cooperación entre el gobierno y demás agentes.

Por ello, es importante relacionar los procesos de gobernanza y participación ciudadana, y esta relación se puede encontrar poniendo énfasis en la gobernanza porque es la que articula la toma de decisiones políticas y quien le brinda el espacio al ciudadano en la toma de decisiones, la participación ciudadana cobra significado, al relacionarse con la producción del espacio y las transformaciones territoriales unidas a la acción de la política (Delgado, 2010).

Montero (2015) hace referencia a que el concepto de gobernanza ha tenido fuerza en el discurso y la práctica de la planeación, y que como menciona ONU-Hábitat, se refiere a la necesidad de un cambio en el paradigma de la planeación, este parteaguas se caracteriza por dar mayor protagonismo a la sociedad civil. El cambio de paradigma Montero (2015; pág. 8) lo cita como *un movimiento que pretende solucionar los problemas de las jerarquías verticales del gobierno y las fallas del mercado, la gobernanza se basa en conceptos como redes horizontales, colaboración pública- privada y planificación estratégica.*

Debido a que la gobernanza es el elemento que modula la participación ciudadana, y esta es un elemento importante para el cambio de paradigma en la planeación, Alicia Ziccardi (2003) hace una revisión extensa sobre la participación ciudadana, los tipos de participación y quién la debe de promover. La autora menciona que existen diferentes tres tipos de participación, la participación social, la participación comunitaria y la participación ciudadana (Ziccardi, 2003; 28-29).

Ziccardi (2003) se refiere a la participación ciudadana como la acción que los habitantes de las ciudades realizan al intervenir en actividades públicas representando intereses particulares, no individuales. Señala que para que esta participación sea efectiva deben de generarse compromisos y condiciones institucionales, deliberación pública, integración social y respeto por el pluralismo ideológico.

Para fines de esta investigación se retoma el concepto de participación ciudadana de tipo incluyente de la autora y, considerando que se distinguen diferentes tipos los cuales no son excluyentes entre sí y puede haber participación ciudadana de más de un tipo ejerciéndose (Ziccardi, 2003):

- *Participación institucionalizada, es aquella participación que está reglamentada para que la ciudadana participe en los procesos decisorios del gobierno local.*
- *Participación no institucionalizada, es aquella participación informal o formal pero que no está reglamentada.*
- *Participación autónoma, es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende no es controlada por este.*

-
- *Participación clientelística, es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relaciona a través de un intercambio de favores.*
 - *Participación incluyente o equitativa, es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de su pertenencia o la identidad partidaria, religiosa o clase social Ziccardi, 2003; 36).*

Siguiendo con Ziccardi (2003) menciona que desde el ámbito del gobierno local se debe promover la participación ciudadana, considerando que es a través de los asuntos locales que el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades familiarizándose así con el que hacer democrático y la correlación de las instituciones. Por lo tanto, las administraciones locales deben de promover la participación ciudadana a través de mecanismos de consulta a toda la población o a la parte interesada bajo un carácter institucionalizado más no clientelístico.

Bajo la perspectiva de incorporar participación ciudadana como instrumento y política pública Parra (2007) y Canto (2008) reconocen que la participación ciudadana en las agendas gubernamentales, sobre todo en países latinoamericanos, siguen tendencias de los años 80 caracterizada por su inclusión en aspectos de participación política, como consensos sociales con falta de canalización y respuesta efectiva a las demandas sociales.

Parra (2007) y Canto (2008) reconocen que es en países latinoamericanos que surge como reto convertir la participación ciudadana en asunto público, donde se incida en la agenda gubernamental y en el control de la gestión a nivel local, pues se minimiza y se entiende como un solo instrumentos para la mejora en la dirección gubernamental.

Ziccardi (2003) coincidiendo con los autores anteriores reconoce que, en América Latina derivado de la limitada institucionalización de participación ciudadana, y formas de gobierno burocráticas y su subordinación en las formas de representación corporativas ha generado que la participación en los asuntos públicos tenga una eficiencia muy limitada y poco enriquecedora en los procesos de toma de decisiones. Además, reconoce que, aunque en los cuerpos legislativos existen instrumentos como audiencias públicas, referéndum, plebiscito, iniciativa popular, en algunos casos solo son mencionados mas no ejercidos.

Por lo tanto, como menciona Ziccardi (2003) la participación ciudadana es un vínculo importante entre ciudadanos y gobernantes, para mantener la gobernabilidad, y desde una perspectiva territorial en sentido de gobernar la ciudad debe de ser incorporada en proyectos e instrumentos para construir una visión urbana conjunta y con ello una gobernanza urbana.

En resumen, para lograr una gobernanza es importante que existan procesos que promuevan la colaboración en la toma de decisiones entre los distintos actores, por ello específicamente, la gobernanza ha sido parte de las propuestas de los recientes Reportes de ONU- Hábitat, como una llamada definitiva para la resolución de los males urbanos actuales (Paisaje Transversal, 2019) proponiendo que a través de políticas urbanas determinen la ruta a seguir durante los próximos años para los países y regiones de todo el mundo, un ejemplo de ello ha sido plasmado en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, formando parte importante como referentes para las futuras reflexiones y aportes planteados en la Nueva Agenda Urbana (Naciones Unidas y Hábitat III, 2017)

Desde el Reporte de Hábitat (1996) y Un- Habitat (2009). ONU- Hábitat (2016) plantea una visión de gobernanza y de reforma legislativa en los países donde la planeación y la gestión urbana no ha encarado los problemas actuales en las ciudades, esta visión se sigue persiguiendo en la Nueva Agenda Urbana, sin embargo, es un hecho que actualmente en la práctica la reforma política es más compleja que lo esperado por lo que existe un reto.

Como se menciona en las definiciones de gobernanza y haciendo énfasis en gobernabilidad y pensando en el desarrollo de ciudades, municipios y áreas metropolitanas donde existe la participación de todos los actores que intervienen en el territorio, se hace necesario que desde una norma jurídica se incentive la participación ciudadana y que esta tenga influencia en el ordenamiento territorial y en el desarrollo urbano como guía en la toma de decisiones.

3.4. GOBERNANZA EN LA LITERATURA DE PLANEACIÓN

Como lo ha descrito ONU-Hábitat, el contexto urbano es donde se desarrolla completamente la vida de los seres humanos, donde precisamente, se concentran las problemáticas y oportunidades que se deben de resolver, por ello es importante la articulación, con ayuda del sistema político y administrativo, de ciudadanos en foros, organizaciones, movimientos y ofrecer la creación de marcos comunicativos para incorporar la cooperación entre los ciudadanos y sus instituciones de gobierno (Iglesias, 2005)

Harvey (1989) menciona que precisamente las transformaciones urbanas, no pueden entenderse sin entender al proceso urbano, pues el *estudio de la urbanización se separa*

del estudio del cambio social y del desarrollo económico considerando una escena secundaria o un subproducto pasivo de cambios sociales más importantes y fundamentales (Harvey, 1989).

Por ello, Farinós y Vera (2016) mencionan que la planeación del desarrollo territorial (planeación urbana) es uno de los campos predilectos para la aplicación de las nuevas formas de gobernanza, ejemplo de ello son los esfuerzos de organismos internacionales como Naciones Unidas y su programa Hábitat el cual a partir de la reflexión sobre la situación actual que acontece en las urbes trata de ser una guía para que los gobiernos establezcan políticas urbanas que confronten los retos a los que se enfrentan las ciudades en el siglo XXI.

Desde esta perspectiva, y ubicando a la planeación urbana como una política pública la cual necesita ser racional empleando métodos y resultados del conocimiento en la elaboración de ellas para hacer que incidan en la toma de decisiones a fin de sustentar o mejorar la capacidad de dirección de un gobierno (Aguilar y DeLeon, 2010).

Aunque, como se viene desarrollando desde el aspecto teórico, la toma de decisiones y la propensión de las políticas públicas como disciplina hacía el conocimiento técnico, constituye actualmente un problema, se reconoce que no es una acción singular o pasajera sino, que las políticas públicas se orientan a objetivos de interés o beneficio público y la mejor manera de alcanzarlos es a través de:

- La participación ciudadana en conjunto con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política, la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respecto a la legalidad;

-
- La implementación y evaluación de la política por personal. Persiguiendo a que una política pública integre un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas que representen el modo como el gobierno realiza las funciones públicas y atiende los problemas públicos (Aguilar y DeLeon, 2010).

Retomando los capítulos anteriores, la cuestión de la gobernanza ha estado cobrando relevancia por sus aportes en la toma de decisiones, por ejemplo, Farinós (2008) menciona que la gobernanza, desde una perspectiva urbana, puede ser entendida como un instrumento que ayude a una efectiva gestión y gobierno de las políticas de desarrollo territorial. Además, de un nuevo entendimiento de la acción pública y a sus estructuras organizativas, a la forma en que los territorios son administrados y sus políticas aplicadas, refiriéndose a una nueva forma de definir la acción de gobierno implicando un nuevo modelo operativo para los actores y niveles de gobierno aplicados y para los procesos de decisión a la hora de hacer política y, la participación de la población en estos asuntos y en las decisiones con impacto sobre el territorio, pasa a ser uno de los requisitos de una nueva gobernanza. Este autor, al igual que lo que se ha venido mencionando, también afirma que resulta necesaria una planeación participada y consensuada.

Así como en la parte teórica de este trabajo se ubicaron ejercicios basados en el enfoque Comunicativo a través de procesos colaborativos, en los cuales se menciona que una cuestión importante es la gobernanza en los procesos de toma de decisiones, en este caso desde el ámbito práctico se identifican una metodología desarrollada por una consultoría en planeación llamada Paisaje Transversal y una serie de instrumentos llamados Procesos de Participación Ciudadana: Escuchar, Explicar e Implicar; para la implementación de una nueva

gobernanza desde el ámbito local desarrollados por el Dr. Joseph María Pascual, con el objetivo de poner como referencia la participación ciudadana y la gobernanza como factores de cambio para el enfoque de planeación desde la práctica.

3.4.1. PAISAJE TRANSVERSAL

Paisaje Transversal es una consultoría de planificación urbana integral la cual impulsa, coordina, diseña y asesora procesos innovadores de transformación y análisis urbano desde la participación, la ecología y la creatividad, siempre adaptados a la realidad local.

Este equipo de trabajo ha desarrollado en un periodo de diez años más de 100 proyectos enfocados a la planificación urbana y territorial, a la regeneración de barrios y el diseño de espacios públicos. Las principales características de los proyectos es el desarrollo de ellos a través de una visión técnica y la participación ciudadana.

Uno de los principales aportes de Paisaje Transversal a la planeación urbana y territorial es el desarrollo de tres metodologías propias para el desarrollo de los proyectos en las ciudades y territorios logrando resultados integrales, participativos y sostenibles.

A continuación, se desarrolla la metodología que han realizado con el objetivo de lograr una planeación urbana y territorial apegada a las realidades sociales y de los agentes privados que habitan y se desarrollan en el territorio.

Paisaje Transversal ha desarrollado tres diferentes metodologías basadas en “escuchar a la ciudad” y el diseño colaborativo desde el barrio hasta el territorio, estas son las siguientes,

mostradas en el cuadro 1:

Cuadro 1. Metodologías desarrolladas por Paisaje Transversal

Metodologías	UNO	DOS	TRES
Temática	La plaza y el espacio público	El barrio y la ciudad	El territorio
Metodología	Espacios y equipamientos públicos	Regeneración Urbana	De lo urbano a lo territorial
Metodología	Triple dimensión del espacio público	Difusión Colaboración Proyecto Urbano	Participación territorial
Herramientas	Cuestionarios Cartografía Mapeos entrevistas	Indicadores Participativos (InPar)	Gobernanza Divulgación (Difusión) Participación (Proyecto participativo) Comunicación (ciudadanía) Documentación

Fuente: Escuchar y Transformar la Ciudad. Urbanismo Colaborativo y Participación Ciudadana (2019)

La metodología número tres llamadas “Territorio” la cual tiene como temática de lo urbano a lo territorial, parte de retos actuales como:

- Recursos y cambio climático
- Competitividad contra sostenibilidad
- Paisaje, desarrollo local y sentido de local
- Territorio red y territorio zona
- Cooperación con otros territorios

Bajo las cuestiones *¿Es posible gestionar el territorio desde una perspectiva más abierta y democrática? ¿Son la ordenación territorial y sus decisiones de gran escala compatibles con la participación de la sociedad civil en la construcción de un modelo territorial compartido?* (Paisaje Transversal, 2019: 107).

Paisaje Transversal (2019) parte de la posibilidad de la participación a escala territorial exige un planteamiento renovado en relación con la gobernanza del territorio y a la forma en que las diferentes perspectivas, procedentes de un espectro mucho más amplio de agentes a múltiples escalas, son capaces de construir un proyecto común para el territorio, un punto importante es atender el poder respecto a las competencias de cada uno de los agentes que intervienen en la toma de decisiones.

El objetivo de incorporar la participación es que incida en el diseño de canales y espacios para ella, los cuales deben de adaptarse a un amplio espectro de agentes, tanto a aquellos con mayor conocimiento técnico como a la población en general, por ello, se combina el orden cuantitativo como el cualitativo de la participación, lo físico y lo digital, el conocimiento experto y lo cotidiano (Paisaje Transversal, 2019)

Claves metodológicas

1. Un territorio, varias escalas. La metodología articula la participación desde la base, partiendo de acciones a escala municipal y de proximidad, para acercarse posteriormente a la escala subregional, y regional, a través de otros mecanismos.

2. Una nueva gobernanza territorial. La participación territorial tiene el reto de alcanzar a población de toda índole, planteando acciones que articulen la intervención de diversas esferas de agentes. La participación a escala territorial ha de ser atendida más allá de los procesos y de los planes, y pasa necesariamente por un entendimiento de las estructuras de gobernanza presentes en el territorio, que son las que, fuera de estos momentos puntuales, articulan los procesos de toma de decisiones. Ante esta realidad, resulta necesario un nuevo enfoque de la gobernanza territorial que permita coordinar y articular estos procesos de decisión y el impacto de estos sobre el territorio a través de mecanismos multinivel, tanto en su dimensión local – regional, como desde la perspectiva horizontal y transdisciplinar.

La participación territorial, debe de contemplar la necesidad de generar estructuras de gobernanza claras y operativas que permitan realizar las necesarias labores de concertación multinivel y alcanzar acuerdos. Por ello, se plantean estructuras de seguimiento interno del

proceso, la metodología divide en dos estructuras: en primer lugar, un espacio de carácter interno en el que se integran una pequeña muestra de profesionales que validen el proceso, que guíe y apoye al equipo y que permita revisar la calidad de los contenidos que se generen. En segundo lugar, creación de grupos de contraste que permitan, en un espacio controlado y formado por los agentes más activos de posicionamientos diversos, la revisión y verificación del proceso de los resultados antes de su lanzamiento abierto.

3. Pedagogía y demostración. Procesos de planificación a través del componente pedagógico y divulgativo, para conocer el impacto que la ordenación territorial tiene sobre nuestra realidad cotidiana y las cuestiones sobre las que esta incide, requieren de otros instrumentos en las fases posteriores. (Paisaje Transversa, 2019: 109-113)

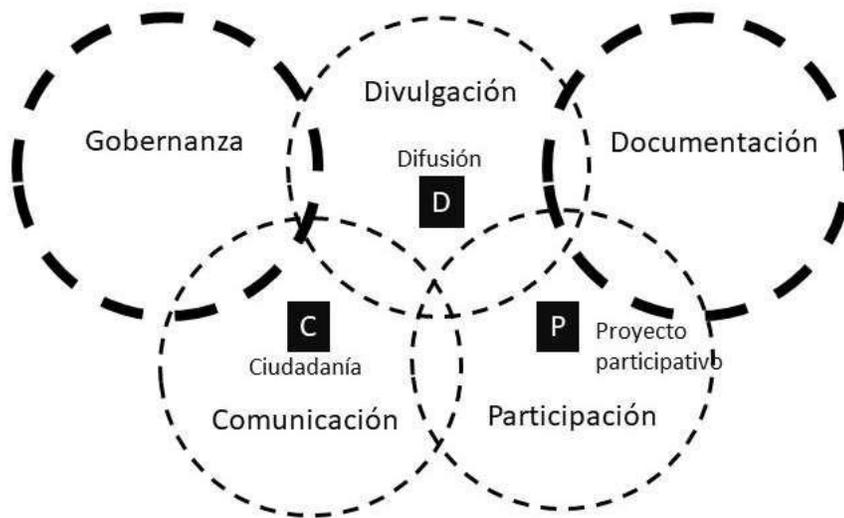
Metodología y herramientas

El planteamiento metodológico, trata de afrontar las complejidades anteriores, tiene que ser materializado en herramientas complejas, organizadas en una secuencia de fases que permitan la complementación a través de los diferentes frentes y recoger información desde diversos focos.

Se parte de una organización se cinco bloques de trabajo: comunicación, divulgación, participación, gobernanza y documentación. La metodología de participación territorial asume la complejidad del propio territorio como elemento sustancial de la definición metodológica, diferenciando las herramientas participativas propiamente dichas de los instrumentos de gobernanza. las labores de difusión se distinguen de las acciones de comunicación, que permiten dar a conocer el proceso y sus resultados. Las acciones de carácter divulgativo, se

plantea con el objetivo de fomentar un mayor conocimiento por parte de la población participante, tanto del propio modelo territorial como sobre la naturaleza de la ordenación del territorio y las oportunidades que ofrece como instrumento de definición de un proyecto en común (Paisaje Transversa, 2019: 113).

Ilustración 2 Metodología de Participación Territorial



Fuente: Paisaje Transversal, 2019

Una de las bases principales de Paisaje Transversal (2019) también se encuentra en lo que la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos ha venido impulsando, por ello en la metodología uno de los elementos principales a destacar es la participación territorial como un impulso para llegar a los acuerdos como base en la gobernanza y en la revisión documental de los fenómenos. Otro ejemplo que liga gobernanza, planeación a una escala más amplia y participación ciudadana con procesos colaborativos es Pascual (2016) bajo el objetivo de gobernar las ciudades.

3.4.2. INSTRUMENTOS PARA UNA GOBERNANZA: PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Derivado de las cuestiones de gobernanza como un modo para gobernar las ciudades, Pascual (2016) desde una perspectiva más amplia desarrolla una metodología para que a partir de la gobernanza democrática, los ayuntamientos desarrollen instrumentos para este nuevo modo de gobernar.

Al igual que otros autores y organizaciones internacionales Pascual (2016) aborda las situaciones de las ciudades partiendo de los desafíos actuales, realiza propuestas de cómo abordarlos y una de ellas la gobernanza democrática o la nueva gobernanza pública aplicadas al gobierno de las ciudades con instrumentos que permitan desarrollar este modo de gobernar emergente.

Pascual (2016) señala a la nueva gobernanza o la gobernanza democrática de las ciudades como un nuevo paradigma de gobierno, como un cambio en la relación entre el gobierno, la sociedad civil y la ciudadanía que permite hacer frente a los complejos desafíos de la nueva cuestión urbana.

La nueva gobernanza no consiste solo en gestionar algunas redes de actores como una dimensión más, la interinstitucional, de la acción de gobernar; sino que la gestión en red de los recursos públicos, privados y de la ciudadanía, para conseguir la realización de objetivos compartidos de ciudad, constituye su núcleo fundamental. Es decir, la nueva gobernanza transforma las bases del modelo de gobernar: las políticas públicas y su gestión, la participación, el papel de la política y de la administración. (Pascual, 2016; 311- 312).

Las características e instrumentos de la nueva gobernanza tienen su base en la gestión e inversión de los recursos municipales en función de una acción colectiva, en la que se comprometen a la cooperación los distintos actores implicados, esta nueva gobernanza se fundamenta en estrategias y políticas basadas en la colaboración y en la gestión pública de actores (Pascual, 2016).

Características de los instrumentos de gobernanza democrática

Las cualidades de estos instrumentos serán diferentes a los utilizados en otros modos de gobernanza y son más flexibles y adaptados a cada ciudad y ayuntamiento, es necesario adaptar los instrumentos a la situación de la ciudad y del ayuntamiento, porque intentar aplicar una misma metodología e instrumentos a diferentes situaciones es un sentido que lleva al fracaso (Pascual, 2016).

Los principales instrumentos desarrollados, avalados por experiencias pensadas con éxito en el desarrollo de la nueva gobernanza, son los siguientes (Pascual, 2016; 320; 331):

1. Estrategias de ciudad: procesos breves estratégicos: procesos breves estratégicos.
2. Políticas públicas de ciudad.
3. Hacia la nueva gobernanza democrática: la Administración relacional.
4. Gestión de redes Inter organizativa y clústeres.
5. Los procesos de participación ciudadana: escuchar, explicar e implicar
6. Ciudadanía activa

Los procesos de participación ciudadana: escuchar, explicar e implicar

Pascual (2016) parte de las ventajas del enfoque colaborativo con el fin de identificar necesidades de la sociedad como base para el acuerdo y compromiso de la ciudadanía y con ello los procesos de participación desarrollados en la perspectiva de una nueva gobernanza logren una innovación general logrando una colaboración de la ciudadanía organizada.

Para el autor existen más maneras de entender los procesos de participación ciudadana que el asesoramiento a los gobiernos locales para la formulación de políticas públicas, la participación efectiva solo en los presupuestos participativos o el referéndum y consultas ciudadanas que resultan en malas prácticas de responsabilidad pública por parte del gobierno porque en algunas ocasiones los proyectos sometidos a consulta son de una gran complejidad técnica que supera el nivel de comprensión de la mayoría de la ciudadanía. Esta, expresa bien sus necesidades o intereses para que puedan ser recogidas en proyectos o políticas, pero difícilmente la mayoría puede opinar sobre la bondad o maldad de unos proyectos, y en cualquier caso no es su contenido (Pascual, 2016).

La participación ciudadana es parte importante para la construcción de ciudad, progreso social, económico, cultural y sostenible, por ello surge la necesidad de desarrollar procesos participativos de nueva gobernanza que hagan crecer los procesos de participación y colaboración ciudadana, derivado de ello el autor menciona que necesaria una metodología de conducción de los procesos participativos la cual tenga las siguientes tres etapas (Pascual, 2016; 330)

1. Escuchar

Se trata de identificar a todos los actores y sectores de la ciudadanía implicados en el desarrollo de la política o proyecto, y a los beneficiarios y posibles perjudicados, utilizando todos los medios posibles: entrevistas, reuniones amplias o seleccionadas, focus groups, etcétera. Dado que no todos los actores participan del mismo modo. La finalidad es identificar las demandas o los intereses legítimos de todos los sectores de la ciudadanía y, a partir de ellos, construir un proyecto o una política que intente vertebrar al conjunto de estos. No solo habrá un proyecto técnico o una política que asuma la gran mayoría de los intereses de los sectores ciudadanas, que no que habrá una pluralidad.

Uno será más sostenible, otro tendrá un menos coste, otro priorizará más una dimensión como la movilidad, otro la vivienda, etc. Se trata de una decisión sobre valores que deberán tomar los representantes electos de la ciudadanía. En esta etapa se trata de incorporar el máximo conocimiento de la ciudadanía en la elaboración del proyecto futuro desarrollo.

2. Explicar

Una vez elaborada la política o el proyecto según la totalidad o la gran mayoría de los intereses ciudadanos, se trata de explicarlo con claridad, transparencia y rendición de cuentas. En esta fase explicativa es importante visualizar a todos los actores que son favorables al desarrollo del proyecto o política.

3. Implicar

Se trata de explicar el mayor impacto de las políticas y los proyectos si estos cuentan con la implicación y la colaboración ciudadana en el desarrollo de estos, sumando acciones desarrolladas por la propia ciudadanía en la dirección de los objetivos de los proyectos y

políticas. Explicar y, sobre todo, crear los canales para que esta acción colectiva pueda producirse y dotarse de un carácter sinérgico.

Ambas metodologías, nos demuestran que una parte importante de los nuevos procesos en planeación y gestión de las ciudades y territorios es la gobernanza como base para la toma de decisiones. Ambas apuestan por la participación de los diferentes agentes que participan en la toma de decisiones, ponen en relieve la participación, pero no solo ciudadana, sino, como proceso colaborativo a partir de metodologías bien definidas, donde el conocimiento técnico se vuelva también de la población y no solo de los tomadores de decisiones.

REFLEXIONES FINALES

Los problemas en las ciudades persistentes en un periodo de 20 años y el predominio de los asentamientos humanos en ciudades han desencadenado una serie de soluciones encaminadas a una reforma en la planeación urbana desde la propia teoría de planeación para que ella tenga impacto en las prácticas planificadoras sobre todo haciendo que los marcos teóricos, jurídico-normativos y prácticos lleven a una planeación urbana eficiente.

Lo anterior lo enfatiza las propuestas emitidas a través de los diferentes Reportes que Onu-Hábitat ha realizado al respecto, resaltando que una de sus principales propuestas es un cambio en el tipo de gobierno jerárquico e inflexible a uno más abierto, donde todos los agentes involucrados en la toma de decisiones tengan cabida, apuntando a una gobernanza como principal base para la planeación urbana exitosa y donde uno de los principales canales para llegar a ello son los procesos colaborativos.

Un ejemplo de lo anterior lo menciona El Reporte de Ciudades del Mundo 2016 (ONU, 2016) considera que a partir del enfoque de la gobernanza urbana se proporcionaría un desarrollo urbano sostenible considerándola como mecanismo de innovación para lograr *una ciudad que planea* reinventando la planificación urbana, argumentando que en muchas ciudades en el mundo aún tienen características de un modelo de planeación racional, lo cual hace que sus problemas se agudicen debido a que una buena planeación es fundamental para lograr un desarrollo urbano sostenible, una de las cuestiones que se observó es la incongruencia entre los planes y sus diferentes escalas territoriales lo cual se refleja en malos resultados de planeación.

Ante lo anterior se presentaron las dos propuestas metodológicas sobre planeación y planeación urbana las cuales, con base en experiencias prácticas persiguen el objetivo de una gobernanza y participación ciudadana en las ciudades y que derivadas de la necesidad de lograr una planeación más estratégica e integrada apuestan por estrategias colaborativas en la toma de decisiones donde la participación ciudadana es importante.

Sin embargo, en el caso de estudio a presentar en esta investigación, se puede observar que los rasgos de una planeación comprehensiva en México y más específicamente en el estado de México y dos de sus municipios Toluca y Metepec, persisten, aunque se estén implementado cuestiones de participación ciudadana en los instrumentos de planeación, con características a modo de jurídicas más no colaborativas.

CAPÍTULO 4. JUSTIFICACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO

INTRODUCCIÓN

Atendiendo las dos vertientes de esta investigación, en primer lugar, los planteamientos teóricos en los cuales surge la planeación bajo un modelo racional comprensivo y a partir de su evolución sobresale una de sus principales características, que es la rigidez del modelo. Esta característica impulsó a una serie de críticas y surgimiento de enfoques alternativos como lo es la planeación comunicativa, alternativa que se distingue por procesos más abiertos donde la participación pública es parte de sus instrumentos con el objetivo de lograr procesos más flexibles apegados a la realidad social.

En segundo lugar, desde la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos donde se plantea reinventar el enfoque en la planeación de ciudades, y que específicamente, hace una vinculación entre la planeación, la gobernanza y la participación ciudadana, factores presentes en la planeación comunicativa con el objetivo de transitar a una planeación menos técnica y enfocada en las realidades sociales.

Por ello, con el objetivo de observar la situación del enfoque de planeación en México y sus instrumentos como lo son los planes de desarrollo y planes de desarrollo urbano; en este capítulo tomamos como objeto de estudio el estado de México y dos de sus municipios, Toluca y Metepec, en los cuales se ha observado que aún se sigue planificando el desarrollo y desarrollo urbano con instrumentos característicos del modelo racional comprensivo y, que aunque se ha venido desarrollando una gran campaña a lo largo de 20 años de ONU-Hábitat para lograr un cambio de paradigma en la ciencia de las ciudades, y que actualmente tenemos como ejemplo a los Objetivos de Desarrollo Sustentable y la Agenda 2030, es preciso mencionar, que en la realidad no se aplican a los contextos actuales y dinámicos de las ciudades, olvidando las cuestiones vinculantes de gobernanza y participación ciudadana.

El presente capítulo se estructura en cuatro apartados; el primer apartado *Justificación del caso de estudio: estado de México y dos de sus municipios, Toluca y Metepec* tiene el objetivo de abordar la problemática de la investigación basada en tres aspectos: a) las características urbanas que los posicionan como uno de los estados más dinámicos del país, así como los municipios de Toluca y Metepec. b) la actualización en los planes de desarrollo municipal de Toluca y Metepec en el periodo 1985- 2015 y; c) los registros pertenecientes a los

mecanismos de participación ciudadana en el periodo 2013- 2018.

El segundo apartado *Instrumentos jurídicos para la elaboración de planes de desarrollo urbano*, describe las bases jurídicas y metodológicas para la elaboración de los planes de desarrollo urbano con el objetivo de ubicar en el contexto de la elaboración y/o modificación de planes de desarrollo urbano a la participación ciudadana a través de la imagen de consulta pública y el alcance de los planes; el tercer apartado *Bases jurídicas y normativas sobre la participación ciudadana en la elaboración y modificación de los planes de desarrollo urbano*, describe las bases jurídicas que fundamentan la participación ciudadana en la elaboración y/o modificación de los planes municipales de desarrollo con base fundamental en la imagen jurídica de consultas ciudadanas, con el propósito de dejar por sentado los procesos administrativos que la Ley considera y evidenciar el modelo de planeación racional comprehensiva.

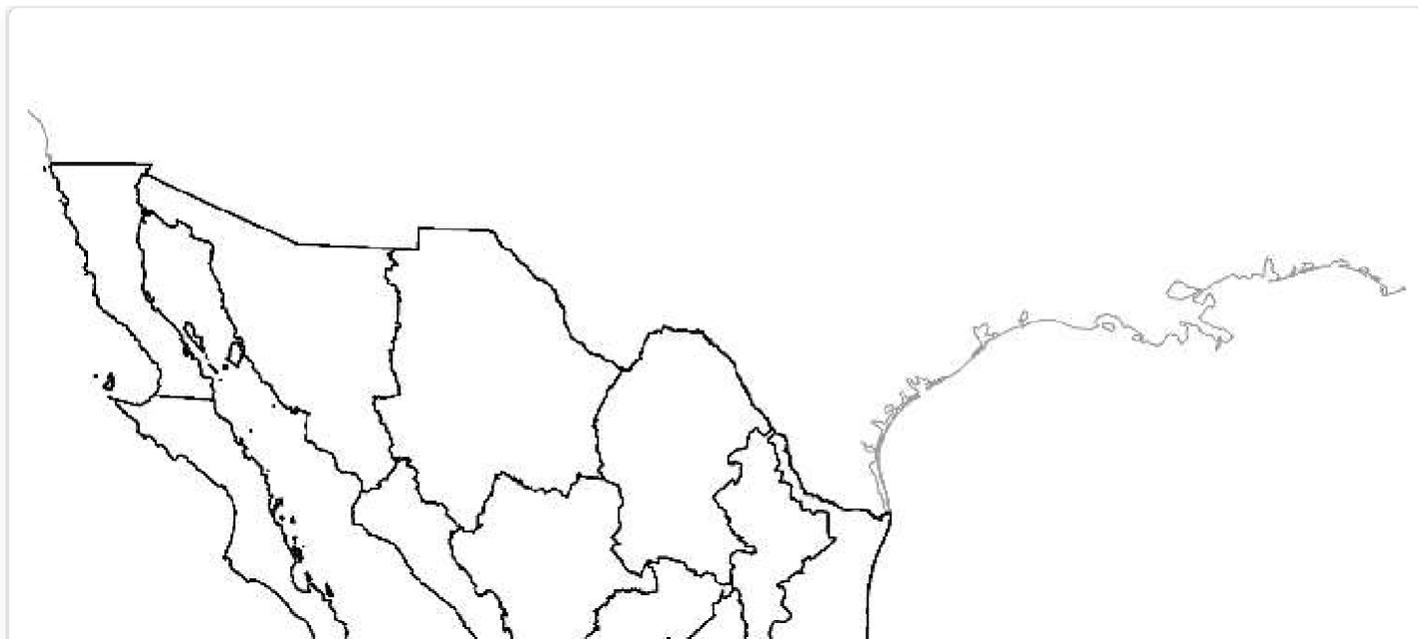
Finalmente, el cuarto apartado, corresponde a la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos en el estado de México y cuáles han sido sus recomendaciones en el estado de México y los municipios de Toluca y Metepec, porque, las últimas actualizaciones de los planes se han planteado con la justificación de esta Agenda.

4.1. JUSTIFICACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO: *ESTADO DE MÉXICO Y DOS DE SUS MUNICIPIOS, TOLUCA Y METEPEC*

El Estado de México es uno de los estados más dinámicos de México, se caracteriza por su concentración de población y equipamiento urbano. Lo que a su vez se traduce en desafíos a enfrentar en su desarrollo urbano, social económico y ambiental. En lo referente a su

concentración de población de 32 estados, como se puede observar en la ilustración 1 Mapa de la ubicación geográfica del Estado de México y acorde a la gráfica de población señalada en la siguiente página , es la entidad federativa con más habitantes de México con un total de 16, 187, 608 habitantes mientras que a nivel nacional la población es de 119, 530, 753 habitantes, por lo tanto, el Estado de México alberga el 13.5 % del total de la población nacional. Los siguientes estados con mayor población son la Ciudad de México con 8, 918, 635 habitantes lo que corresponde al 7.4 % del total nacional y el estado de Veracruz con 8, 112,505 habitantes correspondiente al 6.7% de la población nacional (INEGI, 2015) como se observa en el siguiente gráfico es el que tiene casi el doble de porcentaje de población que los estados que le siguen.

Ilustración 3 Mapa de ubicación geográfica del estado de México

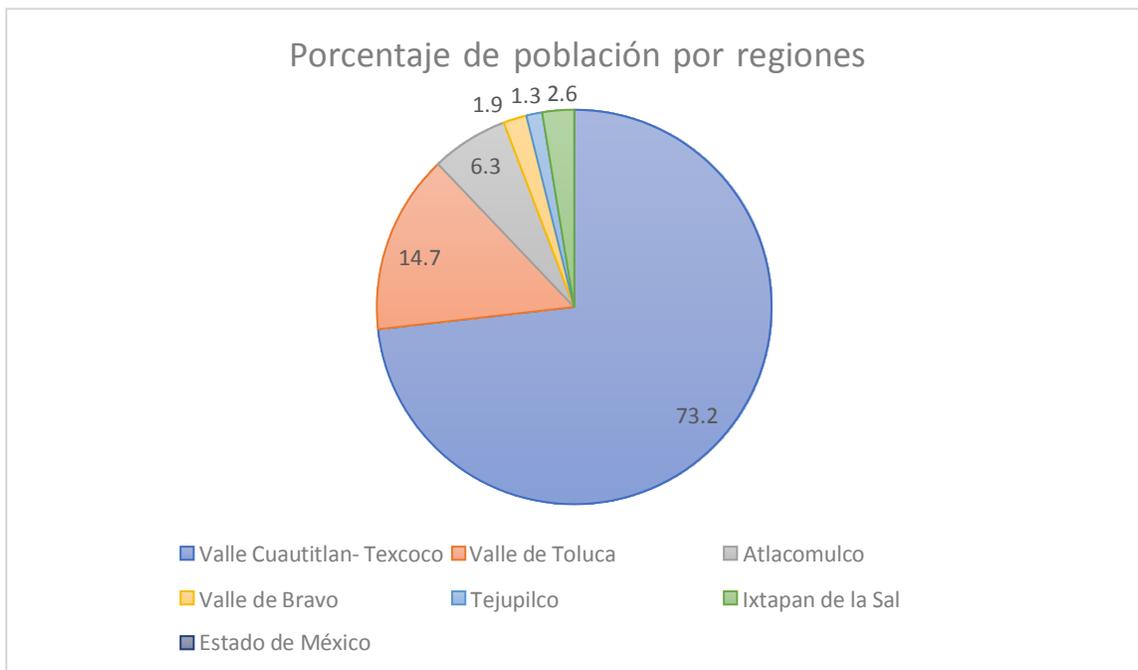


Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal INEGI, 2015

El Estado de México cuenta con 125 municipios, los cuales se conforman en zonas metropolitanas y regiones. La conformación de zonas metropolitanas, especialmente al Estado de México le brinda un dinamismo mayor pues en su territorio se ubican tres, una de ellas es la formada por la conurbación con la Ciudad de México, la Zona Metropolitana del Valle de México que la conforma por 59 municipios del Estado de México, 16 alcaldías de la Ciudad de México y el municipio de Tizayuca, Hidalgo, en términos poblacionales representó el 73.2% de la población total del estado. La segunda zona metropolitana es la Zona Metropolitana de Toluca la cual se conforma por 16 municipios y representa el 13.6% de la población total del Estado; y la tercera, la Zona Metropolitana de Tianguistenco, formada por

6 municipios representando el 1.1% de la población del estado (SEDATU, CONAPO, INEGI, 2018).

El plan estatal de desarrollo urbano del Estado de México 2017 – 2021 (GEM, 2019) menciona seis regiones más importantes del Estado de México en cuanto a su población, destacando la región Valle Cuautitlán -Texcoco con el 73.2% de la población total del Estado de México seguida por la Regional Valle de Toluca que corresponde 14% de la población total que además, como menciona el Sistema Urbano Nacional (2018) se conforma por municipios de tipo urbano medio como Metepec y Zinacantepec los cuales demuestran dependencia con el municipio de Toluca catalogado como de tipo urbano grande. Mientras que las regiones de Atlacomulco, Valle de Bravo, Tejupilco e Ixtapan de la Sal tienen menos del 10% de la población total del Estado de México.



Fuente: Elaboración propia con base al PEDUEM (GEM, 2019)

Otro aspecto relacionado con el dinamismo de la población en el Estado de México es la población rural urbana, para el año 2010 en el Estado de México la población que se encontraba en zonas urbanas fue del 87% mientras que el resto en zonas rurales (PEDUE, 2019).

Los indicadores relevantes que destaca la Secretaria de Desarrollo Económico del Estado de México son los siguientes:

- Es la segunda economía más importante del país con el 8.9% del Producto Interno Bruto Nacional
- 14 de cada 100 mexicanos trabajan en el Estado de México
- Se registró en el primer trimestre del año 2018 un crecimiento económico de 2.6%, comparado con el nivel nacional fue un 0.6 por ciento mayor
- Se sitúa en el segundo lugar en la industria manufacturera a nivel nacional aportando el 10.1 del PIB de este sector (GEM, 2019).

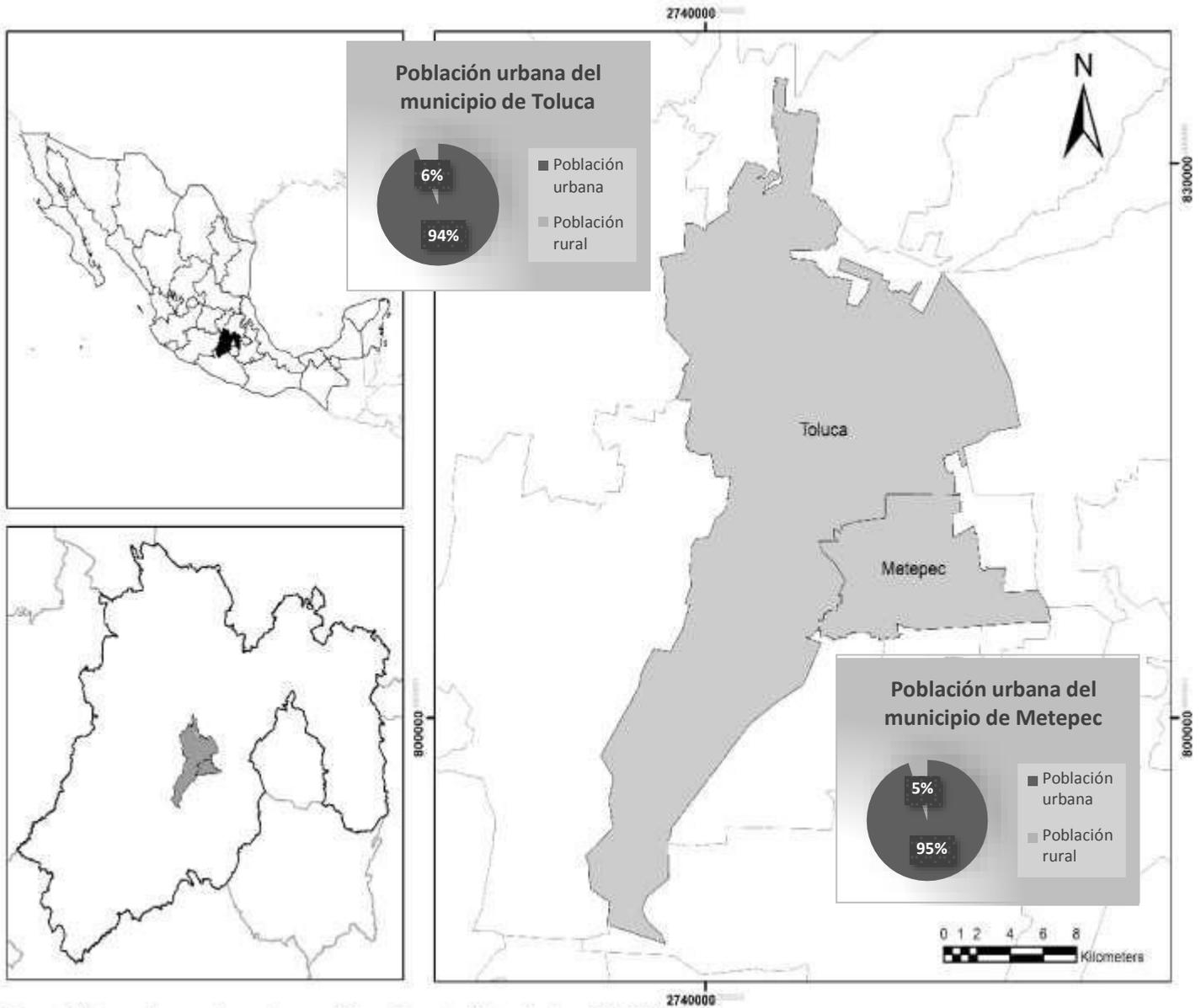
MUNICIPIO DE TOLUCA Y METEPEC

Como se menciona en la información correspondiente del Estado de México, el municipio de Toluca sobresale por ser el núcleo metropolitano de la Zona Metropolitana de Toluca y, además, de la Región Valle de Toluca esto se debe a que el municipio es la capital del Estado de México, por lo tanto, es receptor de la población y de los servicios administrativos y comerciales.

Se retomaron estos dos municipios debido a que, precisamente, durante el periodo de investigación se realizaron tres foros de consulta sobre el plan de desarrollo municipal de Metepec, el plan de desarrollo municipal de Toluca y el plan de desarrollo urbano municipal de Toluca. Los cuales se vieron como una oportunidad para realizar el caso de estudio sobre participación ciudadana en los instrumentos de planeación.

La población del municipio de Toluca para el año 2015 (INEGI, 2015) era de 873, 536 habitantes, caracterizándose por ser predominantemente urbano con el 94% de su población habitando en ciudades (INEGI, 2015).

Ilustración 4 Mapa ubicación geográfica del municipio de Toluca y Metepec



Fuente: Elaboración propia con base en Marco Geoestadístico Nacional 2018. INEGI

El municipio de Metepec es parte de la Región del Valle de Toluca y de la Zona Metropolitana

del Valle de Toluca, además, limita con el municipio de Toluca formando una conurbación. La población total para el año 2015 fue de 227, 827 habitantes con un 95% de población urbana y un 5% de población rural y, en total, en el año 2015 que representaba el 1.4% del total del Estado de México.

Además, de las dinámicas urbanas que caracterizan estos municipios, es importante mencionar el estatus de sus instrumentos de planeación. Por ejemplo, en una investigación previa en la cual se realizó un análisis y revisión del contenido de los planes de desarrollo urbano de cinco municipios del Estado de México; Toluca, Metepec, Zinacantepec, San Mateo Atenco y Lerma durante el periodo 1985-2015 con el fin de analizar si sus contenidos y estructuras metodológicas llevaban a la conducción del desarrollo metropolitano desde lo local (Márquez, 2016). De las principales conclusiones que se llegó en esta investigación fue que al revisar y contrastar los contenidos de los planes de desarrollo urbano publicados fue la poca actualización de los planes de desarrollo urbano de estos municipios y que la participación ciudadana no se retoma en el proceso de elaboración y evaluación de los planes de desarrollo urbano.

Retomando los municipios de estudio, en el caso de los planes municipales de desarrollo urbano de Toluca, en la investigación de Márquez (2016) donde se revisaron los siguientes planes a) plan de centro de población estratégico 1985, b) plan de centro de población estratégico 1993, c) plan de centro de población estratégico 1996, d) plan municipal de desarrollo urbano 2003, e) plan municipal de desarrollo urbano 2005, f) plan municipal de desarrollo urbano 2014; mediante una lista de verificación elegida de la estructura metodológica que normativamente es el contenido de los Planes y, con el fin de observar la

actualización de los instrumentos de desarrollo urbano en las variables de fecha de aprobación, problemática, perspectiva, pronóstico y prospectiva; estrategia general y estrategia general de desarrollo urbano; y, políticas, políticas de ordenamiento territorial.

En este sentido, se concluyó que específicamente el municipio de Toluca fue el que tiene más planes aprobados y publicados que los demás municipios; del total de seis planes aprobados y publicados cuatro están actualizados, pero estas actualizaciones tienen una temporalidad entre ellas de 11 años, partiendo del primer plan de centro de población estratégico de 1985, se actualizó el del año 1996, siguiendo el plan municipal de desarrollo urbano del año 2003 y por último, el plan municipal de desarrollo urbano del año 2014. Y si vamos más a fondo en la actualización se llega a la conclusión que principalmente su actualización es en cifras estadísticas y en las densidades en usos de suelo.

En el caso del municipio de Metepec, se revisaron los siguientes planes; a) plan de centro de población estratégico 1987, b) plan de centro de población estratégico 1991, c) plan de centro de población estratégico 1993, d) plan municipal de desarrollo urbano 2003, e) plan municipal de desarrollo urbano 2008 y f) plan municipal de desarrollo urbano 2011(fe de erratas). De esta revisión y análisis se concluyó de los siete planes aprobados y publicados solo dos se actualizaron, los cuales fueron el plan de centro de población estratégico de 1987 y el plan municipal de desarrollo urbano 2008, en un periodo de 21 años, el resto de los planes solo se actualizaron en usos de suelo y densidades, así como en cifras estadísticas (Márquez, 2016).

La tendencia de estos dos municipios fue que solo se actualizaron en cifras estadísticas y en las densidades de usos de suelo y estas, usualmente incrementándolas, sin realizar un

cambio en la redacción de las variables tomadas para analizar la actualización de los planes, olvidando la relación entre lo estadístico y las cuestiones sociales y sus posibles respuestas a los problemas urbanos.

Además, otro de los puntos que se revisaron en la investigación previa (Márquez, 2016) fueron los referidos a la participación ciudadana haciendo una revisión de los mecanismos de participación ciudadana en los cinco municipios mencionados anteriormente, del Estado de México; Toluca, Metepec, Zinacantepec, San Mateo Atenco y Lerma durante el periodo 2013 -2015, se encontró que los procesos de participación ciudadana registrados durante ese periodo no se ha puesto en marcha algún ejercicio donde realmente la población participe en la formulación del plan para el entendimiento, desde el nivel local, de las dinámicas territoriales a planificar.

Para actualizar los datos anteriores, el periodo de análisis se extendió al año 2018, por lo tanto, y para enfatizar solo en los municipios de Toluca y Metepec se presentan los procesos registrados en el Portal de Información Pública del Oficio Mexiquense (IPOMEX) sobre los Mecanismos de Consulta Ciudadana en el periodo de 2013- 2018 de los cinco municipios mencionados.

<p style="text-align: center;">Tabla 2. Mecanismos de participación ciudadana municipio de Toluca</p>

2013 - 2018		
Municipio	Año	Tema de los procesos de participación ciudadana
Toluca	2013	Renovación de autoridades auxiliares
	2016	Elección de Concejos de Participación Ciudadana COCICOVIS
	2016	COCICOVIS Elección de Concejos de Participación Ciudadana
	2017	COCICOVIS
	2017	
	2018	
Total de procesos		6
Fuente: Elaboración propia con base en IPOMEX (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018)		

Tabla 3. Mecanismos de participación ciudadana municipio de Metepec 2013 - 2018		
Municipio	Año	Tema de los procesos de participación ciudadana
Metepec	2013	Dos COCICOVIS
	2014	Tres procesos de elección de autoridades auxiliares
	2014	COCICOVIS Tres concejos para elección de autoridades auxiliares (DIF)
	2015	Consejos Ciudadanos de Control y Vigilancia de los Programas Alimentarios del DIF
	2016	Elección de Autoridades Auxiliares
	2016	Elección de Concejo de Participación Ciudadana
	2016	COCICOVIS
	2016	COCICOVIS
	2017	COCICOVIS
	2018	
Total de procesos		15
Fuente: Elaboración propia con base en IPOMEX (2013a, 2014a, 2015a, 2016a, 2017a, 2018a)		

Considerando los registros encontrados en el IPOMEX durante el periodo 2013- 2018 de los dos municipios de Toluca y Metepec, se encontró un total de 21 mecanismos en un lapso de

5 años, puestos en marcha para la participación ciudadana con las siguientes características:

1. El número de procesos que se registran durante el periodo y por municipio son desiguales, por ejemplo, el municipio Toluca se realizaron un total de 6 mecanismos de consulta ciudadana entre el 2013 y el 2018, mientras que el municipio de Metepec registró un total de 15 mecanismos de consulta ciudadana.

2. Los mecanismos que más se realizaron en ambos municipios son procesos de elección de autoridades auxiliares y Comités Ciudadanos de control y Vigilancia Municipales (COCICOVIS), estos últimos son usados como mecanismo social, conformados por la Contraloría interna municipal e integrado por vecinos elegidos por la comunidad con el fin de orientar la vigilancia correcta en la aplicación de los recursos públicos, federales y/o municipales, asignados a obras y programas sociales.

3. Se registraron solo procesos COCICOVIS mientras que, resaltando la participación en los instrumentos de planeación, en este caso los planes de desarrollo y desarrollo urbano en los municipios de Toluca y Metepec no hubo alguno registrado sobre estos instrumentos.

El ejercicio anterior es un claro ejemplo de cómo los procesos participativos aún no son relevantes en la gestión de las ciudades, Hernández (2007) confirma que la participación ciudadana es un elemento esencial en los procesos de desarrollo urbano a largo plazo, sobre todo incorporarla en la toma de decisiones para hacer una relación entre estado- planeación urbana- ciudadano, debido a que es la ciudadanía la que está consciente de las problemáticas territoriales de su entorno y pueden ayudar a darle dirección a la solución de los problemas que estén verdaderamente sustentados en las realidades locales y congruentes con la

sociedad que habita determinados territorios, teniendo además satisfacciones de sus necesidades y en general conformación de un desarrollo urbano sostenible.

En la actualidad, la participación ciudadana ha cobrado relevancia como un factor fundamental en los procesos democráticos de desarrollo urbano, debido a que esta brinda viabilidad y factibilidad a los planes y propuestas, Hernández (2007) asegura que esto se debe a que les brinda un sustento y razón de intervención en las ciudades, con una corresponsabilidad entre el planificador y el ciudadano que se refleja en una responsabilidad compartida para el éxito en la implementación, seguimiento y continuidad a intervenciones de largo plazo.

Es por ello, la necesidad de instrumentos sistemáticos y definidos que brinden procesos participativos desde el ámbito político. Sin embargo, la expedición de leyes y reglamentos en los diferentes órdenes de gobierno se caracterizan por tener eficacia limitada y con rezagos que impiden que los ciudadanos se involucren en algo más que consultas o comités para obras y servicios públicos (Rodríguez Villafuentes, 2005). Otra de las consecuencias que ha dejado la solidez jurídica es la falta de creencia en la participación ciudadana⁵, un ejemplo es la reflexión que realiza Cabrero y Díaz (2012) sobre los diferentes momentos institucionales de la participación ciudadana a nivel institucional.

En estudios sobre la acción pública local se ha observado cómo actores sociales del ámbito municipal promueven una agenda de intervención dirigida hacia los órdenes estatal o federal,

⁵ Es importante mencionar que no ha sido completamente nula la participación en colaboración con los gobiernos locales, un ejemplo de una práctica exitosa, en este caso planeación participativa, se encuentra en Ziccardi (2003).

despreciando el ámbito local por su debilidad institucional (Cabrero y Díaz, 2012, p. 94).

En efecto, si desde sus raíces la planeación es considerada como una intervención del Estado para el bienestar de la sociedad, esta debería de incidir en las realidades sociales emergentes, y es en este punto donde la participación ciudadana pueda llegar a ser un mecanismo de integración entre teoría y práctica correspondiente al campo de la planeación urbana.

4.2. INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO URBANO

En el presente apartado se realiza una recopilación de las normas jurídicas que fundamentan la elaboración de los planes de desarrollo urbano en México. Para tal efecto, se revisan los principales instrumentos jurídicos en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal se revisa el proceso de elaboración y aprobación de los planes además de sus alcances.

- **Orden federal**

Tabla 6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)	
Artículo 26	Sistema Nacional de Planeación Democrática
Artículo 115	Facultad de formular y probar planes de desarrollo urbano
Fuente: Elaboración propia con base en la CPEUM (DOF, 2020)	

Como se puede observar en la tabla 6, en el orden federal, el principal instrumento jurídico que estable las normas para la elaboración de planes de desarrollo urbano es la CPEUM, como se puede observar en la tabla # anterior, en el artículo 26 fija las bases para el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que garantiza la participación de las entidades federativas y de sus municipios en la responsabilidad de definir y alcanzar objetivos de

programas de gobierno. La planeación del desarrollo contempla que debe de ser democrática y deliberativa, a través de la participación de diferentes sectores sociales, con el objetivo de recabar las demandas sociales para su incorporación al plan y programas de desarrollo.

Por su parte, el artículo 115 señala que, en términos de las leyes federales y estatales, los municipios tienen la facultad de formular y aprobar planes de desarrollo urbano, enmarcados en otras legislaciones y se consideran como parte de la planeación del desarrollo.

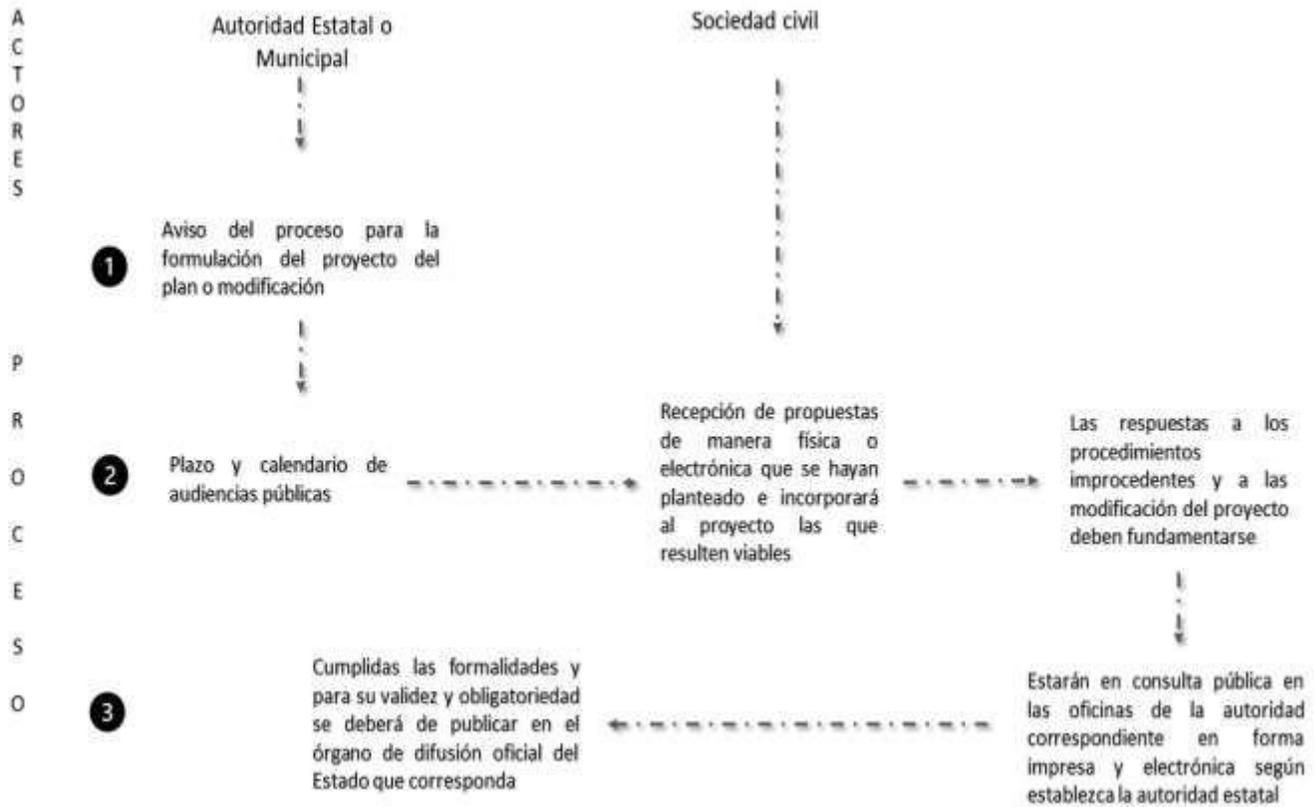
En segundo lugar, el ordenamiento de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, señala los siguientes artículos:

Tabla 7. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU)	
Artículo 4	Conducción de la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial debe de conducirse con apego a los principios de la política pública
Artículo 28	Los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, precisamente en concordancia con el artículo 115 constitucional, que serán aprobados, ejecutados, evaluados y modificados por sus autoridades locales con las formalidades en la legislación estatal.
Artículo 29	Señala los elementos y el contenido que se deben considerar en la formulación de los planes o Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los cuales son: <ul style="list-style-type: none">• Lineamientos generales de articulación y congruencia con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial• Análisis y congruencia territorial con el PNOTDU, POT, Prevención de Riesgos y otros programas de ámbito territorial estatal

	<ul style="list-style-type: none">• Marco general de leyes, reglamento y normas; y los planes territoriales más amplios.
Artículo 30	Procedimiento para la aprobación y modificación de los planes o programas de Desarrollo Urbano de competencia estatal y municipal.
Fuente: Elaboración propia con base en LGAHOTDU (DOF, 2020a)	

Con base al artículo 30 de la CPEUM (DOF, 2020) y de la LGAHOTDU (DOF, 2020a), en la siguiente imagen se presenta el modelo metodológico del procedimiento para la aprobación y/o modificación de los planes y Programas de competencia estatal y municipal (siguiente página).

Ilustración 5 Procedimiento para la formulación de los planes de desarrollo urbano de competencia estatal y municipal.



Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 30 de CPEUM (DOF, 2020) y de la LGAHOTDU (DOF, 2020a)

Como se puede observar en la Imagen 2. *Sobre el procedimiento para la formulación de los planes de desarrollo urbano de competencia municipal*, básicamente consta de dos factores, los actores y el proceso que enmarca la ley, en este caso los actores que participan en el proceso son la autoridad Estatal o Municipal y la sociedad civil.

El proceso enmarca cuatro formalidades que le dan validez jurídica a la audiencia; en primer lugar, es, el aviso público al proceso para la formulación del proyecto o su modificación del plan en el aviso deben de estar plateadas las fechas, y lugares de las audiencias públicas a

realizarse. En segundo lugar, y, durante ese periodo de un mes, se encargan de la recepción de las propuestas de manera física o a través de portales en internet como alguna página creada para ello o algún correo, ya sea durante las audiencias públicas o fuera de ellas. En tercer lugar, la respuesta y fundamentación a las propuestas emitidas por la sociedad civil se responderán ya sean improcedentes o procedentes de acuerdo con el proyecto del plan y, en cuarto lugar, la consulta pública de las propuestas de manera electrónica o física. Estas cuatro formalidades, al ser cumplidas, se publicará en el diario oficial el proyecto o modificación.

Otra de las normas jurídicas es la **Ley de Planeación** (DOF, 2020b), en específico y como parte fundamental del artículo 26. La Ley de Planeación tiene por objetivo la regularización de la Planeación Nacional del Desarrollo y, por lo tanto, la integración de las bases para el funcionamiento del Sistema Nacional Democrático, la coordinación necesaria entre la federación, estados y municipios y la concertación, considerando el ámbito territorial de las acciones previstas en los programas y planes, promoviendo la congruencia de esto y, además, de la integración de la y en la participación social.

- **Orden Estatal**

El ordenamiento jurídico con mayor jerarquía en el orden estatal es la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México, respectivamente sobre el tema de los planes de desarrollo urbano de la esfera jurídica estatal y municipal se rescatan los artículos mencionados en la tabla 8

Tabla 8. Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México (CPELSEM)	
Artículo 77	Facultades y obligaciones del gobernador del Estado son las de planear y conducir el desarrollo integral del Estado a través de la formulación, aprobación, desarrollo, ejecución, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, sectoriales y programas que de éstos deriven como los de Desarrollo Urbano y en caso de los municipales, metropolitanos y regionales se deberá consultar a los ayuntamientos correspondientes establece que las atribuciones de los ayuntamientos son las que establecen la Constitución Federal, la Constitución del Estado y demás disposiciones legales aplicables, por ello tendrán a su cargo lo que señala el artículo 115 de la CPEUM
Artículo 139	Derivado de la Ley de Planeación, señala que los planes, programas y acciones que formule y ejecuten los ayuntamientos en las materias de su competencia, deberán de sujetarse a las demás disposiciones legales.
Fuente: Elaboración propia con base en la CPELSEM (GEM, 2017)	

Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, sobre el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población

Este ordenamiento jurídico redefine los ámbitos de competencia de las autoridades municipales para transferir las funciones que les atribuye el artículo 115 de la CPEUM, una de las cuestiones principales es la reestructuración del sistema estatal de planes de desarrollo urbano una de estas reestructuraciones consiste en que se suprimen los planes de centros

de población estratégicos.

Tabla 9. Libro Quinto del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humano y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población	
Artículo 5.10	Faculta al Ejecutivo del Estado y a los municipios para que formulen, aprueben y modifiquen sus respectivos planes.
Artículo 5.1	Fija las normas básicas e instrumentos para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de la entidad y ordenar la publicación de los planes de desarrollo urbano tanto municipales como estatales en el Periódico Oficial “Gaceta de Gobierno” y la inscripción en el Instituto de la Función Pública (IFP).
Artículo 5.9	Atribuye a la Secretaria de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México de formular y presentar a consideración del Gobernador los proyectos de Plan Estatal de Desarrollo Urbano y parciales, así como ejecutarlos y evaluarlos, expedir los dictámenes de congruencia, las evaluaciones técnicas de factibilidad. Este libro señala el contenido mínimo de los planes de desarrollo urbano
Fuente: Elaboración propia con base en GEM (2017)	

Por su parte, el **Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, específicamente en el Título Segundo “Del Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano y los Programas de Desarrollo Urbano Metropolitanos”** prevé el contenido de los planes de desarrollo urbano, en este caso tanto Estatal como Municipal, así como el procedimiento de aprobación o modificación de estos.

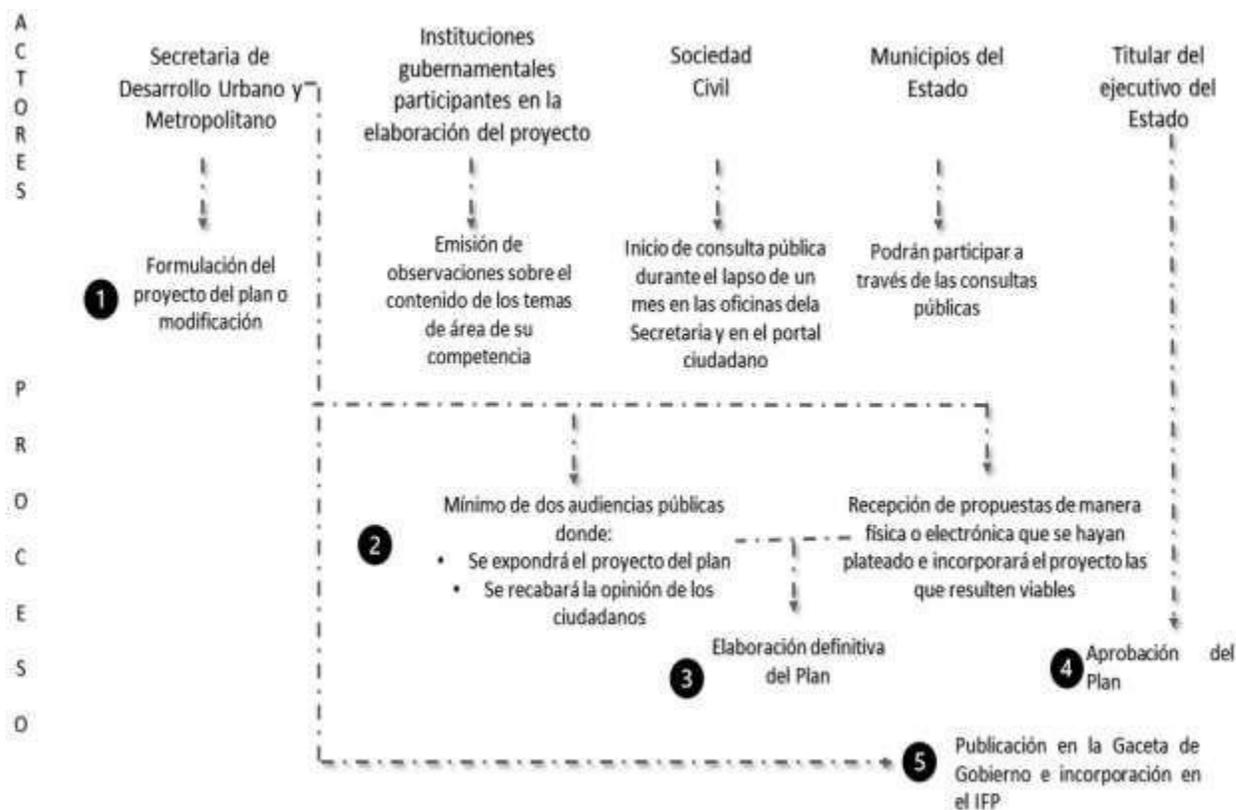
Tabla 10. Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México

Artículo 26	Refiere al contenido de los planes municipales de desarrollo urbano y los parciales de competencia municipal, señalan un contenido mínimo
-------------	---

Fuente: Elaboración propia con base en GEM (2018)

El capítulo tercero de este Reglamento establece el procedimiento para la aprobación o modificación de los planes de desarrollo urbano de competencia Estatal y Municipal, los cuales se presentan en las siguientes imágenes ubicando en la parte superior a los agentes que entran en este procedimiento (ver imagen 3 y 4).

Ilustración 6 Procedimiento para la aprobación o modificación de los planes de desarrollo urbano de competencia estatal



Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 26 del Reglamento de Libro Quinto del Código Administrativo (GEM, 2018)

El procedimiento para la aprobación o modificación de los planes de desarrollo urbano de competencia Estatal consta de cuatro actores y un proceso de cinco pasos, los cuales se describen a continuación;

El primer paso concierne a los primeros cuatro actores en primer lugar la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano realiza la formulación del proyecto del plan o su

modificación; en segundo lugar, las instituciones gubernamentales participantes en la elaboración del proyecto, deben de emitir sus observaciones sobre el contenido de los temas del área de su competencia, en tercer lugar, la sociedad civil, es llamada al inicio de las consultas públicas durante el lapso de un mes en las oficinas de la Secretaria en el portal ciudadano y en cuarto lugar, los municipios del Estado podrán participar a través de las consultas públicas.

El segundo paso es la realización de mínimo dos audiencias públicas por arte de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Metropolitano en las cuales se debe exponer el proyecto del plan y recabar la opinión de los ciudadanos. Además, durante el periodo de un mes y en las audiencias públicas a realizar, la secretaria, debe de recibir las propuestas de manera físicas o electrónicas e incorporar al proyecto las que resulten vulnerables.

El tercer paso considera que al realizarse las audiencias públicas durante el periodo de un mes y de la recepción de las propuestas, se elabora el plan definitivo. Con estos requisitos, el cuarto paso es por parte del titular del ejecutivo del estado es la aprobación del plan para que, por último, la secretaria se encargue de la publicación en la Gaceta de Gobierno e incorporación en el IFP.

Ilustración 7 Procedimiento para la aprobación o modificación de los planes de desarrollo urbano de competencia municipal

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 26 del Reglamento de Libro Quinto del



Fuente: Código Administrativo (GEM, 2018)

El procedimiento para la aprobación o modificación de los planes de desarrollo urbano de Competencia Municipal es muy parecido al proceso mencionado en la imagen 3, solo que ahora los actores son de orden municipal y estatal; y el presidente municipal es el encargado de la aprobación de plan. Los pasos son los mismos, así como la temporalidad de las audiencias y el número de ellas.

4.3 BASES JURÍDICAS Y NORMATIVAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN Y MODIFICACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO

En este apartado se realiza una revisión de las bases jurídicas y normativas que establecen la participación ciudadana para la elaboración o modificación de los planes de desarrollo urbano de las esferas jurídicas estatal, federal y municipal. Con el objetivo de conocer cómo se reglamenta en los instrumentos de planeación, en este caso en los planes de desarrollo urbano

- **Orden Federal**

La CPEUM sienta las bases de la participación como mecanismo para una planeación democrática y deliberativa con el objetivo de recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para su incorporación a planes y programas de desarrollo

Tabla 11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)	
Artículo 26	Faculta al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y programas de desarrollo
Artículo 115	confiere atribuciones a los municipios, establece que cada uno de ellos debe de asegurar la participación ciudadana y vecinal
Fuente: Elaboración propia con base en la CPEUM (DOF, 2020)	

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

estipula que se debe de propiciar la participación ciudadana en los procesos de planeación y gestión del territorio, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía.

Tabla 12. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	
Artículo 4	<p>la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y ordenación territorial debe de conducirse a través de los siguientes principios:</p> <p>I. Derecho a la ciudad. II. Equidad e inclusión. III. Derecho a la propiedad urbana. IV. Coherencia y racionalidad. V. Participación democrática y transparencia. VI. Productividad y eficiencia. VII. Protección y progresividad del Espacio Público. VIII. Resiliencia, seguridad urbana y riesgos. IX. Sustentabilidad ambiental. X. Accesibilidad universal y movilidad.</p>
Artículo 92 y 93	<p>La federación, las entidades federativas y los municipios promoverán la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y en la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano</p>
Artículo 99	<p>señala que los tres órdenes de gobierno deben de promover la creación y funcionamiento de observatorios urbanos, con la asociación o participación de la sociedad, instituciones de investigación académica, de los colegios de profesionistas, organismos empresariales, organizaciones de la sociedad civil y gobierno, para el estudio investigación, organización y difusión de información y conocimientos sobre los problemas socio espaciales y los nuevos modelos de políticas urbanas y regionales y de gestión pública. Para proveer información y análisis a todos los interesados para lograr una participación más efectiva en la toma de decisiones sobre el Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en LGAHOTDU (DOF, 2020a)	

Como esta Ley es de orden federal y por lo tanto general, menciona que las atribuciones de las entidades federales en lo que concierne a participación, se menciona que se debe de evaluar y vigilar el cumplimiento de la participación ciudadana en la formulación, aprobación y administración del programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. (capitulo tercero, artículo 10) también estipula en la ley que a orden nacional se debe de procurar lo mismo.

- **Orden estatal**

Se contemplan los ordenamientos constitucionales del Estado de México, en los cuales se identifica la participación ciudadana como elemento para la planeación estatal y municipal, así como la obligatoriedad de integrar elementos para la planificación estratégica.

Ley de Planeación del Estado de México

De manera general se estipula que la participación democrática de los habitantes, grupos y organizaciones sociales dentro del Sistema de Planeación Democrática para el desarrollo del Estado de México y Municipios se integra dentro de la elaboración, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo del Estado de México.

Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, sobre el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población

Uno de los objetivos de este Libro Quinto es determinar las bases para la participación social

en los procesos de planeación, ejecución, seguimiento, evaluación y vigilancia del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos en la entidad.

Las atribuciones correspondientes de los municipios, según este ordenamiento jurídico correspondiente al tema de la participación ciudadana, es la creación de órganos técnicos de participación social, consulta, coordinación, evaluación y seguimiento en materia de desarrollo urbano, así como institutos municipales de planeación

Tabla 13. Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México	
Artículo 5.19	Señala que las dependencias de gobierno Federal, Estatal y Municipal proporcionaran en el ámbito competente la información y proyectos que tengan previsto realizar, con el fin de integrarlos a los planes de desarrollo urbano correspondiente
Artículo 5.20	Después de que se elabora el proyecto del plan ya sea para modificación o elaboración, se da paso a la consulta pública, como lo menciona el artículo 5.20 y se muestra en el siguiente apartado.
Fuente: Elaboración propia con base en GEM (2015)	

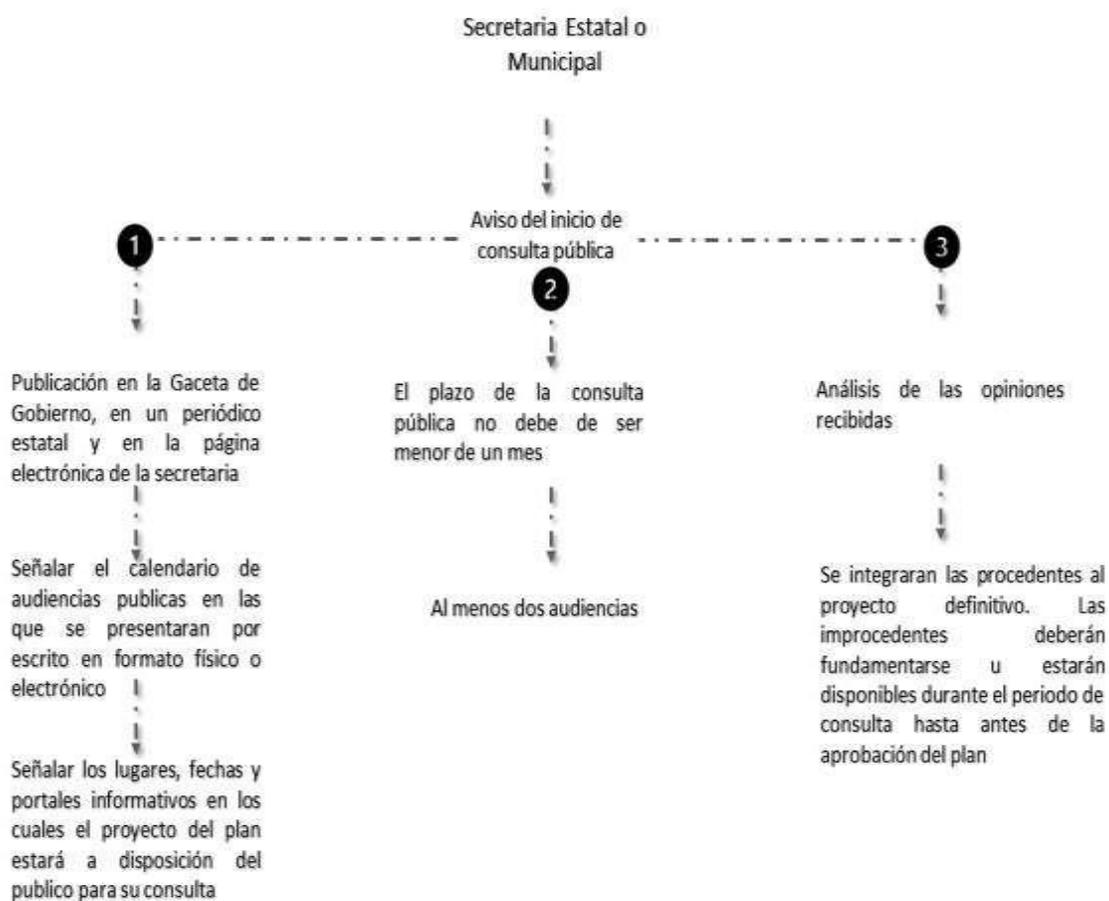
En la siguiente imagen *Pasos para dar aviso al inicio de la consulta pública en la elaboración o modificación del Plan de Desarrollo Urbano*, señala como principal actor a la secretaria estatal o municipal la cual se encargara de conforme a la ley de realizar el aviso del inicio de la consulta pública a través de tres pasos; en primer lugar se publicará en la gaceta del gobierno, en un periódico estatal y en la página electrónica de la secretaria, esta publicación

debe de señalar la calendarización de las audiencias públicas así como el lugar y los portales informativos en los cuales el proyecto del plan estará a disposición del público. En segundo lugar, el plazo de las consultas públicas no debe de ser menos de un mes y se deben de realizar al menos dos audiencias. En tercer lugar, considera el análisis de las opiniones recibidas ya sea durante las consultas o en el periodo de publicación del proyecto, las cuales deben de justificarse si se integran o no, si son procedentes al proyecto definitivo y las que deben de estar disponibles durante el periodo de consulta hasta antes de su aprobación.

Ilustración 8 Pasos para dar aviso al inicio de la consulta pública en la elaboración o modificación del plan de desarrollo urbano

A
C
T
O
R
E
S

P
R
O
C
E
S
O



Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 5.20 (GEM, 2015)

Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, este Reglamento y como su Título Primero lo establece, tiene por objetivo la reglamentación de la participación ciudadana en el desarrollo urbano que tiene como finalidad, entre otras, fortalecer la comunicación entre los gobiernos estatal y municipal con la comunidad, así como la integración del Consejo Consultivo Estatal de Desarrollo Urbano y de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Tabla 14. Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México	
Artículo 15	Los ciudadanos del Estado (colonos, colegios de profesionistas y organizaciones civiles) podrán participar en el proceso de consulta, relativos a la formulación o modificación de los planes de desarrollo urbano y podrán denunciar ante autoridades competentes, los usos y destinos del suelo, densidades e intensidades de ocupación que no estén de acuerdo con lo que menciona el plan y las normas correspondientes.
Artículo 30	El procedimiento para el inicio del aviso público del proceso de consulta de los planes de desarrollo urbano, el cual es el mismo que el que se encuentra en el artículo 5.20 del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México.
Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 15 y 16 (GEM, 2018)	

El objetivo de realizar esta recopilación de normas jurídicas tanto para la elaboración de los planes de desarrollo y desarrollo urbano, así como las bases para la participación ciudadana es evidenciar, que, aunque sí existen desde los diversos órdenes de gobierno, las esferas

jurídicas estatales y municipales simplemente, las tienen como enunciativas sin caracterizar o poner cierto estándar a la participación y a la elaboración y modificación de los planes. Por ello, es que las consultas ciudadanas simplemente es la presentación del proyecto del Plan, porque en lo que se enfocan es en el cumplimiento de los tiempos para su aprobación.

4.4. AGENDA INTERNACIONAL EN ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL CONTEXTO ESTATAL

Uno de los bloques presentados en esta investigación es sobre la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos, haciendo énfasis y revisión de los reportes de ONU-Hábitat, la Nueva Agenda Urbana y los ODS, en específico el objetivo 11 de la Nueva Agenda Urbana. Como sus objetivos y propósitos lo mencionan, uno de ellos es que los gobiernos locales retomen las buenas acciones citadas en estos documentos con el fin de hacer ciudades más sostenibles ambiental y urbanamente hablando. Ante lo anterior, se enlistan algunas participaciones en las que México y el Estado de México han estado presentes:

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible – Hábitat III en el año 2016, donde discutió y aprobó la Nueva Agenda Urbana por parte de más de 200 naciones. Ante esta participación por parte de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) incluye como principio fundamental el Derecho a la Ciudad en la LGAHOTDU en el año 2016.
- El Estado de México, específicamente la ciudad de Toluca, en abril del 2016 fue sede de la Reunión Regional para América Latina y el Caribe rumbo a la Conferencia Hábitat III.

-
- Dentro de los Programas Sectoriales del Consejo de Planeación del Estado de México se menciona que los instrumentos de planeación estratégica que promuevan el desarrollo del estado en concordancia con el plan de desarrollo del estado de México 2017- 2023, deben de contribuir a las metas propuestas por Naciones Unidas en su estrategia internacional de los ODS, alineándose también con la Agenda 2030. Ante esto, se firmó el *convenio específico de contribución entre el comité de planeación para el desarrollo del estado de México del Estado Libre y Soberano de México de los Estados Unidos Mexicanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para el desarrollo del proyecto “Asesoría y Cooperación Técnica del PNDU”, para la integración del plan de desarrollo del estado de México 2017- 2023 y de los programas que de aquel deriven.*

Sin embargo, esas cuestiones solo se han observado de manera enunciativa en los planes desarrollo y desarrollo urbano, como se mencionará en el siguiente capítulo, donde uno de los objetivos de la modificación y/o actualización de los planes son precisamente las cuestiones de ONU-Hábitat.

REFLEXIONES FINALES

Es evidente que las características urbanas tanto del estado de México como de los municipios de Toluca y Metepec dejan implícito los retos a los que estos territorios se enfrentan, muy similares a los mencionados por ONU-Hábitat, sin embargo, como se muestra en el análisis de los planes de desarrollo urbano y en los mecanismos de participación ciudadana, no existe innovación para que la sociedad tenga cabida en la toma de decisiones

por medio de la gobernanza y la participación ciudadana pues, se caracteriza por que el gobierno de cierta manera establezca los planes y bajo las cuestiones de cumplir con la ley se justifica la poca integración de la gobernanza y la participación ciudadana, es más, ni se cuestiona sí la participación ciudadana en la ley tiene garantía de que se está sea integrada a los procesos de planeación.

Aunque uno de los objetivos de la participación ciudadana en la entidad es inducir la promoción y colaboración de la comunidad en la formulación de propuestas para la elaboración de los diferentes planes y programas de la entidad, además, que con la Agenda 2030 y los ODS como motivadores de la participación ciudadana y la gobernanza en el desarrollo territorial podemos observar en el siguiente capítulo, que surgen dos cuestiones interesantes en el caso de estudio, la primera es que el modelo de planeación comprehensiva es evidente en el caso del estado de México donde se basa en extensas y rígidas metodologías para la elaboración de planes y donde la participación ciudadana en ellos es un requisito que es posible llegar a él a través de procesos estipulados en Ley.

Estos procesos se pueden observar claramente en el siguiente capítulo sobre *Experiencias de Participación Ciudadana en los planes de desarrollo y desarrollo urbano en el estado de México y los municipios de Toluca y Metepec*, donde queda en evidencia que lo que se perseguía a cumplir era la Ley con el objetivo de que el plan fuera aprobado y publicado.

En este capítulo queda en evidencia que la planeación urbana en el estado de México sigue manteniendo tintes del modelo racional comprehensivo, porque, los encargados de los planes se centran en solucionar las cuestiones normativas, es decir, seguir el camino que la ley enmarca para tener la aprobación del Plan, en este caso *el plan como mayor logra*, sin

importante el proceso de elaboración y, lo más importante, el contenido de este instrumento y como dar solución a los problemas emergentes en el territorio. Y aunque se enmarquen los beneficios de la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos como los ODS y la participación en la planeación, en la realidad solo quedan en los documentos de manera enunciativa sin un seguimiento o evaluación.

CAPÍTULO 5

EXPERIENCIAS SOBRE CONSULTAS CIUDADANAS EN PLANES DE DESARROLLO Y PLANES DE DESARROLLO URBANO

INTRODUCCIÓN

Como se ha venido puntualizando en el trabajo de investigación, las nuevas tendencias en planeación dirigidas a la planeación de ciudades ponen como punto de partida la crítica al modelo racional comprensivo que, según la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos, aún se sigue practicando en países latinoamericanos. Ante la necesidad nuevas alternativas se plantea la planeación comunicativa a través de procesos colaborativos en los que se vincula la planeación, la gobernanza y la participación ciudadana.

Como se evidencia en el capítulo 4, se justifica que en México y en el estado de México, debe de renovarse la planeación, precisamente en sus instrumentos de planeación como son los planes de desarrollo y de desarrollo urbano y que estos contengan la información pertinente para ser eficientes ante las realidades urbanas del siglo XXI. Por ello, la apertura del gobierno a través de la gobernanza con técnicas como la participación ciudadana como proceso colaborativo para la reforma en el enfoque de planeación urbana es importante.

Durante el periodo 2018- 2019 se realizaron una serie de modificaciones a diversos planes de desarrollo y de desarrollo urbano en el estado de México, ya que coincidió con la alternancia política. Estos planes que se identifican fueron los del municipio de Toluca tanto de desarrollo urbano como municipal, del municipio de Metepec en su plan de desarrollo y el más importante que fue el plan estatal de desarrollo urbano del Estado de México.

Una de las características de estas elaboraciones y/o modificaciones de los planes fue que cada una de ellas hizo el llamado para consultas ciudadanas, partiendo de las influencias que vienen de las corrientes de la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos como ONU- Hábitat, la Agenda 2030 y los ODS. Por ello, se investigó si estas consultas públicas iban a ser procesos colaborativos donde la participación ciudadana influyera en los instrumentos de planeación.

Se realiza un ejercicio de descripción y contraste de las Consultas ciudadanas de los planes de desarrollo y desarrollo urbano del estado de México, y dos de sus municipios, Toluca y Metepec; fueron un total siete ejercicios de consulta ciudadana los cuales fueron:

1. Consulta ciudadana para la modificación del plan municipal de desarrollo urbano de Toluca 2015-2018; el cual consto de dos ejercicios de audiencias públicas.
2. Foro temático para la formulación del plan de desarrollo municipal de Toluca 2019-2021.
3. Foro de consulta ciudadana para la integración del plan de desarrollo municipal de Metepec 2019-2021.
4. Consultas públicas para la modificación y actualización del pan estatal de desarrollo urbano 2017-2023, se realizaron cuatro consultas públicas.

El objetivo de este apartado es analizar cómo se llevan a cabo los procesos de participación ciudadana en los instrumentos de planeación, en este caso los foros de consulta ciudadana para la elaboración y/o modificación de los planes de desarrollo y desarrollo urbano del estado de México y dos de sus municipios, Toluca y Metepec.

En este capítulo se presenta, en primer lugar, la metodología empleada para el análisis de los procesos de participación ciudadana, resultado de los foros de consulta ciudadana en

el estado de México y en el municipio de Toluca y Metepec durante el periodo 2018 -2019.

En segundo lugar, se presentan las *Experiencias sobre consultas ciudadanas en los municipios de Toluca, Metepec y en el estado de México* las cuales se realizaron para la modificación y elaboración de planes de desarrollo y planes de desarrollo urbano.

Finalmente, después de la descripción de las consultas ciudadanas, se analizan los hallazgos, en tres partes, en primer lugar, se contrastan las audiencias públicas realizadas para la modificación al plan municipal de desarrollo urbano de Toluca 2015- 2018, el Foro temático para la formulación del plan de desarrollo municipal de Toluca 2019- 2021 y el Foro de consulta ciudadana para la integración del plan de desarrollo municipal de Metepec 2019- 2021, ya que corresponden a un instrumento de orden municipal.

En segundo lugar, se contrastan y discuten las Consultas públicas para la modificación y actualización del plan estatal de desarrollo urbano 2017-2023, ya que corresponden a un instrumento de orden estatal. Y, por último, se realiza una crítica contemplando las siete *Experiencias sobre consultas ciudadanas*, en donde se contrastan tanto los ordenamientos jurídicos como las cuestiones teóricas.

5.1 DISEÑO METODOLÓGICO

La metodología utilizada para el análisis de los procesos participativos se basó en técnicas esencialmente cualitativas, la observación no participante y técnicas descriptivas (contexto y oportunidades); y comparativas, entre objetivos teóricos y resultados.

Parámetros para determinar objeto de estudio

Delimitación territorial. En este parámetro entran cuestiones contextuales y de oportunidad, durante los estudios de doctorado se realizaron en diferentes municipios del estado de México foros de consulta ciudadana para la elaboración y actualización de sus respectivos planes de desarrollo y desarrollo urbano.

Delimitación temporal. Los foros de consulta analizados se realizaron durante el periodo 2018 – 2019.

Delimitación sustantiva. Se analizan los foros de consulta ciudadana mediante una guía de observación no participante⁶.

Técnicas de recolección de datos

Datos primarios:

Guía de observación no participante aplicadas durante los foros de consulta ciudadana de los planes de desarrollo y desarrollo urbano.

⁶ La guía de observación no participante se encuentra en el anexo 1

Técnica de análisis de información

Se utiliza la técnica de observación no participante para recabar información durante los foros de consulta ciudadana, la cual combina técnicas de descripción y de contraste.

La técnica descriptiva se basa en la guía de observación realizada para describir cada uno de los foros de participación ciudadana, la cual consta de las siguiente nueve variables:

1. Hora de inicio y término. 2. Lugar del foro de la consulta ciudadana. 3. ¿Quién dirige la consulta? 4. Número de participantes. 5. Perfil de asistentes. 6. Temas relevantes durante el foro de la consulta ciudadana. 7. Sesión de preguntas y respuestas. 8. Duración del foro de consulta ciudadana y, por último, 9. Las opiniones o deducciones sobresalientes durante la observación.

Se utiliza la técnica de contraste para realizar un análisis comparativo entre las consultas, este contraste se divide en tres partes, en primer lugar, se realiza el contraste entre a) las consultas ciudadanas que corresponden a instrumento de orden municipal las cuales son las audiencias públicas realizadas para la modificación al plan municipal de desarrollo urbano de Toluca 2015-2018, el Foro temático para la formulación del plan de desarrollo municipal de Toluca 2019-2021 y el Foro de consulta ciudadana para la integración del plan de desarrollo municipal de Metepec 2019- 2021. En segundo lugar, se realiza el contraste entre las consultas ciudadanas que corresponden al plan estatal de desarrollo urbano del estado de México y, en tercer lugar, se realiza una crítica sobre las siete experiencias de consultas ciudadanas.

5.2. EXPERIENCIAS SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PLANES DE DESARROLLO Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE LOS MUNICIPIOS DE TOLUCA Y METEPEC

En los siguientes apartados se presentan las Experiencias sobre participación ciudadana de los planes de desarrollo y desarrollo urbano del estado de México y de los municipios de Toluca y Metepec, se desarrollan de manera cronológica detallada a continuación:

- 1) Consulta ciudadana para la modificación del plan municipal de desarrollo urbano de Toluca 2015-2018; el cual consto de dos ejercicios de audiencias públicas;
- 2) El foro temático para la formulación del plan de desarrollo municipal de Toluca 2019-2021;
- 3) El foro de consulta ciudadana para la integración del plan de desarrollo municipal de Metepec 2019-2021;
- 4) Consultas públicas para la modificación y actualización del plan estatal de desarrollo urbano 2017-2023, con cuatro consultas públicas

Se describen cada una de las consultas ciudadanas con base en la guía de observación, después se realiza una observación en cada una de las consultas ciudadanas, para dar paso al contraste entre las consultas de orden municipal, de orden estatal y una crítica de manera conjunta.

EXPERIENCIA 1. “CONSULTA CIUDADANA PARA LA MODIFICACIÓN DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO DE TOLUCA”

ANTECEDENTES

Durante la administración municipal de Toluca 2015 – 2018 se desarrollaron tres ejercicios sobre participación ciudadana en el plan municipal de desarrollo urbano. El primer ejercicio fue el foro “Nuestra Toluca, con visión ordenada y sustentable a través del plan municipal de desarrollo urbano”, que se realizó en el Centro de Convenciones y Exposiciones el día 5 de julio de 2017.

Audiencias públicas para la modificación al plan municipal de desarrollo urbano

La consulta ciudadana para la modificación al plan municipal de desarrollo urbano de Toluca se basó en dos audiencias públicas, la primera se realizó el viernes 28 de septiembre de 2018 en la escuela primaria “Eudoxia Calderón Gómez” en Toluca, estado de México a las 2:00 pm. La segunda se llevó a cabo el viernes 5 de octubre del 2018 en el gimnasio – auditorio del Tecnológico de Monterrey en Toluca, estado de México a las 4: 00 pm.

Se realizó la convocatoria a través de páginas institucionales del H. ayuntamiento de Toluca, por la Dirección de Desarrollo Urbano y Movilidad además de páginas de Facebook como la del expresidente municipal Fernando Zamora y de la misma Dirección de Desarrollo Urbano y Movilidad, en la ilustración 10 se observa el cartel difundido a través de esta red social.

Además, de dos imágenes más donde se observa que no hay reacción de los usuarios ante estas fotografías en la página de Facebook, como este tipo de fotografías se subieron aproximadamente 70 fotos teniendo las mismas características que las tres ilustraciones que se presentan continuación.

El H. Ayuntamiento de Toluca
a través de la
Dirección de Desarrollo Urbano y Movilidad

CONVOCAN A LA
Consulta ciudadana
PARA LA MODIFICACIÓN
DEL PLAN MUNICIPAL
DE DESARROLLO URBANO

Prof. Fernando Zamora Morales,
Presidente Municipal Constitucional de Toluca, Estado de México,
a sus habitantes hace saber:

Con fundamento en lo establecido en los artículos 115 fracción V incisos a), d), g), i) en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 122, 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1, 11, 12, 31 fracción XXI de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; 5.10 fracción I, 5.20 fracción La del Código Administrativo del Estado de México; y artículo 29 fracciones III, IV y V del Reglamento del Libro V.

AVISO

A los habitantes, a los Consejos de Participación Ciudadana, organizaciones civiles y a la sociedad en general, al proceso de consulta para la Modificación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, y para la presentación de los planteamientos que consideren respecto del Plan, durante un plazo de 30 días, comenzando a partir del 17 de septiembre y concluyendo el día 17 de octubre del presente año, fecha límite en la que podrán entregar sus propuestas.

CALENDARIO DE AUDIENCIAS PÚBLICAS

AUDIENCIA	FECHA	LUGAR	HORA
Primera	Viernes 28 de Septiembre	Escuela Primaria Eudoxia Calderón Gómez, Av. Primero de Mayo 703, Barrio de Santa Clara, Toluca de Lerdo, México.	14:00
Segunda	Viernes 5 de Octubre	Tecnológico de Monterrey, Av. Eduardo Morrey Cárdenas 2000, San Antonio Buenavista, Toluca de Lerdo, México.	16:00

Los habitantes que deseen realizar planteamientos o propuestas al proyecto de Modificación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, lo harán en términos de lo establecido en los artículos 5.20 fracción I.e del Código Administrativo del Estado de México; 6, 7, 8, 9, 12 y 116 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Dichos planteamientos podrán ser entregados en el lugar de la audiencia pública respectiva o en la Dirección de Desarrollo Urbano y Movilidad, ubicada en Constituyentes No. 802, Colonia La Merced Alameda o en las instalaciones de la Biblioteca José María Heredia, ubicada en Av. Miguel Hidalgo Oriente, Colonia San Sebastián de esta ciudad, en un horario de 09:00 a 18:00 hrs. O bien mediante correo electrónico a la siguiente dirección: modificacionpmdut@hotmail.com dentro del plazo establecido en la presente convocatoria.

Ilustración 10. Convocatoria para la consulta ciudadana Fuente: //www.facebook.com/DDesarrolloUrbano/photos/a.1470158733230283/227291200962



Ilustración 11 Convocatoria en red social Fuente: <https://www.facebook.com/DDesarrolloUrbano/photo.1470158733230283/2272912009621614/?type=3&theater1614>

Cabe destacar que en la página de Facebook de la Dirección General de Desarrollo y Obra Pública se encuentran fotos de las visitas a las diferentes delegaciones que se visitaron durante la elaboración de esta modificación al Plan, las cuales tuvieron el objetivo de recabar posibles aportaciones de los pobladores, como se observa en las siguientes imágenes.



Ilustración 12 Difusión del proyecto del plan



Ilustración 13 Difusión del proyecto del plan

PRIMERA AUDIENCIA PÚBLICA PARA LA MODIFICACIÓN AL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO DE TOLUCA

Esta primera audiencia se realizó en el auditorio de la escuela primaria “Euoxia Calderón Gómez” en el municipio de Toluca, al llegar al lugar se encontraban en las paredes planos de usos de suelo y vías para información. Los asistentes se tenían que registrar al entrar a la audiencia y por consiguiente se entregaba una hoja en la cual, si se tenía alguna observación, planteamiento o propuesta al proyecto se regresaba a las personas encargadas



Ilustración 15 Asistentes en la primera audiencia Fuente <https://www.facebook.com/pg/DDesarro->



Ilustración 14
Presentación del proyecto del Plan en la primera audiencia

La afluencia de la audiencia fue de aproximadamente 200 personas de las cuales identificó que el perfil de los asistentes se divide en tres: pobladores del municipio de Toluca, estudiantes y trabajadores del gobierno. La audiencia inició con la presentación de la modificación al plan y puntualizando que se ha realizado en consideración a las políticas y objetivos de la Nueva Agenda Urbana 2030 establecidos en Hábitat III.

Se estableció la dinámica de participación en la cual se dio la palabra a 5 personas de las cuales únicamente participaron cuatro, debido a que la directora de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Movilidad mencionó que el tiempo no alcanzaría para las 5 propuestas al inicio

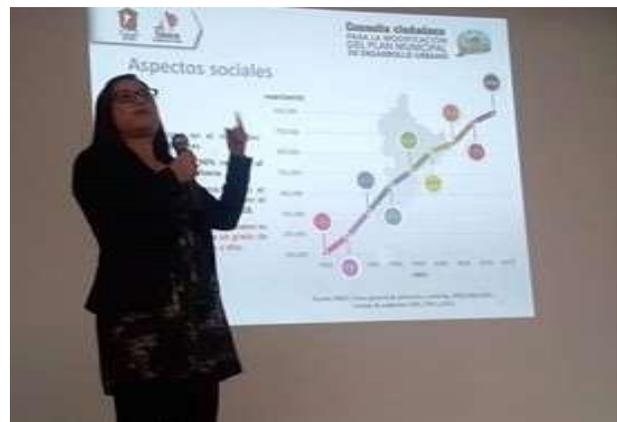


Ilustración 16 Presentación de la modificación al Plan Fuente: https://www.facebook.com/pg/DDesarrolloUrbano/photos/?ref=page_internal

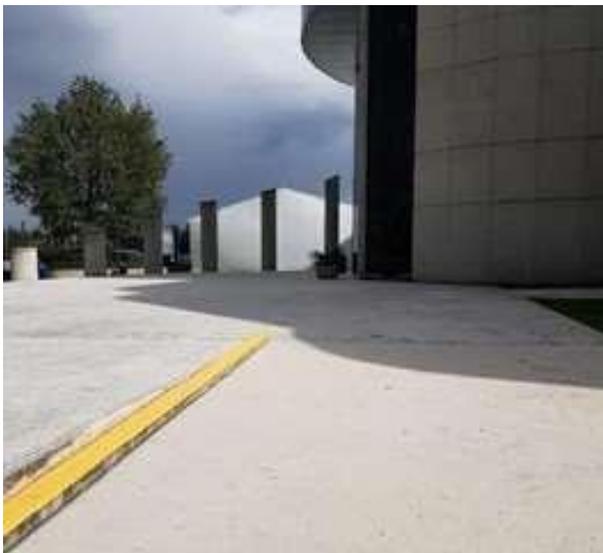
De las 4 preguntas realizadas, la primera pregunta se realizó por un ciudadano de una de las delegaciones de Toluca haciendo hincapié en las problemáticas de su delegación entorno a imagen urbana y seguridad vial, la segunda se realizó sobre la continuidad al

plan y lo tardío que fue esta consulta ciudadana debido a que se realizó en los últimos meses de la administración y la tercera pregunta fue sobre si el ejercicio que se estaba realizando era en sí una consulta o la presentación de la modificación al plan. Por último, se cuestionó por un estudiante una cuestión sobre la movilidad y los medios y mecanismos que se presentaban en el plan para atender la problemática de movilidad que se tiene en el municipio.

Cabe destacar que las respuestas a las preguntas fueron escuetas, la directora mencionó, por ejemplo, que para la pregunta 1 y 4 el primer foro realizado en 2017 había sido realizada para atender esas observaciones. Y para las preguntas 2 y 3, la directora mencionó que en se esperaba que la nueva administración siguiera con esa modificación, de igual manera eso ya no correspondería a ellos y la respuesta cuatro fue que, se había realizado la consulta para cumplir con el Código Administrativo del Estado de México.

SEGUNDA AUDIENCIA PÚBLICA PARA LA MODIFICACIÓN AL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO DE TOLUCA

Como se menciona anteriormente, esta audiencia pública se realizó en el gimnasio – auditorio del Tecnológico de Monterrey, campus Toluca, el día 5 de octubre de 2018 a las 4:00 pm. La afluencia de asistentes fue menor a la audiencia anterior contando con aproximadamente 100 personas. La dinámica fue la misma que la primera audiencia, se el registro, se entregó la hoja para observaciones, planteamientos y propuestas y se hizo la presentación de la Modificación al plan municipal de desarrollo urbano.



*Ilustración 17 Lugar donde se realizó la segunda consulta pública
Fuente: Propia*

También se dio la palabra a 6 personas de las cuales, la primera fue una mención de felicitación por la modificación al plan y una observación sobre la parte instrumental y la falta de una institución que garantice lo que se está estipulado en el plan. La segunda, tercer y sexta pregunta fueron cuestiones técnicas sobre términos que las personas no conocían, las cuales se resolvieron en privado.

La cuarta pregunta corresponde a una similar que se dio en la consulta anterior sobre porqué esta modificación se da a finales de la administración además se hizo mención sobre la falta de difusión para que participen más personas. La pregunta cinco fue sobre la regulación del transporte público y el tren suburbano.

Es importante señalar que, durante la llamada audiencia pública, se llevaba a cabo un partido de basquetbol, y dado que están juntos el auditorio y el gimnasio el ruido del partido interfería con la actividad.



Ilustración 18 Asistentes a la segunda consulta pública
Fuente: Propia

Es importante señalar que, durante la llamada audiencia pública, se llevaba a cabo un partido de basquetbol, y dado que están juntos el auditorio y el gimnasio el ruido del partido interfería con la actividad.

EXPERIENCIA 2. “FORO TEMÁTICO ABIERTO PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE TOLUCA 2019-2021”

El foro temático se realizó en el Centro Cultural Toluca, inició las 10: 30 horas del día 26 de febrero de 2019. Lo inauguró el presidente municipal Juan Rodolfo Sánchez Gomes quien mencionó la importancia de la participación ciudadana en la gestión gubernamental. En este foro, se impartió una conferencia magistral impartida por el Dr. Alejandro Vargas Castro docente de la UAEMEX quien destacó la importancia de las cuestiones metropolitanas en los instrumentos de planeación como lo son los planes de desarrollo.



Ilustración 21 Foro temático abierto para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal Toluca 2019-2021

A las 12:00 pm se dio seguimiento con las mesas de trabajo, en este foro las mesas fueron 5: 1. Pilarsocial: municipiosocialmente responsable, solidario e incluyente. 2. Pilar económico: municipio competitivo, productivo e innovador. 3. Pilar territorial: municipio ordenado, sustentable y resiliente. 4. Pilar Seguridad: municipio con seguridad y justicia. 5. Ejes transversales: igualdad y genera, gobierno moderno, eficaz y responsable, tecnología y coordinación para el buen gobierno.



Ilustración 22 Centro Cultural Toluca

Para el presente ejercicio, la mesa de trabajo en la que se participó fue la mesa 3: Pilar territorial: municipio ordenado, sustentable y resiliente. La dinámica de la mesa de trabajo 3 se basó en la presentación de ponencia, que como mencionaba la convocatoria se habían enviado o si ese día llegaba alguna persona con alguna propuesta, se podía presentar también.

Los temas de la mesa de trabajo número tres fueron: a) ciudades y comunidades sostenibles, a) energías asequibles y no contaminantes c) acción por el clima, d) vida de los ecosistemas terrestres, e) manejo sustentable y distribución del agua, y f) riesgo y protección civil. Estos temas tienen coincidencia con los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, se puede observar que los incisos a, b, c, d y e corresponden a los ODS 11, 7, 13 y 14.



Ilustración 23 Mesa de trabajo por temática

Las propuestas se presentaban a través de una lectura de máximo 5 minutos por participante fueron un total de 26 propuestas dentro de las cuales estuvieron participando ciudadanos, profesores, asociaciones civiles, estudiantes de universidades y servidores públicos. Al terminar la propuesta, los dirigentes de la mesa se quedaban con la propuesta en papel y

además una persona se encargaba de realizar la relatoría de la mesa. En esta mesa hubo un aproximado de 80 personas y la duración fue de 3.5 horas.

Es importante destacar que la coordinación de las mesas de trabajo y los envíos de propuestas realizadas durante la convocatoria del foro temático no fue la adecuada pues al parecer no se dio seguimiento a las enviadas durante el periodo de dicha convocatoria tenías que volver a registrar tu propuesta al registrarte a la llegada del evento. Otra cuestión fue la acústica del lugar, al ser un lugar abierto hubo interferencia de sonido durante el desarrollo de las mesas de trabajo.



Ilustración 24 Exponente en mesa de trabajo

EXPERIENCIA 3. “FORO DE CONSULTA CIUDADANA PARA LA INTEGRACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE METEPEC 2019- 2021”



Ilustración 25 Plaza cívica municipio de Metepec

El foro de consulta inició a las 9:30 am en la plaza cívica del municipio de Metepec dentro de una carpa, se inició con la ceremonia de inauguración y se continuo al darle la palabra a los secretarios representantes de cada uno de los pilares que, posteriormente, estarían dirigiendo cada una de las mesas. Hubo un aforo de 80 a 90 personas aproximadamente, cabe mencionar que el lugar estaba muy pequeño para el aforo que tuvo y muchas de

las personas asistentes a las mesas de trabajo optaron por irse. En total fueron cinco mesas de trabajo pilares: 1. Social: municipio socialmente responsable, solidario e incluyente. 2. Económico: municipio competitivo. Productivo e innovador. 3. Territorial: ordenado, sustentable y resiliente. 4. Seguridad. Municipio con seguridad y justicia. 5. Ejes transversales: igualdad de género, gobierno moderno y tecnología.



Ilustración 26 Asistentes a la consulta ciudadana del municipio de Metepec

Para este ejercicio, se centró la atención en la mesa del pilar 3: territorio el cual se basaba en siete temáticas: 1. Ciudades y comunidades sostenibles, 2. Movilidad y transporte para la población, 3. Patrimonio natural y cultural. 4. Energía asequible y no contaminante, 5. Protección al medio ambiente y recursos naturales, 6. Manejo sustentable y distribución del agua. 7. Riesgos y protección civil.

La dinámica de la mesa fue la siguiente, en la convocatoria se extendió que se enviaran sus propuestas las cuales estuvieran ligadas a las siete temáticas mencionadas anteriormente, pero sí el día del evento se llegaba con alguna otra propuesta también se tomaba en cuenta para la dinámica.



Ilustración 27 Personal del h. ayuntamiento de Metepec

En la mesa de trabajo había un aproximado de 21 personas, de esas 21 personas, en la mesa había 10 personas pertenecientes al ayuntamiento, de los cuales 3 eran los coordinadores de la mesa, dos personas más fungían como capturistas, dos de ellos eran parte de obras públicas y se encargaron de responder a personas que llevaban peticiones enfocadas a cuestiones técnicas.

La temática de la mesa de trabajo se basada en siete temas: a) ciudades y comunidades sostenibles, b) movilidad y transporte para la población, c) patrimonio cultural, d) energía asequible y no contaminante, e) protección al medio ambiente y recursos naturales, f) manejo



Ilustración 28 Asistentes a la consulta ciudadana del municipio de Metepec

sustentable y distribución del agua, g) Riesgos y protección civil. Algunas de estas temáticas fueron retomadas de los ODS como el inciso a el cual corresponde al ODS 11 y el inciso d que corresponde al ODS 6.

Se inicio la exposición de propuestas con el Dr. Alejandro catedrático de la UAEMEX e invitado por el ayuntamiento del municipio de Metepec quien expuso sobre la importancia de las cuestiones y las relaciones metropolitanas.

Las siguientes propuestas se ubicaron en los siguientes temas 1. Peticiones generales sobre problemáticas (ciudadanos), 2. Infraestructura integral vial (fundación Xihmai), 3. Ciclovía (ciudadano), 4. Concientización sobre el uso del agua (Conagua), 5. Manejo de residuos sólidos(ciudadano), 5. Biodiversidad (ciudadano), 6. Transporte público (representante de

asociación de taxis).

Al terminar de exponer su propuesta se les pedía, si llevan algún documento, que los entregaran para revisarla de nuevo y así meterla en el plan (literalmente). Es importante señalar, que fue una de las mesas que más participantes hubo. La sesión duro aproximadamente dos horas y media, siendo tiempo insuficiente para participar todos los interesados.



Ilustración 28 Personal del ayuntamiento en la mesa de trabajo temática

HALLAZGOS SOBRE LAS EXPERIENCIAS EN CONSULTAS CIUDADANAS DE ORDEN MUNICIPAL

Las dos audiencias públicas realizadas para la modificación del plan municipal de desarrollo urbano del municipio de Toluca 2015 – 2018, se basaron en las siguientes características:

1. Se realizaron bajo la misma presentación del proyecto del plan en ambas audiencias públicas, la dinámica que se utilizó fue la misma la cual constó de presentación del proyecto del plan para dar paso a la participación de no más de 5 personas por audiencia.
2. En estas audiencias, cabe destacar que la localización de ellas era privada, como lo es el auditorio de la escuela primaria y, además, entradas controladas por parte del ITESM, además, considerando la ubicación se encontraban alejadas y con pocas opciones de transporte público del centro de la Ciudad de Toluca, en especial el ITESM.
3. Otra de las cuestiones que resultó de interés de la aprobación al plan municipal de desarrollo urbano 2015 – 2018 de Toluca fue que estos ejercicios se dieron en los últimos dos meses de la finalización de la administración, así como la aprobación del plan.

El Foro temático para la formulación del plan de desarrollo municipal de Toluca 2019 – 2021, tuvo características diferentes a las audiencias anteriores, al ser un plan de desarrollo municipal se basa en ejes temáticos dentro de los cuales se encuentra la planeación del desarrollo urbano. En este caso, la dinámica fue la presentación del Foro que fue realizada por el académico Alejandro Vargas y el Presidente Municipal de Toluca Juan Rodolfo

Sánchez a modo de conferencia magistral, para dar paso a las mesas temáticas.

En esta ocasión no hubo presentación de un proyecto al plan, sino que hubo una convocatoria para que participantes e interesados mandaran su ponencia y ese día presentarlos a modo de que ellos retomaran las más importantes y considerarlas en el plan.

El Foro de consulta ciudadana para la integración del plan de desarrollo municipal de Metepec 2019-2021, se basó en mesas de trabajo por cada eje temático del plan municipal de desarrollo, en este caso se estuvo como participante en la mesa de Desarrollo Urbano, la dinámica que se llevó acabo es que cada uno de los participantes de las mesas externaran sus preocupaciones sobre el eje temático.

Es importante destacar que la mayoría de las preocupaciones y opiniones que se realizaron durante el ejercicio fueron peticiones a problemáticas más individuales que colectivas, además, que la dinámica que se llevó acabo no fue fluida ni retroalimentada por las personas encargadas de la mesa de trabajo, solo se dedicaban a dar la palabra sin explicación alguna o retroalimentación sobre los comentarios.

5.3. CONSULTAS PÚBLICAS PARA LA MODIFICACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO URBANO 2017-2023

La modificación y actualización de plan estatal de desarrollo urbano constó de 4 consultas públicas en un periodo de un mes del 9 de octubre hasta el 10 de noviembre de 2019, estas consultas públicas fueron las siguientes:

- Primera audiencia pública en el municipio de Valle de Bravo, estado de México
- Segunda audiencia pública en el municipio de Huixquilucan, Estado de México
- Tercera audiencia pública en el municipio de Texcoco, Estado de México
- Cuarta audiencia pública en el municipio de Toluca, estado de México

El aviso de las consultas públicas para el proyecto del nuevo documento actualizado se dio a conocer en una rueda de presan el día 7 de octubre de 2019, denominada como “la primera sesión ordinaria del Consejo Consultivo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Metropolitano”. Los integrantes en este consejo fueron, el Gobernador del Estado de México, Alfredo del Mazo Masa; la directora ejecutiva del World Rosources Institute (WRI) México, Adriana Lobo e integrantes del ejecutivo estatal, donde además se firmó convenio con WRI México, para proyectos de desarrollo urbano con características sustentables; como el tren México-Toluca, y el desarrollo de la zona industrial de Naucalpan yTlanepantla (Mata, 2019).

El acuerdo por el que se da aviso del inicio de la consulta pública para la modificación y/o

actualización del plan estatal de desarrollo urbano consultas fue publicado en la Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado Libre Soberano de México, con fecha del día 8 de octubre de 2019 (GEM, 2019). Además, el documento de la actualización del plan estuvo disponible para su revisión por parte de la ciudadanía, en la página web y en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano en la ciudad de Toluca y en el palacio municipal de Metepec.

PRIMERA AUDIENCIA PÚBLICA

La primera audiencia pública fue en el municipio de Valle de Bravo el día 10 de octubre de 2019, en la alameda “del bicentenario”, ubicada en la parte del muelle del municipio. El lugar fue el espacio público donde el aforo de personas fue de aproximadamente 200 personas. La dinámica de la consulta pública fue la siguiente: en primer lugar, se realizó la presentación del presídium los cuales fueron el Lic. Andrés Fernández Secretario de Desarrollo Urbano y Metropolitano, directora general de planeación urbana Urbanista Nina Carolina Izábal Martínez, consultor de la empresa CONURBA encargado de la elaboración del proyecto de actualización del plan estatal de desarrollo urbano además del presidente municipal de Valle de Bravo, Mauricio Osorio Domínguez.



Después, la Urb. Nina Izábal dirigió la consulta pública, donde se presentó un video el cual presenta las características generales de la modificación al plan, que durante el periodo de consulta se encontraba en la página web de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano.



Ilustración 31 Asistentes a la primera audiencia pública

Al terminar el video, se dio la palabra al consultor encargado del proyecto de la actualización del plan estatal de desarrollo urbano quién presentó en con ayuda de una proyección visual los aspectos relevantes del proyecto; donde se destacó el objetivo del plan estatal de desarrollo urbano, la integración de las regiones del Estado de México, las políticas y estrategias de ordenamiento urbano y de zonificación, el modelo de planeación, el cual es la propuesta principal del proyecto, que consta de Áreas de Ordenamiento (AOR) el cual define una clasificación orientada a los problemas urbanos para ciudades más equitativas, compactas y sustentables como se hace mención en la Nueva Agenda Urbana.

Al término de la presentación, se realizó la sesión de dudas o comentarios pasando al fin del foro de la consulta. Para esta sección se entregaron formatos en los cuales se pedía que se anotaran las dudas o comentarios sobre el plan, al terminar la presentación del consultor se recogieron los formatos y la Urb. Nina Izabal inicio la ronda de dudas y/o

comentarios puntualizando que solo se responderían a 5 preguntas y que las demás serán respondidas en la página web de la secretaria, además mencionó que el correo de la secretaria también estaba disponible para enviar dudas y preguntas, además que todas iban a ser respondidas.



Ilustración 32 Consultor de CONURBA presentando la modificación al Plan

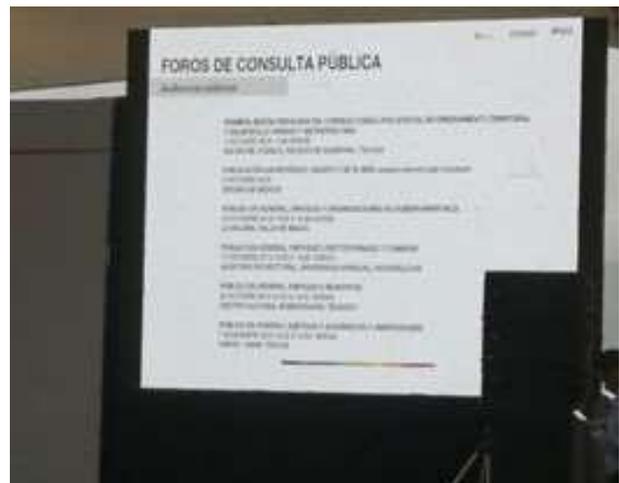


Ilustración 33 Calendarización de las siguientes consultas públicas

Primera cuestión:

¿El nuevo plan considera los asentamientos humanos irregulares? ¿Ésta en concordancia con los instrumentos de ordenamiento ecológicos que existen en el Estado de México? ¿Cómo se calculó la tasa de crecimiento poblacional del año 2010? ¿Se contempla en nuevo aeropuerto de Santa Lucía, así como el plan de movilidad del aeropuerto?

Respuesta:

Sí, el plan esta con concordancia con los ordenamientos ecológicos del Estado de México. También con el plan de movilidad para el aeropuerto a través de mesas de trabajo con SEDATU para el Programa Territorial Operativo para la Zona de Influencia del Aeropuerto de Santa Lucía.

Sobre los asentamientos humanos irregulares, sí se encuentra contemplado en el plan, además que es un tema que el plan anterior no reconocía la problemática, y en este plan se identifican y proponen diferentes estrategias. Plantea como el gobierno puede plantear un papel rector para poder resolver los problemas con la participación de la gente.

Sobre cómo se calculó la tasa de crecimiento de población 2010, el ingeniero respondió que se calculó con información oficial de CONAPO.

Segunda cuestión:

¿Qué medidas de vinculación con la ciudad de México genera este plan? ¿Cómo logran implementar este plan en todos los municipios del Estado?

Respuesta:

El plan plantea proyectos estratégicos de integración metropolitana, define zonas donde tendrán que ver una política específica de transición.

La segunda respuesta, es facultad municipal a través de un trámite que hace el municipio tenemos que hacer la promoción, asistencia técnica y platicar con ellos para darles a conocer las problemáticas. Además, de que se han identificado sus instrumentos tienen aproximadamente 13 años sin ser actualizados, derivado de ello se plantea la actualización de todos los planes municipales de desarrollo urbano.

Tercera cuestión:

¿Cuándo entra en vigor el plan?

Respuesta:

Al día siguiente después de la publicación en gaceta de gobierno y se tiene contemplando que sea en el mes de diciembre, después cumplir todos los plazos legales que señala el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México

Cuarta cuestión:

¿Cómo impulsar polos de desarrollo económico?

Respuesta:

El plan es hacer equipamientos cerca de las ciudades para no generar especulación fuera

de la mancha urbana actual

Quinta cuestión:

¿Qué estrategias ecológicas en el Valle de Bravo?

Respuesta:

Este plan es a nivel Estatal, a nivel local se deben de revisar las particularidades a nivel municipal.

OBSERVACIONES

La duración total de la consulta fue de dos horas, la presentación del plan estatal de desarrollo urbano tuvo una duración aproximada de hora y media, mientras que la sección de preguntas y respuesta duró entre 15 y 30 minutos. Las observaciones que se dieron mientras la primera consulta pública del plan estatal de desarrollo urbano fueron que, a pesar de que fue en un horario de 5 a 7 el aforo fue de 200 personas además que inició con puntualidad. No hubo lista de registro, y en las preguntas que se leyeron no mencionaron el perfil de los participantes. En general, la ubicación del lugar donde se realizó la consulta pública fue accesible

SEGUNDA AUDIENCIA PÚBLICA

La segunda audiencia pública fue en el municipio de Huixquilucan el día 18 de octubre de 2019, se realizó en el auditorio de Rectoría de la Universidad Anáhuac del Norte. El lugar fue un espacio privado en la Universidad ya mencionada, la afluencia de personas fue de aproximadamente de 100 personas. La dinámica de la consulta pública fue la misma que la primera audiencia. El cambio que se presentó fueron las personas asistentes del presidium, en este caso asistió el subsecretario de Desarrollo Metropolitano,

Pablo Basáñez García y el presidente municipal de Huixquilucan Enrique Vargas del Villar.
La sesión de dudas o comentarios también fue de 5 preguntas.



Ilustración 34 Anuncio sobre las consultas públicas en la entrada al auditorio



Ilustración 35 Asistentes a la segunda audiencia pública

Primera cuestión:

¿Si la ciudad de México se hunde cada año 12 cm, aumentará o disminuirá el costo de urbanización de la ciudad?

Respuesta:

Lo que se muestra en este plan, analizamos las condiciones físicas y ecológicas para saber dónde es más barato urbanizar. Sin embargo, las ciudades mexicanas están en zonas donde se asientan las viviendas por proximidad económicas. Si, el costo de urbanización aumenta por las características de la ciudad.

Segunda cuestión:

¿A partir de cuando entra en vigor el plan? Y ¿Será la base para la elaboración de los planes de desarrollo urbano municipal?

Respuesta:

Si, correcto. Ahorita estamos en la etapa de consulta pública que terminamos el 12 de noviembre después entramos a una serie de revisiones con las observaciones que nos

hagan llegar la ciudadanía terminamos el proyecto final y se pone a disposición de la Secretaria de Justicia y Derechos Humanos para llevar el acuerdo con el gobernador quien es quien aprueba, al día siguiente se publica en la gaceta y al día siguiente de la publicación entra en vigor.

Sí, va a ser un instrumento para la actualización de los planes de desarrollo urbano, la secretaria, de acuerdo con el reglamento del Libro Quinto, está obligada a la creación de un Sistema Estatal de Desarrollo Urbano, en donde se van a recibir las propuestas de los planes de desarrollo urbano para contrastarlos con la política que propone el plan para sí afinar los proyectos de los municipios.

Tercera cuestión:

¿Abra una actualización del Libro Quinto para los requisitos de conjuntos urbanos?

Respuesta:

Las facultades del desarrollo urbano las tiene el municipio

Cuarta cuestión:

En el contexto de la construcción del nuevo aeropuerto ¿Qué estrategias se diseñan para potencia su aprovechamiento en temas de estructura vial y sustentabilidad?

Respuesta:

En mayo de este año se firmó un convenio de colaboración con la SEDATU y los siete municipios que integran la zona de influencia del aeropuerto con el fin de elaborar un programa territorial y operativo para brindar asistencia técnica a los municipios y actualicen sus planes municipales de desarrollo urbano. Sin embargo, es un programa regional más no estatal.

QUINTA CUESTIÓN:

¿Cómo se puede densificar las zonas abandonadas?

Respuesta:

Es una estrategia la densificación en las zonas que tienen baja densidad hoy, planteadas en las estrategias del plan: una los predios intraurbanos y las lotificaciones donde los permisos de fraccionamientos se dieron con lotes muy grandes. Es una política municipal, lo que hace el plan estatal es tratar de reducir las inequidades, por ejemplo, donde hace falta cobertura de equipamientos, donde no se debería urbanizar por cuestiones ambientales de conservación.

OBSERVACIONES

Las observaciones sobre la segunda consulta, fueron; en primer lugar la consulta inicio dos horas después por retrasos de los representantes de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México, en segundo lugar, se considera que el lugar donde se realizó no permitía una accesibilidad para todas las personas que pudiera estar interesadas en la consulta no era fácil de llegar en transporte pública, por ser una entidad privada tiene acceso restringido y por último, el auditorio es de un tamaño pequeño donde aproximadamente tiene la capacidad de 250 personas. Aunque el aforo fue pequeño, las preguntas que se realizaron en la consulta fueron mínimas en proporción con los asistentes. Además, que, aunque no hubo lista de registro o control se pudo identificar que la mayoría de los asistentes pertenecían a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México.

TERCERA AUDIENCIA PÚBLICA

La tercera audiencia pública se realizó en el municipio de Texcoco el día 24 de octubre de 2019 en un horario de 10 de la mañana a 12 am el día 24 de octubre de 2019 en el Centro Cultural Mexiquense Bicentenario, el aforo de este evento fue de 900 personas. El lugar donde se desarrolló la audiencia pública fue en un espacio público, sin embargo, al ser un espacio cerrado no fue suficiente para la recepción de los asistentes.

Al igual que la segunda audiencia, el cambio de esta fue en las personas que estuvieron en el presidium que en este caso solo fueron el secretario de Desarrollo Urbano y Metropolitano, Andrés Massieu Fernández, la urbanista, Nina Izabal y el director de CONURBA Francisco García Mier. La dinámica presentada fue la misma que las dos reuniones anteriores. Las preguntas y respuestas vertidas en esta consulta fueron las siguientes:



Ilustración 36 Entrada al auditorio Bicentenario municipio de Texcoco

Primera cuestión:

La preocupación de las áreas forestales, así como de las áreas naturales protegidas que se

encuentran en el municipio de Texcoco derivado del proceso de urbanización

Respuesta:

Si bien no es competencia de la secretaria las estrategias planteadas es que se conserven las zonas forestales y las ANP's esto en convenio con la CEPANAF y la secretaria de medio ambiente

Segunda cuestión:

Expresa la inquietud sobre los diferentes órdenes de gobierno con el fin de que la planeación sea congruente entre ellos.

Respuesta:

Conforme al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos será competencia exclusiva de los municipios la elaboración de los planes, sin embargo, la secretaria tiene como función el orientar y auxiliar dicho proceso

Tercera cuestión:

¿Es necesario la creación de nuevas construcciones dentro del municipio mientras haya problemas de servicios?

Respuesta:

No es crear rascacielos, sino que se haga una evaluación de las necesidades y demandas que tiene cada municipio para saber de qué manera establecer las pautas de crecimiento, cada municipio tiene características diferentes por lo que es su atribución definir hacia donde quiere crecer esto de concordancia con los demás documentos de planeación mencionados en el proyecto del plan estatal.

Cuarta cuestión:

¿Los usos de suelo establecidos son generalizados?

Respuesta:

Cada municipio contempla aptitudes diferentes del territorio por lo que es en específico para cada uno de ellos.

Quinta cuestión:

¿Dónde se puede consultar la información recabada para el proyecto?

Respuesta:

La información se recabó de varias dependencias gubernamentales estatales y federales como INEGI, RAM, IGCEM, etc.



Ilustración 37 Asistentes a la audiencia pública

OBSERVACIONES

La consulta ciudadana inicio con puntualidad, sin embargo, una de las cuestiones que resaltó durante esta consulta fue que a pesar de que el lugar era para un aforo de aproximadamente novecientas personas, hubo una mayor participación en el municipio de Texcoco y por lo tanto no todos pudieron entrar a la consulta, quedando fuera de aproximadamente trescientas personas. Es importante resaltar, que uno de los factores por la cantidad de personas asistentes fue que se le extendió invitación a los ciento veinticinco ayuntamientos municipales, aunque no hubo lista de registro o control se pudo identificar que la mayoría de los asistentes

se dividía en dos: en personas empleadas de los diversos ayuntamientos del estado de México y ejidatarios pertenecientes al municipio de Texcoco y sus límites, quienes emitían cuestiones sobre los cambios de usos de suelo y como les afectan estas cuestiones.

CUARTA AUDIENCIA PÚBLICA

La última audiencia pública respecto a la modificación del plan estatal de desarrollo urbano del estado de México se realizó en el auditorio de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México, el día 7 de noviembre de 2019 a las 10 30 horas aproximadamente con una duración de dos horas.

Las personas asistentes al presidium fueron, la directora General de Planeación Urbana, Nina Izábal, el director de CONURBA, Francisco García Mier, secretario de Desarrollo Urbano y Metropolitano, Andrés Massieu Fernández y el director de la facultad, Roberto Calderón Maya.

Las preguntas y respuestas que se dieron durante la sesión son las siguientes:



Ilustración 38 Entrada a auditorio FaPUR

Primera cuestión:

Hay que recalcar un poco de importancia de los asentamientos humanos irregulares, si partimos que el 62 por ciento de nuestro estado tiene origen irregular y que según datos del INSUS cada año sea se añaden 20.000 nuevos lotes irregulares al universo de 400.000 que tenemos. Es necesario darle un tratamiento inmediato y con toda la prioridad, para que esta problemática que ya se presentó como una de las principales problemáticas en nuestro estado no se sigan proliferando, en ese sentido pongo a bien algunas propuestas que también les hago llegar por escrito como por ejemplo debemos de partir de la identificación delimitación y clasificación de los asentamientos humanos irregulares en nuestro estado lo cual se facilitaría mediante los gobiernos municipales con esto creamos un inventario y empezamos a impactar en la principal problemática porque no se tiene una dimensión del problema exacta aunque en su en el plan se menciona un estimado sin embargo es importante que precisar

Respuesta:

Justo el tema de los asentamientos humanos irregulares, ahorita estamos a nivel estatal definiendo las políticas de un proyecto que también está en consulta pública a partir del lunes donde a partir de un nivel más local volvemos a revisar conforme estas políticas que enmarca el plan estatal y saber qué políticas específicas se tienen que hacer en cada zona un nivel más local y vamos afinando, para que los municipios a actualizar sus planes municipales lo hagan con una estrategia ya más fuerte pública



Ilustración 39 Asistentes a la cuarta consulta

Segunda cuestión:

Tiene que haber un instrumento que permita una revisión, seguimiento y evaluación. Otra cuestión es la parte del diagnóstico sobre el resultado de la situación que vive hoy el estado de México que son 500 mil viviendas deshabitadas de esto, para evitar que nuevamente suceda.

Fomentar dentro de la ciudadanía una cultura dentro de las cuestiones territoriales a través de la realización de cursos, talleres de participación para que la gente sepa para que esta en un foro de consulta ciudadana.

Respuesta:

Efectivamente la vivienda deshabitada hay una estrategia, respecto al rema de indicadores, seguimiento y evaluación hay unas propuestas, pero se han estado estableciendo en el proceso de la consulta pública.

Como parte de las áreas de la secretaría hay un apartado que tenemos que hacer cumplir que es el sistema estatal de información de desarrollo urbano. Este sistema está en renovación y este plan nos va a servir de base para evaluar las propuestas que nos hicieron llegar en los municipios y que sea el corazón técnico y la parte de los datos para dar insumos a los municipios. El plan es el primer parte de muchas estrategias que se tienen que implementar después.

Tercera cuestión:

Respecto al apartado 9 de Políticas de Ordenamiento Territorial, en comparación con el plan estatal de 2008, en este no se estableció una política correspondiente a cada municipio de control, de impulso y conservación. En este sentido, sino se estableció alguna política ¿cómo se puede determinar y a quien le corresponde determinar la política para cada municipio?

Respuesta:

Si bien no se establecen las políticas por municipio, se hace por cada Área de Ordenamiento y Regulación

Cuarta cuestión:

¿Se está evaluando respecto al plan anterior, los proyectos en materia de movilidad que estaban planteados,

hay propuestas concretas en ese sentido seguimiento de algunos proyectos?

Respuesta:

La jerarquía del plan estatal – regional. En general, el plan persigue la conversión de nuevas vialidades actuales en sistemas de transporte, esto es incorporar el tema de la movilidad sustentable como una estrategia.

Si, se revisaron que proyectos no se realizaron, cuales están en proceso y cuales se finalizaron.

Cuestión cinco:

¿Qué políticas y estrategias se están implementando para que la movilidad sustentable se un éxito?

Respuesta:

El plan reconoce el cambio de la política de movilidad en la Ley General de Asentamientos Humanos y la Nueva Agenda Urbana, el plan fundamenta dos jerarquías, la movilidad regional y la movilidad local y plantean hipótesis de cómo resolver la movilidad regional con carteras de proyectos, sin embargo, el tema de la movilidad es un tema sectorial por lo que nos limitamos al tema de ante proyectos y hacer énfasis en que zonas del territorio se debe de trabajar en la peatonalización y en las ciclovías. Es un tema más local donde el plan no puede bajar a un nivel más local.

OBSERVACIONES:

El inicio de la consulta ciudadana tuvo un retraso de aproximadamente una hora, el lugar donde se realizó la presentación de la consulta fue en el auditorio de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la UAEMEX, a pesar de que es un espacio reducido con aproximadamente un aforo de 300 personas se habilito la sala de video para que más personas pudieran estar observando la consulta. Sobre las preguntas y respuestas, al igual que las demás consultas ciudadanas, solo se dio la oportunidad de que los presentes realizaran cinco preguntas con el objetivo de responderlas durante la consulta, sin embargo, al querer participar más personas se mostraban con urgencia para terminar la

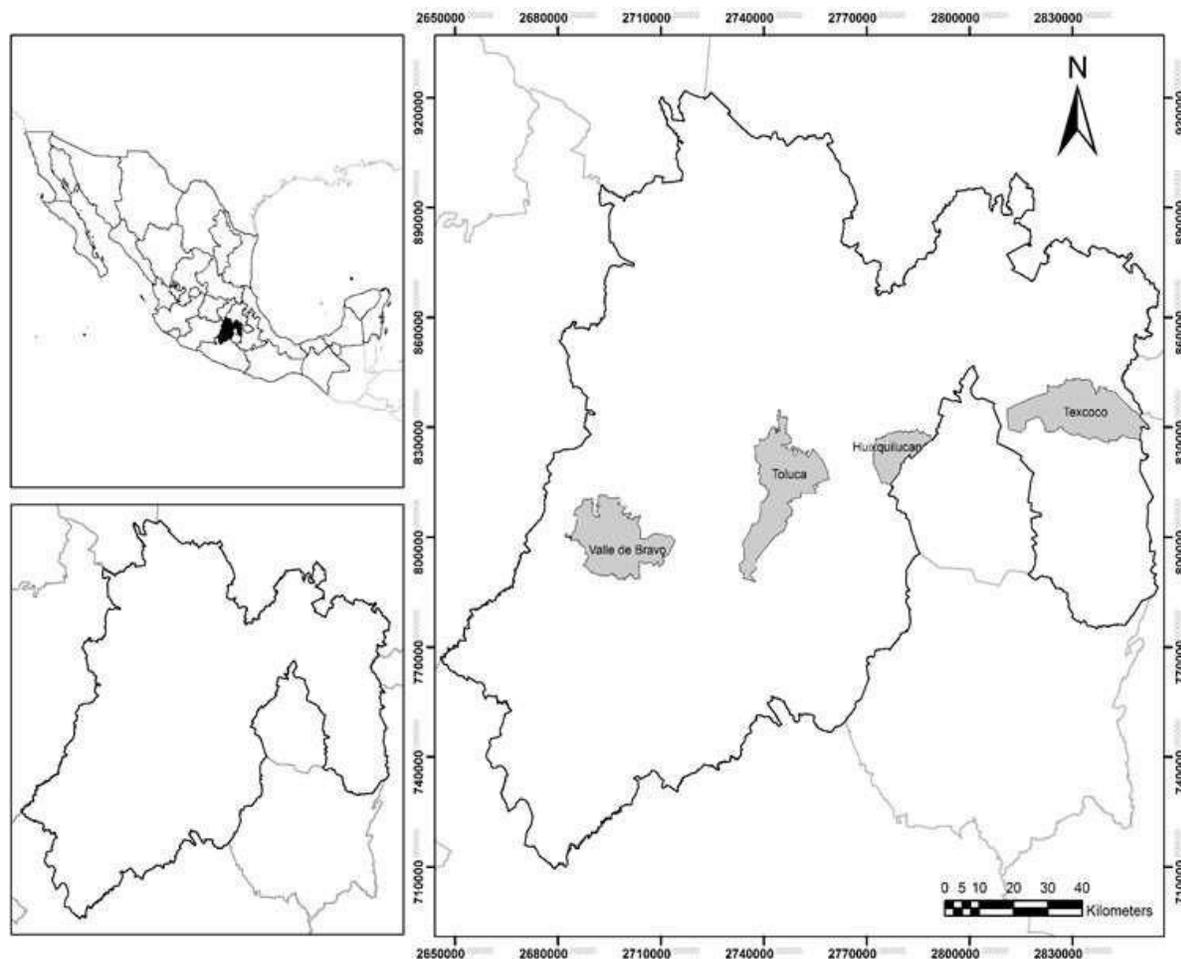
consulta. Los asistentes que se lograron identificar fueron en su mayoría estudiantes de la facultad, así como profesores.

5.4. HALLAZGOS SOBRE LAS EXPERIENCIAS EN CONSULTAS CIUDADANAS DE ORDEN ESTATAL

Consultas públicas para la modificación y actualización del plan estatal de desarrollo urbano 2017-2023, con base en la descripción del contexto estatal que se describe en el *Capítulo 4 apartado 4.2 Delimitación del caso de estudio: Contextualización del estado de México y dos de sus municipios* y de acuerdo con el mapa siguiente, observamos los municipios en los que se realizaron las consultas ciudadanas, se puede determinar que fueron elegidos de manera aleatoria porque los cuatro municipios se sitúan en el centro del Estado de México, olvidando los municipios del sur y norte. En un total de 125 municipios y 16 millones 187 mil 608 habitantes solo se eligieron cuatro municipios los cuales suman un total de 1 millón 447 mil 846 habitantes al año 2015 según datos del INEGI, dando un porcentaje del 8.94 % de la población total del Estado de México.

En este sentido, y siguiendo la regionalización del estado de México, tampoco fueron municipios que representen cada una de las regiones que hay en el estado, además, no se mencionó durante alguna de las consultas por qué o el cómo de la elección de los municipios.

Ilustración 38 Mapa de los municipios donde se realizaron las consultas



Fuente: Elaboración propia con base en Marco Geoestadístico Nacional 2018. INEGI

Siguiendo con el porcentaje de participación en lo que se refiere a los participantes en las cuatro consultas ciudadanas hubo un aproximado de 1500 personas en total, este aproximado de personas en porcentaje es un total de 0.009 % de la población total del estado de México.

Con base en las observaciones generales durante la investigación se observó tres grandes características;

1. En las audiencias se realizó la presentación de un resumen de la modificación al plan, siendo o suponiendo, que al ser un Estado diverso y de gran tamaño tanto territorial como en población solo se realizó a modo de presentación más no informativo y trascendental para los asistentes además que dos de los cuatro lugares donde se realizaron no eran lo suficientemente grandes como para aceptar a más de 200 asistentes.

2. Se observó que para la dinámica de la audiencia pública ya se tenía un tiempo definido para todas las consultas de aproximadamente dos horas cada una, lo que ocasionaba que no se diera la palabra a todos los interesados.

3. No se daba un diálogo abierto entre los funcionarios y los diferentes sectores que se presentaban en cada una de las audiencias públicas y como se menciona en la observación número dos, las audiencias eran informativas más no participativas.

5.5. HALLAZGOS GENERALES SOBRE LAS EXPERIENCIAS EN CONSULTAS CIUDADANAS

Derivado de las cuestiones anteriores, se puede concluir que las audiencias públicas y las consultas de participación ciudadana tanto de municipales como estatales, tenían un objetivo de ser justificadas jurídicamente porque normativamente cumplieron con lo señalado en el artículo 5.20 del Libro Quinto del Código Administrativo del estado de México (GEM, 2016a) y en el artículo 30 del Reglamento del Libro Quito Libro Quinto del Código Administrativo del estado de México (GEM, 2016b) correspondientes al inicio y contenido de la consulta pública:

- Se publicaron en el Periódico Oficial de la Gaceta del Gobierno
- Señalaron el calendario de audiencias

-
- Se presenta la propuesta del plan
 - Se señalan los lugares y fechas de las audiencias
 - Se realizan en un plazo no menor a un mes
 - Se realizaron como mínimo dos audiencias (en el caso de los planes municipales de desarrollo urbano)

Sin embargo, se considera que los siguientes requisitos, fueron a modo ficticio, pues el mismo proyecto de plan que se presentó durante las consultas públicas, se presentó como plan aprobado, estas son:

- Análisis de observaciones/ opiniones recibidas
- Integración de propuestas
- Fundamentación de las dos no procedentes

Considerando el último punto, solo la consulta para el plan estatal de desarrollo urbano del estado de México consideraba que las opiniones u observaciones que no se respondían en las consultas públicas se responderían por medio electrónico y se subirían a la página de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México, sin embargo, durante el periodo de la última consulta realizada el día 7 de noviembre de 2019 al 23 de diciembre de 2019, no se encontró tal ejercicio en la página.

En este sentido, se observa en los ejercicios participativos en cada una de las consultas ciudadanas que no existen procesos de participación y mucho menos de colaboración, se rechaza totalmente la apertura al diálogo centrando las consultas a un tiempo límite, a cierta cantidad de personas que participen y no hay retroalimentación entre los agentes involucrados.

Además, si se plantea la existencia de una gobernanza para la apertura de la participación ciudadana, como se plantea en la Agenda 2030, en las experiencias sobre consultas ciudadanas, queda de manera enunciativa en la presentación porque lo que se refleja en la práctica sigue siendo un gobierno jerárquico donde quien es quien toma las decisiones.

Como contraparte de estas *Experiencias sobre consultas ciudadanas*, se encontró en la participación de las personas en los foros, viéndose un poco asistencia, sin embargo, esto es parte de la débil articulación que los agentes que toman las decisiones realizan reflejándose en los espacios de información y consulta tanto del proyecto como del foro participativo ocasionando disminuir las posibilidades de influir en el proyecto de los planes, pues como se menciona su principal limitante fueron la información antes, durante y después de las consultas. Se llega a la conclusión, que la principal y única prioridad de las autoridades y agentes que hicieron el llamado a la participación ciudadana en los instrumentos de planeación fue la justificación jurídica para que el respectivo plan fuera aprobado y publicado.

CAPÍTULO 6. APORTACIONES Y CONCLUSIONES

La investigación busca constituirse como una aportación en el campo de la planeación urbana, con una perspectiva que pretende superar la visión que se tiene de ella como una disciplina técnica que únicamente busca aprobar planes de desarrollo urbano. Esta nueva perspectiva es el resultado del análisis de las aportaciones tanto teóricas como actuales, para enfatizar la importancia de considerar los fenómenos sociales, la participación ciudadana y la gobernanza en los procesos de planeación de las ciudades.

La perspectiva que se presenta en la investigación aporta elementos que dan soporte para reconocer que la evolución en la teoría de planeación y las nuevas tendencias sobre planeación de ciudades, brindan una dirección clara de estrategias para redirigir una disciplina basada en aspectos técnicos y normativos al interés social y que repercuta en el territorio con base en sus instrumentos de planeación, estas estrategias son claramente la participación ciudadana y la gobernanza con base en procesos colaborativos.

Las aportaciones y conclusiones de este trabajo de investigación se dividen en tres apartados; en el primer apartado encontramos las aportaciones y conclusiones de la vertiente teórica, en el segundo apartado las aportaciones y conclusiones de la vertiente sobre la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos; y por último la fase de cumplimiento del trabajo de investigación, haciendo referencia a la hipótesis y el objetivo general de la investigación, así como los objetivos específicos.

A) VERTIENTE TEÓRICA

TEORÍA DE PLANEACIÓN

Como parte de las aportaciones que se distinguen en la parte teórica de la investigación, desde una perspectiva comparativa con el modelo racional comprensivo se identifica que, en el caso de México, es importante mencionar a modo de paréntesis que los antecedentes que sentaron las bases del modelo racional comprensivo, se dieron a partir de la institucionalización de la planeación urbana durante la segunda mitad del siglo XX, con la Ley General de Asentamientos Humanos y con la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en el año de 1976, de la cual se desprendió la primera metodología para los planes de desarrollo urbano formulada en el Manual para la Elaboración de planes de desarrollo urbano de Centros de Población de 1981, la cual tiene su actualización por parte de la Secretaría de Desarrollo Social en el año 2007 con el Manual o Guías Metodológicas para la Formulación y Actualización de sus Leyes o Programas de Desarrollo Urbano.

La institucionalización de la planeación en México tiene la característica de persistir en ser un reflejo del modelo racional comprensivo en el siglo XXI, sus características, las que se revisaron en el capítulo 1 *Evolución de la teoría de planeación* son las siguientes:

1. La institucionalización de la racionalidad a través de los medios más eficientes para lograr un fin determinado. En México, esta característica se visualiza desde la institucionalización de la planeación en 1976 hasta la actualidad porque se caracteriza por dejar sentadas las

leyes y procedimientos que se deben seguir, principal resultado de una buena planeación serían los planes de desarrollo, por lo tanto, se busca tener un plan de desarrollo urbano sin importar los medios y calidad de este, importa el fin el cual es materializarse a través del plan para así cumplir con la Ley.

Estos planes se elaboran mediante metodologías brindadas por la Ley, a través de consultorías privadas y con el fin de para ser aprobados, pues como se observó en las *Experiencias sobre consultas ciudadanas* la cuestión principal era lograr el requisito de la presentación y puesta a consulta de los planes sin realizar las aportaciones realizadas en las consultas, dando a entender que el plan se realiza antes sin tener modificaciones después de las consultas porque además, el tiempo entre la última consulta y la aprobación del plan es un mes, lapso de tiempo que considero poco para lograr incorporar lo que se presenta en las consultas porque se supondría debería ser una revisión exhaustiva del plan antes de la aprobación.

2. Las decisiones racionales se caracterizan por seguir los pasos del método científico. Esta característica se observa claramente en las metodologías de los planes de desarrollo urbano, que comparando con lo que menciona Levy (1986), se refleja claramente en ellas, por ejemplo, el análisis y definición del problema en las metodologías de los planes se encuentra como el diagnóstico del municipio o estado del cual se establece la problemática o problemáticas principales que se tienen en materia de planeación; en segundo lugar se establecen objetivos, se formulan propuesta y alternativas para elegir la mejor alternativa planteada estableciendo programas y estrategias para el desarrollo urbano.

3. Sin embargo, hay una cuestión que rara vez se observa después de la formulación y aprobación del plan, la cual es la revisión y su evaluación, usualmente los planes y sus modificaciones se caracterizan por tener una mayor actualización en la parte de usos de suelo, esto respondiendo a las demandas del mercado y políticas, sin existir una actualización y análisis del contexto real a planificar, además, también se caracteriza por no ser modificados y actualizados por cada administración municipal o estatal, existen planes que son *actualizados* hasta 10 años después, y actualizados a modo de cifras estadísticas bajo los mismos objetivos.

Así como se hace referencia en la evolución de la teoría de planeación, y que uno de sus estadios importantes fue la aparición en los años 70 de metodologías tipificadas y modelación informática, actualmente las tecnologías de información geográfica son ampliamente usadas e incorporadas a los planes de desarrollo urbano, es más, en las metodologías que brinda la Ley se tiene el apartado específicamente para ellos. Sin embargo, la cuestión es que son métodos tipificados los que, sin un análisis social, dejan el carácter cualitativo a un lado y aunque se considere como una innovación y aportación importante para el estudio urbano sin el análisis pertinente de las realidades sociales que se viven en los contextos territoriales, por lo tanto, el resultado son metodologías rígidas con el único objetivo de justificar el fin que es llegar a un plan.

Es decir, que se ha justificado la innovación de los instrumentos de planeación a través de los sistemas de información geográfica, por ejemplo, en el video que se presentó durante las consultas ciudadanas del plan estatal de desarrollo urbano del estado de México, se menciona que el plan se dirige hacia contrarrestar la inequidad urbana a través de áreas de

ordenamiento y regulación categorizando todo el estado en unidades territoriales con características homogéneas, estas áreas y categorización van dirigidas a cuatro puntos encontrados en la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos, las que son: ciudades compactas, inclusivas, resilientes y competitivas.

Sin embargo, se puede concluir que así como sucedió en la década de los años 80 y 90, cuando se observó la necesidad de integrar a la población y el reconocimiento de los problemas sociales en los procesos de planeación, sigue quedando como cuestión pendiente la necesidad de una planeación participativa debido a que aún no se integra de manera eficiente en los procesos de planeación, no solo es hacer un llamado a foros de consulta ciudadana y reiterar lo que la Agenda 2030 menciona como principal factor de cambio para los problemas que se observan en las ciudades, sino una verdadera integración por parte de las autoridades correspondientes de la participación ciudadana en los procesos de participación.

PLANEACIÓN COMUNICATIVA

Al realizar una retrospectiva sobre la teoría de planeación y comprender el porqué de la crítica al modelo racional comprensivo, se destaca que las principales características de la evolución en la teoría de planeación fue que brindó nuevas direcciones al pensamiento planificador a partir de la crítica al modelo de planeación comprensivo, ante ello, y con la necesidad de incorporar la participación de los diversos agentes a la práctica planificadora, surge la planeación comunicativa la cual, a través de diversos procesos flexibles y plurales, busca esa participación en la práctica de la planeación.

La planeación comunicativa plantea resolver problemas políticos a partir de una comprensión de cómo diferentes grupos afectados o participantes perciben la situación, es una constante la importancia de los procesos interactivos y deliberativos para negociar y reconocer las implicaciones de varios posicionamientos para articular justificaciones razonadas y orientar a decisiones factibles y legítimas con el objetivo de escuchar a los agentes desde los niveles locales.

Con el objetivo de observar cómo se incorporan los procesos colaborativos en la práctica planificadora, se retoman dos ejercicios donde la racionalidad comunicativa aplicada a la planeación ofrece un avance positivo a través del consenso en procesos colaborativos, tanto Healey (1997) como Innes and Booher (2010) mencionan a Habermas como base de sus aportaciones, sin embargo, al ser parte de la premisa en el campo de la política pública es importante mencionar que estos ejercicios de cierta manera evitan las cuestiones de poder que existen en las relaciones formales e informales las cuales conforman la acción colectiva y la gestión de un ámbito público.

Healey (1997) e Innes and Booher (2010), plantean en sus investigaciones procesos interactivos, comunicativos y deliberativos para orientar la toma de decisiones y alternativas con el objetivo de escuchar todas las voces desde los niveles locales y así proporcionar una red entre la comunidad, la política y las decisiones públicas. En este sentido, se nombran prácticas comunicativas a formas más inclusivas de colaboración y creación de consenso, enfocándose en el consenso como principal práctica.

Otra práctica esencial que señalan los actores es la gobernanza, donde gobierno se vuelva más abierto a la participación, que se relacionen con creencias y prácticas cambiantes y emergentes dejando a un lado la toma de decisiones que caracteriza a un gobierno jerárquico y tradicional aplicando procedimientos inflexibles. En este sentido las aportaciones de los autores mencionados llevan a la conformación de prácticas comunicativas o colaborativas para realizar críticas a los procesos ya establecidos, que además de prácticas mencionan estrategias para lograr procesos colaborativos estratégicos.

Si partimos de la premisa que ambos procesos colaborativos nos brindan, la cual es: las prácticas comunicativas logran procesos colaborativos y adaptarse al sistema para que los acuerdos trasciendan, por lo tanto, se logra un desarrollo de significados compartidos entre los diferentes agentes y una resolución de problemas de manera integral, además, se desarrollan nuevas técnicas de cómo abordar colectiva e individualmente las problemáticas.

Sin embargo, al contraponer lo práctico con lo teórico, en este caso las características de los procesos colaborativos derivados de la planeación comunicativa con *Experiencias sobre consultas ciudadanas*, no se observaron prácticas comunicativas, lo que menos se pretendía era la toma de decisiones a partir de la colaboración entre todos los agentes que participaron en ellas y, sobre todo, resaltó el vacío que se encuentra en esta teoría que son las cuestiones de poder.

En cambio, si se hubieran puesto en práctica, estrategias discursivas para lograr procesos comunicativos como a) la colaboración, b) el diseño institucional de una gobernanza participativa c) la capacidad institucional, para la creación de redes entre los actores que

interactúan para lograr una interacción reflexiva entre los conocimientos de los agentes locales y las cuestiones técnicas de los agentes que toman las decisiones; d) una argumentación inclusiva, para la construcción de capital social, intelectual y político a través de estrategias que aborden las preocupaciones colectivas; y e) un diálogo auténtico, a través de un compromiso entre los agentes y la inclusión al acceso a toda la información relevante y brindar la misma capacidad de participar y ser escuchado

Se puede lograr que todos los participantes pueden cuestionar cualquier suposición y afirmación, sin dar nada por sentado y abrir paso a consensos de las partes interesadas, de un diálogo, rutinas y estilos de discusión, donde el poder aliente e incluya a la participación y no discrimine y excluya, como menciona Innes et al (1994) la construcción del consenso debe de generar confianza, comprensión y nuevas relaciones de poder entre los participantes para lograr general capital social, intelectual y político.

Sin embargo, aunque las aportaciones teóricas de la planeación comunicativa a través de procesos colaborativos pretenden cerrar la brecha entre teoría y práctica derivada del racionalismo sus principales críticas aparecen en la práctica de este enfoque y la relación que se tiene con el poder y que no se mencionan de manera explicativa para contrarrestarlo o abordarlo.

Por ejemplo, el enfoque comunicativo busca *el discurso ideal* entre las arenas públicas, políticas, y privadas, sin embargo, dejan a un lado la implicación del tema del poder en la toma de decisiones reflejándose en *la fuerza del mejor argumento*, lo anterior se ejemplifica claramente en las *Experiencias sobre Consultas Ciudadanas en el estado de México y dos de*

sus municipios, Toluca y Metepec.

En el caso de las tres experiencias, al tener un límite de tiempo que solo los organizadores tenían conocimiento, por ejemplo, en las consultas ciudadanas del plan de desarrollo urbano del estado de México, ninguna de las tres consultas se tardó más de dos horas, sin importar las participaciones que se tenían o el número de asistentes que había en ellas, el objetivo que se buscaba era solo la presentación del proyecto del plan con el fin de que las personas interesadas estuvieran informadas.

Lo anterior nos muestra que *la fuerza del mejor argumento* provenía de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del estado de México y la consultoría encargada de su realización, porque, al tener un límite de tiempo para su presentación y las posibles preguntas y respuestas, se justificaba la realización del plan evitando entrar en un diálogo entre las esferas política, privada y la pública.

Con la fuerza del mejor argumento, hago referencia que lo único válido para la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del estado de México en los foros de consultas, era la presentación del plan poniendo como justificación la innovación de este a través de la planificación del estado en polígonos de actuación y teniendo como base la Agenda 2030, lo que está en tendencia. Además, los participantes, al no tener un encuentro técnico con la secretaria y no tener acceso a la información un periodo de tiempo suficiente para lograr refutar o aprobar lo que se mencionó durante los foros de consulta, el mejor argumento y el que tenía poder y mayor conocimiento, que al final el conocimiento es poder, era el de la secretaria al imponer el instrumento totalmente finalizado.

El argumento que se mencionó en todas estas consultas fue literalmente “para respetar el tiempo de los presentes, solo se dará participación a X número de personas”, considerando lo contrario debido a que si un ciudadano tiene el interés de asistir a esta consulta lo que menos considera es el tiempo por tardar, sino lo que puede cuestionar y las respuestas que puede recibir. Viendo este argumento desde una esfera política y privada, claro, ellos eran lo que no querían perder su tiempo en la resolución de preguntas y respuestas.

Otra de las cuestiones que dejan entrever *la fuerza del mejor argumento* es la justificación del proyecto del plan a través de la aplicación de sistemas de información geográfica y las tendencias de ONU- Hábitat incorporadas al plan de desarrollo urbano, explicadas durante las consultas como la innovación de este nuevo proyecto al plan, sin embargo ante esto surge una cuestión, ¿la colaboración entre los diversos agentes que están dentro de la planeación, debido a la falta de información que ocurre durante las consultas distorsiona la comunicación entre ellos? Sí, esto sucede cuando no hay una sesión donde se exponga los aspectos técnicos y teóricos a los ciudadanos interesados en las consultas públicas, ocasionando un rezago en el entendimiento durante la presentación del proyecto del plan o modificación debido que no hay un contexto e información previa, evitando que las participaciones sean complementarias al proceso de la realización del plan y retroalimentadoras de los procesos, herramientas y posibles aportaciones a los problemas urbanos.

Lo anterior evita que las esferas públicas y privadas tengan retroalimentación evitando la participación ciudadana en el proceso de la toma de decisiones, enmascarando el poder y los intereses que existen detrás de la aprobación del plan. En este sentido, se concluye que lo normativo tiene más fuerza que lo participativo, porque se justifica la participación ciudadana

con los foros de participación, aunque en la realidad no existe ningún tipo de interés en la participación pues el plan ya se tiene elaborado, se observa que se encuentran muy distantes de acercarse a la planeación comunicativa y sus procesos colaborativos porque aún seguimos bajo el enfoque racional comprensivo donde el plan es el principal objetivo de la planeación.

B) VERTIENTE SOBRE LA AGENDA INTERNACIONAL EN ASENTAMIENTOS HUMANOS

Con base en el argumento de una crisis en el enfoque de planeación en países latinoamericanos, en México y en los casos de estudio, es evidente que se ha condicionado a las estructuras metodológicas derivadas de las instituciones y normas que rigen la planeación en el país, mostrándose rígidas, bajo un enfoque modernista y sin innovación.

Aunque se han seguido las tendencias de la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos retomando los Reportes de ONU-Hábitat, La Agenda 2030 así como los Objetivos de Desarrollo Sustentable, estas tendencias se observaron durante las *Experiencias sobre consultas ciudadanas*, en cada una de ellas se expusieron como una de las justificaciones principales a la modificación o nuevo proyecto del plan sobre todo el Objetivo número 11 “Ciudades y Comunidades Sostenibles” de la Agenda 2030.

Al surgir estas tendencias como sinónimo de innovación en el enfoque de planeación y en la práctica de planeación, en los casos de estudio, se encontró lo siguiente:

- Durante la *Experiencia de la consulta ciudadana para el plan de desarrollo urbano de Toluca* y en el plan aprobado y publicado el 20 de diciembre de 2018 se menciona

que la imagen objetivo del plan se establece con base en el eje de generar un desarrollo urbano sustentable, refiriéndose a que se sustenta en el marco de desarrollo que plantea la ONU y la Agenda 2030, a su vez, se subraya que existe una vinculación con el Objetivo 11: Ciudades y Comunidades Sostenibles.

- En lo referente a la *Experiencia del plan de desarrollo municipal de Toluca*, las mesas de trabajo se basaron en los ODS, por ejemplo, en el caso de la mesa de trabajo número tres coincidió en los temas de los ODS 7 “Ciudades y comunidades sostenibles”, 11 “energías asequibles y no contaminantes”, 13 “acción por el clima” y 14 “manejo sustentable y distribución del agua”.
- En la *Experiencia de la Consulta Ciudadana para el plan de desarrollo municipal*, también se retomaron temáticas de los ODS, por ejemplo, el ODS 11 “Ciudades y Comunidades Sostenibles” y el ODS 6 “Agua Limpia y Saneamiento”
- Con relación a las cuatro experiencias sobre el plan estatal de desarrollo urbano del estado de México se mencionó como uno de los puntos importantes que este plan era el único instrumento a nivel nacional que estaba alineado con los 17 ODS y la Agenda 2030, retomando el ODS 11 y que uno de los objetivos es el fortalecimiento de la gobernanza urbana, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental.

Sin embargo, como se menciona en el capítulo tres *Agenda Internacional en Asentamientos Humanos*, apartado 3.3 *Gobernanza*, uno de los grandes pasos para esta gobernanza urbana, es lograr la comunicación y transformación de los enfoques de planeación a través de la

participación ciudadana, lo cual no se observó en ninguna de ellas, de manera literal, solo fueron informativas más no participativas y mucho menos colaborativas, reflexivas y plurales, no se existió interrelación entre los distintos actores presentes.

Las dos experiencias sobre gobernanza urbana plasmadas en la investigación en el *capítulo 3* apartado *3.5.1. Paisaje Transversal; 3.5.2. Instrumentos para una gobernanza: procesos de participación ciudadana* nos brindan una mirada a la importancia de la elaboración de técnicas de participación individuales para cada situación y contexto, apegadas a las realidades sociales y los agentes privados que se desarrollan en un territorio. Además, que como lo menciona la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos, la gobernanza urbana, debe de entenderse como la base para plantear acciones de articulación entre las diferentes esferas para coordinar y articular los procesos de toma de decisiones.

Otro de los puntos importantes en las experiencias es, que la implementación de la gobernanza es parte fundamental para la transformación del modelo de gobernar, por ello, los instrumentos de planeación como los planes, son parte fundamental para lograr un cambio en el enfoque de planeación y lograr escalar y permear las esferas jurídicas desde lo municipal a lo federal. Y tomando en cuenta los procesos que menciona Pascual (2006) sobre participación ciudadana, es tan simple como tres pasos: escuchar, explicar e implicar.

Los pasos anteriores deberían ser parte fundamental de la planeación urbana, con la gobernanza como base, y derivado que la planeación urbana es una práctica social que adquiere valores políticos y está inmersa dentro de un contexto territorial definido por las relaciones e interacciones sociales y dirigido por un marco jurídico, tiene una inherente razón

social. Sin embargo, las claves anteriores son las que hacen falta para que a través de los planes de desarrollo se transformen las condiciones negativas presentes en las ciudades.

Tanto las perspectivas teóricas revisadas, como las prácticas, proponen que el papel de la participación ha de contribuir a la calidad del proceso de toma de decisiones, inclusive siendo más importante la legitimidad y el proceso en sí, que el producto final. Sin embargo, existen consideraciones que, dentro del enfoque de Planeación Comunicativa, así como de la toma de decisiones son importantes considerar para el objetivo de esta investigación, porque como menciona Pérez (2002) también son cuestiones, que en el caso de México y a nivel teórico, no se han profundizado.

Esta cuestión, y como se ha venido también retomando a lo largo del documento, son las cuestiones de poder, entendiéndose como un elemento clave para entender y ejercer la planeación urbana. Este aspecto no se contrapone a la Planeación Comunicativa, al contrario, se puede considerar como un potencial desde el mismo enfoque analítico para la práctica de la disciplina.

Cabe señalar que es inminente reconocer el papel que el poder juega, sobre todo la toma de decisiones y las políticas públicas a su vez que se expresa libremente en la práctica de la Planeación Urbana, donde, además la práctica de la gobernanza urbana tiene olvidada ciertas cuestiones morales y éticas a consideración es estos aspectos. Y como lo menciona Pérez (2002) y enfatiza la idea de poder de Flyvbjerg (1998a, 227) con la frase “la racionalidad depende, del contexto, y ese contexto es poder”; el poder siempre juega un papel determinante en la decisión, donde el Gobierno más hábil tendrá ventaja sobre la decisión a

realizar.

C) FASE DE CUMPLIMIENTO

Se concluye que la rigidez del modelo de planeación comprensivo, en México, se expresa en la normatividad la cual en este caso subyace en la normativa para la elaboración de planes de desarrollo y desarrollo urbano así como los procesos para las consultas ciudadanas para la aprobación de estos, y aunque esta rigidez normativa es negativa para integrar a todos los agentes dentro delo proceso de planeación se vuelve la justificación ideal para no permitir la participación efectiva de todos los agentes, porque los tiempos son limitados, puesto que solo se da un mes de consultas ciudadanas y teniendo en cuenta que la población de México es muy grande así como su dinámica, la convocatoria queda corta u obsoleta para la participación de todos.

Aunque, sin duda, no es limitativa la rigidez normativa, como se ha venido observando en los últimos instrumentos de planeación se han incorporado como innovaciones y como posibles respuestas para una mejor planeación los lineamientos de la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos de ONU-Hábitat, los ODS y la Agenda 2030. Pero, sin lo más importante, el interés de las autoridades por brindar la apertura de la participación en los procesos de planeación, solo se encargan de simular esa participación con los respectivos foros.

El objetivo general de esta investigación se cumplió al analizar las contribuciones derivadas tanto de la teoría de planeación como de la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos,

para valorar estas aportaciones como posibles reformas a la planeación urbana y sus instrumentos, con procesos colaborativos en los planes de desarrollo urbano del estado de México.

Por lo tanto, los objetivos específicos también se cumplieron en el desarrollo de esta investigación:

El objetivo uno, el cual considera respectivamente al capítulo uno de esta investigación, se comprendió el carácter racional de la teoría de planeación el cual le hereda al Modelo Racional Comprensivo mismo que es parte importante de la crítica a este modelo y el surgimiento de alternativas, lo cual nos lleva al segundo objetivo, abordado en el capítulo dos, el cual desarrolla el enfoque de planeación comunicativa para ser el hilo conductor de la investigación y ser referente como el principal enfoque derivado de la evolución de la teoría de planeación el cual logra contrarrestar las características rígidas del modelo racional comprensivo a las prácticas planificadoras, logrando realizar una reflexión estableciendo los pros y los contras de este enfoque, destacando las cuestiones de poder, las que en el capítulo cinco de esta investigación se llegan a reflejar inminentemente.

El tercer objetivo, sobre las aportaciones de la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos, enfocadas a los reportes de ONU-Hábitat, la Agenda 2030 y los ODS, se logró fundamentar que, con la gobernanza y la participación ciudadana, los procesos colaborativos surgen como tendencia para replantear los enfoques de planeación y sus instrumentos.

El cuarto objetivo buscaba contextualizar el objeto de estudio el cual estaba conformado por

el estado de México y dos de sus municipios, Toluca y Metepec, al contextualizarlos desde una perspectiva territorial e instrumental se identificaron las bases jurídicas y normativas en las que se sustenta la participación ciudadana en los instrumentos de planeación, además, se identificaron las directrices de la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos. El desarrollo de este objetivo nos llevó a la reflexión que, aunque las tendencias en planeación están enfocadas a prácticas colaborativas y de participación ciudadana, el contexto jurídico en el que se fundamentan no permite que estas sean eficaces ante los contextos urbanos actuales.

Por último, el quinto objetivo de la investigación, se analizaron las experiencias sobre consultas ciudadanas en los instrumentos de planeación y planeación del desarrollo urbano en el estado de México y los municipios de Toluca y Metepec, donde se llega a la conclusión que a pesar de que las líneas que aporta la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos se encuentran en tendencia y, que existe cierto acercamiento a los procesos colaborativas y a la planeación comunicativa, destacan las cuestiones de poder en estas experiencias, derivados de cuestiones relacionadas con los antecedentes de la teoría de planeación y el modelo de planeación comprensiva que contrarrestan estas aportaciones.

Por lo tanto, la hipótesis planteada en esta investigación se refuta debido a que las aportaciones desde la teoría de planeación y la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos no han logrado una contribución que fortalezca al modelo de planeación urbana, al incorporarse los procesos colaborativos en los instrumentos de desarrollo y desarrollo urbano, se realizan de manera enunciativa más no práctica logrando un punto de innovación para el enfoque de planeación urbana en el estado de México.

Derivado del resultado de la hipótesis de esta investigación, el tema abordado nos muestra que, aunque la teoría de planeación comunicativa se desarrolló como uno de los principales enfoques actuales donde se prevé una arena política donde todos los agentes toman decisiones compartidas, en la práctica no sucede lo anterior porque implica un cambio de raíz en los modos de gobierno existentes, y si consideramos que los agentes dominantes en el diálogo no están dispuestos a compartir su poder y cambiar las prácticas ya impuestas, entonces es importante la investigación y explicación del porqué y que cuestiones están involucradas en la fuerza del mejor argumento.

Durante el desarrollo de esta investigación se evidenciaron las delimitaciones del tema de investigación, sin embargo, nos abren nuevas las líneas de investigación en este sentido nos enfocamos en dos, la primera corresponde a uno de los temas pendientes en la investigación referente a las cuestiones de poder las cuales enmarca la relación dinámica e inherente de la razón y el poder y abordarlas como una modalidad de cambio más no de restricción.

Otra línea de investigación para ser abordada es el análisis de cómo se ha venido integrando esta Agenda Internacional en Asentamientos Humanos a los Instrumentos de desarrollo y desarrollo urbano en el país, cabe la posibilidad que solo se encuentren como *relleno* en los planes de desarrollo a modo de redacción y no en la acción. El ejemplo claro, es el plan de desarrollo urbano del estado de México en lo que compete a la participación ciudadana, en lo relativo a sí hubo algún cambio o impacto en el Plan después de estas consultas, la respuesta es que no lo hubo, como se menciona anteriormente el único objetivo fue justificarlas ante la normatividad sin retrospectiva de los ciudadanos bloqueando completamente la participación ciudadana eficiente, así como la gobernanza.

Por lo tanto, se llega a la reflexión, que la realidad urbana y un contexto como el del estado de México, requiere no de la búsqueda sino del encuentro de los nuevos enfoques de planeación que ayuden a la gestión de las ciudades, la práctica y la colaboración entre los actores políticos, privados y sociales son los principales factores para que este enfoque sea exitoso y, sobre todo, en un contexto donde el poder se justifica en la ley, el repensar el papel que juegan las cuestiones de poder en la toma de decisiones para permitir una práctica planificadora reflexiva y no indicativa.

EPÍLOGO

El aporte de esta investigación va más allá de dar posibles alternativas a la Planeación Urbana en México, algunas de estas se pueden encontrar en la Agenda Internacional en Asentamientos Humanos, claro es el ejemplo que en el 2016 se agregó *el derecho a la ciudad* como un bien fundamental del mexicano. Y, es por esta agenda, que las experiencias sobre consultas ciudadanas que fueron el estudio de caso de esta investigación se realizaron, ya que las tendencias de la Nueva Agenda Urbana y los ODS, fueron parte fundamental del discurso político de estas consultas.

Esta tesis va dirigida hacia una reflexión entre la teoría y la práctica, identificando que los procesos participativos y los marcos teóricos pueden facilitar la reflexión y el aprendizaje del planificador, con el objetivo de contribuir al desarrollo de capacidades, volverse sensibles a la situación real y desarrollar la sabiduría práctica (*pronesis*), si bien la planeación comunicativa no basta para que se dé un giro al enfoque de Planeación, si reflexionamos con los marcos

conceptuales sobre ética y poder, se podría lograr ese cambio que se busca desde la teoría hasta las nuevas tendencias.

Una de las cuestiones que maneja la Agenda Internacional en Asentamientos humanos es la esperanza en la gobernanza y sostenibilidad para el cambio de paradigma en la Planeación, sin embargo, desde la práctica esto suele ser más arduo. Como se observó en las consultas ciudadanas, todas manejaban el argumento de sostenibilidad, participación y apertura de los gobiernos a la ciudadanía, sin embargo en ninguna de las consultas se llegaron a procesos de colaboración establecidos entre los participantes y los generadores del diálogo, por lo tanto, es necesaria la reflexión de la teoría para lograr procesos colaborativos donde no solo sean para figurar en las nuevas tendencias sino, que exista una reflexión desde lo teórico que aporte a la práctica y con ello se contribuya en los instrumentos de planeación.

Después de todo el ejercicio reflexivo que he realizado en esta investigación, sostengo que sí es necesaria la participación ciudadana en la Planeación Urbana para abordar los desafíos que están en todas las ciudades y centros de población actualmente, pero también es necesaria la buena *praxis* del planificador, su formación como quien dirige y toma la dirección del desarrollo urbano a medida que se trace un puente donde se una el ciudadano y el planificador para lograr un desarrollo urbano que brinde bienestar a todos en las ciudades, con la gobernanza como base primordial.

Es importante dejar a un lado las prácticas participativas manipuladoras que se sostienen en el fundamento jurídico, esto totalmente ejemplificado en una de las experiencias, específicamente en la “consulta ciudadana para la modificación del plan municipal de

desarrollo urbano de Toluca 2015 -2018” donde al preguntar por qué se realizó la consulta tan tardíamente, la respuesta por parte de la directora de desarrollo urbano y obras públicas fue *para cumplir con el Código Administrativo del Estado de México*.

La reflexión que se llevó en esta investigación proporciona una base para que la práctica de la planeación sea más transparente y pensando en quién habita los espacios urbanos, capaz de criticar los procesos planeación y aportar a ellos, ya que durante las experiencias sobre consultas ciudadanas la forma en que se interactuó con los participantes evito la reflexión y la acción tanto de la teoría como de la práctica, la ambigüedad de los “procesos” que se siguieron en todas las experiencias fue ambiguo bajo la promesa de participación, la realidad fue que el derecho que se tiene a la participación fue negada.

El trabajo teórico de esta tesis pone en evidencia que la literatura en planeación es amplia, sin embargo, abre las posibilidades a una reflexión y el desarrollo de nuevos marcos conceptuales que puedan abrir relaciones y hacer teorizaciones sobre la planeación urbana, el poder y los procesos colaborativos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F., y DeLeon, L. C. P. E. (2010). *Política pública: 1* (1.ª ed.). SIGLO XXI Editores.
- Aguilar, L.F. (2010). *Gobernanza y gestión pública (administración pública)* (1.ª ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Alexander, E. R. (2001). A transaction-cost theory of land use planning and development control. *Town Planning Review*, 72(1), 45-76. <https://doi.org/10.3828/tpr.2001.72.1.45>
- Allmendinger, P. (2000). *Planning in Postmodern Times* (1.ª ed.). Routledge.
- Allmendinger, P., y Tewdwr-Jones, M. (2001). *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. Routledge.
- Areson, T., & Whicker, M. (1990). *Public sector management*. Praeger.
- Baofu, P. (2010). *The Future of Post-Human Formal Science: A Preface to a New Theory of Abstraction and Application* (Illustrated ed.). Cambridge Scholars Publishing.
- Benabent, F. (2016). Teorías de la planificación territorial: método de decisiones. Ciudad y Territorio. *Estudios Territoriales*, 1989, 353- 368.
- Booher, D. E., & Innes, J. E. (2002). Network Power in Collaborative Planning. *Journal of Planning Education and Research*, 21(3), 221-236. <https://doi.org/10.1177/0739456x0202100301>
- Borja, J y Carrión, F. (2016, 10 noviembre). *Manifiesto Hábitat Alternativo | Jordi Borja*. Manifiesto Hábitat Alternativo. <https://www.jordiborja.cat/manifiesto-habitat-alternativo/>
- Brooks, M. P. (2012). *Planning Theory for Practitioners (H)*. Routledge.
- Cabrero, E., & Diaz, A. (2012). La acción local en las periferias urbanas marginadas en México ¿Nuevas o viejas institucionalidades? *Gestión Política Pública*, 21(n. spe), 83-129. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1405-10792012000300003&lng=es&nrm=iso
- Canto, C. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, otoño 2008(30), 9-37. <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a2.pdf>
- Davidoff, P. (2002). Advocacy and pluralism in planning. En S. Campbell & S. Fainstein (Eds.), *Planning Theory*. Blackwell.
- De Mattos, C. (2004). De la planificación a la governance: implicaciones para la gestión territorial y urbana. *Paranaense De Desenvolvimento*, 107, 9-23. http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/107/carlos_mattos.pdf
- Delgado, A. (2010). De la participación ciudadana a la gobernanza urbana: Transformaciones políticas y territoriales. *Boletín CF+S*, 44(30 06 2010), 67-78. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/aadel.html>

-
- DOF. (2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf
- DOF. (2020a). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Diario Oficial de la Federación. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_060120.pdf
- DOF. (2020b). *Ley de Planeación*. Diario Oficial de la Federación.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf
- Fainstein, S. S. (2000). New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review*, 35(4), 451-478.
<https://doi.org/10.1177/10780870022184480>
- Fainstein, S., y Fainstein, N. (1996). City planning and political values: And politics updated view. En S. Campbell & S. Fainstein (Eds.), *Readings in Planning Theory*. Blackwell.
- Faludi, A. (1973). *A Reader in Planning Theory*. Pergamon Pr.
- Faludi, A. (1983). Critical Rationalism and Planning Methodology. *Urban Studies*, 20(3), 265-278.
<https://doi.org/10.1080/00420988320080521>
- Farinós, J., & Vera, O. (2016). Planificación territorial fronética, ética y práctica. Acortando las distancias entre plan y poder (política). *Finisterra: Revista portuguesa de geografía*, 51(101), 45-69. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5678576>
- Feldt, A. (1986). Planning theories. En A. Catanese & J. Snyder (Eds.), *Introduction to Planning* (p.). McGraw-Hill Education.
- Fischer, F., & Forester, J. (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Duke University Press.
- Fischler, R. (2000). Communicative Planning Theory: A Foucauldian Assessment. *Journal of Planning Education and Research*, 19(4), 358-368. <https://doi.org/10.1177/0739456x0001900405>
- Flyvbjerg, B. (1998a). *Rationality and power: Democracy in practice* (2nd ed.). University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B. (1998b). The dark side of planning: Rationality and rationalitat. En J. Seymour, L. Mazza, & R. W. Burchell (Eds.), *Explorations in Planning Theory* (pp. 383-394). Center of Urban Policy Research Press.
- Flyvbjerg, B. (2004). Phronetic planning research: theoretical and methodological reflections. *Planning Theory & Practice*, 5(3), 283-306. <https://doi.org/10.1080/1464935042000250195>
- Forester, J. (1980). Critical theory and planning practice. *Journal of The American Association*, 46(3).
https://www.researchgate.net/publication/249051513_Critical_Theory_and_Planning_Practice
- Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power*. University of California Press.
- Forester, J. (1993). *Critical theory, public policy, and planning practice*. State University of New York Press.
- Forester, J. F. (1999). *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*.
-

MIT Press.

- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain: From knowledge to action* (0 ed.). Princeton University Press.
- Friedmann, J. (1996). Planeación para el siglo XXI: el desafío del postmodernismo. *Revista EURE*, XVIII (55), 79-89. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1072>
- Friedmann, J. (2008). The Uses of Planning Theory. *Journal of Planning Education and Research*, 28(2), 247-257. <https://doi.org/10.1177/0739456x08325220>
- Gago, P. F. (2009). Bajo el dominio de la razón instrumental. *Foro, Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva época*, 10(2009), 69-102. <http://revistas.ucm.es/index.php/FORO/article/viewFile/FORO0909220069A/13426>
- GEM. (2015). *Libro Quinto del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humano y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población*. Gobierno del Estado de México. https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2014/54/4/6b77b2af43c392798f9cb16d0143c6ce.pdf
- GEM. (2017). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México*. Gobierno del Estado de México. https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Constitucion_EdoMex.pdf
- GEM. (2018). *Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México*. Gobierno del Estado de México. <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig107.pdf>
- GEM. (2019). *Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2017 - 2023*. Periódico Oficial Gaceta de Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2019/dic232.pdf?fclid=IwAR1SCW1TrmFggI6-Gkod2bgg_hkKyf7IQQRUG6YtOdmPQcgXScKClr57fg
- Gutiérrez- Chaparro, J. (2015). Planeación en sistemas complejos: El enfoque comunicativo en la formulación de planes de desarrollo urbano. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 8(16), 118-131. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu8-16.psce>
- Gutiérrez-Chaparro, J. (2014). Planeación urbana: Crítica y tendencias desde el campo de la Teoría. El caso del estado de México. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 24(1), 1-20. <https://www.redalyc.org/pdf/748/74830875003.pdf>
- Habermas, J. (1987a). *Teoría de la acción comunicativa: Racionalidad de la acción y racionalización social Tomo I*. Taurus.
- Habermas, J. (1987b). *Teoría de la acción comunicativa: Racionalidad de la acción y racionalización social Tomo II*. Taurus.
- Habermas, J. (1989). *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Cátedra.
- Hadom, G., Et al. (2007). *Handbook of Transdisciplinary Research (English Edition)*. Springer.

-
- Hall, P. (1996). *Ciudades del mañana: historia del urbanismo en el siglo XX*. Del Serbal.
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17. <https://doi.org/10.2307/490503>
- Healey, P. (1992). Planning through debate: The communicative turn in planning theory. En S. Campbell & S. Feinstein (Eds.), *Planning Theory* (8va ed.). Blackwell Publishing.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. University of British Columbia Press.
- Healey, P. (1998). Building Institutional Capacity through Collaborative Approaches to Urban Planning. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 30(9), 1531-1546. <https://doi.org/10.1068/a301531>
- Healey, P. (2003). Collaborative Planning in Perspective. *Planning Theory*, 2(2), 101-123. <https://doi.org/10.1177/14730952030022002>
- Healey, P. (2012). The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. En S. Fainstein & S. Campbell (Eds.), *Readings in Planning Theory* (3.^a ed., pp. 237-256). Wiley-Blackwell.
- Healey, P., Et al. (2003). Place, identity, and local politics: Analyzing initiatives in deliberative governance. En M. Hajer & H. Wagenaar (Eds.), *Analysing initiations in deliberative governance* (pp. 60-87). Cambridge University Press.
- Healey, P., y Hillier, J. (1996). Communicative micropolitics: A story of claims and discourses. *International Planning Studies*, 1(2), 165-184. <https://doi.org/10.1080/13563479608721650>
- Hernández, M. (2007). Participación ciudadana y el rescate de la ciudad. *Revista INVI*, 22(59), 287. <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/287>
- Huxley, M. (2000). The Limits to Communicative Planning. *Journal of Planning Education and Research*, 19(4), 369-377. <https://doi.org/10.1177/0739456x0001900406>
- Huxley, M., y Yiftachel, O. (2000). New Paradigm or Old Myopia? Unsettling the Communicative Turn in Planning Theory. *Journal of Planning Education and Research*, 19(4), 333-342. <https://doi.org/10.1177/0739456x0001900402>
- Iglesias, A., Et al. (2005). Notas en torno a las nociones de gobernanza urbana y participación ciudadana. En E. J. Varela & F. García (Eds.), *La participación ciudadana en grandes ciudades*. Universidad Rey Juan y Ayuntamiento de Madrid.
- INEGI. (2015). *Encuesta Intercensal 2015* [Conjunto de datos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>

Innes, J. E. (1995). *Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive*

-
- Practice. *Journal of Planning Education and Research*, 14(3), 183-189.
<https://doi.org/10.1177/0739456x9501400307>
- Innes, J. E. (1996). Planning Through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal. *Journal of the American Planning Association*, 62(4), 460-472.
<https://doi.org/10.1080/01944369608975712>
- Innes, J. E. (1998). Information in Communicative Planning. *Journal of the American Planning Association*, 64(1), 52-63. <https://doi.org/10.1080/01944369808975956>
- Innes, J. E. (2004). Consensus Building: Clarifications for the Critics. *Planning Theory*, 3(1), 5-20.
<https://doi.org/10.1177/1473095204042315>
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2000). Collaborative dialogue as a policy making strategies. En M. Hajer & H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2015). A turning point for planning theory? Overcoming dividing discourses. *Planning Theory*, 14(2), 195-213. <https://doi.org/10.1177/1473095213519356>
- Innes, J. E., y Booher, D. E. (1999). Consensus Building and Complex Adaptive Systems. *Journal of the American Planning Association*, 65(4), 412-423.
<https://doi.org/10.1080/01944369908976071>
- Innes, J. E., y Booher, D. E. (2010). *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy* (1.^a ed.). Routledge.
- IPOMEX. (2013). *Información Pública de Oficio Mexiquense*. Mecanismos de Participación Ciudadana.
<https://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/toluca/participacion.web>
- IPOMEX. (2013a). *Información Pública de Oficio Mexiquense*. Mecanismos de Participación Ciudadana.
<https://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/metepec/participacion.web>
- IPOMEX. (2014). *Información Pública de Oficio Mexiquense*. Mecanismos de Participación Ciudadana.
<https://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/toluca/participacion.web>
- IPOMEX. (2014a). *Información Pública de Oficio Mexiquense*. Mecanismos de Participación Ciudadana.
<https://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/metepec/participacion.web>
- IPOMEX. (2015). *Información Pública de Oficio Mexiquense*. Mecanismos de Participación Ciudadana.
<https://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/toluca/participacion.web>
- IPOMEX. (2015a). *Información Pública de Oficio Mexiquense*. Mecanismos de Participación Ciudadana.
<https://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/metepec/participacion.web>
- IPOMEX. (2016). *Información Pública de Oficio Mexiquense*. Mecanismos de Participación Ciudadana.
<https://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/toluca/participacion.web>
- IPOMEX. (2016a). *Información Pública de Oficio Mexiquense*. Mecanismos de Participación Ciudadana.
<https://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/metepec/participacion.web>
-

-
- IPOMEX. (2017). *Información Pública de Oficio Mexiquense*. Mecanismos de Participación Ciudadana. <https://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/toluca/participacion.web>
- IPOMEX. (2017a). *Información Pública de Oficio Mexiquense*. Mecanismos de Participación Ciudadana. <https://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/metepec/participacion.web>
- IPOMEX. (2018). *Información Pública de Oficio Mexiquense*. Mecanismos de Participación Ciudadana. <https://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/toluca/participacion.web>
- IPOMEX. (2018a). *Información Pública de Oficio Mexiquense*. Mecanismos de Participación Ciudadana. <https://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/metepec/participacion.web>
- Levy, J. (1988). *Contemporary Urban Planning* (4th ed.). Prentice Hall.
- Lindblom, C. (1991). The science of Muddling Though. En A. Faludi (Ed.), *A reader in Planning Theory*. Pergamon Press.
- Lord, A. (2013). Towards a non-theoretical understanding of planning. *Planning Theory*, 13(1), 26-43. <https://doi.org/10.1177/1473095213477642>
- Mannheim, K. (1946). *Libertad y planificación social*. Fondo de Cultura Económica.
- Mäntysalo, R. (2005). Approaches to participation in urban planning theories. *Rehabilitation of suburban areas—Brozzi and Le Piagge neighbourhoods*, 23-38. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.126.3107&rep=rep1&type=pdf>
- Marquez, L. K. (2016). *Conducción del desarrollo metropolitano desde lo local, análisis de los planes municipales de desarrollo urbano de cinco municipios de la zona metropolitana de Toluca 1985-2015*. Universidad Autónoma del Estado de México. <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/58910>
- Mata, M. (2019, octubre 8). Plan de desarrollo urbano, a consulta pública: Del Mazo. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/gobierno/plan-desarrollo-urbano-consulta-publica-mazo>
- Matthews, P. (2012). The longue durée of community engagement: New applications of critical theory in planning research. *Planning Theory*, 12(2), 139-157. <https://doi.org/10.1177/1473095212455212>
- Montero, S. (2005). Gobernanza y planeación regional en América Latina. *Estudios Jaliscienses*, 101(agosto) <https://cider.uniandes.edu.co/es/publicaciones/node%3Atitle%5D-16>
- Naciones Unidas y Hábitat III. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Naciones Unidas.
- ONU-Hábitat. (2016). *Reporte Ciudades del Mundo 2016*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. <http://70.35.196.242/onuhabitatmexico/Reportedelasciudades2016.pdf>
- ONU-Hábitat. (2016a). *Índice de prosperidad urbana en la República Mexicana. REPORTE NACIONAL DE TENDENCIAS DE LA PROSPERIDAD URBANA EN MÉXICO*. <https://cpi.unhabitat.org/sites/default/files/resources/Rep%20NaI%20CPI%20Mexico.pdf>
- Paisaje Transversal. (2019). *Escuchar y transformar la ciudad: Urbanismo colaborativo y participación ciudadana (Mayor n° 727)* (1.ª ed.). Los Libros de La Catarata.
-

-
- Parra, E. (2007). La participación ciudadana en el ámbito de las políticas públicas. *Reflexión Política*, 9(17), 76-87. <https://www.redalyc.org/pdf/110/11091707.pdf>
- Pascual, J. M. (2016). *Las ciudades ante el cambio de era. La nueva gobernanza urbana: Actores e instrumentos*. Hacer.
- Pérez, D. E. (2002). Planeación y poder: Reflexiones- teórico prácticas. En F. Carreño (Ed.), *Planeación en México, Región y Ambiente* (p. 70). Universidad Autónoma del Estado de México.
- Pérez, D. E. (2013). *Estructuración urbana, gobierno y gobernanza en las zonas metropolitanas de México*. Universidad Nacional Autónoma de México. <http://132.248.9.195/ptd2013/febrero/0688190/0688190.pdf>
- Peterman, W. (2004). Advocacy vs. collaboration: Comparing inclusionary community planning models. *Community Development Journal*, 39(3), 266-276. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsh021>
- Quick, K. S., & Feldman, M. S. (2011). Distinguishing Participation and Inclusion. *Journal of Planning Education and Research*, 31(3), 272-290. <https://doi.org/10.1177/0739456x11410979>
- Rodríguez, B. (2005, 2 febrero). *Gestión municipal y participación ciudadana ¿Hacia un desarrollo sostenible?* [Conferencia]. Universidad Veracruzana. <https://www.uv.mx/orizaba/arquitectura/files/2012/11/informe-mcsa-2011-2012-arquitectura-cordoba.pdf>
- Sabatini, F. (1990). Relación entre la investigación científica y la planificación. *Revista Interamericana de Planificación. Sociedad Interamericana de Planificación*, XXIII, 91. <https://biblat.unam.mx/es/revista/revista-interamericana-de-planificacion>
- Sánchez, A. (2005). Gobernanza: gestión del desarrollo o desarrollo alternativo. En J. Gómez y E. México (Eds.), *Responsabilidad social y políticas públicas* (pp. 55-78). HESS.
- Sandercock, L. (1998). *Towards Cosmopolis: Planning for Multicultural Cities* (1.^a ed.). Academy Editions.
- Sandercock, L. (2000). Cities of (In)Difference and the Challenge for Planning. *disP - The Planning Review*, 36(140), 7-15. <https://doi.org/10.1080/02513625.2000.10556728>
- SEDATU, CONAPO, INEGI. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. gob.mx. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015>
- Simon, H. (1986). De la racionalidad sustantiva a la procesal. En F. Hahn & M. Hollis (Eds.), *De la racionalidad sustantiva a la procesal* (Vol. 389). Fondo de Cultura Económica.
- Taylor, N. (1998). *Urban Planning Theory Since 1945* (Illustrated ed.). Sage Publications Ltd.
- UN-Habitat. (2009). *Global report on human settlements: Planning sustainable cities*. United Nations.
- UN-Habitat. (2018). *The quito papers and the new urban agenda*. Routledge.
- Villamar, Z. (2017). Gobernanza global y (su propio) desarrollo. *Relaciones Internacionales UNAM*, 135-149. <https://revistas.unam.mx/index.php/rri/article/download/61149/53945>
-

-
- Weber, M. (1969). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Ziccardi, A. (2003). *Planeación participativa en el espacio local*. UNAM.

ANEXOS

Anexo 1. Guía de observación

Guía de observación

Fecha

Lugar
Audiencia o foro

Variables	Observaciones				
Hora de inicio / Hora de término					
Lugar					
Centro Cultural Mexiquense Bicentenario, Texcoco					
Personas presentes y su función ¿Quién dirige la consulta?					
Número aproximado de participantes					
Perfil de los asistentes					
Temas importantes					
Dinámica de la consulta					
Sesión de preguntas y respuestas					
Duración					
Opiniones o deducciones sobresalientes durante la observación					

