



  
**Tlajomulco**

**10 AÑOS Y CONTANDO...**  
**UNA BUENA HISTORIA**





# Tlajomulco, 10 años y contando... una buena historia

Primera Edición, 2020.

## **Coordinadores generales:**

Salvador Zamora Zamora y Omar Enrique Cervantes Rivera.

## **Autores:**

Jorge Gregorio Casillas García, Héctor Guillermo Hernández Aguayo, Gustavo Alejandro Rivera Mendoza, Irlanda Loerythe Baumbach Valencia, Víctor Julián Rosales Rodríguez, Mónica Jocabed Martínez Páez, Alberto Ramírez Martínez, Francisco Javier Guerrero Anaya, Judith Ponce Ruelas, Paola Jacqueline Anaya Cobos, Juan Pablo Rosales Rodríguez, María del Refugio Díaz Carrillo Valladares y Néstor Granados Flores.

## **Prólogo:**

José Clemente Castañeda Hoeflich

## **Colaboración especial:**

Dr. Luis F. Aguilar Villanueva.

## **Entrevistas:**

Enrique Alfaro Ramírez, Ismael del Toro Castro, Salvador Zamora Zamora, Juan Enrique Ibarra Pedroza, Juan Partida Morales, Margarita Sierra Díaz de Rivera, David Miguel Zamora Bueno, Hugo Manuel Luna Vázquez, Mario Ramón SilvaRodríguez, Erik Daniel Tapia Ibarra, Eduardo López Moreno, Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, Carlos Javier Aguirre Arias, Tania Vázquez Mendoza, Luis Manuel Ochoa Sosa, Juan Marcos Sánchez Nava, Cristián Sánchez Jáuregui, Rodrigo Medina Niembro, Lorenzo Ángel González Ruiz, José Manuel Delgadillo Pulido, Omar Enrique Cervantes Rivera, Cesar Efraín Valdés Moreno, Miguel Osbaldo Carreón Pérez y Jorge González Morales.

## **Colaboradores:**

Denisse Deustua Torres, Carmen Lorena Sánchez Jáuregui, Julio Cesar Torres Arciniega, Carlos Risso Elliot y Sergio Enrique Cuevas Camberos.

## **Diseño de Cubierta y Editorial:**

Miguel López Flores - Enrique Goómez Lomelí.

Impreso en México/ Printed in México

# ÍNDICE

<b>1.</b>	<b>PRÓLOGO.....</b>	<b>9</b>
<b>2.</b>	<b>EL TLAJOMULCO QUE SOÑAMOS.....</b>	<b>13</b>
	● Tlajomulco nuestro sueño	15
	● Un proyecto de 10 años y contando	19
<b>3.</b>	<b>GOBERNAR DE MANERA RESPONSABLE ANTE TODA CIRCUNSTANCIA.....</b>	<b>27</b>
<b>4.</b>	<b>LOS RETOS DE TLAJOMULCO.....</b>	<b>33</b>
<b>5.</b>	<b>GOBIERNO INNOVADOR.....</b>	<b>43</b>
	● Política de modernización administrativa	51
	● Proceso para la modernización de procesos gubernamentales	52
	● Mejora regulatoria	53
	● Herramientas de mejora regulatoria	53
	○ Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE)	53
	○ Catálogo de trámites y servicios	54
	○ Simplifica	54
	○ VECS	56
	○ AIR	56
	○ Consejo de Mejora Regulatoria	57
	● Tecnologías de la información	57
	○ Servicios Públicos TlajoApp	57
	○ C4 Seguridad	58
	○ Sistemas de administración de recursos municipales: administración de recursos gubernamentales	59
	○ Contexto del proyecto	59
	● Calidad en los procesos	61
	○ Certificación ISO 9001:2015	61
	● Mejoras para los recursos humanos y recursos materiales	64
	● De la opacidad a la transparencia	67
	○ Transparencia y acceso a la información en la nueva realidad	70
	● Finanzas sanas	74
	● Servicios públicos municipales	76
	○ Gestión de los servicios públicos	79
	○ Servicios públicos y la pandemia	81
	○ Gestión de los servicios públicos de calidad	84
	- Sistema Integral de Administración Territorial	84
	- Ejemplo de módulos en operación	85
<b>6.</b>	<b>DERECHO A LA CIUDAD: HABITAR, VIVIR Y MEJORAR LO COMÚN.....</b>	<b>89</b>
	● ¿Cómo debe desarrollarse la ciudad?	98
	○ Ordenamiento territorial	100
	○ Proyectos estratégicos de impacto metropolitano	100

o Desarrollo económico local	103
o Política de vivienda	104
o Apoyo a la educación desde el ámbito municipal	105
● Tlajomulco: una ciudad sostenible y resiliente	107
o Protección ecosistémica: Programa de Ordenamiento Ecológico	
Local de Tlajomulco de Zúñiga	107
o Gestión de riesgos: gobernanza comunicativa y científica del riesgo	108
o La proyección del riesgo a futuro: la pandemia del SARS-CoV-2 como motor de cambio	111
o ¿Cómo los municipios pueden responder, recuperarse y prosperar en la era de la pandemia?	113

## **7. CIUDADANÍA: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSTRUCCIÓN DE COMUNIDAD EN EL MUNICIPIO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO.....117**

● El cómo y el para qué de la participación ciudadana en el ámbito municipal	119
● De la democracia representativa a la participación activa y propositiva de la ciudadanía: los procesos y mecanismos generados de 2010 a 2018	125
● De la participación ciudadana institucional a la construcción corresponsable de la paz: el impulso de la recuperación y apropiación social de los espacios públicos como proceso de empoderamiento ciudadano (2018 a la fecha)	133
o Apuntes metodológicos	139
- Objetivo general	141
- Objetivos específicos	142
● Nuestras aspiraciones y sueños: de la construcción de comunidad al empoderamiento social de los ciudadanos. El impulso de la acción colectiva autogestiva para el desarrollo local sostenible	144
● Retos para el impulso de la participación ciudadana y la construcción de comunidad	148

## **8. CONCLUSIÓN.....157**

## **9. REFERENCIAS.....165**





## TLAJOMULCO: CAMBIAR LA HISTORIA

*Clemente Castañeda Hoeflich*

Cuando se celebró el proceso electoral del año 2009, muy pocos creían que era posible romper el bipartidismo que había imperado en Jalisco durante casi dos décadas. Sin embargo, un grupo de hombres y mujeres teníamos la convicción de que sí era posible competir bajo un emblema distinto al de los dos partidos tradicionales y emprender la tarea de construir un gobierno distinto. Encabezados por el entonces candidato Enrique Alfaro, se logró una victoria electoral histórica para el municipio de Tlajomulco de Zúñiga . Pero la elección no era un fin en sí mismo porque no buscábamos solo una elección histórica, sino que buscábamos cambiar la historia de Tlajomulco , no repetirla.

Hace 10 años, Tlajomulco era un municipio en ruinas, secuestrado por poderes fácticos, por intereses particulares y que durante años había sido saqueado con impunidad por diversas administraciones e intereses económicos. Este ciclo había enraizado problemas graves en materia de servicios públicos, de abastecimiento y saneamiento de agua, de desorden inmobiliario, de falta de conectividad, entre muchos otros que profundizaban la inequidad y la desigualdad. Cambiar la historia significaba romper ese patrón y darles a las personas de Tlajomulco un buen gobierno, un proyecto con visión de largo plazo, una administración dispuesta a dignificar el servicio público.

Algunas de las primeras acciones fueron contundentes y comenzaron a ser un ejemplo para toda el Área Metropolitana de Guadalajara: rompimos con los poderes fácticos y Tlajomulco se convirtió en territorio liberado; se implementó un auténtico pero eficiente plan de austeridad para darle viabilidad al gobierno; se sentaron las bases de un modelo de participación ciudadana que ha sido ejemplo no sólo a nivel estatal, sino nacional; se puso en marcha una administración eficiente en materia de recaudación, de gasto y fiscalización, de modernización de los servicios públicos, de inversión en obra pública, de ordenamiento territorial y movilidad y, de manera notable, de rescate de los espacios públicos.



La idea de cambiar la historia de Tlajomulco comenzó a concretarse y a vislumbrarse con claridad en los siguientes años a través de los hechos, con decisiones y con políticas públicas eficientes. Tlajomulco se convirtió en el ejemplo de buen gobierno: el municipio más transparente, el municipio con la inversión pública más acelerada, el municipio que mejor recauda, el municipio con la agenda más intensa de rescate y aprovechamiento de los espacios públicos, por citar algunos ejemplos que hace 10 años y todavía hoy enorgullecen a la gente de Tlajomulco y le han dado identidad a sus gobiernos.

El factor clave para el éxito de este programa fue la continuidad. Entender y asumir que la idea con la que se sentaron las bases del proyecto de gobierno de Tlajomulco, era una idea llena de contenido, de planes de largo plazo y de una ética dedicada a hacer buena política y buenos gobiernos.

Este proyecto de continuidad a lo largo de 10 años no sólo se ha intensificado, sino que ha comenzado a abrir nuevas brechas y a sentar nuevos precedentes en materia de administración pública en Jalisco. Se decidió, de manera acertada, persistir en una agenda y en un programa de gobierno coherente y consistente, y hoy Tlajomulco suma a sus cartas de presentación muchas más en materia de cultura, turismo, planeación, modernización de servicios públicos, gobierno digital, entre otras tantas.

Hoy Tlajomulco es el bastión de los buenos gobiernos, y para seguir siéndolo en los próximos años será fundamental que continúe el proyecto y la idea que dio origen a esta historia. A lo largo de este libro se cuenta una buena parte de ella, de las vertientes y acciones que han dado rumbo a Tlajomulco y han permitido construir transformaciones en la administración pública municipal que hoy son ejemplo para todo Jalisco, y que deberán seguir siendo la guía para que Tlajomulco continúe contando una historia notable.







**EL TLAJOMULCO  
QUE SOÑAMOS**



## TLAJOMULCO NUESTRO SUEÑO

*Salvador Zamora Zamora*

Hoy echando una mirada al pasado me doy cuenta de que tenemos un municipio radicalmente distinto, y me da gusto saber que soy parte de esta historia de transformación de la ciudad, de la administración pública y las relaciones con la ciudadanía. He vivido aquí toda mi vida, mis hijas e hijos nacieron aquí, lo mismo mis nietos, vengo de una familia que nació trabajando la tierra y viendo salir el sol desde la laguna de Cajititlán, a eso me he dedicado siempre, y la defensa de la tierra fue la que me llevó a participar en este proyecto político que está cumpliendo 10 años de gobierno en el municipio.

En lo particular ninguna administración ha sido igual a otra, pero en lo general todos los que hemos estado al frente y quienes colaboramos en la administración pública hemos tenido claro que para lograr la transformación desde lo local se necesitan plantear proyectos a largo plazo. Eso es lo que se hizo desde el principio cuando Enrique Alfaro (hoy Gobernador de Jalisco) estuvo al frente de la administración pública, nos reunimos con él y nos dejó en claro que si en verdad queríamos pasar a la historia en la memoria de la ciudad teníamos que hacer las cosas diferentes. Por eso se diseñó un proyecto a 20 años y acordamos que teníamos que hacer un corte a los 10 años, hacer un balance y ser críticos. Estos primeros 10 años tenían como objetivo conectar a Tlajomulco con la ciudad, innovar la administración pública e institucionalizar una alianza con la ciudadanía para juntos construir la ciudad que queremos.

En aquel entonces esto parecía un sueño, hoy las cosas son más concretas, se ha avanzado en gran medida y quien viera el pasado y luego viera este presente quedaría sorprendido. No habríamos imaginado conectar el centro de Guadalajara con el de la Cabecera municipal o construir una vía alterna a López Mateos, lo mismo posicionar a Tlajomulco como un territorio estratégico para el comercio de servicios y logística del sur de la ciudad, o tener un centro de la Universidad de Guadalajara aquí mismo, o que pronto llegará la línea 4



del tren ligero. Es decir, nuestro sueño era pasar de ser el patio trasero de la ciudad a ser una de las centralidades metropolitanas de mayor crecimiento y empuje para el área metropolitana de Guadalajara.

Hoy en día la realidad es diferente y necesita un nuevo plan, un planteamiento para el futuro próximo del 2030, por ello en este libro buscamos a quienes estuvieron desde el inicio y en el transcurso de estos gobiernos para hacer un balance y animarnos juntos a pensar qué sigue para Tlajomulco dentro de 10 años, a la par se ha lanzado una dinámica para que la ciudadanía colabore expresando sus sueños de futuro. Sé que esta tierra ahora es habitada por personas que vienen de muchas partes, la diversidad es nuestra nueva fuerza, y sé que muchos llegaron a vivir aquí porque aquí estaba su mayor sueño, el de tener una casa, un techo donde vivir con su familia. Por eso el futuro que viene debe partir de este anhelo principal que Tlajomulco sea un territorio que se habite, que cuide sus recursos naturales y que entienda que el futuro es una realidad delicada y que las decisiones del presente siempre lo comprometen. También tenemos de frente la mayor pandemia global, hemos hecho muchos esfuerzos, tanto la ciudadanía como el gobierno para resistir los embates de la enfermedad y toda esta batalla nos ha dejado muchas enseñanzas.

Espero que al leer este libro entiendas los caminos que tomamos para construir el Tlajomulco que tenemos y los retos que nos esperan dentro de 10 años.







## UN PROYECTO DE 10 AÑOS Y CONTANDO

*Omar Enrique Cervantes Rivera*

¿Qué ha cambiado en Tlajomulco en diez años? ¿Qué ha sucedido? El contexto actual ¿hace que nos planteemos un futuro próximo a diez años en el municipio? Sí. ¿Con qué agendas? ¿Con cuáles tendencias? La administración pública es un tema complejo, que se compone de procesos que muchas veces se subestiman como objeto de estudio o de reflexión, pero en el fondo hay una epistemología que la sostiene, como bien lo señala Uvalle “como ciencia social, la administración pública se relaciona con objetos y métodos de investigación, lo cual implica que supera las posiciones que apuestan más por sus detalles operativos, la aplicación de técnicas y la visión instrumental que tratan de caracterizarla como un campo de estudio sin mayor relevancia cognoscitiva, debido a que no tiene elementos de reflexión, problematización y construcción de sus sistemas de pensamiento” (2009), es por eso que desde el Gobierno de Tlajomulco hemos decidido reflexionar sobre las políticas públicas y los procesos que hemos emprendido durante este tiempo y a partir de ahí figurarse un futuro para la ciudad, la ciudadanía y la administración pública.

Sabemos que la ciudad nos demanda muchas cosas todos los días, a todas horas, y esto siempre tiene que resolverse, la administración pública no puede quedarse sin respuestas, por ello la importancia de no reducirla a cuestiones operativas, sino que también hay que entender que en el fondo de esta preexisten argumentos, metodologías, epistemes que permiten abordar las complejidades de la realidad.

Precisamente este trabajo parte de que el proyecto de gobierno de Tlajomulco no se diseñó solamente atendiendo las cuestiones operativas de la administración pública, sino que hace diez años, el equipo del entonces alcalde Enrique Alfaro Ramírez, diseñó una visión a largo plazo; es decir, se establecieron tendencias que tenía que tomar la administración para abordar las problemáticas del municipio. Han pasado diez años, pero estas se han mantenido (incluyendo algunas variantes muy puntuales) y no han dejado de ser la ruta de este proyecto; a la par, las mismas circunstancias temporales y espaciales de la ciudad luego fueron incorporando nuevos retos y una



nueva tendencia para la administración; sin embargo, se puede decir que las principales han sido la conexión metropolitana, reingeniería financiera, modernización de la administración pública, combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas, sustentabilidad, seguridad humana, establecimiento de procesos de gobernanza y combate a la desigualdad a través de programas sociales, agenda cultural y de infraestructura básica para la ciudad.

Y como lo explica Uvalle, las tendencias que caracterizan el desarrollo de una administración están inscritas en un tiempo y una circunstancia específica, "su desarrollo es explicable en razón de los cambios en la sociedad, el mercado, el Estado, la vida comunitaria y la acción organizada de los ciudadanos" (2009).

En el 2010 había muchas cosas por entender a fin de poder resolverlas. No fue al azar llegar a Tlajomulco y construir un proyecto para uno de los municipios más golpeados por el crecimiento exponencial de la urbanización, la corrupción, la carencia de los servicios y el aumento de la población que tenía una carencia importante en mecanismos de vinculación comunitaria; estas fueron realidades que marcaron la tendencia de lo que había que pensar a largo plazo. Y en el fondo de todo este caótico escenario, no había más que una democracia precaria con una administración pública desvinculada de los ciudadanos, sin que estos tuvieran claridad de lo que se estaba desarrollando, ejerciendo, y sin resultados transparentes de la administración pública.

Estas circunstancias fueron muy particulares tanto en lo social como en lo administrativo, como lo menciona Enrique Alfaro, gobernador del estado de Jalisco:

Lo primero es el escenario social, era el de un municipio en el abandono, un municipio que había perdido su identidad; un municipio en el que lo que impera era la desesperanza de la gente; un municipio aislado de la ciudad, aunque era parte de la misma; un municipio con finanzas colapsadas, con nula capacidad de gestión; un municipio sin infraestructura, en cual, lo que había era un divorcio entre el gobierno y la ciudadanía.

Por otro lado, lo que también marcó el punto de partida



del proyecto de gobierno es que Tlajomulco venía de vivir administraciones profundamente mediocres y profundamente corruptas.

Entonces, cuando tú combinas un municipio con tantas necesidades, con tantas marginaciones, con tanta pobreza, con tantas cosas negativas, con gobiernos que no están a la altura del reto, pues lo que generas es justamente lo que vivió Tlajomulco por lo menos los últimos 15 años de su historia, antes de llegar nosotros al gobierno en el 2010 (2020).

Salvador Zamora, presidente municipal de Tlajomulco:

En aquel entonces, Tlajomulco era el municipio de mayor crecimiento de la ciudad incluso no era considerado parte del Área Metropolitana de Guadalajara. Cuando Tlajomulco se incorporó, después del crecimiento demográfico en el año 2000 y 2010, cuando llegamos a hacer gobierno, esta realidad nos generó un reto impresionante, porque el crecimiento poblacional fue exponencial, de 75 mil habitantes [año 2000] crecimos a 450 mil [año 2010], y ese crecimiento vino acompañado de muchos problemas, de falta de infraestructura en general, de transporte público, de infraestructura educativa, de infraestructura vial, de servicios como el agua potable, entre otros (2020).

Enrique Alfaro, gobernador del estado de Jalisco:

Después de que por primera vez logramos que un partido político distinto al PRI o al PAN ganará un municipio del Área Metropolitana de Guadalajara, simplemente no podríamos perder la oportunidad de demostrar cuál era la diferencia en la manera de entender un proyecto de gobierno municipal, y un proyecto sobre todo de transformación de la vida pública, en un municipio en el que había condiciones sociales, económicas y políticas para generar un punto de quiebre y construir una alternativa que la gente verdaderamente pudiera percibir como una oferta de buen gobierno (2020).



Salvador Zamora, presidente municipal de Tlajomulco:

También se cambió el modo de hacer política, hubo una forma distinta de hacerla, primero se puso en el centro de las decisiones a los ciudadanos, así se planteó nuestro proyecto político: pensando en un proyecto de ciudad, de estado, de país, pero siempre del lado de la gente, del lado de los ciudadanos, tomando decisiones en conjunto. Y a partir de ahí se ha construido un proyecto político que ha crecido de manera exponencial, no solamente a nivel de la ciudad, en el estado, sino ya como un proyecto político nacional (2020).

Ismael del Toro, presidente municipal de Guadalajara:

La decisión [de buscar competir en una elección en Tlajomulco] se centró en demostrar que se podía hacer un gobierno distinto a lo que habían vivido todos los municipios en la metrópoli, gobernados por el PAN o por el PRI.

El municipio de Tlajomulco es diverso en circunstancias sociales, desde los pueblos tradicionales o incluso, todavía más, las delegaciones o agencias que tienen una vida completamente alejada de la lógica urbana y metropolitana, la gran mancha urbana del valle de Tlajomulco, de un aspecto social y además de una concentración que hace un modelo de ciudad ahí totalmente distinto; la zona del corredor López Mateos con otra lógica, la cabecera, entonces es un (sin que se tome a mal la palabra) laboratorio interesantísimo, porque además mezcla agricultura, cuestiones de agua, ganadería, con todos estos conceptos urbanos. Entonces, la decisión fue concentrarnos en Tlajomulco: demostremos desde ahí, y de ahí pensemos además de las transformaciones del municipio, lo que pudiera impactar en las carreras y en las expectativas de todo el grupo (2020).



Bajo estas circunstancias es que se construye una serie de tendencias que sacuden la administración pública municipal, comenzando con el diseño de políticas para generar confianza, no se piense en términos de legitimidad, pues en el 2010 hubo una contienda clara y limpia en el escenario electoral y, por lo mismo, no hubo un cuestionamiento hacia la elección del alcalde Enrique Alfaro Ramírez, más bien, por políticas de confianza se hace referencia a lo relacional, a la correspondencia entre ciudadanía y gobierno. Las personas que viven en el municipio desde ese tiempo han sido diversas y cada día aumentaban en la ciudad, por lo que era necesario atender la diversidad cultural y su acceso, así como a institucionalizar mecanismos que permitieran la participación y la generación de la organización social en los nuevos fraccionamientos. Así pues, se arrancó con el primer presupuesto participativo y se hizo una consulta pública para preguntarle a la población si aprobaba o no la gestión municipal.

Después, otra de las tendencias que marcaron este nuevo modelo municipal fue tratar al municipio en términos de las dinámicas de la metrópoli, pues la sociedad ya las vivía, pero no así su gobierno, por ello se buscó conectar a Tlajomulco, sacarlo de su aislamiento y dotarlo de infraestructura vial, pues anteriormente no era posible, por ejemplo, ir de San Agustín (en la zona López Mateos) al Zapote del Valle (zona corredor Chapala), no existían las vías ni la infraestructura para que la misma población se intercomunicara ni fluyera con el resto de la metrópoli. Por eso, para la población hasta era increíble saberse parte de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

A partir de aquí, otra de las tendencias fue hacer un replanteamiento de la administración pública, por eso es que nace el modelo de gobernanza, pues en las condiciones en las que se encontraba Tlajomulco, el gobierno por sí mismo no era suficiente para sacar adelante al municipio, no se contaba ni con el personal ni con el recurso para hacerse cargo de todo. Por otra parte, la misma infraestructura del gobierno no estaba a la altura de las circunstancias, y así como estaba dispersa la ciudad, lo estaban las oficinas de gobierno; por eso se creó el Centro Administrativo Tlajomulco bajo un modelo de asociación pública-privada, que es referente en la colaboración entre ambos sectores para la construcción de proyectos. Ahora, este edificio permite concentrar los trámites y ventanillas de servicios en un mismo sitio, así los usuarios solo necesitan ir a un solo lugar para resolver sus asuntos con el Gobierno Municipal.



Por esto mismo es que la administración pública entiende su carácter democrático, elevando a rango de importancia la transparencia y la rendición de cuentas, es así que se hacen unos ajustes en la manera de presupuestar y ejercer el gasto, así como de ejecutar nuevas rutinas y procesos para transparentar la información por medio del portal de gobierno, tener actualizado el directorio del gobierno, abrir cada quincena con la nómina de cada empleado, así como la del presidente municipal, la atención del público y hasta en el simple hecho de que cada servidor público portaba un gafete para su acreditación; al lector quizás estas cosas les parecen obvias y un poco anticuadas, pero en aquel momento estas ideas se convirtieron en disruptivas por el bien de una sana administración pública.

Luego vinieron los desastres ecológicos, donde antes había presas se construyeron casas, donde había bosques se hicieron desarrollos, y todo este deterioro ambiental creó otro perfil de administración que tiene que ver con la resiliencia, la sostenibilidad de la ciudad y su sustentabilidad para cuidarla para las generaciones futuras.

Finalmente, de esto han transcurrido diez años, con agendas muy particulares en cada una de las administraciones municipales, donde cada gobernante, así como su equipo, le han impreso un carácter a lo que significa hacer gobierno en Tlajomulco, pero sin perder cierto estilo en el ejercicio de gobierno, este ha sido la gobernanza y a través de ella cada una de las tendencias ha hecho un plan que no solo se centra en resolver lo inmediato, sino en abrir nuevas posibilidades para un futuro, no en términos de un territorio municipal, sino en una lógica de ciudad metropolitana.

Ahora estamos a tiempo de hacer un corte de caja y pensar los próximos diez años de Tlajomulco, de figurarse un futuro próximo. El futuro es una posibilidad siempre abierta, pero esta depende de un presente; por lo mismo, desde ahora es que este trabajo se atreve a vislumbrar lo que el gobierno, la ciudad y la ciudadanía pueden seguir construyendo para nuestro municipio en los próximos diez años.

Las líneas y discusiones que se exponen a continuación, parten primero de plantear cuáles son los retos generales que tenemos de frente y con ellos, a partir de las tendencias que se han desarrollado en Tlajomulco, ir planteando una ruta para su tratamiento en el largo plazo.



Pero en el fondo de todo esto, lo que se tiene que decir es que siempre existió un anhelo de transformar la historia de Tlajomulco y con ella la de la metrópoli y la del Estado, ese sueño permite prefigurar los cómo, y traza las líneas de la cara de Tlajomulco; hoy estas lógicas son diferentes, pero aún así se puede seguir soñando y esto es tan válido como al inicio se soñó con conectar a Tlajomulco con el centro de Guadalajara, con tener un Centro Universitario de la Universidad de Guadalajara o plantear una línea de tren ligero; los sueños que vienen van en ese sentido: una mejor movilidad integrada a las dinámicas metropolitanas; una ciudad resiliente y sostenible; una ciudad con fuerza económica, con polos de desarrollo específico que permiten crear condiciones de empleabilidad para todas las personas; una ciudad culta, creativa y participativa con acciones de corresponsabilidad que permiten hacer posible un futuro colectivo; se sueña también con una administración pública en constante movimiento, innovadora, cercana, transparente, incluyente, montada en las nuevas tecnologías para dar respuesta a las demandas y solicitudes de los usuarios, con servicios eficientes, eficaces y de calidad. Este deseo de futuro es lo que viene en esta publicación y con ello esperamos que le vaya bien a Tlajomulco y a toda el Área Metropolitana de Guadalajara.

Aunque los ojos quieren mirar hacia nuevos horizontes, hoy tenemos de frente uno de los más difíciles que ha venido a revolucionar la vida, a tal grado que se ha construido una nueva categoría para entender el presente: la "nueva normalidad", este periodo que, a causa de la pandemia global por COVID-19, nos ha hecho replantear nuestra cotidianidad, nuestros saludos, nuestros careos y relaciones, no solo a nivel personal, sino a nivel de atención de servicios. La "nueva normalidad" es el horizonte espacio-temporal desde el cual el futuro que se desea tiene que tomar en cuenta, en primer lugar, el saber que un día cualquiera puede llegar algo que ponga de cabeza la realidad conocida; en segundo lugar, que el futuro que queremos debe ser más consciente, ético, sustentable, responsable, resiliente y con una mejor planeación, no solo con el argumento de dejar un mejor mundo para las generaciones que vienen, sino para los que desde ahora se encuentran habitándolo.





**GOBERNAR DE MANERA  
RESPONSABLE ANTE  
TODA CIRCUNSTANCIA**



## 2. GOBERNAR DE MANERA RESPONSABLE ANTE TODA CIRCUNSTANCIA

*Luis F. Aguilar, Maestro Emérito*

Uno de los efectos positivos de la calamidad de la pandemia y de su impacto en la economía es el redescubrimiento de la necesidad e importancia del gobierno, que es el único agente social con la capacidad de organizar a la sociedad para enfrentar un problema público letal, y regular las conductas de la población a través de recomendaciones y prohibiciones, y que además dispone de un aparato coactivo para hacerlas efectivas, y de un sistema administrativo para atender a los ciudadanos afectados en su salud, empleo, ingresos, proyectos de vida.

Redescubrir la importancia del gobierno no equivale a que su dirección sea efectiva. La exigencia de efectividad directiva del gobierno se ha replanteado con fuerza en la emergencia sanitaria y ante el desplome económico. Requerimos sin duda un centro de gobierno en la crisis y en la vida normal, pero uno que tenga la capacidad de gobernar con efectividad y controlar los problemas perjudiciales. No es casual que en numerosos países la pandemia haya evidenciado las deficiencias, insuficiencias y ambigüedades de los gobiernos, y haya agudizado la crítica social.

Frente a la enfermedad y las muertes por COVID-19 en el país, dos factores han disminuido el rendimiento de nuestros gobiernos: 1) la pandemia es una realidad transterritorial que traspasa las fronteras de los estados nacionales y la demarcación de los estados y municipios, rebasa las atribuciones, facultades y recursos de los gobiernos territoriales particulares y, por ello, exige concurrencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad entre los gobiernos, y entre estos y los ciudadanos; sin embargo, 2) hubo desconexión y hasta confrontación entre la autoridad federal y los gobernadores en varios asuntos relacionados con la información sobre el desarrollo de la infección, las fechas de inicio del confinamiento, el equipamiento del personal sanitario en los hospitales, la aplicación de pruebas, los criterios para definir el comportamiento de la infección (los semáforos) y, particularmente, la distribución de los recursos públicos entre los gobiernos estatales para atender las necesidades y problemas de su



ciudadanía. Prescindo de abordar las discrepancias y disconformidades que se han presentado entre el Gobierno Federal y los estatales acerca de la política de reactivación económica.

Muchos tenemos la impresión de que el Gobierno Federal presidencial, de acuerdo a su acostumbrada visión jerárquica y uniforme de la unidad nacional, no tomó en consideración las diferencias y disparidades sanitarias, económicas, demográficas y aun políticas de las regiones, y pretendió aplicar sin acuerdos un esquema de tratamiento igual para toda la nación, exigiendo subordinación de gobernadores y sociedades locales. La inconexión decisional de los gobiernos puso de manifiesto que es necesario actualizar el funcionamiento y la dirección del sistema de salud en el marco constitucional de una república federal renovada, que es la configuración institucional acorde con la pluralidad política y la diferenciación económica y cultural de las sociedades que integran México. La cuestión federal resurge en numerosos campos de la vida nacional. Un tiempo nuevo.

Hay que avanzar con correcciones y mejoras en la federalización del Sistema Nacional de Salud, que para la efectividad y calidad de sus importantes servicios requiere iniciativas intergubernamentales funcionales y asociadas en vez de la autonomía del Gobierno Federal y su mando, así como actividades asociadas entre la autoridad sanitaria, los agentes de la salud pública, los centros de investigación médica, las escuelas de medicina, las familias, las organizaciones sociales, las empresas farmacéuticas, etc. Lo que se ha dicho para el ámbito de la salud pública es mucho más necesario y determinante en el terreno de la economía nacional, que para reactivarse requiere los recursos del sector privado y no solo los del sector público. La desconexión entre el Gobierno y la sociedad económica por desavenencias que generan desconfianza no crea la plataforma que se requiere para relanzar la producción, el comercio, el empleo, el bienestar y la seguridad social de Jalisco y de México.







# **LOS RETOS DE TLAJOMULCO**



### 3. LOS RETOS DE TLAJOMULCO

Los municipios son los territorios donde la gente vive; por lo tanto, el gobierno municipal es el ente inmediato con la ciudadanía. De acuerdo con el Artículo 115 constitucional, el municipio será el encargado de administrar el territorio y de proveer los diferentes servicios públicos que las personas requieren para su desarrollo, y a él se agregan aquellas acciones que se consideren para una mejor calidad de vida de quienes viven en el territorio municipal.

Durante diez años, el Gobierno Municipal ha implementado una serie de acciones que han llevado a diseñar un modelo de gobierno que cumpla con los requerimientos de quienes viven y trabajan en Tlajomulco.

Ciertamente hay políticas que requieren mejorar y abrir un abanico más amplio de posibilidades, pero siempre con el mismo fin: mejorar la calidad de vida de nuestra gente.

Los gobiernos municipales frecuentemente enfrentan grandes retos, porque las ciudades y las dinámicas sociales y económicas generalmente cambian más rápido que las estructuras de los gobiernos, ejemplo de ello es la actual pandemia por COVID-19 que los ha obligado a realizar adaptaciones que pudieron haber sido inimaginables o que hubieran llevado años en implementarlas, por las complejidades que lleva aplicar o por simple costumbre.

A partir de una serie de entrevistas hechas a diversos actores que participaron en la construcción del modelo de Gobierno de Tlajomulco o que han dado seguimiento en diversos temas, se pudieron determinar los retos que el Gobierno aún deberá de solucionar en los próximos diez años.

Este trabajo está integrado por diversas voces, puntos de vista y opiniones, y parte de este proceso consiste en que se dio a la tarea de entrevistar a personas que de algún modo han incidido en la conformación de Tlajomulco; por eso a continuación se hace una recopilación de lo que se considera que deben ser los retos que aún le falta enfrentar al Gobierno de Tlajomulco en una visión a futuro;



sin embargo, estas parten desde el contexto de la pandemia y las adecuaciones que a partir de esta situación deberán implementar:

Enrique Alfaro, gobernador del estado de Jalisco:

Los gobiernos tenemos que entender nuestro deber en estar preparados para escenarios que nunca hubiéramos pensado, en construir una agenda de resiliencia desde todos los niveles de gobierno para enfrentar problemas y retos en salud, en cambio climático, etc. Hoy los gobiernos deben tener agendas más complejas que las que había en el pasado, antes resolvíamos lo básico, infraestructura de escuelas, carreteras, calle, servicios... Hoy tenemos que pensar en otras cosas, como fortalecer la integración metropolitana. Tlajomulco avanzó, pero tiene que consolidar esa idea. También tenemos que construir una agenda de gobierno que permita anticiparnos en circunstancias para el futuro, pero sobre todo construir una idea de corresponsabilidad ciudadana, pasar de la participación ciudadana y el diálogo al ejercicio de corresponsabilidad en la definición del futuro (2020).

Enrique Ibarra, secretario general del Gobierno de Jalisco:

Cada día se tiene que seguir desdoblado la participación ciudadana, en las colonias, en los barrios, las delegaciones, etc., esto es parte de lo que hace sentir orgullosa a la gente de pertenecer a Tlajomulco, ver a la vida cotidiana y a los espacios del día a día.

Los municipios han sido responsables, porque no es fácil manejar una pandemia. Tlajomulco tiene comercios como los de Punto Sur, hasta tendejones, corredores comerciales, turísticos, etc., y darles un seguimiento ha traído consigo inconformidades, manifestaciones, pero ha prevalecido el tema de la salud que debe ser el tema primordial a cuidar. Yo creo que las pandemias son una oportunidad para que las sociedades se recreen (2020).



Ismael del Toro, presidente municipal de Guadalajara:

El tema de seguridad deberá ser punto de partida, la visión debe ser la recuperación del espacio público para generar una vivencia, la generación de oportunidades, la cultura como eje rector, eso debe marcar la pauta para los próximos diez años, los procesos de maduración y culminación de la agenda.

Falta que la ciudad le aporte a Tlajomulco, una cosa fue lograr la agenda metropolitana impulsada desde Tlajomulco, pero ahora falta la reciprocidad hacia Tlajomulco, que el desarrollo económico de la logística de la ciudad caiga en Tlajomulco y saquemos de los otros municipios zonas industriales, para ordenar las demás ciudades, y la consolidación de la Línea 4 del tren ligero (2020).

Hugo Luna, jefe de gabinete del Gobierno de Jalisco:

Detenerse, afinar y replantear el plan de desarrollo, porque gran parte del valor que tiene Tlajomulco es su capacidad de desdoble territorial, es plantear no desde la prohibición, pero tampoco desde permitir todo, sino partir de ¿cómo queremos que se desarrolle Tlajomulco para que su calidad de vida sea mucho mejor?, ¿cómo crecemos mejor?, el mejor es la clave, porque debemos buscar qué significa, por ejemplo, para el corredor López Mateos que ya está consolidado, ¿cómo mejoras en términos logísticos, económicos y comerciales?, ¿cuáles son las oportunidades que va a generar la Línea 4 que cruza en diagonal todo el municipio por el centro?, ¿cómo se van a consolidar los pueblos tradicionales?, ¿cómo refuerzan las tradiciones?, ¿cómo aprovechas de la mejor manera el aeropuerto de Guadalajara?, ¿cómo generar desarrollo en los entornos cercanos?, ¿cómo impacta el macroperiférico en las dinámicas de movilidad de Tlajomulco?

Es momento de que Tlajomulco se convierta en un semillero de desarrollo económico en todos los niveles



micro, pequeña, mediana y gran empresa, es un área que debe crecer de manera importante; la intervención del Gobierno tiene que orientarse a aprovechar el potencial que tiene Tlajomulco (2020).

Juan Partida, secretario de Hacienda Pública del Gobierno de Jalisco:

Tlajomulco tiene que seguir buscando preparatorias, universidades, capacitación tecnológica, porque eso atrae a las industrias, abre un abanico a las empresas de personal que puede trabajar en sus industrias.

Tlajomulco tiene que buscar la eficiencia, aprovechando las bondades que nos da la tecnificación, la tecnología para hacerlo lo más eficiente posible, tener cuidado con el crecimiento de la plantilla, porque esta debe ser rentable, cada plaza existe porque alguien te va a resolver algo o te hará un trabajo más eficiente, a mejorar un servicio. El crecimiento en el Gobierno debe basarse en un criterio de eficiencia (2020).

Mario Silva, director general del IMEPLAN:

El reto de los gobiernos es generar condiciones de igualdad o inclusión económica y no siempre se puede, por ejemplo, Medellín plantea el modelo de grandes urbes y apuesta por un urbanismo social, porque no sirven las intervenciones si no producen equilibrios sociales. Tlajomulco tiene una oportunidad en su agenda, con los que ha hecho en participación ciudadana hay escalones que completan la escalera, ahora tendríamos que desdoblar eso hacia la equidad, la igualdad y la inclusión y el arraigo, se ha avanzado en la construcción de símbolos de referencia cultural de pertenencia, pero pueden ir más allá.

Otro tema para mejorar la conectividad en términos de movilidad es la Línea 4; la Av. Poliducto, para potencializar el aeropuerto; Blvd. López Mateos, donde está pendiente la necesidad de transporte masivo y la conectividad al interior del municipio, siguiendo el modelo del Plan de



Ordenamiento Territorial Metropolitano (Potmet), con las nuevas centralidades. Tlajomulco ya logró conectarse con la metrópoli, ¿pero ahora cómo puede mejorar la conexión dentro del municipio, para que todo el crecimiento urbano que captó se quede dentro del municipio?

Conservación y posicionamiento de los ecosistemas como proveedores de servicios ambientales, Cerro Viejo es la tercera montaña más grande del estado, por su altura la montaña se vuelve un productor de oxígeno para la metrópoli; La Primavera es la gran fábrica de agua, metafóricamente hablando, para una zona sur poniente del Área Metropolitana de Guadalajara, Cajititlán y toda la zona valle, que se tienen como captadores de agua, ¿cómo se siguen manteniendo todas esas condiciones virtuosas del territorio? (2020).

Eduardo López Moreno, ONU-Hábitat:

Tlajomulco, en algunas áreas de intervención, se convirtió en un ejemplo no solo para México, sino para el mundo, principalmente en el tema de la vivienda abandonada y la visión innovadora y comprometida, porque plantea un cambio de política fundamental en las estructuras de gobernanza, que tiene que ver con el municipio haciendo algo que dejó de hacer que es tomar su papel; el municipio es garante de los intereses colectivos que residen en el propio municipio. En Tlajomulco, con sus acciones, retomaron el problema sectorial de la vivienda y lo que le atañe desde lo medioambiental y la seguridad, y sobre todo que Tlajomulco replantee desde una política pública un desprendimiento de la visión neoliberal (2020).

Salvador Zamora, presidente municipal de Tlajomulco:

La pandemia era algo que no esperábamos y vino a cambiarnos el mundo, y sobre todo a los gobiernos nos obligó a estar alertas de lo que sucede minuto a minuto en nuestros territorios. A los municipios nos toca implementar



todas las decisiones que toma el Gobierno del Estado y el federal, pero también tenemos que tomar nuestras propias decisiones al ser responsables del territorio donde vive la gente, ellos siempre nos buscarán a nosotros.

Tlajomulco debe encaminarse a la reactivación económica, ahora, en este contexto que vivimos, por eso al ser el municipio con mayores oportunidades por sus características geográficas, por estar al sur de la ciudad, por estar en la puerta comercial más importante como es el mercado Asia-Pacífico, por ser un municipio con una gran vocación agropecuaria, al tener bosques, lagos, al tener una reserva urbana muy importante. Por eso debemos trabajar con una visión de Estado que permita tener una planeación de ciudad y que no se quebrante cada 3 años cuando hay una nueva administración.

Las bases de este proyecto se van a sentar en esta administración, por eso debemos apostar por proyectos metropolitanos, es un asunto que parte del ordenamiento territorial y quien esté en el cargo lo siga (2020).

Cada una de las entrevistas marca una pauta y la visión que Tlajomulco debe plantearse en los próximos diez años.







**GOBIERNO  
INNOVADOR**



## 4. GOBIERNO INNOVADOR

*Los municipios estamos obligados a una sola cosa, que es otorgar los servicios públicos, y no es posible que en México hacer nuestro trabajo se convierta en algo extraordinario. En Tlajomulco se tendrían que redireccionar algunas cosas, por ejemplo, los servidores públicos siempre deben tener por objetivo servir, tratar de ser los mejores, siempre tienen que estar pensando en dar resultados, en solucionar los problemas de la gente de Tlajomulco.*

—Salvador Zamora, presidente municipal de Tlajomulco, 2020.

Los gobiernos locales cada día tienen mayores retos, ejemplo de ello es la pandemia por COVID-19, una situación que rebasa por mucho el 115 constitucional. Esta experiencia ha puesto en el centro de las decisiones la necesidad de gestionar agendas resilientes, uso de las tecnologías, servicios de calidad y gestión de los recursos económicos y todo esto eficientando los recursos que son limitados ante una situación como tal.

Tlajomulco, al igual que todas las instituciones gubernamentales, tendrá una disminución de recursos, y con ello deberá continuar cubriendo los requerimientos de la pandemia; pero, sobre todo, tendrá que comenzar a gestionar agendas que contribuyan al desarrollo del municipio, principalmente en modelos que lleven al desarrollo económico de quienes habitan Tlajomulco.

La historia que Tlajomulco comienza a escribir en materia de innovación comenzó hace diez años, con la construcción del Centro Administrativo de Tlajomulco, un espacio donde se centralizan todos los trámites, posterior a ello vendría la modernización catastral, la transparencia, la mejora regulatoria y la certificación ISO 9001 en calidad.

Los resultados que trajo consigo la innovación gubernamental se vieron reflejados en mejores servicios, trámites más rápidos y claros, mayor recaudación propia, finanzas sanas, transparencia y confianza ciudadana.



La innovación para Tlajomulco es tema transversal que alcanza todas las áreas de un gobierno; ya hay un largo camino recorrido en la materia, por ello en los siguientes diez años y con el fin de ser un gobierno eficiente, nos hemos planteado:

Impulsar el desarrollo de soluciones a procesos administrativos, con el fin de lograr una administración pública eficiente y con servicios de calidad a través de la implementación de políticas públicas basadas en la mejora de marcos institucionales, optimización de recursos, mecanismos participativos y uso de las tecnologías.

¿Qué administración pública necesitamos? Los estilos de administración pública que hemos conocido en los últimos diez años han tenido su argumento en que responden a la realidad, que los procesos son un planteamiento a las necesidades de la ciudad y una propuesta para mejorar la atención ciudadana.

Tlajomulco es un municipio, en el buen sentido, en el que se puede experimentar, innovar, es un laboratorio activo de políticas públicas porque su misma realidad lo ha permitido así. Si alguna vez lo que imperó en la administración municipal fue el aletargamiento y la pesadez rutinaria de resolver con lo mismo los problemas de la ciudad, este proyecto se propuso incluir en la administración pública la innovación para poder tener soluciones abiertas a las necesidades del presente y del futuro.

Enrique Alfaro, gobernador del estado de Jalisco:

La decisión de tomar riesgos y de hacer un diseño novedoso de la administración pública, surge precisamente de entender la oportunidad que teníamos en ese momento de hacer algo diferente. Creo que cuando se combinan todos estos factores y particularmente cuando tienes la oportunidad de integrar un gran equipo de gobierno, las cosas funcionan. Hay que recordar que en aquel momento estaban todos los que fundamos este proyecto político, todos estábamos en Tlajomulco, entonces era un equipo muy completo, muy sólido, con mucha identidad y decidimos hacer un diseño nuevo de la administración pública municipal, un rediseño de las finanzas, de la



agenda de trabajo y, sobre todo, generar identidad en una nueva forma de hacer gobierno (2020).

Ismael del Toro, presidente municipal de Guadalajara:

Tlajomulco era un municipio que tenía una estructura de gobierno y administrativa totalmente atrasada a la realidad, y sobre todo al futuro que se le estaba presentando; la realidad ya lo había alcanzado con el crecimiento exponencial después de la errada política de vivienda de Vicente Fox, que todo se albergó en Tlajomulco, y el Gobierno Municipal se iba quedando hasta estructuralmente en sus reglamentos, en el organigrama y mucho más ya con los temas técnicos como transparencia, buen manejo de finanzas. Todo el modelo que queríamos hacer de buen gobierno, el espacio idóneo para aterrizar, en realidad, era el municipio de Tlajomulco, para que se viera totalmente una transformación de antes y después (2020).

Tlajomulco, para el 2010, se convirtió en uno de los municipios con mayor crecimiento urbano en México; desgraciadamente, la política del Gobierno Federal se centró en la construcción de grandes desarrollos habitacionales, sembrando casas sin considerar las necesidades de la población de recibir servicios de salud, educación, infraestructura, seguridad, movilidad y fuentes de empleo.

Ante la nula planeación del Gobierno Federal, Tlajomulco se vio condenada a convertirse en una ciudad dormitorio, sin tejido social, generando, entre otras cuestiones, polarización entre los habitantes nativos y los recién llegados.

Por otra parte, las oficinas del Gobierno estaban dispersas, no se comunicaban y, al rentarse, generaban un gasto de 10 millones de pesos anuales a los ciudadanos. Se carecía de instalaciones dignas y funcionales para los habitantes y para los funcionarios públicos.

Ante estas problemáticas fue necesario instrumentar una estrategia para el diseño de una nueva forma de gobernar en Tlajomulco a través de tres acciones sustantivas: como el mejoramiento del equipamiento



e infraestructura propia de la administración, así como de la ciudad, la puesta en marcha de un modelo de participación ciudadana para tejer lazos de confianza, y una cultura cívica para el involucramiento en los asuntos públicos, la puesta en marcha no solo de mecanismos legales de transparencia, sino el diseño de la transparencia gubernamental a través de criterios ciudadanos, teniendo como beneficio confianza, cero discrecionalidad, un modelo de apertura total al escrutinio público. Estas tres apuestas están enmarcadas en un modelo de hacer gobierno basado en la gobernanza.

En aquel tiempo, una de las prioridades era que Tlajomulco no estuviera arrinconado del resto de la ciudad, por eso con una inversión histórica para el municipio durante el periodo del 2010-2012, por más de mil millones de pesos, se realizaron, entre otras obras, la conexión de Tlajomulco con el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). Después, como revolución interior, se buscó colocar la atención ciudadana y la concentración de trámites y servicios como prioridades fundamentales para que se notara la transformación del municipio, por eso es que se planteó la construcción del nuevo edificio para la administración pública, es decir, la edificación de nuevas y modernas instalaciones, aptas para la atención ciudadana. Fue así que se concibió el Centro Administrativo Tlajomulco (CAT), se diseñó bajo un modelo de centro integral de atención, donde los ciudadanos no tuvieran que trasladarse de una oficina a otra para realizar sus trámites, además de generar condiciones de trabajo dignas para los funcionarios. Para evitar gastos excesivos, las nuevas instalaciones se construyeron bajo un modelo de asociación público-privada donde un tercero asumió los riesgos y los gastos financieros, así como el mantenimiento del edificio y, al finalizar el contrato de arrendamiento, el edificio pasará a formar parte del patrimonio municipal.

Beneficios obtenidos por este edificio:

- Instalaciones modernas y adecuadas a las necesidades del público usuario; además, es un edificio incluyente.
- Se atiende mejor a los ciudadanos, su estancia en el CAT es más cómoda y su tiempo de espera es menor.
- Mejora en los trámites y servicios con uso de tecnología de punta en la prestación de servicios.
- Los trámites se realizan con mayor agilidad, se redujo en 40%



el tiempo de atención.

- Áreas de estacionamiento.
- Trámites y servicios en una sola ubicación.
- Nuevos espacios públicos que han sido apropiados por la gente: skatepark, cancha de fútbol y salón de usos múltiples.

Beneficios para el Gobierno Municipal:

- Mejor ambiente laboral.
- Motivación en el personal al estar en un mejor lugar de trabajo.
- Cambio en el código de vestir (por iniciativa del personal).
- Percepción positiva de la ciudadanía.
- Programa de garantía en el mantenimiento y actualización de mobiliario y equipo.
- Mayor seguridad para el dinero recaudado y la documentación.
- Se redujeron los costos de transacciones, como mensajería, teléfono, gasolina.

Pero la situación no quedó así, porque para el 2015, el Gobierno de Tlajomulco había logrado un acelerado desarrollo, ya que fortaleció sus finanzas y recuperó la confianza de los ciudadanos, transformando a Tlajomulco en referente de buen gobierno local a nivel nacional. Pero los grandes retos y las exigencias ciudadanas mutaron en nuevas problemáticas a las que el Gobierno tenía que responder con nuevas políticas y mecanismos.

El acelerado crecimiento de la administración pública generó condiciones nocivas, como:

- Burocracia excesiva.
- Duplicidad de funciones.
- Falta de fundamentos jurídicos para el actuar del Gobierno.
- Islas de información.
- Carencia de procesos.
- Altos costes administrativos y de operación.
- Ausencia de calidad en la atención de trámites y servicios.

El Gobierno había adquirido fortaleza institucional, pero carecía en muchos casos de una respuesta eficiente y de calidad para sus



habitantes. Por lo que se planteó la necesidad de emprender un proceso de reingeniería de gobierno y así responder a las nuevas expectativas y demandas de los ciudadanos. Mientras a nivel nacional las administraciones públicas locales destinan presupuestos efímeros para la modernización e innovación en administración pública, el Gobierno de Tlajomulco entendió la necesidad imperante de emprender una modernización administrativa profunda y la convirtió en una política pública transversal. A este proceso le podemos llamar la segunda evolución de la administración pública.

Esta segunda evolución debe entenderse bajo estos términos, que consiste en que en las sociedades modernas, las llamadas sociedades de la información, la tecnología ha permeado en todos los ámbitos, por ejemplo, a través de un celular se puede pedir desde la cena hasta transporte privado. La gente ha dejado de ir a los bancos para realizar sus transacciones, las compras por medio del comercio electrónico son cosa de todos los días, pero los gobiernos municipales en México, durante años, no generaron las políticas adecuadas para el aprovechamiento de las tecnologías, quedando desfasados de las innovaciones tecnológicas. Estamos hablando de la cuarta revolución industrial, la que viene con las tecnologías de la información, cosa que ahora con la pandemia se ha puntualizado en la necesidad de adaptar los servicios del gobierno a los medios informáticos.

El Gobierno Municipal de Tlajomulco, entendiendo estas áreas de oportunidad institucionales, así como las ventajas que ofrecen las tecnologías de la información y comunicación (TIC), llevó a cabo la transformación de la administración pública a través de mecanismos de innovación gubernamental, esta evolución se puede nombrar como Gobierno v2.0.

Para la creación, diseño e implementación de la política de modernización administrativa del Gobierno v2.0 fue necesario, a través de la voluntad política y de la inversión, darle el rango más elevado en la administración pública. Para que, en su aplicación y alcance, tenga un carácter transversal desde la más alta dirección del Gobierno.

A través de las reformas a los reglamentos generales de gobierno, el área tradicional de "Sistemas o Tecnologías de la Información" pasa, de depender del área administrativa, a ser un área de innovación



gubernamental con mayores facultades y con una dependencia directa de la Presidencia por las siguientes razones:

1. Las áreas administrativas enfocan sus esfuerzos y atribuciones en la administración del recurso público, mientras que las áreas de innovación realizan inversiones para aumentar la eficiencia y la prestación de nuevos servicios públicos.
2. Es imposible que el área de innovación realice procesos de modernización gubernamental si su superior jerárquico es el área de administración. Al igual que un leñador, no puede cortar el tronco de la rama donde está parado.
3. Los procesos de innovación gubernamental no pueden reducirse exclusivamente con fines administrativos o financieros, estos deben aplicarse en todos los procesos gubernamentales.
4. Al depender directamente del presidente se le da el mayor rango de importancia a la transformación de la administración pública.
5. En la actualidad, en las organizaciones privadas el CIO por sus siglas en inglés (chief information officer) reporta directamente a la más alta dirección por el valor de la información y su rol en las sociedades modernas.

## **Política de modernización administrativa**

La política de modernización administrativa se basa en las siguientes premisas:

- El gobierno debe ser profesional.
- No se debe digitalizar la burocracia.
- Los gobiernos y funcionarios están obligados a cumplir marcos regulatorios.
- La calidad es el deber ser de todos los procesos.
- Los sistemas no solo se componen de líneas de código, sino de usuarios, procesos y programas informáticos.
- Gobierno libre de papel.
- La mejora continua.
- Todo debe ser reducido a su expresión más simple.
- La innovación debe ser divertida y atractiva para facilitar la adopción al cambio.
- Las tecnologías no son el fin, sino el medio.



Para la modernización administrativa se diseñó una política en tres líneas de acción o ejes:

1. Mejora regulatoria.
2. Tecnologías de la información.
3. Calidad en los procesos.

## **Proceso para la modernización de procesos gubernamentales**

### *Etapa 1. Diagnóstico*

Se realiza un estudio detallado del proceso a modificar. En el análisis se contemplan y analizan los requerimientos funcionales, legales, de proceso, actores, roles, entre otros.

### *Etapa 2. Simplificación o reingeniería*

Con la finalidad de no digitalizar la burocracia, se aplican procesos de simplificación y reducción a su mínima expresión funcional y legal.

### *Etapa 3. Digitalización mediante TIC*

Se implementan las TIC más modernas para digitalizar y sistematizar el proceso.

### *Etapa 4. Mejora regulatoria*

Se realizan los cambios en el marco regulatorio necesarios para sustentar el nuevo proceso y el empleo de las TIC, y adquieren un carácter obligatorio, con el sustento legal necesario.

### *Etapa 5. Liberación del proceso*

Lo pone en marcha el área de calidad, que capacita a los actores o funcionarios públicos involucrados en el mismo y determina los indicadores para el aseguramiento de la calidad.

### *Etapa 6. Mejora continua*

El área de aseguramiento de calidad evalúa el proceso de manera periódica para asegurar su correcta aplicación y, en caso de encontrar fallas o puntos de mejora, se emprendan acciones correctivas.



## Mejora regulatoria

La mejora regulatoria es una política pública que consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos. Su propósito radica en procurar los mayores beneficios para la sociedad con los menores costos posibles, mediante la formulación normativa de reglas e incentivos que estimulen la innovación, la confianza en la economía, la productividad y la eficiencia a favor del crecimiento y bienestar general de la sociedad.

Una acción de mejora regulatoria se puede realizar a través de la modificación o eliminación de tres tipos de instrumentos: los trámites, los servicios y las regulaciones. La acción de mejora a regulaciones o acción de simplificación debe tener como objetivo hacer más fácil y ágil para los ciudadanos y empresarios el cumplimiento de la regulación, trámite o la solicitud del servicio.

Por ejemplo, si el Gobierno lleva aplicando una medida regulatoria en donde solicite el cumplimiento de ciertas normas para abrir un negocio, una acción de mejora se podría traducir en una disminución de los requerimientos que los empresarios tienen que realizar para cumplir dichas normas o en la agilización del tiempo que le toma al Gobierno resolver su cumplimiento.

La mejora regulatoria facilita el cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos y empresarios, y agiliza los procedimientos administrativos al interior de las dependencias gubernamentales.

## Herramientas de mejora regulatoria

### *Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE)*

Es la creación y operación de una ventanilla en donde se gestiona la licencia para las empresas de bajo riesgo y que puedan entrar en operación en un plazo no mayor de 72 horas. Actualmente, más de 209 giros comerciales de bajo riesgo pueden obtener su licencia de funcionamiento en menos de 72 horas y el trámite puede llevarse a cabo, de principio a fin, vía web.



### *Catálogo de trámites y servicios*

Con la creación del catálogo de trámites y servicios se brinda al ciudadano información y certeza jurídica al definirse los requisitos, plazos de resolución, vías para realizar el trámite, así como toda la información para la realización de este, evitando la discrecionalidad de los funcionarios públicos que atienden en ventanilla.

Adicionalmente, mediante el cumplimiento de los requerimientos y lineamientos del catálogo nacional de trámites y servicios, el catálogo de trámites municipales puede ser consultado en el Catálogo de trámites nacional Gob.mx.

### *Simplifica*

En septiembre de 2017 se realizó un diagnóstico al municipio con base en el Programa de Simplificación de Cargas (SIMPLIFICA), que representa un esfuerzo del Gobierno de Tlajomulco de Zúñiga y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) para medir el tiempo y el costo social de los trámites de la administración pública. El objetivo final es elaborar un Programa de Mejora Regulatoria (PMR) que permita analizar y simplificar los trámites y servicios mediante un proceso de mejora regulatoria que involucre a las dependencias locales, ciudadanos y empresarios. De manera puntual, se llevó a cabo el cálculo del costo total de 370 trámites y servicios correspondientes a 19 dependencias del municipio. En este sentido, se encontró que estos trámites y servicios generan un costo económico social que asciende a \$4,767'963,253.06 (se pudiera decir a casi cuatro mil ochocientos millones de pesos anuales), lo que representa el 12.07% del PIB del municipio.

El costo económico social se divide en dos variables: la primera refiere al tiempo que los usuarios tardan en acumular los requisitos del trámite conforme a lo estipulado en la regulación actual del municipio, que equivale al 9.3% del total; la segunda corresponde al tiempo en que las dependencias tardan en darle resolución a los trámites y servicios, el cual equivale al 90.7% restante.

De los 370 trámites y servicios que se incluyeron en el programa, el 68.4% son concentrados por cinco dependencias, que en conjunto



suman 253 trámites y servicios, las cuales son: Coordinación General de Servicios Municipales (73 trámites), Tesorería Municipal (52 trámites), Coordinación General de Desarrollo Económico Combate a la Desigualdad (49 trámites), Coordinación General de Participación Ciudadana y Construcción de Comunidad (40 trámites), y Secretaría General del Ayuntamiento (39 trámites). Por otro lado, cinco dependencias concentran el 92.61% del costo económico social, lo que representa un total de \$4,415'472,087.52 pesos, las cuales son: Tesorería Municipal, Dirección General de Obras Públicas, Sistema de Agua en Tlajomulco, Dirección General de Ordenamiento Territorial y Coordinación General de Desarrollo Económico Combate a la Desigualdad.

Además, las dependencias Tesorería Municipal, Coordinación General de Desarrollo Económico Combate a la Desigualdad, Coordinación General de Servicios Municipales, Sistema de Agua en Tlajomulco y Dirección General de Obras Públicas representan a las cinco instituciones con la mayor concentración, tanto de costo económico social como de número trámites y servicios.

El Programa SIMPLIFICA identifica los trámites y servicios cuya cuantía, en el costo económico social, es representativa dentro de sus dependencias. A estos trámites y servicios se les ha denominado como "trámites prioritarios". En este sentido, la COFEMER considera necesario orientar los esfuerzos en las dependencias con mayor costo y así garantizar una simplificación integral y oportuna de los trámites y servicios que generan mayor carga regulatoria a los ciudadanos y empresarios. Por lo anterior, se generaron recomendaciones específicas a 22 trámites y servicios prioritarios, con las que, en el supuesto de implementarlas, se generaría un ahorro de \$385'047,234, el cual representa el 43.98% del ahorro que la totalidad de los trámites del municipio generarían en caso de implementar acciones de simplificación.

Es importante mencionar que las dependencias Dirección General de Obras Públicas (dos trámites), Secretaría General del Ayuntamiento (dos trámites), Sistema de Agua de Tlajomulco (dos trámites), y Dirección General de Gestión Ambiental, Cambio Climático y Sustentabilidad (dos trámites), realizan la mayor cantidad de trámites prioritarios del municipio. Cabe destacar que toda la información sobre los requisitos,



como la frecuencia, el número de resoluciones favorables, entre otros, fueron proporcionados por las mismas dependencias y, en caso de ser posible, cotejados con la información establecida en el Registro de Trámites y Servicios (RTyS) municipal.

Por último, los resultados tienen el objetivo de ser una herramienta de política pública para implementar medidas de simplificación de tiempos, lo cual reduciría los costos sociales que el cumplimiento de la regulación impone a ciudadanos y empresarios en el municipio. Por esta razón, se contempla la firma de un Acuerdo de Simplificación emitido por las autoridades locales, con base en los resultados obtenidos y con los acuerdos que el Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga logre con las dependencias locales. Se espera que este acuerdo se considere dentro del Programa de Mejora Regulatoria (PMR) para garantizar el cumplimiento de las acciones de simplificación.

En la presente administración municipal (2018-2021) se llevó a cabo una actualización del Catálogo de Trámites y Servicios, hoy el municipio cuenta con un total de 451 trámites y servicios publicados en el portal del municipio y se está trabajando para la simplificación de cada uno de los trámites.

A la par de la actualización, se realizó un diagnóstico jurídico de todos los trámites y servicios, con esto contamos con una base consistente que nos ayudará a trabajar con una regulación más clara.

## VECS

Es la creación y operación de una Ventanilla Única de Construcción Simplificada (VECS), para licencias de construcción comercial menor a 1,500 m<sup>2</sup>, actualmente se encuentra en proceso de implementación en el gobierno, el objetivo que se persigue es reducir el tiempo de emisión de este tipo de licencias de su tiempo promedio actual de 144 días a diez días.

## AIR

Se pretende que las nuevas regulaciones sean de calidad, garantizando su fundamentación jurídica, que quede de manifiesto que los beneficios son superiores a los costos, que se cuenta con



mecanismos adecuados para verificar su cumplimiento y el logro de los objetivos propuestos por cada regulación.

Además, mediante el mecanismo de consulta pública, toda nueva regulación se somete al escrutinio público, abonando al ejercicio de gobierno abierto.

### *Consejo de Mejora Regulatoria*

El 1 de junio de 2020 se integró y reguló un consejo donde ciudadanos y asociaciones empresariales tienen las atribuciones de revisar, evaluar y aprobar las acciones en la materia. Este es un órgano permanente, responsable de proponer, orientar, promover y fomentar la implementación de la Mejora Regulatoria.

### **Tecnologías de la información**

Se han emprendido más de 450 acciones y proyectos en materia de implementación de tecnologías de la información entre las que destacan:

#### *Servicios Públicos TlajoApp*

La prestación de los servicios públicos es la principal tarea constitucional de los municipios (art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), el Gobierno Municipal de Tlajomulco se vio rebasado en la prestación de servicios públicos, pero esto no solo se debe a la falta de recursos, sino a la forma en que los ciudadanos nos hacen llegar sus reportes y el cómo son procesados y atendidos en las distintas dependencias.

Ante esta problemática se diseñó e implementó una solución tecnológica que, entre muchas cosas, nos permite:

- Generar un número único de reporte sin importar la vía por la que se solicita.
- Escuchar y atender de manera directa y bidireccional a los ciudadanos, a través de un teléfono móvil.
- Dar seguimiento puntual y sistematizado de cualquier reporte, conocer su estatus en tiempo real, así como identificar reportes



no atendidos.

- Simplificar el proceso de reporte al ciudadano, solo bastan tres sencillos pasos: identificar el tipo de falla, su ubicación y una fotografía.
- Los ciudadanos pueden identificar y localizar los reportes realizados por otros ciudadanos y poder auditar y generar demandas de atención.
- Generar el sistema y los mecanismos de evaluación para medir el desempeño de las áreas de servicios públicos.

#### *C4 Seguridad*

Se diseñó, implementó y se puso en operación el Centro Integral de Atención de Emergencias y Video Vigilancia de Tlajomulco (C4) que es reconocido por ser el C4 municipal más moderno del país.

Se integraron, para su conformación, las mejores tecnologías a nivel mundial de origen ruso, estadounidense, israelí y chino. Se inició la administración con la implementación de 555 cámaras en 144 puntos de monitoreo inteligente, al día de hoy se ha duplicado esa cantidad llegando a 1,190 cámaras y 288 puntos de monitoreo en el municipio de Tlajomulco, logrando así ser el que más cámaras per cápita tiene en el AMG.

Además, se logró la unificación de seguridad pública, protección civil, servicios médicos y unidad de protección animal, facilitando la coordinación.

Se redujo el tiempo promedio de atención de emergencias, que pasó de 15 a seis minutos, con lo cual se mejoró sustancialmente el tiempo de respuesta.

El centro goza de independencia y reporta directamente al presidente municipal, con lo cual se ha convertido en el centro de información y evaluación de policía municipal. Al interior de este se delinean los indicadores y el mapa de incidencia delictiva del municipio, lo que lo convierte en el centro de información oficial para la toma de decisiones y diseño de estrategias para el combate al delito.



## *Sistemas de administración de recursos municipales: administración de recursos gubernamentales*

El objetivo de este proyecto es coordinar las actividades necesarias para garantizar la interoperatividad del Sistema de Planificación de Recursos Gubernamentales (GRP) del Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga, garantizando la disponibilidad e integridad de la información que permita una óptima planificación y gestión en la aplicación de los recursos públicos.

Sujeto al proceso de mejora continua e innovación, se realiza el planteamiento de una plataforma tecnológica que permita la automatización de los procesos administrativos, con miras a la simplificación de trámites y optimización de tiempos, que nos permitan brindar al ciudadano servicios de calidad.

### *Contexto del proyecto*

Ante el dinámico mundo de la innovación tecnológica, la necesidad imperante de cubrir las necesidades de servicio de calidad, con rapidez y exactitud, que día a día nos demandan los ciudadanos del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, nos obliga a realizar un análisis exhaustivo de las herramientas tecnológicas con las que hoy opera el Gobierno Municipal, midiendo su grado de obsolescencia, performance y eficiencia, y nos arroja como resultado la necesidad de acciones necesarias para modernizar y actualizar la tecnología del GRP para ayudar a ser eficientes, por lo que se identifican, entre otras, las siguientes áreas de oportunidad:

- Mejorar el sistema actual.
- Modernizar y actualizar el conector de bases de datos de 32 bits de la plataforma actual.
- Disponibilidad de tecnología que satisfaga las necesidades operativas del Gobierno.
- Reducción de errores y mayor precisión en los procesos.
- Reducción de costos mediante la optimización o eliminación de recursos innecesarios.
- Actualización y mejoramiento de los servicios a clientes internos y externos.
- Reducción en el tiempo de procesamiento y ejecución de tareas.



- Automatización óptima de procedimientos manuales.
- Posibilidad de integración de todas las áreas y subsistemas del Gobierno Municipal.
- Acelerar la recopilación de datos al contar con una plataforma integral.
- Ofrecer al usuario una operación garantizada.
- Contar con flexibilidad para la mejora continua interna mediante el área de desarrollo de sistemas del Gobierno.

Por estas razones se estructura la presente iniciativa que permita la modernización y actualización de la tecnología del GRP, generando un sistema integral 360 grados para la administración y gestión financiera de recursos gubernamentales, gestión y administración del patrimonio municipal, gestión y administración catastral, gestión y administración de la recaudación municipal, y la gestión y administración de los procesos operativos, así como la gestión y administración de recursos humanos y nómina municipal, en completo apego y cumplimiento a la legislación aplicable de la contabilidad gubernamental y disciplina financiera en la administración pública municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, que trabaje bajo una plataforma work-flow 100% nativa, que permita el modelado por personal interno, previa capacitación y certificación de todos los procesos actuales y futuros de la administración municipal, sin necesidad de solicitar servicios de consultoría a "EL PROVEEDOR" para la aplicación de nuevas reglas de gestión, una vez finalizado el proceso de implementación.

El Gobierno Municipal busca adquirir un sistema integral en donde su personal técnico pueda modificar completamente el front-end y habilitar nuevas funciones de back-end, con acceso al código fuente, sin la necesidad de realizar nuevos procesos de compilación con el lenguaje de programación utilizado para ensamblar el producto o con cualquier otra herramienta propietaria adicional al producto que requiera licenciamiento para uso al municipio.

También busca adquirir un sistema integral en donde el modelo base requerido en las presentes bases, los modelos intermedios de implementación y el "Modelo Final del Municipio" –el cual tendrá los nuevos procesos realizados y desarrollados durante el proceso de implementación de la solución–, sean propiedad del Gobierno



Municipal, y no del licitante que resulte ganador, y se decidió por el sistema Odo.

Beneficios generales del proyecto:

- Acceso a la información en forma corporativa.
- Trazabilidad de cada transacción en tiempo real.
- Control de accesos por roles y responsabilidades.
- Unificación de bases de datos evitando duplicidad de la información.
- Sistema 100% web. No requiere instalación en los equipos de los usuarios.
- Control de tickets a través del help desk de la plataforma.
- Tiempo de respuesta.
- Atención ciudadana.
- Desarrollo de nuevos gestores.

## **Calidad en los procesos**

### *Certificación ISO 9001:2015*

El Gobierno de Tlajomulco mantiene, desde el 2014, su certificación en la norma de calidad internacional ISO 9001:2015. Con lo anterior se demuestra que el Gobierno está comprometido en ofrecer servicios y productos de calidad a la ciudadanía, y los funcionarios públicos laboran bajo una cultura de la calidad.

Con el transcurso del tiempo se han incorporado más áreas al Sistema de Gestión de Calidad, incrementando el alcance de la certificación. Además de ser un gobierno certificado en la norma ISO 9001, se cuenta con un reconocimiento en la norma 18091 para gobiernos locales confiables, que no es certificable, sino una guía con la que los gobiernos locales pueden medir el desempeño de las administraciones públicas a través de procesos y categorías como son la evaluación, el seguimiento, la transparencia y la rendición de cuentas, siendo el primer municipio en recibir el reconocimiento.

El Gobierno se está preparando para certificarse en la norma ISO 37001, la cual nos ayudará a implementar un sistema de gestión contra



el soborno, ya que especifica una serie de medidas que se pueden implementar para ayudar a prevenirlo, detectarlo y tratarlo.

Para el Gobierno de Tlajomulco es muy importante trabajar con calidad y certificar sus procesos en la norma internacional ISO, pero también es muy importante mantener dicha certificación; para ello, el 4 de septiembre de 2020 se llevó a cabo una segunda auditoría anual de recertificación en ISO 9001:2015, que fue ejecutada por un organismo internacional externo al Gobierno y los resultados fueron excelentes, con cero inconformidades.

Este gobierno cuenta con un equipo calificado formado por asesores en calidad y de auditores internos, integrado por servidores públicos que tienen formación en la gestión de calidad, beneficiando con ahorros importantes por no depender de consultores externos y que contribuye a la profesionalización de los servidores públicos; además, se cuenta con los siguientes factores:

- Capacitación continua en sistemas de calidad (e-learning).
- Comité de competencias.
- Experiencia laboral.
- Formación académica.

**Modelo de cadena de suministros:** El área de Innovación Gubernamental ha desarrollado e implementado un nuevo sistema de operación en el interior del Gobierno; ahora trabajamos bajo el esquema cadena de suministros, garantizando de esta manera el incremento de la productividad en aquellas dependencias que ofrecen servicios públicos. Un caso de éxito reciente es el área de Alumbrado Público.

**Mecánica de operación de la cadena de suministros:** Involucramiento de todas las operaciones indispensables para funcionar; se diagnostica, se mide y acciona para prevenir anomalías en el servicio que ofrecemos.

- TlajoApp, que facilita un monitoreo de servicios para obtener la satisfacción ciudadana hasta exceder expectativas.
- Programas de acercamiento con el ciudadano a través de encuestas, recolección y análisis de datos.
- Auditorías en línea al ciudadano, servicio en tiempo y forma.



**Aseguramiento de la calidad:** Seguimos innovando en el gobierno y fortaleciendo el área de aseguramiento de calidad dentro de su estructura, con lo cual no solamente decimos que trabajamos con esos estándares, sino que nos aseguramos de que el ciudadano reciba servicios de calidad y además nos medimos de manera confiable; todo ello para tomar acciones correctivas, oportunas, y así mejorar continuamente el servicio que ofrecemos.

**Mejoras de proceso en TlajoApp:** Es una herramienta digital de medición fácil y confiable, es hasta en este gobierno que hemos dado el impulso necesario para que la ciudadanía reporte desde su móvil cualquier anomalía de los servicios públicos; se mide y se toman acciones prácticamente en línea, cerrando el ciclo hasta obtener la conformidad del ciudadano; en la actualidad se brinda apoyo y asesorías a las áreas involucradas para la mejora en los procesos que están dados de alta en la aplicación y contribuye a que se brinde de manera oportuna el servicio a los ciudadanos.

**Clima laboral:** Para este gobierno el ciudadano es lo más importante, y por ello también está comprometido en mejorar el clima laboral en su interior, como parte de la mejora continua. En el área de Innovación Gubernamental, a través de gestión de calidad, desarrollamos encuestas de medición para conocer los puntos críticos del personal y llevar a cabo las acciones correctivas correspondientes, dicha encuesta se realizará mediante un link que se envía por correo electrónico a los servidores públicos y, al ser por este medio, se puede manejar la confidencialidad en las respuestas, la encuesta nos permite atender los siguientes procesos:

- Diagnóstico del clima laboral y discriminación social.
- Desarrollo y aplicación de encuestas a todos los niveles.
- Evaluación por área y operación.
- Retroalimentación a la alta dirección.
- Acciones correctivas.
- Mejora continua.

**Plataforma de gestión de calidad:** El Sistema de Gestión de Calidad del Gobierno cuenta con una plataforma donde se muestra la información relacionada con los procesos certificados como el alcance, procedimientos, objetivos de calidad, formatos y registros, entre otros.



## Mejoras para los recursos humanos y recursos materiales

Aunando a todo el proyecto de Innovación Gubernamental, se hizo un cruce con las propuestas que se han implementado desde la Oficialía Mayor administrativa y se ha resaltado la necesidad de hacer mejoras en los sistemas de Recursos Humanos y los Recursos Materiales.

Uno de los temas pendientes dentro de las administraciones públicas y de los gobiernos locales ha sido la profesionalización de los servidores públicos, uno de los elementos que obstaculizan la eficiencia y el funcionamiento de las administraciones. En los gobiernos locales el cambio de personal resulta una práctica común cada vez que hay un cambio de partido político.

En los gobiernos municipales, al tener un periodo corto de tres años, se requiere comenzar a trabajar desde el primer día, esto hace imposible pensar en capacitar a toda la plantilla laboral de manera exhaustiva, el corto tiempo nos exige tener personal capaz que comience a trabajar desde el arranque de la administración.

Por otro lado, está el personal que pasa largos periodos laborando en una misma actividad, que puede realizar el trabajo en automático y llegar a perder el objetivo consciente de lo que desarrolla. Esto puede involucrar al mismo tiempo sentimientos de hastío hacia una su actividad.

Sin embargo, se tiene que hacer una reinterpretación del servicio profesional de carrera, esto no solo hay que entenderlo en términos de profesionalización de una persona y su permanencia de base en el puesto, sino que es necesario trascender el servicio profesional, es decir, se requiere crear una estructura administrativa profesional de manera que responda a las necesidades de afuera y a las del interior de la administración; así, pese a cualquier cambio de administración, la estructura siempre se mantiene, esto a efecto de lograr acortar las curvas de aprendizaje en cada inicio de periodo gubernamental.

César Valdés, oficial mayor del Gobierno de Tlajomulco:

En cuanto a los recursos humanos, en este municipio, la estructura ha cambiado conforme ha cambiado



cada administración, y eso deteriora muchas cosas; si tú mantienes una sola estructura y esa estructura prácticamente la haces inamovible, cuando menos en los cimientos, tú vas a asegurar que lo que tú hagas de aquí en adelante se va a mantener, independientemente de quién sea el actor. El objetivo de hacer una carrera de servicio profesional no era que una persona tuviera el mismo puesto para siempre, sino más bien que la dependencia funcionara de tal forma que no fuera necesario que tal o cual persona estuviera, para que aquellas cosas que habían funcionado con la persona se mantuvieran. Al municipio, y a todos los demás, lo que les falta es crear una estructura que sea inamovible, una estructura que les permita mantener todas las políticas correctas y que también deje espacio para las nuevas (2020).

Christian M. Sánchez Jáuregui, del Instituto de Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara:

Si bien en el Gobierno de Tlajomulco en los últimos diez años se ha observado tanto la incorporación de servidores con alta cualificación, como una capacitación constante en las distintas dependencias municipales, estas acciones se observan de manera aislada, incoordinadas e inconexas. En razón de incrementar la eficiencia de sus trabajadores en el ejercicio de la función pública, se sugiere institucionalizar una política pública de profesionalización y capacitación, misma que pueda ser coordinada y gestionada desde un organismo público descentralizado (2020).

Osbaldo Carreón, síndico del Gobierno de Tlajomulco:

Todo el equipo de este gobierno ha hecho el esfuerzo por ir profesionalizándose, esto hace que los temas ya no se vean sin fondo, pues ya los mismos funcionarios por la profesionalización han trazado métodos, alcances y metas más definidas. El equipo cada vez está más profesionalizado y como efecto se le da más certeza a la gente de lo que se está haciendo. Los funcionarios ahora



presentan programas con objetivos, metas y alcances y hasta eso hace que la misma gente confíe en el Gobierno, porque ya no somos gobiernos de ocurrencias, sino de políticas públicas (2020).

Por otra parte, en cuanto a los recursos materiales, aunque es una visión centralista, la idea de centralizar las compras genera grandes beneficios; es cierto que hoy se permite a cada dependencia hacerse responsable de sus propias adquisiciones y de su presupuesto, pero también existe un ahorro en compras consolidadas más que compras por unidades aisladas, entonces, hacer algunas compras consolidadas permite hacer más eficientes tanto los tiempos de entrega, como los precios y programaciones respecto a cada una de las acciones que tienen que hacer las dependencias y así tener una mejor visión de lo que se tiene que hacer y los momentos en que las cosas se tienen que hacer. Para eso, las dependencias deben tener una programación sistemática de sus gastos, de este modo el presupuesto siempre se somete a concurso; por ejemplo, Tlajomulco, donde el 80% de su gasto es por concurso, mientras que solo el 20% es adjudicación directa. ¿Esto cómo se traduce? En un gobierno estratégico, responsable, financieramente sostenible que hace un buen manejo de los recursos y que siempre está atento a lo que va a suceder de acuerdo a las planeaciones. Por eso, la estrategia del municipio gira en torno a esto, y una propuesta coya continuidad se ve viable es el calendario programático de compras por dependencias, donde estas siempre cumplan con los objetivos del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza.

Tlajomulco ha buscado desde hace diez años una administración pública eficiente y profesional, por ello nos hemos planteado:

- Que cada puesto de la administración pública cuente con un perfil apto para desempeñar las funciones que le corresponden.
- Redireccionar al personal a puestos de trabajo que puedan desempeñar.
- Actualización de los expedientes y la formación profesional de los empleados de gobierno.
- Ejercer la administración bajo un modelo estructurado, con procesos evaluados y calificados bajo los criterios de calidad.
- Incorporar tecnologías de la información a los servicios y procesos, la pandemia por COVID-19 es la prueba para todos



los gobiernos en este momento.

- Abrir las bolsas de empleo del municipio buscando reclutamientos al interior del municipio.
- Mantener un estándar de calidad bajo una norma que califica los procesos como libres de corrupción.

## **De la opacidad a la transparencia**

El 11 de junio de 2002 se publicó por primera ocasión en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, y contempla la forma de mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, las excepciones al principio de publicidad, el periodo de reserva, el ámbito de aplicación, la publicidad de información, sin que medie solicitud, el costo de la información, el periodo de resolución a una solicitud, el recurso de revisión, el control judicial, las responsabilidades, así como las sanciones.

En cuanto a la normatividad estatal, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco se aprobó el 16 de diciembre de 2004 y entró en vigor el 6 de enero de 2005; con dicha legislación nació un órgano garante de la materia: el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI). Sin embargo, el 8 de diciembre del 2011, el Congreso del Estado de Jalisco aprobó la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, abrogando la anterior normatividad.

El Gobierno de Tlajomulco de Zúñiga ha trabajado en pro de la transparencia, el acceso a la información pública gubernamental y la rendición de cuentas desde el año 2009, llevando a cabo diversas colaboraciones en conjunto con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Sistema de Solicitudes de Información del Estado de Jalisco (InfoMex), el ITEI, así como con el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)<sup>1</sup>. Como resultado de dichas colaboraciones,

---

<sup>1</sup> El Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) se fundó en el año 2002 y actualmente se encuentra conformado por grupos locales ubicados en diferentes estados de la República, donde participan académicos, empresarios, organismos civiles y ciudadanos organizados, entre otros.



el Gobierno de Tlajomulco de Zúñiga se encuentra posicionado como el mejor municipio de México en transparencia desde 2012.



**Gráfica 1.** Calificaciones anuales del ejercicio de transparencia en el Gobierno de Tlajomulco  
Fuente: Elaboración propia con base en las calificaciones de CIMTRA.

La evolución de la transparencia en la gestión del municipio de Tlajomulco en las notas de evaluación del Colectivo CIMTRA refleja el trabajo que el Gobierno ha asumido y que de manera responsable ha acatado. Tal y como lo señala Omar Cervantes, secretario general del Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga:

La transparencia, en este momento, es un asunto en el que nos va muy bien, un municipio en el que entendimos el abc, el 1-2-3, de la transparencia, logrando las calificaciones máximas. Aunque nos cambian las evaluaciones, siempre sabemos cómo hacerlo (2020).

Guillermo Hernández, director general de Innovación Gubernamental del Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga:

Recuerdo que ellos querían ser transparentes, pero no se entendía muy bien el cómo al inicio [...] en ese momento, en Tlajomulco había voluntad política de ser transparentes, pero una incapacidad técnica para poder hacerlo, entonces



tuvimos que innovar desde los sistemas de información. Podrá parecer algo simple para los desarrolladores web publicar archivos, pero cuando yo llegué era publicar treinta mil documentos y generar información; y de ahí vino el hacer de la transparencia una cultura, la gente aprendió a enviar de manera periódica su información, luego vino el ejercicio de clasificación para subirla al servidor web con una estructura lógica para que la gente pudiera obtener la información. Desarrollamos un buscador a través de una herramienta de Google para que no quedara en un simple archivo, sino que también existiera una herramienta para escarbar la información, esto tuvo un impacto enorme. [...] se convirtió en una espada de doble filo, pero al final decidimos no hacer cosas a espaldas de la gente. Hasta muchas notas periodísticas tendenciosas o constructivas donde criticaban acciones del gobierno, lo hacían con información que nosotros mismos publicábamos en transparencia, y nuestro mecanismo de defensa es "tan esa así la cosa, que tú publicas en tu diario; y tan no es mala, que está publicada en mi portal". Este es un verdadero ejercicio de informar a los ciudadanos, porque en la transparencia está el verdadero acceso a la información (2020).

Cabe mencionar que entre los compromisos en dicho ámbito para el Gobierno de Tlajomulco, destacan: recibir capacitación constante para mejorar los niveles de transparencia en el municipio, colaborar con CIMTRA para la realización de políticas públicas que aumenten la transparencia en el municipio, e implementar mecanismos de gobierno abierto y participar en la realización de proyectos en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

No ha sido un camino sencillo de recorrer, pero dentro de las dificultades se han obtenido grandes aprendizajes, así como lo refiere Carlos Aguirre, integrante de la coordinación nacional de CIMTRA:

Si CIMTRA no hubiera evaluado constantemente durante 11 años, Tlajomulco no hubiera tenido el 100, por ejemplo, si hubiéramos dicho en 2009 sacaron 34 de calificación y ya no hay que luchar; pero ahí seguimos



2010, 2011, que es como esta gran transformación de cómo se logra a través de la existencia de la agenda, en el sentido de decir "vamos a seguir evaluando", que ante eso, una actitud que puede tomar el gobierno es "bueno, sígueme evaluando y me da igual", y la otra puede ser "sígueme evaluando, quiero conocer la evaluación, quiero colaborar, quiero sacar 100, quiero modificar, quiero ser transparente", y lo que hace CIMTRA es seguir evaluando constantemente, capacitando, haciendo convenios de colaboración, haciendo relación con un tema en particular y se logra el 100, pero estos son los mismos diez años que lleva Tlajomulco en esta nueva faceta del municipio, son 11 años que CIMTRA lleva evaluando al municipio de manera constante y permanente, hay una doble responsabilidad, donde la ciudadanía dijo "voy a seguir evaluando al gobierno aunque siga reprobando", como nos pasó con muchos otros municipios, como El Salto; pero en Tlajomulco particularmente la transformación fue evidente gracias a la cultura jurídica y a la cultura de gobierno, sin eso no se hubiera podido lograr tanto. Sí es también responsabilidad del gobierno ser receptivo y transformar esa cultura política, y eso también hoy, lo hemos platicado al interior de CIMTRA en torno a reflexión, pues es "ya saqué 100 y tenemos que hacer más", y también es como "¿ahora que sigue?", es esta ambición del colectivo (2020).

### *Transparencia y acceso a la información en la nueva realidad*

Mientras el mundo atraviesa una grave pandemia, pronto la forma en que fluye la información entró en crisis; actualmente, el uso de diversas tecnologías evita que la información tenga filtros y entonces se genera una gran cantidad de información que puede ser contraria entre sí, trayendo consigo el replanteamiento de agendas en todos los aspectos, desafiando a que el ejercicio de la transparencia y el acceso a la información se transformara con la finalidad de seguir atendiendo a las peticiones de los interesados, pero también con la intención de informar sobre los riesgos existentes por la COVID-19 y cómo se debe de actuar bajo esta nueva realidad.



Sin embargo, ante la necesidad de emitir informes oficiales y útiles para la ciudadanía, se llega a la conclusión de que la información que se transparenta tiene aún dos retos: que sea información oficial, de fácil acceso, útil, entendible, y que forme parte de la vida cotidiana.

Omar Cervantes, secretario general del Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga:

La transparencia tiene que mutar a la cotidianidad, tiene que estar al alcance de la cotidianidad de los ciudadanos; el día en que un ciudadano sepa a qué hora sale su camión y a qué hora se va, y el gobierno le proporcione esa información, pues eso será transparencia; el día que un ciudadano sepa cuándo pasa el camión de aseo público, cuántos mercados hay, dónde están los hospitales, cómo sacar una licencia de construcción, la transparencia a veces sólo queda para ciertos grupos que quieren saber algo. En Tlajomulco tenemos posibilidades de hacer, porque ya cumplimos con lo formal, lo que dice la ley, el ITEI, también con los criterios ciudadanos como los de CIMTRA, y me parece que ahora podemos cumplir con las expectativas que tienen los ciudadanos para informarse en el día a día en su moverse por la ciudad (2020).

Por tal motivo, nuestros objetivos serán:

**Generar información útil:** Para las personas interesadas en los diferentes temas del gobierno, para la toma de decisiones en la vida diaria y para difundirla a través de plataformas de fácil acceso para la mayoría de las personas.

**Transparencia inteligente:** Identificar los temas de interés de las personas de Tlajomulco a través de consultas ciudadanas, siempre ejecutando los principales estándares de la transparencia (ver tabla 1).



## Tabla 1. Estándares de transparencia según la Open Government Standards

### Derecho a saber

Que los gobiernos reconozcan el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a la información, con excepciones limitadas, y que faciliten información en respuesta a las solicitudes y de manera proactiva.

### Toda la información, de todos los organismos públicos

Que el derecho de acceso a la información sea aplicado a toda la información en poder de organismos nacionales y supranacionales, incluidos todos los órganos que desempeñan funciones públicas y que operan con fondos públicos (esto incluye a los poderes legislativo y judicial, y las empresas privatizadas que ejercen funciones públicas, así como las entidades privadas que posean información relacionada con o que sea necesaria para la protección de los derechos humanos).

### El acceso es la regla: el secreto es la excepción

La información puede ser retenida solo si su divulgación pudiera causar un daño demostrable a intereses legítimos de lo permitido por el derecho internacional, y solo después de considerar el interés público en dicha divulgación. Estos intereses deben ser protegidos de manera clara y específicamente definidos en la legislación nacional, y debe aplicarse sobre una base de caso por caso. Las mismas excepciones para mantener la información divulgada en respuesta a las solicitudes de acceso a la información y que se describe de forma proactiva, incluso bajo las políticas de datos abiertos.



### **Publicación proactiva**

Que las entidades públicas deban publicar de manera proactiva información de interés público, haciendo los esfuerzos necesarios para asegurar el acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a dicha información.

### **De carácter gratuito y libre para su reutilización**

Que la información se haga pública sin cargo (el estándar internacional prevaleciente es que las solicitudes de información son gratuitas y los únicos cargos que se pueden aplicar son aquellos costes por copiar o costes asociados con la entrega de información) y sin límites en reutilización, incluyendo los impuestos por las licencias u otras restricciones; el derecho a la reutilización de la información pública está en consonancia con el acceso a la información y es parte del derecho fundamental a la libertad de expresión.

### **Formatos abiertos**

La información almacenada electrónicamente debe ser entregada a quienes lo soliciten por vía electrónica y en un formato abierto. La información publicada proactivamente siempre debe estar disponible en formatos abiertos a todo evento.

### **Recopilación de información**

Que los organismos públicos y las entidades privadas que entran en el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información deban recopilar la información necesaria para la participación pública y la rendición de cuentas. Deben asegurarse de que esta información se compila en una manera oportuna, actualizada periódicamente, y que es clara, completa y comprensible.



### Mecanismo/Entidad de supervisión independiente

Que el derecho de acceso a la información sea supervisado por un organismo independiente que revise su cumplimiento, y que pueda llevar a cabo investigaciones de oficio, recibir y decidir sobre denuncias de los ciudadanos, que esté facultado para ordenar medidas apropiadas asegurando el cumplimiento y la imposición de las sanciones correspondientes si correspondiesen.

*Fuente: Elaboración propia con datos de Naser y Ramírez (2013).*

**Alianzas con los colectivos:** Como al inicio, serán los aliados para identificar la información que realmente necesitan las personas para la toma de decisiones y los encargados de capacitarnos y retroalimentarnos de manera constante, con la finalidad de estar siempre a la vanguardia en materia de transparencia.

**Herramientas de difusión:** El portal de transparencia será la base de datos madre donde se guardará toda la información que se genere y las redes sociales donde la información se distribuya para que esta sea accesible para todas las personas.

**Anticorrupción y norma antisoborno:** La política anticorrupción y la norma antisoborno son cimentadas en un estricto compromiso con la ética, la responsabilidad y la transparencia hacia los ciudadanos, efectuando siempre la cero tolerancia a los actos que contravengan a nuestro quehacer como Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga.

### Finanzas sanas

En materia de finanzas sanas, en estos diez años en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga se asume la importancia de contar con un nivel de ingresos propios superiores al 50% de la estimación anual de ingresos por ejercicio fiscal, porque demuestra la capacidad de gestión y cobro por la calidad de los servicios públicos que se entregan a los ciudadanos que se ve retribuido en los servicios y derechos.



El alto nivel de ingresos recaudados ha fortalecido la operación dentro de la administración pública y su gestión, dando la oportunidad a que financieramente se puedan llevar a cabo programas presupuestarios, proyectos estratégicos, de inversión pública y de este modo no depender totalmente de las participaciones del estado y del Gobierno Federal.

La estrategia de no depender de las transferencias estatales y federales se construye a partir de la recaudación propia a través de varios mecanismos de seguimiento y facilidad de pago al ciudadano en el impuesto predial y los derechos de agua, con campañas de descuentos, y convenios, entre otros, de modo que los ingresos de gestión tengan una evolución constante con opciones amigables para sus habitantes.

La modernización catastral acompañada por BANOBRAS en su tercera etapa, y que en 2017 recibió el premio por contar con el mejor sistema catastral del país, es una estrategia que ha permitido identificar y vincular las cuentas de agua y predial al 95% de omisos que ahora son sujetos obligados como contribuyentes, lo anterior con la tarea de mantener la actualización y depuración de los padrones de usuarios a través de los años.

Las finanzas sanas son de vital importancia para que el desarrollo del municipio vaya a la par del crecimiento poblacional acelerado que ha tenido en los últimos 15 años; el alto nivel de ingresos propios y las acciones de recaudación representan un 53.4% del ingreso estimado anual. Se tienen como indicadores para el manejo de deuda las calificaciones internacionales de Standard & Poor's y Fitch Ratings del año 2008, a la fecha en "A" y "mxA", que representan "perspectiva positiva" y "perspectiva estable"; el Sistema de Alertas en semáforo verde desde el año 2017, que significa "deuda sostenible" en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; el presupuesto basado en resultados (PbR), y el seguimiento de los indicadores.

Lo anterior representa el compromiso del Gobierno local por cubrir las necesidades que van resultando del mismo crecimiento poblacional para enfocar las acciones financieras y presupuestales al logro de una ciudad sostenible. Al final, el manejo responsable de los recursos públicos ha tenido la tarea de que el ciudadano sienta que su dinero



se ejerce correctamente, lo que implica totalmente la responsabilidad de transparentar la información y hacerla pública para todos.

En estos diez años y en el avance progresivo del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, se pretende encaminar y fortalecer todas las actividades que resultan de las gestiones del gobierno hacia la transparencia presupuestaria y el acceso a la información pública, lo que permitirá vincular el presupuesto de egresos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la agenda 2030 en un enfoque de gestión para resultados (GpR), de manera que se pueda dar cuenta de que las acciones en las que se invierte sean las correctas, y empujen al crecimiento y desarrollo del Municipio.

La vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible va dentro de la estructura programática del presupuesto de egresos; debido a que el presupuesto en sí mismo no es un objetivo en la agenda de manera directa, como gobierno local se busca que los recursos financieros recaudados y las aportaciones recibidas sean destinados para que los programas y proyectos presupuestales contribuyan a las metas, porque establecen las actividades de corto, mediano y largo plazo para atender las necesidades del Municipio y su operación diaria, propiamente diseñadas a través del diagnóstico, las decisiones de política pública y la asignación de recursos.

Podemos concluir que la puesta en marcha de las acciones de recaudación, manejo de deuda y presupuestarias ha demostrado la efectividad de la gestión financiera clave, y se encamina al enfoque para resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que darán cuenta de los resultados para tomar acciones preventivas, de corrección o de mejora en la práctica de gobierno local, y el manejo favorable de los recursos públicos en el diseño y asentamiento del municipio como ciudad sostenible en el futuro.

### **Servicios públicos municipales**

Para garantizar el bienestar social de las personas que viven en el municipio, una de las principales obligaciones que tiene el Gobierno Municipal es la prestación de los servicios públicos básicos, como tratamiento de aguas y agua potable, alumbrado público, recolección



de desechos, mantenimiento urbano y de vialidades, cementerios, parques y jardines, etc.

En este apartado abordaremos la necesidad de establecer y cumplir procesos de operación sobre los servicios públicos prestados, que aseguren un buen trabajo y la satisfacción de la ciudadanía.

El crecimiento en la cantidad de viviendas que Tlajomulco había alcanzado para 2010 era impensable en las proyecciones poblacionales, los grandes desarrollos en la zona valle del municipio albergaban miles de casas listas para recibir a nuevos habitantes. Cada uno de esos desarrollos, en un futuro inmediato, requería servicios públicos, y frente a ello estaba una administración pública con pocos recursos.

Al inicio, cada desarrollo prestaba los servicios, los fraccionamientos eran nuevos y recibían mantenimiento, lo que no representaba un problema mayor. Pronto esa realidad cambió. Muchos de esos desarrollos fueron abandonados por los constructores sin concretar una entrega al ayuntamiento, otros más quedaron bajo régimen condominal sin tener las características para funcionar por este régimen.

Finalmente, los servicios que prestaban las constructoras, y con la llegada de nuevos habitantes, pronto colapsaron y comenzaron a ser un verdadero problema para los habitantes.

Aunado a esto, en el caso de la zona valle solo se contaba con la vialidad de Adolf Horn para conectarse con la ciudad, una vía de dos carriles y la carretera a San Sebastián, las que resultaron insuficientes ante la demanda de movilidad de la población. El transporte público, aún cuando Tlajomulco formaba parte de la Zona Metropolitana de Guadalajara (denominada así en 2010), se consideraba foráneo.

A la vez, los problemas estructurales de los desarrollos no se hicieron esperar, se taparon cauces y presas, y con ello vinieron las primeras inundaciones; las vialidades, que fueron hechas con materiales de baja calidad, pronto tuvieron daños; la basura se acumulaba porque el servicio municipal aún no tenía cobertura; faltaba agua potable, escuelas, servicios de salud y cementerios.



El principal reto en ese momento, era proveer lo que se considera una obligación de los gobiernos locales. Tlajomulco simplemente estaba rebasado.

El primer paso fue conectar a Tlajomulco con la metrópoli, comenta David Zamora, secretario de Infraestructura y Obra Pública del Gobierno de Jalisco:

Una de las primeras cosas que Enrique Alfaro me dijo fue: Tlajomulco está aquí y la única manera de llegar es a través de López Mateos, carretera a Chapala, el Circuito Sur, que no estaba terminado, y yo necesito sacar una conexión directa a Guadalajara para que Tlajomulco se incorpore a la ciudad; que en San Agustín se pueda tener una vialidad que te conecte con Federalismo, lo que hoy es Prolongación Colón. En San Sebastián no hay ninguna conexión directa hacia Santa Anita. Además, no hay agua, tenemos serios problemas de crecimiento poblacional, pozos contaminados y cuando llueve nos inundamos, recoger la basura es otro problema... Y me comenzó a contar de los grandes desarrollos que ya estaban instalados sin ninguna planeación y sin ninguna conectividad (2020).

El otro reto en ese momento eran los recursos, con un presupuesto de egresos de 988 millones 572 mil pesos para todo el municipio. De aquí que el Gobierno Municipal comenzó a priorizar las obras y servicios públicos más urgentes, la otra solución que encontraron fue la construcción en etapas, "había una planeación y eso daba margen a saber qué seguía, así se han ido construyendo muchas calles" (David Zamora, secretario de Infraestructura y Obra Pública del Gobierno de Jalisco, 2020).

Después de solucionar el primer paso con el que Tlajomulco iniciaría, brindar servicios públicos a la mayoría de personas en el municipio y resolver la conectividad a Tlajomulco, vinieron nuevas complejidades.



## *Gestión de los servicios públicos*

Guillermo Hernández, director general de Innovación Gubernamental del Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga:

Cuando llegamos Tlajomulco tenía un gobierno que no tenía la capacidad de responder a la más mínima necesidad ciudadana, no había vialidades de conexión, se carecía hasta del servicio más básico, antes no se tenía ni la capacidad institucional, presupuestal o tan siquiera la voluntad política de resolver. Hoy Tlajomulco es otro, quizás no el ideal, pero ha mejorado y tiene una ruta clara sobre lo que tiene que desarrollarse, estos temas no pueden ser a corto plazo, son aspectos que deben irse resolviendo poco a poco y tener un proyecto que ha durado más de diez años ha ayudado a consolidarse (2020).

El reto que el gobierno enfrentó fue que la ciudadanía pudiera levantar un reporte sobre la falta de un servicio público por las vías tradicionales, por ejemplo, directamente en las oficinas administrativas, delegaciones o por teléfono. El problema era que no había un proceso ni una estadística, mucho menos una planeación, porque los reportes llegaban por diversas vías, lo que ocasionaba que muchos de ellos se perdieran en el camino y, por lo mismo, que nunca se atendieran o que pasará mucho tiempo para su solución.

Con la modernización administrativa y la centralización de las oficinas se pudo centralizar todo en un solo lugar: las oficinas de atención ciudadana. Rápidamente se implementó una la aplicación (app) para teléfono inteligente que permitió al ciudadano levantar un reporte al instante que lo detectaba, por medio de una fotografía y datos básicos como ubicación y tipo de problema, esto ayudó a concentrar los reportes y a tener una estadística de cada uno de ellos. El desafío que surgió con la app fue una gran acumulación de reportes que no alcanzaban a cubrir las dependencias, ocasionando una atención tardía y pérdida de reportes en el sistema.

Al inicio de la administración 2018-2021, el objetivo fue brindar servicios públicos que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de nuestros habitantes. Sin embargo, lograr este objetivo requiere que



los servicios que se prestan sean de calidad, y eso implica llevar a cabo acciones que partan de una estrategia de planeación apoyada del uso de tecnologías y de marcos jurídicos, además de establecer procesos de calidad y seguimiento por medio de indicadores.

La primera acción para resolver la acumulación de reportes en las diferentes dependencias fue implementar una reingeniería en las áreas que prestan un servicio público y establecer el Centro Integral de Atención Ciudadana, un área que ayuda a canalizar, priorizar, contabilizar y dar una respuesta a los diferentes reportes de la ciudadanía sobre la atención que recibió, todo esto a través de TlajoApp.

A la par, se estableció el Gabinete de Servicios Municipales, conformado por las áreas encargadas de brindar los servicios, darles seguimiento a los procesos y gestionar los recursos, como son:

- Presidencia Municipal
- Jefatura de Gabinete
- Oficialía Mayor
- Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad
- Coordinación General de Infraestructura y Servicios Públicos
- Coordinación General Adjunta de Servicios Municipales
- Dirección General de Innovación Gubernamental
- Dirección General del Centro Integral de Atención Ciudadana
- Dirección General de Servicios Públicos
- Dirección General de Mantenimiento Urbano
- Dirección General de Mantenimiento de Espacios Públicos
- Dirección General de Protección y Sustentabilidad Ambiental
- Dirección General de Agua Potable y Saneamiento
- Dirección General de Atención Ciudadana
- Fiscalía Ambiental de Tlajomulco
- Dirección General de Inspección, Vigilancia y Responsabilidad Civil
- Dirección de Seguimiento de Asuntos Gubernamentales
- Dirección de Social Media
- Dirección de Gestión de Calidad
- Dirección de Mejora Regulatoria



Este Centro ha permitido tener un avance importante en la gestión de los servicios públicos, dado que, a través de las reuniones periódicas se revisa el avance y evaluación de la ejecución de cada reporte. De esta manera los reportes no se pierden y hay un control con cada área sobre lo que ya se atendió y lo que falta atender.

Cada quincena el Gabinete de Servicios sesiona, y eso permite mostrar a cada una de las áreas cómo avanzaron en sus reportes y cuántos quedan pendientes, esto ayuda a que todos los reportes sean atendidos sin excluir ninguno.

Otra ventaja que tiene la aplicación es que permite la interacción con la ciudadanía, porque en ella se da aviso al usuario que levantó el reporte sobre cómo va el proceso de solución, y se le notifica cuando ya fue solucionado, además de que se permite que otros ciudadanos se sumen al reporte e interactúen con él.

Otro medio importante para canalizar los reportes son las redes sociales, ahí hay un equipo encargado de levantar el reporte en la aplicación y dar seguimiento al usuario a través de las redes. De igual modo funcionan las vías tradicionales (teléfono y directamente en oficinas), todo se captura en la aplicación. Esta nueva forma de seguimiento permite la planificación en la compra de materiales, distribución de cuadrillas, ahorro de tiempos en traslados y atención a los reportes.

### *Servicios públicos y la pandemia*

Sin duda, la pandemia por COVID-19 generó en el mundo una situación compleja en el manejo de las instituciones, los esfuerzos de los gobiernos se verían limitados frente a las dificultades de la situación, nadie estaba preparado para algo así. Los gobiernos municipales se convirtieron en el vínculo inmediato con la ciudadanía y en quienes recayeron las solicitudes, pero también los reclamos. El objetivo primordial que Tlajomulco planteó frente a esta situación fue que los servicios municipales no podían parar y que se debía trabajar de manera ardua para que todas las personas tuvieran todos los servicios.



Erik Tapia, jefe de Gabinete del Gobierno Municipal de Guadalajara:

La pandemia por COVID ha afectado a los gobiernos, tanto en personal como en ingresos económicos, entonces el ayuntamiento tiene que garantizar los servicios públicos para que sean una base común de toda la ciudadanía y tener un bienestar asegurado, sí hay excedentes ya se puede comenzar a pensar en otras cosas (2020).

En los primeros meses de la pandemia un gran porcentaje de la población se tuvo que quedar en casa, eso aumentó la demanda de los servicios públicos, principalmente agua y recolección de basura.

La pandemia exigía el lavado frecuente de manos. Las personas confinadas en casa y el temporal de estiaje, hicieron que la gran crisis de Tlajomulco fuera la falta de agua potable, con una población de más de 750 mil habitantes. El primer paso fue poner en marcha un programa de abastecimiento de agua potable por medio de pipas, de inicio se tenían 34 y después se sumaron diez que el Gobierno de Jalisco envió para cubrir las necesidades que tenían algunas colonias en la zona valle, la cabecera y San Sebastián. Sin embargo, la alta demanda exigía aún más.

Abastecer a cada una de las personas fue un gran reto, por ello, las grandes obras de abastecimiento tuvieron que acelerar sus trabajos y habilitarlas de manera que ya pudieran comenzar a trabajar. Con tres proyectos que tenían como fin llevar agua a tres zonas con gran densidad poblacional y con una importante escasez, se logró concluir la planta potabilizadora de la Delegación de El Zapote y la línea de conducción hacia la Delegación de La Alameda; esta obra de poco más de 100 millones de pesos ha logrado mejorar el abasto de agua en una de las zonas más críticas de Tlajomulco en ese sentido: Corredor Chapala, llevando así este recurso vital a poco más de 95 mil habitantes que radican en esas localidades y que nunca habían tenido agua de manera constante.

Actualmente está por concluir la Planta Potabilizadora de Toluquilla, que llevará agua a los habitantes de la delegación de San Sebastián y una parte del área más poblada de Tlajomulco: zona valle. Se están construyendo líneas de abastecimiento, rehabilitación de pozos y dos



macrotanques en la Delegación de San Sebastián (específicamente en la zona de Los Naranjos y en el Cerro de Latillas). La inversión de esta gran obra es de 146 millones de pesos.

Ya está casi concluida la obra de interconexión de pozos de la cabecera municipal, que consiste en la rehabilitación de tanques de agua potable, construcción de un tanque elevado, así como una línea de interconexión que mejorará la cobertura y abastecimiento a las localidades de Muyután, La Cañada y La Joya, que ahora tendrán el servicio de manera permanente. Este proyecto cuenta con una inversión de poco más de 16 millones de pesos.

Estos proyectos apoyaron para abastecer la alta demanda que teníamos, al menos hasta que llegó el temporal de lluvias. Jorge González, coordinador general de Infraestructura y Servicios Públicos menciona que "el agua es parte de una política imprescindible, no está sujeta a negociación, el presupuesto que asignas un año debe ser igual o mayor el siguiente año, de manera constante, porque hay crecimiento y es una necesidad vital" (2020).

El otro reto que teníamos de frente era la recolección de residuos. Por una parte, se generaba una mayor cantidad de residuos al estar la gente en casa y, por otro lado, no había acuerdos con la empresa que tiene concesionado el servicio. Esto aunado a los problemas que ya existían, como era la falta de horarios y días fijos para la recolección.

Tlajomulco tiene 689 kilómetros cuadrados, con una composición y continuidad urbana dispersa; por ello y por la falta de una ruta era imposible que pudiera cubrirse. Esto llevó a que tan solo en el último año se recibieran cerca de 2 mil 352 reportes por falta de recolección de basura.

Para resolver este problema se diseñó una plataforma que concentra todas las rutas de recolección distribuidas estratégicamente en el territorio de acuerdo a las toneladas de basura recolectadas y a la densidad de viviendas. Esto garantiza que el 100% de los ciudadanos tenga el servicio con horarios y días establecidos.

Por medio de GPS, la plataforma también muestra en tiempo real dónde están las unidades, así el municipio conoce el recorrido de cada una y puede corroborar si el servicio se otorgó o no.



El ciudadano también puede ingresar al portal para ver el historial de los recorridos de la unidad recolectora, qué días pasará por su calle y en qué horario. Dicha plataforma ayuda a saber cuándo no se otorga un servicio, y así poder enviar una unidad a cubrir la ruta. En cierto modo este proceso de innovación gubernamental también abona a llevar la transparencia proactiva a los servicios públicos, penetrando en las rutinas cotidianas de las personas.

### *Gestión de los servicios públicos de calidad*

#### **Sistema Integral de Administración Territorial**

Uno de los principales retos de las administraciones municipales es administrar su territorio. Es imposible hacer progresar a una ciudad sin saber qué está pasando en el espacio público y la dinámica socioterritorial.

Los gobiernos tienen demasiada información, pero no es útil, porque no se cruzan los datos. Se generan islas de información, lo que abre paso a la corrupción, la ineficiencia y la discrecionalidad.

Por ejemplo, para obtener una licencia de funcionamiento, el ciudadano tenía que visitar cuatro ventanillas: licencias, dictamen de uso de suelo, dictamen de ecología y dictamen de protección civil, y en cada ventanilla le podían dar información diferente. Hoy, eso ya no sucede.

Se han invertido más de 50 millones de pesos en tecnología para modernización catastral y del centro de datos. Esto nos permite utilizar una sola base de datos para todo el gobierno. Actualmente operan en la Geobase más de 45 dependencias del gobierno con más de 320 capas de información; de las cuales, 180 se publican en formato de datos abiertos para su consulta y uso por parte de los ciudadanos.

El área ha realizado múltiples actualizaciones con la finalidad de apoyar a las dependencias en la automatización de sus procesos y tareas en el municipio, a través de la información cartográfica digital vinculada a padrones municipales en sistemas.



## Ejemplo de módulos en operación

**Plataforma de gestión integral de la ciudad:** Permite al usuario generar levantamientos de viviendas habitadas, deshabitadas o abandonadas en un lugar determinado y saber, en línea, los datos del propietario y su estatus en el municipio, si tiene deuda predial o en agua, además de generar evidencia de visita y fotográfica de la casa.

**Plataforma de protección civil:** Mapeo y aplicación de administración de todos los trámites ingresados en la ventanilla de protección civil, vinculando desde un inicio su ubicación precisa. Dentro de la aplicación se realiza la supervisión en campo y se da seguimiento del estatus del trámite, así la dependencia puede notificarle en todo momento al ciudadano el estatus de su trámite.

**Plataforma de censos y estadísticas:** Brinda al usuario información acerca de un tema en específico (por ejemplo, luminarias, tipo de rodamiento, áreas verdes, población, construcciones, entre otros) sobre un área determinada, generando una estadística rápida y real de la información que produce el municipio en sus otras dependencias. La cuantificación de los datos se obtiene por medio de consultas especiales, lo cual nos permite agrupar miles de datos.

**Plataforma de alumbrado público:** Muestra la ubicación exacta de todas las luminarias, puntos de control y circuitos de todo el municipio, así como el régimen de estas (público o privado). En ella, el usuario puede incorporar nuevas luminarias o cambiar el tipo de tecnología utilizada en la luminaria. La plataforma ha permitido tener un mayor control sobre las luminarias a las que el municipio debe dar mantenimiento.

**Plataforma de espectaculares y comercio en la vía pública:** Permite vincular la ubicación del espectacular o comercio en la vía pública con los datos del sistema de gestión del área a través del número de licencia, esto puede ser en gabinete o directamente en una inspección de campo; la plataforma ha contribuido a ubicar con exactitud la licencia de giro y su validación, y deja en evidencia todos aquellos giros y espectaculares que están fuera de norma. En un recorrido de inspección, el usuario es capaz de vincular y corroborar los datos de cada licencia.



**Aplicaciones geoespaciales:** El área desarrolla e implementa aplicaciones que faciliten y agilicen las tareas de las dependencias, una parte importante de ellas es el levantamiento o inspecciones en campo, para ello se trabaja en automatizar procesos que faciliten la obtención de los datos de manera rápida y estos puedan ser analizados y monitoreados en tiempo real por personal en oficina.

**Plataforma de planes parciales:** Permite la administración de un catálogo único de todas las empresas en el municipio permitiendo al usuario generar una agenda de contactos y envío de notificaciones o invitaciones masivas por tipo de empresa o por su ubicación en el municipio.

El Gobierno Municipal ha logrado abastecer de los servicios públicos a una gran parte de la ciudadanía, pero aún quedan espacios pendientes, como los fraccionamientos que no han podido resolver su situación jurídica. Sin embargo, se han realizado todas las acciones necesarias para poder brindar los servicios a cada ciudadano, se realizan diversas gestiones para resolver la situación de cada fraccionamiento sin entregar, pero aún falta por hacer, por ello se plantea la creación de un área especializada en resolver la situación jurídica de cada uno de los fraccionamientos irregulares y determinar las condiciones para que el gobierno inicie su rescate y se restablezcan los servicios, además del cobro de las fianzas a las constructoras.

Brindar servicios de calidad también se relaciona con que los servicios sean más eficientes y las solicitudes se atiendan en el menor tiempo posible, esto evita que la falla de servicios se haga mayor y, por ende, se generen más costos, tanto económicos como sociales. La descentralización de los servicios públicos y la distribución de estos en el territorio podría responder de manera rápida y eficiente porque se optimiza el trabajo del personal operativo y se atenderán más reportes en menos tiempo.

No basta con hacer un reporte y que este sea atendido, tampoco basta con que se haga en el menor tiempo posible, un servicio debe brindarse con calidad. Por ello, además del planteamiento de un proceso para la atención de cada reporte, la ciudadanía será el evaluador de un servicio, porque es ella quien lo utiliza. TlajoApp ha integrado un espacio para interactuar con el ciudadano y saber si el



reporte fue atendido o no. El siguiente paso es la valoración por parte de los ciudadanos, porque ellos serán quienes califiquen cada servicio, la evaluación partirá del tiempo que tardó en ser atendido el reporte, si dicho servicio funciona al 100%, si se dejó limpio donde se ejecutó y si considera que el proceso de reparación fue el adecuado.

El último paso será que cada servicio público cuente con tiempos de revisión, con el fin de mantenerlo en óptimas condiciones y así comenzar a transitar al mantenimiento preventivo y no solo correctivo. Pero finalmente estas propuestas deben sopesarse en una nueva lógica, en un nuevo planteamiento metropolitano de servicios coordinados.

Erik Tapia, jefe de Gabinete del Gobierno Municipal de Guadalajara:

Tlajomulco debería empezar a pensar en una metrópoli, no debería haber límites entre un municipio y otro, porque los problemas no respetan límites. Los municipios tienen que comenzar a pensar cómo vamos a evolucionar como ciudad los próximos 10, 20 o 30 años (2020).





**DERECHO A LA  
CIUDAD: HABITAR,  
VIVIR Y MEJORAR  
LO COMÚN**



## 5. DERECHO A LA CIUDAD: HABITAR, VIVIR Y MEJORAR LO COMÚN

Cuando se escucha o refiere la palabra “ciudad” es común que se haga inmediata referencia al espacio físico o incluso a la infraestructura de una metrópoli o asentamiento urbano. Sin embargo, este concepto tiene dimensiones que van más allá de lo tangible o incluso de lo que es visible. Más que habitarla, la ciudad se estudia, se construye y se disfruta desde y para lo que se es común.

Pese a que la primera referencia que pueda hacerse de la ciudad sea la habitabilidad que tiene, la ciudad es un mosaico de actividades, disciplinas y culturas; un híbrido de lo que es político, de lo que es común y de lo que de diferentes formas afecta a la población que la habita.

Para Lewis Mumford, la ciudad es el lugar donde los rayos luminosos, pero divergentes de la vida, se unen formando un haz más eficiente y más rico en significado social; para Mumford, la ciudad representa la forma y el símbolo de una relación social integrada (Martínez, s.f.). Ahora bien, en voz de Cruz Petit (2014), la ciudad es, sobre todo, un reflejo de las dinámicas sociales:

La ciudad puede entenderse como la mayor obra de arte creada por el ser humano. Tal es su importancia que, según lo anota Castells (2004), ningún tipo de civilización –en mayor o menor medida– ha podido escapar de ella; no es otra cosa que causa y consecuencia de la civilización en todas sus manifestaciones (Correa, 2010, p. 131).

Aterrizando las dos ideas previas en torno a la concepción de la ciudad, habremos de posicionarla entonces como el híbrido de actividades sociales, políticas, culturales, laborales, recreativas, y en general todas aquellas que le son inherentes al ser humano para vivir en colectividad. La ciudad no solo es el espacio en el que estamos, sino también el espacio donde somos. Tierra, voz y disfrute, las calles gritan mientras los edificios claman, entre ellos la protesta del día a día y en el eco de esta, el bullicio de una civilización que no para.



Una vez que se ha reflexionado un poco en que la ciudad no puede ser vista estrictamente como el espacio físico, sino como un conjunto de diversas actividades intangibles, pero necesarias, demos paso a la exposición y breve análisis de la regularización de todo aquel bien real y personal, de aquellos bienes muebles e inmuebles que convergen en el espacio público, de aquellos servicios que nos son básicos y necesarios para el día a día, pero sobre todo, de aquella regulación que permite la convivencia humana a partir de la dignificación del ser, hablemos un poco del "derecho a la ciudad".

Existen derechos y libertades que tienen la finalidad de reconocer y garantizar la valía misma que tiene el ser humano, tanto en un plano personal como en escenarios colectivos. Y el derecho a la ciudad es precisamente un conjunto de derechos y libertades que de forma interdependiente advierten las dinámicas y menesteres que requiere el ser humano para vivir en colectividad.

Para Lucas Correa (2010), el derecho a la ciudad es un derecho colectivo que se presenta desde tres facetas necesarias: 1) el usufructo equitativo de lo que la ciudad tiene para ofrecer a sus habitantes, 2) el mandato de construcción colectiva y participativa de los asuntos de ciudad, y 3) el goce efectivo de los derechos humanos en los contextos urbanos (Correa, 2010). Estos aspectos que refiere el autor como las tres vertientes del derecho a la ciudad, serán referidos cuando se aborden las diferentes obligaciones, estructura y encomiendas que guarda el Ayuntamiento para la garantía de este derecho y de todos los derechos correlacionados entre sí.

Es este autor quien señala que el derecho a la ciudad es un derecho del cual son titulares los ciudadanos "ampliamente considerados", un derecho del cual es responsable la autoridad pública de determinada ciudad, no obstante, "dada su naturaleza compleja, se hace necesario un sistema de corresponsabilidades para hacerlo efectivo" (Correa, 2010).

En una primera crítica a esa visión, el derecho a la ciudad no solo le atañe a la ciudadanía plenamente considerada, sino a toda persona que habite en la ciudad, sea ciudadana del lugar donde reside o solo habitante; es decir, toda persona que de manera regular resida en un lugar determinado (ciudad, municipalidad, pueblo, etc.) formará parte de las sinergias de ese sitio, por tanto, directa o indirectamente, estará



participando de la apropiación colectiva que representa lo común. La persona podrá ser nacional o extranjera, vivir en la regularidad o irregularidad migratoria, pertenecer a la cultura, culto religioso o profesar la creencia que mejor le apetezca; todas y cada una de las personas que formen parte un lugar determinado, son partícipes y receptoras de este derecho y lo que él con lleva.

En una idea complementaria, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), el derecho a la ciudad es el derecho reconocido a todas y todos los habitantes a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, los cuales son definidos como bienes comunes para una vida digna (ONU-Hábitat, 2020).

Esta última es una concepción más garante y amplia en términos del alcance a todas las personas que de cierta forma utilizan, ocupan, habitan o generan alguna actividad de producción o rentabilidad que afecta a la ciudad.

El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2004).

Un aspecto en el que se coincide es en el usufructo colectivo, la ciudad le pertenece a las personas que la habitan, al clamor del día a día que caracteriza y da vida a espacios públicos y privados que la



conforman, al trascendente e inevitable coincidir de lo común, y esto confiere legitimidad para vivir costumbres, tradiciones y en general para expresar el mosaico folclórico de la cultura, pero también de lo que se construye, de los procesos y las transiciones que demandan las sinergias rápidas y constantes del vivir. Y a las regulaciones de todo eso cotidiano, le corresponde al Estado a través de sus instituciones, darle forma y darle vida para que todo fluya idealmente en tranquilidad y respeto.

Lefébvre (1968), reconoce el derecho a la ciudad, en su obra *Derecho a la Ciudad*, como a la vida urbana renovada (Correa, 2010, p. 135), la cual trae consigo también aspectos que, para el análisis, habremos solo de mencionar y sugerir como aspectos no favorables, o bien, situaciones que de alguna forma han abonado a la producción, pero perjudicado a la estabilidad sobre todo ambiental.

De acuerdo con diversos autores, las "fórmulas neoliberales" han agravado la concepción construida del derecho a la ciudad. "Los recortes materiales de los derechos laborales y de los derechos sociales urbanos han comportado la reconfiguración decisiva del espacio público y de las condiciones de acceso al mismo, así como intensos procesos de especulación y de segregación espacial" (Alvarado-Alegría, 2014, p. 4). Y aunque esto conllevaría un análisis más complejo respecto de los impactos sociales, ambientales y políticos que esto ha tenido, es parte de lo que ha generado problemas de seguridad, desplazamiento interno, hacinamientos, precarización y contaminación; para efectos del presente análisis, nos enfocaremos en otros menesteres, como en el deber garante que tiene el Estado en el derecho a la ciudad; sin embargo, para comprender los retos que implican esas garantías, se deben tener presentes estas fórmulas neoliberales que sugiere Alvarado-Alegría.

Para referir esas garantías y derechos convergentes en el derecho a la ciudad y visto esto desde la planeación urbana, desde la infraestructura y desde las relaciones sociales, se reconoce el derecho a la ciudad desde la interrelación e interdependencia de otros derechos humanos tales como: 1) derecho a la vida, 2) derecho a la seguridad, 3) derecho a la salud, 4) derecho a un medio ambiente sano, 5) derecho a la educación, 6) derecho al trabajo, 7) derecho al agua, 8) derecho a la recreación, 9) derecho a la vivienda digna y decorosa, 10) derecho al libre tránsito, 11)



derecho a la libertad de expresión, 12) derecho de reunión, 13) derecho a participar en los asuntos públicos; por citar algunos ejemplos del vínculo de derechos que se observan bajo este precepto.

Junto con esos derechos, se traen aparejadas una serie de obligaciones que le competen a las facultades conferidas al poder público, al Estado, quien en las esferas de los niveles de gobierno, encara de una manera más directa e inmediata la municipalidad.

Aterrizando esta labor a la protección de lo común, citaremos en primera cuenta la Agenda 2030 para el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas. De acuerdo con el contexto del objetivo 11 "Ciudades y comunidades sostenibles", más de la mitad de la población mundial vive hoy en zonas denominadas urbanas. De acuerdo con esta Agenda, en 2050 esa cifra habrá aumentado a 6,500 millones de personas, lo que equivale a dos tercios actuales de la humanidad (PNUD, s.f.). Por lo anterior, la ONU ha instado desde la creación e inmediata pero paulatina implementación de la Agenda 2030 que se construyan y administren los espacios urbanos de una forma que se logre coexistir de manera respetuosa con el medio ambiente.

Mejorar la seguridad y la sostenibilidad de las ciudades implica garantizar el acceso a viviendas seguras y asequibles y el mejoramiento de los asentamientos marginales. También incluye realizar inversiones en transporte público, crear áreas públicas verdes y mejorar la planificación y gestión urbana de manera que sea participativa e inclusiva (PNUD, s.f.).

El primer eje estratégico del "Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco 2018-2021", en su primer eje estratégico demarca la gestión sostenible de la ciudad. Abordando las acciones a implementar para hacer del municipio una ciudad "cercana, compacta, conectada, equitativa y coordinada" con el resto de los municipios que integran el Área Metropolitana de Guadalajara. Asimismo, otros ejes dentro de este plan, contemplan derechos que, tal y como se señaló anteriormente, le son interdependientes al derecho a la ciudad (Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza de Tlajomulco 2018-2021).



Tal es el caso del desarrollo sustentable de la ciudad, ubicado dentro del tercer eje del plan, el cual deja de manifiesto que se procura una política pública integral para consolidar a Tlajomulco como parte de una ciudad sustentable y resiliente a través de acciones sustentables fortalecidas para impactar en los demás municipios metropolitanos (Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza de Tlajomulco 2018- 2021).

¿Cómo garantiza el Estado, a través del municipio, el derecho a la ciudad? ¿Cómo aterrizar el abordaje de la agenda universal para el desarrollo desde un ayuntamiento? ¿Cuáles son las sinergias y la operatividad garante de los derechos interdependientes del derecho a la ciudad?

Las respuestas para esto parecerían complejas y de dimensiones quizá más abstractas, pero se parte desde el "deber ser" las respuestas son concretas y más sencillas, pues basta con analizar la organización del Estado, la organización del municipio a través de sus diferentes áreas e instituciones para visualizar la obligación garante que tiene respecto de los derechos y servicios para las y los habitantes. Es un híbrido, entonces, entre el derecho positivo (reconocido en la norma) y la operatividad de la garantía de estos derechos a través de procesos predominantemente administrativos.

Desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), hasta el Reglamento de la Administración Pública Municipal en específico, el Estado –a través del Ayuntamiento– tiene obligaciones concretas en torno al derecho a la ciudad.

En el ámbito de sus respectivas competencias, todas las autoridades deben procurar el respeto, la promoción, la protección y la garantía de los derechos humanos de todas las personas (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, art. 1); derechos que, como ya se observó anteriormente, incluyen una diversa gama de derechos humanos dentro de la interdependencia de lo que se entiende como el derecho a la ciudad.

Ahora bien, por lo que ve la infraestructura y servicios básicos presentes dentro de la garante tarea del derecho a la ciudad, el municipio cuenta constitucionalmente con el encargo de funciones y servicios públicos tales como agua potable, drenaje, alcantarillado,



tratamiento, disposición de aguas residuales, alumbrado público; recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos urbanos. Servicios de panteones, rastros, calles, parques y jardines; así como la seguridad pública (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, art. 115).

La Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco (2001) en sus artículos 37 y 38, así como el 47, demarca las obligaciones que tiene el municipio en torno al cuidado de la prestación de los servicios públicos que son de su competencia. Facultades y obligaciones que le son, en esencia, encomiendas para la garantía, construcción y administración del derecho a la ciudad, aunque no se señale expresamente de esa forma.

Hablamos entonces de una correlación de derechos y obligaciones al momento que, por un lado, el Estado es el ente obligado a dar cumplimiento a una serie de servicios, acciones y disposiciones de garantía tales como servicios básicos y mecanismos administrativos para garantizar derechos humanos a través de sus diferentes instituciones y estructura. Pero, por otro lado, encontramos a toda persona que habita, disfruta, construye y abona lo común, la ciudad.

Esta persona, entonces, ingresa a dicha correlación de derechos y obligaciones al momento en que es receptora de derechos, pero portadora de obligaciones en contribución al Estado, para que este pueda hacerse de recaudaciones diversas a fin de dar cumplimiento a su propósito de lo que referiremos gobernabilidad, y que en los últimos años han apostado a nuevas denominaciones y referencias como lo es la gobernanza.

Es relación entre el Estado y el habitante, es parte de las dinámicas de lo común. No solo entre habitantes se construye y se mantiene lo público, las relaciones, las estructuras y los espacios, sino que convergen actores públicos, privados y civiles en la metrópoli; y ese es el verdadero sentido del derecho a la ciudad, las efectivas relaciones entre sus diferentes actores en el uso, goce y disfrute de la ciudad.

Cuando se estudia la ciudad, no basta con aterrizar ese estudio en una dimensión meramente jurídica para responder a las necesidades sociales; sin embargo, es una herramienta útil para comprender la



noción política con los elementos de efectividad para aportar a este derecho (Correa, 2010, p. 133).

El derecho a la ciudad no solo es el derecho a una vivienda digna y decorosa, no solo es el abastecimiento de los servicios, aunque esto es indispensable para el goce de lo público y también lo privado; el derecho a la ciudad debe ser visto desde las condiciones de vida de sus habitantes, la pluralidad en esas condiciones de vida y su correlación entre esas condiciones. No solo es un sentimiento de tranquilidad y utilidad en y para la sociedad, también lo es la seguridad, y estas no dependen específicamente del ente estatal, sino de todas las personas que construyen la ciudad.

Si bien es cierto que para comprender y dimensionar más ampliamente el derecho a la ciudad se debe entender la tarea y la estructura del Ayuntamiento, también es cierto que se debe estudiar la apropiación, la habitabilidad y el disfrute de lo común. A la luz de los derechos humanos, la ciudad debe ser la garantía de todos los derechos que implican la inclusión, la no discriminación, la empatía, la búsqueda de erradicación de las fobias basadas en el ser humano y sus relaciones.

En un escenario de transversalización de los derechos humanos, el derecho a la ciudad no solo implica calidad en los servicios, diversidad e inclusión, sino sustentabilidad, accesibilidad y asequibilidad. Participación, igualdad y perspectiva de género; es decir, una ciudad para todas las personas.

### **¿Cómo debe desarrollarse la ciudad?**

Hablar de ciudad es hablar de metropolización de las soluciones en un contexto de crecimiento exponencial de centros de población, como bien se decía cuando fueron proyectadas obras de impacto vial como Avenida 8 de Julio (hoy Jesús Michel) y Prolongación Colón, en el caso del sur de la ciudad con Tlajomulco, Tlaquepaque y Zapopan; así como demás políticas públicas y programas que implican la planeación conjunta de los diferentes gobiernos locales que comparten, además de la geografía, los mismos problemas y dinámicas sociales, y en ocasiones la misma prospectiva.



El crecimiento de las ciudades no siempre va acompañado de un desarrollo óptimo en relación a los servicios y dinámica económica que la sociedad demanda, por lo que es necesaria la planeación en términos locales y urbanos, siempre pensando a largo plazo.

Siempre estar viendo hacia adelante [...], en nuestro contexto podemos decir que diez años es ya un largo plazo, y la ciudad no se puede entender más que con esa visión, y creo que en Tlajomulco se han dado esas condiciones desde la voluntad política con una visión a largo plazo..." (Luis Manuel Ochoa, Barrio, arquitectura y ciudad, 2020).

Asimismo, debe existir un replanteamiento de la planeación cuando se presenten fenómenos que puedan alterar cualquier tipo de dinámica que exista y que hayamos procurado, como la pandemia ocasionada por el COVID-19, que se ha traducido en una crisis de salud, así como crisis económica y que ha afectado prácticamente a todo el mundo, y nuestro país no es la excepción. En estos casos, el cambio de timón en la planeación es inminente.

En ese tenor, se debe seguir considerando el trabajo conjunto entre ciudadanos y gobierno, es decir, la sinergia del trabajo de ambas partes, propia de la gobernanza. Hoy más que nunca es fundamental la capacidad de resiliencia de las comunidades, y su capacidad de superación y adaptación ante coyunturas como la que estamos viviendo por la pandemia. "En Tlajomulco [...] la resiliencia en los próximos diez años va a terminar por ganar peso a la balanza [...] al contexto que se vive. Ellos mismos (las comunidades) son resilientes" (Luis Manuel Ochoa, Barrio, arquitectura y ciudad, 2020).

En Tlajomulco, al día de hoy creemos que la planeación y el desarrollo de la ciudad deben ir en varios sentidos para procurar un polo de desarrollo en el sur del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG):

- Ordenamiento territorial.
- Proyectos estratégicos de impacto metropolitano.
- Desarrollo económico local.
- Política de vivienda.
- Apoyo a la educación desde el ámbito municipal.



### *Ordenamiento territorial*

Los instrumentos legales para la planeación deben ser las bases para el desarrollo de las ciudades, pues de estos documentos rectores depende el futuro sustentable, económico e industrial, de vivienda, de infraestructura y de movilidad.

En el caso de Tlajomulco, el instrumento de planeación en términos de ordenamiento del territorio es el Programa de Ordenamiento Ecológico Local (POEL), donde se detalla qué Unidades de Gestión Ambiental (UGAS), es decir regiones geográficas dentro del municipio, podrían ser destinadas en lo posterior a actividades productivas y de vivienda, así como el aseguramiento de recursos para las generaciones futuras. De este documento dependen, desde luego, los planes parciales de desarrollo urbano, buscando no comprometer aquellas zonas que se deben conservar como áreas naturales.

Más adelante se detallan las características de este instrumento. Es importante no perder de vista que este documento representa una piedra angular en el crecimiento y desarrollo de Tlajomulco en los próximos años.

### *Proyectos estratégicos de impacto metropolitano*

Jorge González, coordinador de Infraestructura y Servicios Públicos:

Hubo cinco grandes rubros de infraestructura pública desde los que se manejó desde 2010 la planeación, con base en esos rubros se fueron generando una serie de proyectos que se han ido desarrollando en estos últimos diez años. En este punto, la mayoría de esos proyectos ya están realizados, ahora nos toca plantear estrategias para los próximos diez años y tenemos que partir de preguntarnos qué municipio queremos (2020).

El desarrollo de las ciudades depende en gran medida de obras inducidas con la finalidad de detonar actividades económicas en ciertos polígonos. Tlajomulco posee una ubicación geográfica privilegiada al sur del Área Metropolitana de Guadalajara, además de una extensión territorial muy basta, así como un bono demográfico que le permite atraer inversión privada de casi todos los sectores de la economía.



A pesar de la extensión territorial de Tlajomulco, que le ha permitido tener una vocación económica agrícola, en los últimos 20 años se ha experimentado una transición que ha ido paulatinamente con miras al sector industrial y de servicios. Prueba de ello son los parques industriales en distintos puntos, así como el asentamiento de sectores de la industria como Laboratorios PISA, Continental, entre otros, lo que se ha traducido en empleos para un porcentaje significativo de la población de nuestro municipio en edad de trabajar.

Esa tendencia implica la proyección de obras de impacto metropolitano, pues no debemos pasar por alto que Tlajomulco es el primer contacto con la ciudad en el lado sur, en lo que a rutas comerciales se refiere. Por ello, existe la propuesta que en el mediano y el largo plazo se inicie la construcción de obras como el Centro de Carga del Sur, que permitiría un desahogo de vehículos de carga pesada sobre avenida López Mateos, o el proyecto de la segunda Central de Abastos del Sur, que permitiría el abasto suficiente de alimentos a gran parte de la población metropolitana, que lograrían posicionar a Tlajomulco como un polo de desarrollo importante en la ciudad.

Es cierto que lo anterior conlleva a pensar en mayor seguridad y en nuevas políticas de transporte; sin embargo, las acciones que poco a poco se están concretando actualmente en términos de movilidad, transporte y seguridad, gracias al esfuerzo coordinado entre gobierno municipal y estatal, sentarán las bases para garantizar que trabajadores de los nuevos proyectos, como el centro de carga o la central de abastos, aseguren alternativas de traslado a los futuros centros de trabajo.

Existen, además, dos proyectos de obra de impacto significativo; por un lado, la unión de dos arterias principales del municipio, como López Mateos y Adolph Horn, a través de la Av. Poliducto; y por el otro, como ya se proyectó, la construcción de la Línea 4 del tren eléctrico urbano hacia la zona valle de Tlajomulco. La primera será una obra de infraestructura para el desarrollo económico en términos de movilidad; la segunda representa la reducción de los tiempos de traslado de trabajadores de la zona valle a centros de trabajo en Guadalajara o Tlaquepaque, lo que se traducirá en la mejora de la calidad de vida de miles de personas que invierten alrededor de cuatro horas diarias de su vida en traslados a sus trabajos. En ese sentido, se contemplan también otras obras de escala metropolitana como la segunda pista del aeropuerto, el nuevo centro logístico y el corredor mixto.



Jorge González, coordinador de Infraestructura y Servicios Públicos de Tlajomulco:

En la obra pública lo que hacemos para asegurar que se dé continuidad a la estrategia inicial, sin importar quién gobierne, es dejar un banco de proyectos que han sido consensuados con la ciudadanía, priorizando los más importantes, así la nueva administración puede dar seguimiento a las necesidades de las personas. El Gobierno del Estado nos ha ayudado, porque emanó de Tlajomulco y sabe las necesidades que hay aquí, por ello los proyectos que se plantean concuerdan con lo que el municipio necesita (2020).

Enrique Alfaro, gobernador de Jalisco:

Lo que primero rompió contundentemente Tlajomulco fue la barrera de aislamiento del Área Metropolitana de Guadalajara, es decir, hoy la ciudad de Guadalajara se explica en mucho por Tlajomulco, el cambio de fondo en el modelo de desarrollo de la metrópoli tiene que ver con el cambio de modelo de desarrollo de nuestro municipio, entonces habiendo logrado eso con estos diez años de trabajo, lo que sigue es precisamente definir cómo será esta siguiente etapa; es cómo Tlajomulco va a jugar un rol en el modelo ciudad polinuclear que hemos definido para Guadalajara, es decir, cómo Tlajomulco no solo va a ser el sur de la ciudad, sino cómo va a consolidarse como un polo de desarrollo que logre generar los empleos, los servicios y todos los satisfactores que la gente necesita en el mismo municipio y yo creo que el pensar en Tlajomulco como una nueva centralidad metropolitana es sin duda el reto de los próximos diez años, y para ello hay cosas que se tienen que resolver y que son los retos inmediatos: el abasto de agua, la integración de Tlajomulco al sistema metropolitano, el transporte público, particularmente la construcción de la Línea 4, por supuesto el aprovechamiento de tener el Aeropuerto de Guadalajara en su territorio para poder consolidar un corredor logístico mucho más sólido de lo que ya es en este momento. Son temas en los que se va



a tener que trabajar. Esta apuesta que hicimos desde el Instituto Metropolitano de Planeación para lograr que Guadalajara sea una ciudad que se mueva mejor, una ciudad más inteligente, una ciudad que logre ofrecer servicios de calidad a sus habitantes. Tlajomulco tiene que ser el ejemplo en ese sentido, debe consolidarse como una nueva centralidad metropolitana y debe de lograr resolver los pendientes que traemos en la prestación de algunos servicios públicos en lo que todavía falta mucho por hacer (2020).

### *Desarrollo económico local*

Para incentivar el desarrollo sostenible de Tlajomulco, es necesario definir una agenda municipal de desarrollo económico, social y rural inclusivo, basada en políticas públicas que intervengan sobre las desigualdades estructurales y los nuevos desafíos derivados del cambio tecnológico y de la necesaria transición a una economía ambiental sostenible, con una perspectiva de derechos humanos, de igualdad de género y de ciclo de vida.

Es necesaria la generación de proyectos de inversión para incrementar el establecimiento de nuevas empresas y fuentes de empleo, priorizando la inversión en los sectores estratégicos agroindustrial, logístico, turismo, innovación y tecnología, con el fin de producir impacto desde lo local, potencializando las características y actividades de cada comunidad.

Dr. Christian M. Sánchez Jáuregui, del Instituto de Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara:

Si bien en los últimos dos censos económicos realizados por el INEGI se observa que Tlajomulco es el municipio de la metrópoli que ha tenido porcentualmente el mayor incremento, tanto de unidades económicas como de generación de empleos formales, las cifras oficiales también muestran que en la actualidad el municipio no ha dejado de ser un municipio dormitorio, eso explica una de las principales causas que ha propiciado el abandono de vivienda.



Esta situación, sumada a los estragos económicos que ha dejado el COVID-19 tanto en el municipio como en el resto del mundo, es la principal agenda del municipio que debería de versar sobre el diseño y operación de un esquema de gobernanza pública desde la cual se pueda trazar un acuerdo estratégico para la competitividad de la economía y mejora del empleo en el municipio, con una prospectiva de por lo menos los próximos diez años (2020).

Como se decía en el apartado de proyectos estratégicos de impacto metropolitano, es necesario impulsar la vocación económica de las zonas estratégicas de Tlajomulco, poniendo especial atención en la gestión de rutas de transporte público hacia los parques industriales, a través de un Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS).

Por otro lado, es necesario restablecer la dinámica económica de aquellos sectores que pudieran estar en riesgo, tal es el caso de nuestros artesanos y pequeños productores agrícolas. Esto de manera gradual y por actividad. En el caso de los artesanos, se deben adoptar estrategias que les permitan promocionar y vender sus productos vía internet. Y en el caso de los productores agrícolas, se debe pensar en medidas que van desde la venta de sus productos en centrales de abastos, incluso fuera del AMG, hasta ferias agroalimentarias.

Otra acción importante que se debe contemplar en términos de economía local a futuro, es la reactivación de trámites y servicios municipales mediante un programa de mejora regulatoria que busque impulsar el desarrollo económico de conformidad con las disposiciones de los demás órdenes de gobierno para facilitar la creación y escalamiento de empresas, así como la digitalización de los procesos y regularización de los principales trámites municipales para el beneficio de los ciudadanos y empresas.

#### *Política de vivienda*

El ordenamiento del territorio es la piedra angular en términos de uso y aprovechamiento racional de los espacios, aquí la vivienda ocupa un espacio fundamental. Es cierto que hace alrededor de 20 años la inversión en este rubro creció exponencialmente, lo que ocasionó una sobredemanda de servicios públicos municipales, y a su vez, carencia



en la prestación de los mismos, sin contar con el abandono de casas o simplemente la nula ocupación de las mismas, desde que fueron construidas.

Pese a lo anterior, los servicios públicos han estado ajustándose a las demandas de la población de Tlajomulco, y aunado a ello se han puesto en marcha políticas y programas, sobre todo para la ocupación de casas abandonadas, que van desde los convenios con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) en gobiernos anteriores, hasta programas municipales recientes como el de Renta tu Casa, donde el gobierno municipal funge como gestor y aval, tanto del propietario como del inquilino. De tal manera que el propietario realiza un contrato de alquiler con el Instituto para el Mejoramiento del Hábitat Tlajomulco (IMHAB), quien será el encargado de pagarle la renta al propietario, y la vivienda se dará en cesión de uso a uno de los hogares beneficiarios que se inscriben en el programa. Este programa debe seguir funcionando, pues representa un beneficio para aquellos ciudadanos que de momento no pueden tener acceso (comprar) a una vivienda, pero también la política de vivienda debe replantearse en términos de facilitar el acceso (adquisición) de casas – en este caso, abandonadas– a los trabajadores que no necesariamente cuentan con un crédito directo con el INFONAVIT.

A estas alturas, la política de vivienda en Tlajomulco debe ir encaminada a la ocupación de casas en condición de abandono, y no en la construcción de más casas, al menos en los próximos diez años, pues de esta manera irían menguando paulatinamente los problemas de sobredemanda de servicios públicos y falta de transporte público, entre otros problemas urbanos, por la falta de planeación y el crecimiento exponencial de la población.

#### *Apoyo a la educación desde el ámbito municipal*

Es bien sabido que el crecimiento demográfico y urbano demanda a su ritmo servicios de salud, transporte, limpieza, alumbrado, etc.; pero no menos importante es la demanda servicios de educación, por lo menos básica. En Tlajomulco, donde se estima que a la fecha existen alrededor de 700 mil habitantes, los planteles de educación, si bien no son bastos, por lo menos cubren la demanda de niños en edad de ir a la escuela, es decir, población en un rango de edad de entre los 4 y los 18 años.



El crecimiento del AMG ha tenido implicaciones e incidencias urbanas en zonas de Tlajomulco y municipios como El Salto o Zapopan respecto al vocacionamiento económico, y desde luego, la educación y la profesionalización de la población. Tlajomulco era anteriormente un municipio rural por excelencia, pero poco a poco ha ido perdiendo esa vocación. Esto no significa que haya dejado de ser un municipio productor agrícola, pues todavía poco más del 30% de la superficie territorial está dedicada a cultivos y producción de alimentos. Sin embargo, cada vez son más los adolescentes y jóvenes que optan por una formación profesional muy diferente a la que hasta la fecha sigue vigente, es decir, pese a que existen planteles de educación superior de carreras enfocadas más a lo agrícola o ganadero, más jóvenes procuran formaciones encaminadas a otro tipo de servicios profesionales que poco tienen que ver con las actividades económicas del municipio.

Por lo anterior, desde hace poco más de diez años se planteó la posibilidad de instaurar un centro universitario de la Universidad de Guadalajara, y no fue hasta hace poco que ese sueño se pudo materializar con apoyos tanto del Gobierno de Jalisco, como de la Benemérita Universidad de Guadalajara. Hoy existe ya ese centro universitario, sin embargo, en los próximos años la demanda de espacios y carreras universitarias será mayor de la que existe a la fecha, por lo que es conveniente proyectar, en función de factores como la atracción de inversiones y la oferta de empleos por los posibles clusters, nuevos planteles de educación superior que permitan la profesionalización y calificación de capital humano para satisfacer las demandas de empleo, pero sobre todo, hacer un planteamiento a la Universidad de Guadalajara para que busque que el conocimiento se desarrolle al contexto, finalmente una universidad no solo instruye, sino transforma su realidad. "Tlajomulco tiene que seguir buscando preparatorias, universidades y capacitación tecnológica porque eso atrae a las industrias, abre un abanico a las empresas de personal que puede trabajar en sus industrias" (Juan Partida Morales, secretario de Hacienda Pública del Gobierno de Jalisco, 2020).



## **Tlajomulco: una ciudad sostenible y resiliente**

*Protección ecosistémica: Programa de Ordenamiento Ecológico Local de Tlajomulco de Zúñiga*

Estamos comprometidos por la preservación de nuestras áreas naturales. Por ello, creamos el Programa de Ordenamiento Ecológico Local (POEL) de Tlajomulco de Zúñiga.

El POEL es el instrumento de la política ambiental que describe el medio físico natural con sus rasgos característicos a través de la utilización del territorio y de sus recursos naturales, específicamente fuera de los centros de población, estableciendo criterios de regulación ecológica. Es un instrumento de referencia para el desarrollo urbano.

Por otro lado, el POEL es parte de la planificación ambiental que en Tlajomulco queremos aplicar de la mano con las ciencias naturales y sociales para promover el desarrollo y la gestión ambientalmente racionales de los recursos naturales. Es un campo amplio, que une las disciplinas de geología, suelos, hidrología, ecología de plantas y vida silvestre, derecho y políticas públicas.

El conjunto de influencias externas que afectan la vida, el desarrollo y la supervivencia de un organismo es el medio ambiente. El ser humano depende del medio ambiente en el que habitan para su supervivencia y bienestar, es parte de una realidad ambiental, de los ecosistemas con los que interactúa y de los que se vale para su protección y subsistencia.

Es por ello por lo que, en Tlajomulco, la existencia de un medio ambiente sano, sin riesgos de desastres, limpio, saludable y sostenible, es fundamental para el bienestar de nuestros ciudadanos y las garantías del disfrute pleno de todos los derechos humanos que son inherentes a ellos, como se puede observar en el siguiente fragmento de entrevista a la activista social Tania Vázquez:

Y entonces aquí, centrándonos en el municipio, con lo crítica que estoy te puedo decir que sí veo mejoras, porque casualmente en el tema que a mí me ha tocado estar, con lo que es el tema del bosque o incluso el horario restrictivo para carga pesada, si hubiéramos seguido la inercia de los



otros gobiernos, yo creo que esto nunca hubiera pasado, yo creo que no hubiera pasado (2020).

En el esfuerzo por responder eficazmente a la contingencia por SARS-CoV-2, también es fundamental no perder de vista los objetivos de desarrollo regional a más largo plazo, y otros riesgos, como los climáticos. Desarrollar la resiliencia puede ayudar. También se pueden experimentar nuevas formas de trabajar, como podemos observar en este otro fragmento de la entrevista a Tania Vázquez:

Ya no dañemos a Tlajomulco con temas de corrupción, ya no dañemos a Tlajomulco con devastaciones de nuestras áreas naturales, hay que darle conectividad y respetemos la individualidad de las personas. Pongamos todo de nuestra parte en el sentido de que cuidarnos entre nosotros es también cuidar nuestros bosques y ecosistemas naturales del municipio (2020).

#### *Gestión de riesgos: gobernanza comunicativa y científica del riesgo*

Este apartado busca explicar el trabajo de la gestión y la gobernanza del riesgo en Tlajomulco. La gestión del riesgo, según Allan Lavell (2006, p.13), ha sido en muchos casos la base de la evolución de la sociedad desde sus orígenes hasta la fecha, más en aquellas sociedades donde se logró encontrar formas eficaces de adaptación al ambiente o medio natural, a través de largos periodos.

Los riesgos, como constructos sociales, presentan niveles de complejidad que hacen difícil su gestión. Hablar de gestión de riesgo significa desarrollar una serie de medidas que permitan conocer y dimensionar todos los elementos relacionados con estos para poder hacerles frente, mitigar sus efectos o, en el mejor de los casos, anularlos.

De acuerdo con Lavell (2006), la gestión del riesgo hace referencia a un proceso social y político a través del cual las autoridades, junto con la sociedad, buscan controlar los procesos de creación o construcción de riesgos, o disminuir el riesgo existente con la intención de fortalecer los procesos de desarrollo sostenible y la seguridad integral de la población. Es una dimensión de la gestión del desarrollo y de su institucionalidad.



Dado que el desarrollo municipal de Tlajomulco de Zúñiga es un proceso social y político, reflejo del desempeño, en forma de la gestión pública y los actores económicos y sociales, la gestión del riesgo es también reflejo de este desempeño en forma de acciones integradas en los diferentes temas e instrumentos del desarrollo municipal; acciones que comprenden el conocimiento y manejo del riesgo, así como del manejo del desastre.

En Tlajomulco, gobernar y gestionar con éxito las situaciones de emergencia ha requerido de la toma de decisiones mediante la claridad en la comunicación y la identificación de responsabilidades. La gestión del riesgo, de acuerdo con Lavell (2002, p.8), no es simplemente bajar la vulnerabilidad, sino la búsqueda de acuerdos sociales para soportar los impactos o utilizar la productividad, sin eliminar la obtención inmediata de beneficios.

Por lo anterior, el desarrollo municipal de Tlajomulco ha reflejado el desempeño de la gestión pública, los actores económicos y la participación ciudadana, donde la gestión del riesgo ha estado contenida dentro de este proceso social y político. Aunado a ello, la gestión del riesgo en Tlajomulco se ha convertido en una práctica organizada e institucionalizada.

Es así que la gobernanza de riesgos ha requerido una fuerte capacidad institucional, recursos, formación y compromiso continuo por parte de todos. La gobernanza en Tlajomulco se refiere a las acciones, procesos, tradiciones e instituciones por las cuales se ejerce la autoridad y se toman e implementan decisiones. La gobernanza de riesgos aplica los principios de buena gobernanza a la identificación, evaluación, gestión y comunicación de riesgos.

Ante este escenario, la gobernanza del riesgo en Tlajomulco se ha presentado como un modo de gobernación que ha contado con la actuación e integración de la sociedad para hacer frente a los riesgos en un plan a largo plazo, como se puede observar en los siguientes fragmentos de entrevista a Guillermo Zepeda Lecuona, director general del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco:

Las gestiones municipales, si bien comprenden de tres periodos, al inicio de la administración se está ejecutando el presupuesto de una planeación anterior, misma que



con el cambio de gobierno es reemplazada y observa otras directrices, estrategias o líneas de acción, mismas que impactarán en el segundo año de gestión, pero en el tercero, con la gestión finalizando, en muchas ocasiones pierden observancia y se deja de lado el cumplimiento de objetivos y proyectos para dar paso a momentos electorales.

Es importante pensar en una planeación de largo alcance en donde se haga uso de la prospectiva estratégica para que, a partir del estudio de escenarios futuros y de diagnósticos reales, las administraciones venideras se vean obligadas a resolver los problemas públicos previamente definidos y no pensar en planeaciones cortoplacistas que dejen de lado acciones de alto impacto (2020).

Es así como las diferentes situaciones de riesgo de desastre en las que se ha visto expuesto el municipio, han exigido un claro mandato para que el Gobierno, en conjunto con otros actores, se vieran implicados en el desarrollo de estrategias que eviten, reduzcan y busquen oportunidades que mejoren el nivel de vida.

Asimismo, se ha fomentado una nueva cultura aplicable en todo el municipio que ha adoptado la prevención de riesgos como un aspecto clave de la planificación eficaz y la comunicación focalizada, apoyada por mecanismos de rendición de cuentas orientados a lograr la transparencia.

Desde esta perspectiva, se plantea que la gestión del riesgo en Tlajomulco se debe de llevar a cabo a través de cuatro componentes: prevención, como conjunto de medidas anticipadas para evitar nuevos riesgos; mitigación, como políticas para reducir el riesgo; preparación y atención, orientadas a dar respuestas en casos de desastre; y rehabilitación y reconstrucción, llevadas a cabo después de un evento, y están orientadas al restablecimiento de un territorio luego de sufrir una crisis.

En Tlajomulco la gestión de riesgos ha sido un proceso muy claro y definido. El proceso que se ha implementado ha sido parte de una evolución y adaptación de un Tlajomulco resiliente. En conjunto, el



Gobierno Municipal y actores de la sociedad civil han establecido una relación de cooperación que da una nueva mirada de coordinación a cada riesgo que se presente.

En términos generales, es posible observar que Tlajomulco ha reconocido la importancia de la gobernanza del riesgo como un proceso de múltiples niveles y actores. Asimismo, le ha dado importancia a la gobernanza como una herramienta para mejorar las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades y la necesidad de fortalecer la resiliencia a diferentes niveles.

En Tlajomulco se está construyendo un modelo de gobernanza del riesgo, analítica y deliberativa, en la que tanto la evaluación como la toma de decisiones en asuntos de riesgos se realizarán en un contexto de democracia participativa, entendida como aquella participación amplia de los interesados y afectados.

#### *La proyección del riesgo a futuro: la pandemia por SARS-CoV-2 como motor de cambio*

En Tlajomulco, la gestión y la gobernanza comunicativa y científica del riesgo es un componente para la adecuada protección del medio ambiente y la gestión local de la seguridad humana, ya que son condiciones imprescindibles para garantizar el respeto de los derechos humanos y el logro de un desarrollo sostenible para el municipio.

En la actualidad, la sostenibilidad del municipio dista de ser idónea, procesos como el desarrollo urbano, el cambio climático, la deforestación, la pérdida de biodiversidad, el exceso de la contaminación y la pandemia por el SARS-CoV-2, son eventos de graves consecuencias para la seguridad humana de la población tlajomulquense.

En conjunto, estos escenarios de riesgo obligan al Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga a replantearse cuáles son las acciones que debe implementar para la supervivencia y bienestar social de sus habitantes, como se puede observar en los siguientes fragmentos de entrevista a Guillermo Zepeda Lecuona, director general del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco:

Vienen fuertes desafíos en relación con la economía, urgen medidas de apoyo a las unidades económicas locales, los



pequeños negocios que son la mayor fuente de empleo, han sufrido desde el inicio de la contingencia y muchos de ellos ya se han extinto.

Si bien no es atribución directa de los municipios, la generación de empleos es de suma importancia para el bienestar de las familias en el contexto de la emergencia sanitaria que se está viviendo, por tanto, se debería apoyar en el alcance municipal a los negocios a partir de esquemas de descuentos en contribuciones municipales (2020).

El escenario de desafíos y oportunidades que plantea la presente pandemia, de acuerdo con Luis F. Aguilar Villanueva (2020), es el redescubrimiento de la necesidad e importancia del gobierno, que es el único agente social con la capacidad de organizar a la sociedad para enfrentar un problema público letal y regular las conductas de la población a través de recomendaciones y prohibiciones, y que además dispone de un aparato coactivo para hacerlas efectivas, y de un sistema administrativo para atender a los ciudadanos afectados en su salud, empleo, ingresos, proyectos de vida.

Cabe agregar, que la efectividad directiva del gobierno se ha replanteado con fuerza en la emergencia sanitaria y ante el desplome económico, como se puede observar en el siguiente fragmento de entrevista a Eduardo López Moreno, de ONU-Hábitat:

Tlajomulco, en algunas áreas de intervención, se convirtió en un ejemplo para México, porque plantea algo como un cambio de política fundamental en la estructura de gobernanza que tiene que ver con el municipio. Hasta hace unos años el municipio no fungía como lo que es, ahora es garante de los intereses colectivos de la población que reside en el municipio, y ustedes, con las acciones que implementaron con la vivienda en renta y con otras, retomaron no solamente el problema sectorial de la vivienda y lo que le atañe desde lo medioambiental y la seguridad (2020).

En Tlajomulco hemos requerido construir, y vamos a continuar construyendo de aquí al 2030, un centro de gobierno que responda a las



crisis de manera humana, pero también uno que tenga la capacidad de gobernar con efectividad y controlar los problemas perjudiciales para la población civil, y como menciona Luis F. Aguilar Villanueva (2020), no es casual que en numerosos países la pandemia haya evidenciado las deficiencias, insuficiencias y ambigüedades de los gobiernos y haya agudizado la crítica social.

No obstante, las desigualdades entre los países y grupos sociales vulnerables deben ser abordadas desde la gobernanza y la confianza, para responder de una mejor manera a las necesidades de la ciudadanía, como se puede observar en este otro fragmento de entrevista a Eduardo López Moreno, de ONU-Hábitat:

La gobernanza, como respuesta a la pandemia, debe estar basada en la reconstrucción de la confianza ciudadana, que plantea una interfaz nueva de una planeación de lo que sería la participación ciudadana. Y ese cambio de sociedad conlleva a la construcción de una noción nueva, casi una revolución de empatía conlleva a una visión de colectivismo y de trabajo de la identidad y que tiene que ver con toda esta construcción de identidad y de las respuestas, también tiene mucho que ver la articulación con los gobiernos nacionales y estatales (2020).

El motor de cambio que Tlajomulco tiene que orientar en la próxima década, debe estar basado en el involucramiento de los ciudadanos y construir una comunidad. La participación ciudadana durante estos cambios es fundamental. Ser claro y transparente con los ciudadanos, y comunicarse con frecuencia para comprender y gestionar las expectativas, será vital.

*¿Cómo los municipios pueden responder, recuperarse y prosperar en la era de la pandemia?*

El impacto asimétrico del SARS-CoV-2 en individuos, comunidades y regiones da una nueva urgencia a un enfoque basado en el lugar para el desarrollo regional y abordar las desigualdades territoriales. También ha reavivado el diálogo sobre políticas en torno a regiones resilientes. Esto significa, en primer lugar, asegurarse de que Tlajomulco pueda absorber, recuperarse y adaptarse al impacto económico,



ambiental, político y social; para que podamos seguir satisfaciendo las necesidades de los ciudadanos y las empresas al menos tan bien, e idealmente mejor, que antes de la crisis.

La pandemia nos ha obligado, como gobierno municipal, a abordar urgentemente las desigualdades territoriales del municipio en un esfuerzo por impulsar la resiliencia y estar mejor preparados para futuros choques, independientemente de su naturaleza. Por ello, nos vimos obligados a repensar las estrategias de desarrollo regional para lograr un mejor equilibrio entre la productividad, la inclusión y el bienestar, ya que estos factores son parte de la ecuación del progreso social, como se puede observar en el siguiente fragmento de entrevista a Eduardo López Moreno, de ONU-Hábitat:

El territorio como vector de cambio significa que tiene un cúmulo de efectos transformadores que muchos no ven, pero que se van reproduciendo y articulando, y eso me parece de una riqueza impresionante que valoramos totalmente. Entonces, en pocas palabras, a largo plazo sí vemos a Tlajomulco como un motor de cambio y de una visión renovada en desarrollo. Me gustaron mucho algunas intervenciones específicas que pude ver, por ejemplo, la del alcalde y la relacionada con la continua ocupación en la informalidad en este caso, incluso de grupo poderosos que también nos replantea un concepto diferente la informalidad no es de la pobreza, como muchas veces conceptualmente la asimilamos, es decir, asentamientos informales igual a informalidad (2020).

Otra parte es aprovechar las oportunidades que surgen del SARS-CoV-2, ya sea en digitalización, innovación o nuevas formas de trabajar con socios de gobernanza y ciudadanos. En última instancia, se está pidiendo a todos los niveles de gobierno que trabajen juntos de manera coordinada, coherente e idealmente colaborativa para diseñar y ejecutar políticas eficaces para esta crisis y más allá.

En suma, la gestión de la crisis requiere un grado de flexibilidad que nos permita dar respuestas territoriales diferenciadas, desde la primera respuesta hasta los planes de salida y las estrategias de recuperación a largo plazo, adoptando un enfoque basado en el lugar y adaptado a



la preparación y las necesidades de las localidades específicas, como se puede observar en este otro fragmento de entrevista a Eduardo López Moreno, de ONU-Hábitat:

En Tlajomulco hay que ver al territorio como un bien público fundamental, donde se distribuya el futuro de la población en la ciudad y si no se respetan los acuerdos fundamentales que tienen que ver con la construcción de una sociedad civilizada, y con la construcción de una alianza social y comunitaria. Yo veo esos cambios en esa dirección (2020).





**CIUDADANÍA: LA PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA Y CONSTRUCCIÓN DE  
COMUNIDAD EN EL MUNICIPIO DE  
TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO**



## 6. Ciudadanía: La participación ciudadana y construcción de comunidad en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco

### El cómo y el para qué de la participación ciudadana en el ámbito municipal

Impulsar una nueva forma de hacer gobierno en un permanente diálogo con la ciudadanía, desde el ámbito municipal, es una tarea fascinante y retadora. Sobre todo, porque se trata de impulsar procesos de construcción ciudadana como una forma de incidir en la vida pública a partir de su empoderamiento, con el afán de construir auténticos contrapesos que fortalezcan la vida democrática.

Fascinante, porque se asume que desde el Gobierno Municipal es donde se pueden impulsar verdaderos procesos de reconstitución de la cohesión social por ser el nivel de gobierno más cercano a la población y, por tanto, es más factible impulsar la gobernanza<sup>2</sup> y la construcción de la vida pública en conjunto con la comunidad, en la generación de bienes públicos y bienes comunes.

Retadora, porque es evidente el deterioro existente en la interacción constructiva gobierno-sociedad en que se asume que, como bien afirma el Lic. Clemente Castañeda (Tlajomulco: de la Representación a la Participación Ciudadana):

<sup>2</sup> Luis F. Aguilar Villanueva la define de la siguiente manera: "Entiendo por gobernación/gobernanza el proceso de gobierno o de dirección de la sociedad mediante el cual una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma. En esencia y en la práctica, es el proceso por el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad (civiles, religiosas, sociales) y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés general y de valor común, así como las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran necesarias y conducentes para lograr los objetivos deseados y decididos. En síntesis, gobernanza es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección. El concepto implica dos dimensiones fundamentales de la vida humana en sociedad: la intencionalidad social y la capacidad social de transformar los propósitos en realidades. La primera dimensión se refiere a la definición de los objetivos preferidos de la sociedad a fin de mantenerse razonablemente cohesionada e incrementar sus niveles de calidad de vida, mientras la segunda concierne a la definición del arreglo y el proceso productivo que se considera causalmente idóneo y eficaz para realizar los objetivos proyectados, hacerlos reales" (Aguilar, 2006, pp. 90 y 91)



La función sustantiva de la participación ciudadana es reconstruir los vínculos de comunicación entre los ciudadanos y los gobiernos para consolidar una relación de cooperación y corresponsabilidad, donde exista un ejercicio mutuo del poder. En este sentido, la participación ciudadana debe asumirse como una permanente vía para la formación, el aprendizaje y la retroalimentación, tanto de los ciudadanos como de los gobiernos. El uso de los instrumentos de participación contribuye a formar ciudadanos críticos y activos, dispuestos a ejercer y defender sus derechos; pero, al mismo tiempo, contribuye a tener mejores gobiernos, capaces de escuchar y de corregir; pero, sobre todo, dispuestos a poner en el centro de la toma de decisiones a los ciudadanos (Gobierno de Tlajomulco, 2017).

Además de enfrentar la exigencia de respuestas efectivas y pertinentes en un contexto complicado y condicionado por ser el municipio que, del 2002 al 2010, tuvo el mayor índice de crecimiento poblacional y de oferta de vivienda a nivel nacional, lo que provocó condiciones poco favorables para un desarrollo territorial planeado e incluyente, dadas las limitaciones presupuestales, que no crecieron a la par del desarrollo habitacional, dejando en el municipio la responsabilidad de dotar de los servicios públicos básicos con efectividad para todos sus habitantes.

Así, la afirmación del presidente municipal de Tlajomulco de Zúñiga, en el periodo 2010-2013, ingeniero Enrique Alfaro, refiere lo siguiente:

Al terminar la elección volvimos con la gente, decidimos perderle el miedo a hablar con la gente, escuchar a los ciudadanos, explicarles lo que queríamos hacer y hacerlos parte de nuestras decisiones. La agenda de Tlajomulco debía pensarse para una década y no solo para un periodo de tres años. Y entonces era fundamental que la gente se apropiara, primero, del diagnóstico, y segundo, del remedio, de la receta que le estábamos dando al municipio para resolver sus problemas estructurales; entonces la decisión fue tomada a partir de la lógica de que el tamaño del cambio que queríamos hacer no podía llevarse a cabo



sin la participación de la gente, no podía hacerlo solo el Gobierno (Gobierno de Tlajomulco, 2017).

Esta orientación no solo se ha mantenido, sino que se continua impulsando como el gran reto y la tarea fundamental, construir ciudadanía, impulsar el desarrollo comunitario con bases sólidas en la gestión de los bienes comunes, lo que implica un proceso permanente de formación, impulso y acompañamiento de la organización ciudadana y comunitaria de carácter autogestivo, en un ambiente de confianza, reciprocidad y reputación, con base en procesos fundados en la corresponsabilidad, la cooperación y la complementación entre gobierno y sociedad organizada.

Así, en una entrevista realizada en octubre de 2020, Enrique Alfaro (actual gobernador de Jalisco y quien fue el primer presidente municipal que buscó el cambio) señala el punto de partida para la transformación del territorio de Tlajomulco, donde destaca el ánimo social favorable, como factor que permitió el impulso de la participación ciudadana:

Lo primero es el escenario social, que era el de un municipio en el abandono, un municipio que había perdido su identidad, un municipio en el que lo que imperaba era la desesperanza de la gente, un municipio aislado de la ciudad aunque era parte de la misma, un municipio con finanzas colapsadas, con nula capacidad de gestión, un municipio sin infraestructura, un municipio en el que lo que había era un divorcio entre el gobierno y la ciudadanía. Por un lado encontramos esa parte; por otro lado, lo que también marcó el punto de partida del proyecto de gobierno, fue que Tlajomulco venía de vivir administraciones profundamente mediocres y profundamente corruptas.

Entonces, cuando tú combinas un municipio con tantas necesidades, con tantas marginaciones, con tanta pobreza, con tantas cosas negativas, con gobiernos que no están a la altura del reto, pues lo que generas es justamente lo que vivió Tlajomulco por lo menos los últimos 15 años de su historia antes de que nosotros llegáramos al gobierno en el 2010.



Pero también encontramos un ánimo social muy propicio para invitar a la gente a hacerse parte de la transformación, no nos costó trabajo, yo diría que en un año de esfuerzo, en un año de reorganización del gobierno, la gente se enganchó con esta nueva visión, la hizo suya, y la gente se volvió parte de la consolidación de la apuesta de gobierno que empujamos (2020).

Por otra parte, Margarita Sierra, actual secretaria de Planeación y Participación Ciudadana, en una entrevista realizada en el mes de octubre de este año, afirmó que la adaptación del modelo de gobierno que se impulsó desde el 2010 y que estaba basado, entre otros factores, en la participación ciudadana, fue el resultado de la voluntad política y el deseo del presidente municipal en el periodo 2010-2013 de diferenciarse, y lo describe de la siguiente manera:

[...] esa búsqueda de diferenciarse, entonces creo que él [Enrique Alfaro] sí estaba buscando una participación de los ciudadanos, no sabía cómo hacerle, nos acercamos varias instituciones, organizaciones de la sociedad civil, trabajamos con el Gobierno Municipal, con las personas que estaban en ese momento en el gobierno, y hubo una apertura enorme del alcalde en aquel momento, y una apertura nuestra, porque ni nosotros ni él habíamos puesto en práctica, ya en concreto en un gobierno local, las herramientas ciudadanas, las habíamos boconeado bastante, habíamos diseñado una ley estatal, y nos pidió un Reglamento para Tlajomulco, él, con esa voluntad y esa apertura, decide vivir las herramientas ciudadanas y tenemos dos en particular, que fueron, en ese momento, el presupuesto participativo y la ratificación de mandato, fueron dos momentos de ejercer, en la práctica concreta, la participación ciudadana (2020).

Por otra parte, en entrevista reciente, el presidente del Consejo Municipal de Participación Ciudadana, el ingeniero Juan Marcos Sánchez Nava, retrata con claridad la percepción que se tenía del gobierno y nos da una idea del divorcio entre el gobierno y la ciudadanía, y su transformación, al señalar:



Veo un Tlajomulco con muchos cambios que se han gestado en los últimos nueve o diez años. Cuando yo llegué a Tlajomulco se sentía un gobierno muy ajeno a la problemática del municipio y alejado del sentir de la ciudadanía. ¡Qué esperanzas que pudieras tener un contacto directo con el presidente municipal! Ni siquiera era factible tener contacto con los funcionarios. Creo que el cambio ha sido para bien, hemos vivido un auténtico acercamiento del gobierno con la ciudadanía y de los ciudadanos con el gobierno. Ahora el gobierno es mucho más abierto.

[...] Si con anterioridad se puede decir que el gobierno supuestamente trabajaba para la ciudadanía, hoy podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que es un gobierno que trabaja con la ciudadanía que creo, ahorita, con los esquemas que hay, con los mecanismos de participación ciudadana que le dan vida a nuestra participación, son parte del proceso permanente de construcción de la gobernanza, porque es muy diferente gobernar imponiendo a un gobierno que escucha nuestras sugerencias que van encaminadas para mejorar el bienestar de los ciudadanos, es muy diferente hacerlo de manera unilateral a hacerlo de manera conjunta con los ciudadanos (2020).

Adicional a lo anterior, Omar Cervantes, actual secretario general del Ayuntamiento, y pieza clave para el impulso de la participación ciudadana, señala en una entrevista realizada en el mes de octubre de 2020, lo siguiente:

[...] Cuando el proyecto nace y tú empiezas a hablar de lo que estaba hablando la gente o lo que estaba hablando la ciudadanía organizada, esto inmediatamente hace un clic. Y el que haya apertura para tratar de ser un laboratorio o convertirse en realidad de facto en un laboratorio de la participación ciudadana, pues esto es una alianza totalmente estratégica. Cuando tú ves un gobernante que está captando lo que dicen los ciudadanos, esto nos pone del otro lado (2020).



Estos antecedentes dan pie para el abordaje de la participación ciudadana y la construcción de comunidad como un factor trasversal del ejercicio de gobierno, y es la manera de vivir la gobernanza, por lo que se abordará el tema con la siguiente estructura:

En un primer capítulo haremos un balance de los procesos de organización ciudadana a partir de la creación de consejos sociales, consejos zonales y un consejo municipal de participación ciudadana acompañados por personal que colabora con el Gobierno Municipal como facilitadores de cada una de los organismos enumerados.

En un segundo apartado abordaremos los esfuerzos que, durante los últimos años, de 2018 a la fecha, hemos impulsado desde el Gobierno Municipal con apoyos del Gobierno del Estado de Jalisco para, desde el enfoque de impulso a la cultura de paz y la seguridad humana, generar, rescatar e impulsar la apropiación comunitaria de los espacios públicos, contribuyendo a la formación de agentes de paz, la construcción de comunidad y su institucionalización, a fin de favorecer la gobernanza a través del uso adecuado y oportuno de los mecanismos de participación ciudadana, entendiéndolos de la siguiente manera:

[...] los medios o recursos a través de los cuales la participación ciudadana institucionalizada puede llevarse a cabo [...] unos están relacionados con la consulta pública a los ciudadanos y otros son específicos de la fase del diseño de las políticas sociales (Ramírez Sáiz, 2013).

En este sentido, el reto no es solo que se utilicen de manera adecuada los mecanismos institucionales de participación ciudadana, sino también de dotar a las organizaciones vecinales y comunitarias de personalidad jurídica propia, reconocidas por el propio municipio, para asegurar su permanencia en el tiempo y su incidencia en la generación de políticas públicas y de acciones pertinentes para el desarrollo local, se trata de un empoderamiento social basado en el desarrollo de capacidades acordes con las necesidades comunes, por lo que se requiere del impulso de la organización comunitaria que contribuya a la vida pública con base en la solidaridad, la inclusión social, el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos humanos y la contribución al bienestar social.



Es también importante el impulso de alternativas innovadoras que faciliten la convivencia social, a la par que se atienda el cuidado del medio ambiente con equidad, justicia y solidaridad, basado en la organización y la cooperación comunitaria para la construcción de entorno pacífico, sustentable y sostenible que genere el bien vivir autogestionado.

Para cerrar, en el tercer apartado abordaremos los retos que enfrenta el desarrollo e impulso de la gobernanza, la autogestión de las organizaciones comunitarias, y la institucionalización de los procesos de participación activa y propositiva con carácter vinculante de la participación ciudadana en la construcción de un municipio incluyente, participativo, equitativo y solidario, con base en el impulso de la autogestión de un desarrollo local sostenible.

### **De la democracia representativa a la participación activa y propositiva de la ciudadanía: los procesos y mecanismos generados de 2010 a 2018**

A partir de reconocer las facultades de los gobiernos municipales, que son sobre todo la dotación de servicios públicos básicos de calidad y el ser un garante de los derechos humanos, se consideró que eso no era suficiente, que habría que transitar a una co-construcción de la vida pública que permitiera una interacción activa y propositiva, basada en el diálogo y el mutuo entendimiento entre gobierno y sociedad. Desde esta perspectiva, Tlajomulco se distingue por ser el primer municipio de Jalisco en contar con un Reglamento de Participación Ciudadana y Gobernanza, que durante los diez últimos años ha sido mejorado, para dar paso a mecanismos de participación ciudadana acorde con los tiempos y la voluntad política de impulsar la gobernanza, por lo que se cuenta con mecanismos de democracia directa, de democracia interactiva, de rendición de cuentas y de corresponsabilidad ciudadana.

En este sentido, se generó una estructura institucional para la construcción de instancias y espacios de diálogo con la ciudadanía, a través de la integración de la Coordinación de Participación Ciudadana y Construcción de Comunidad que cuenta con una estructura de apoyo para impulsar la vida ciudadana y que tiene contacto, desde la base, con más de 30 coordinadores sociales, ocho coordinadores de zona, y una Coordinación General de Participación Ciudadana que a su vez se traduce en la existencia de cerca de 380 consejos sociales



con la participación de casi 2,600 ciudadanos, ocho consejos zonales, un Consejo Municipal de Participación Ciudadana, y una Asamblea integrada por los consejos sociales y zonales.

En ese sentido, como señala Carlos Aguirre, actual presidente de Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) en Jalisco, en entrevista realizada en octubre de 2020, Tlajomulco representó, en ese momento, un gobierno disruptivo en materia de participación ciudadana y lo traduce en acción; así, afirma lo siguiente:

[...] Yo lo evaluaría en dos momentos. Uno como un municipio disruptivo en la materia, eso es como la principal disrupción e innovación gubernamental en la materia, Tlajomulco debe de estar ahí, en esa agenda nacional. Recordemos el caso de Cuquío en los años noventa, un municipio que tenía estas figuras de participación ciudadana que se perdieron.

Tlajomulco recupera estas figuras y, guardando proporciones evidentemente, también hay una relación política; recordemos, por ejemplo, el auge de las figuras de Participación Ciudadana en Porto Alegre y crece Porto Alegre por todo este auge del PT, hay un crecimiento político e ideológico de estos mecanismos de participación ciudadana, no fueron mecanismos proempresariales, no fue por obtener un indicador desde su objetivo del desarrollo sostenible, sino una fue una agenda política, y eso es lo que Tlajomulco tenía de símil y lo tenía Cuquío, no era una agenda del PRD de ese entonces.

Ahora esta agenda fue de Movimiento Ciudadano, que eso entró como disrupción e innovación de participación ciudadana, acompañada de una agenda política real en estos temas. Esto es lo que le dio fuerza en estos mecanismos, y eso por lo que debemos de reconocer al municipio como un modelo disruptivo de participación ciudadana y gobernanza, no solamente en la práctica, sino también en la reglamentación y en mejorar prácticas de participación ciudadana, y lo seguirá habiendo (2020).



Así, como ya se comentó en la introducción, los primeros antecedentes de la participación ciudadana en Tlajomulco se concretaron en la aplicación de dos mecanismos: el presupuesto participativo y la ratificación de mandato.

En relación al presupuesto participativo en el libro Tlajomulco: de la representación a la participación ciudadana, en su primera edición del año 2017, se realiza el siguiente balance:

El presupuesto participativo, con sus limitaciones propias de un ensayo en su ejercicio, los resultados fueron satisfactorios ya que permitió a la ciudadanía el conocer y evaluar para decidir qué proyectos contribuían más para el impulso al desarrollo. En Tlajomulco de Zúñiga este ejercicio surgió a finales de 2010, cuando se anunció la ejecución de la consulta de presupuesto participativo para ejercerse en enero del año siguiente. El objetivo de esta figura de Participación Ciudadana es reconocer el derecho que tienen los ciudadanos a formar parte de las decisiones gubernamentales, además de construir una cultura de responsabilidad fiscal para generar compromisos compartidos en la definición y aplicación de los recursos públicos.

No basta con decir que los ciudadanos tienen decisión pública. Primero resulta necesario tener los mecanismos para que se materialicen las decisiones. El presupuesto participativo permitió una vinculación entre ciudadanía y gobierno en los temas públicos. Bajo la observación y coordinación del Congreso Ciudadano de Jalisco la consulta se realizó en los meses de enero y febrero, la cual consistió en someter a votación las prioridades del programa de obra pública de 2011.

El Gobierno Municipal propuso 28 proyectos de obra pública y la construcción de espacios públicos con impacto regional y alta incidencia en algunas localidades; de entre los 28 proyectos cada contribuyente podía elegir tres que considerara más convenientes o prioritarios, y el 15% de lo recaudado en concepto de impuesto predial se destinaría



a la construcción de las tres obras más votadas. Para realizar este ejercicio también se contó con el apoyo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPC), el cual proporcionó urnas electrónicas para realizar la votación. En la primera consulta se registraron 21,179 votos. Los proyectos más votados fueron la ampliación y pavimentación del libramiento San Sebastián-Santa Anita; rehabilitación y embellecimiento del Camellón de la avenida López Mateos; construcción de la conexión Adolph Horn-Carretera a Chapala; y la rehabilitación de la red de agua potable de la cabecera municipal (Gobierno de Tlajomulco, 2017).

**Tabla 2. Relación de participantes en el ejercicio del presupuesto participativo y la recaudación del predial**

Año	Ciudadanos participantes	Recaudación (MDP)
2011	21,719	85
2012	25,324	90
2013	30,071	115
2014	35,162	134
2015	40,381	260

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de gobierno (Gobierno de Tlajomulco, 2017).

Estos datos dejan claro que se ha dado un incremento, entre 2011 y 2015, de un 84% de ciudadanos que participan, y que se triplicó la recaudación en el mismo periodo. Situación que ha prevalecido; por ejemplo, en el 2019 se emitieron 90,807 votos y se aprobaron 107 obras sociales.

En relación con la ratificación de mandato, se le entiende como un instrumento de participación ciudadana directa y un mecanismo



de rendición de cuentas, mediante el cual los ciudadanos tienen el derecho de evaluar el desempeño de algún gobernante para revocar o ratificar su mandato a través del voto libre y secreto. Ambos conceptos poseen cualidades similares y pretenden ser un mecanismo para el mejoramiento y consolidación del proceso democrático.

Históricamente se recupera que la primera vez que se realizó y para asegurar un mayor control y bases establecidas, el 8 de septiembre de 2010 se instaló un Consejo Consultivo para la Consulta Ciudadana, integrado por representantes de asociaciones civiles de Tlajomulco, como empresarios, ganaderos, ejidatarios, profesores, comerciantes y vecinos, quienes asumieron la tarea de diseñar las reglas del juego para realizar la consulta, ahora, de ratificación de mandato.

El 13 de septiembre de 2010, el Pleno del Ayuntamiento de Tlajomulco aprobó por unanimidad el Manual para la Consulta Ciudadana. En ese documento se sientan las bases y se establecen en un reglamento los pasos a seguir para realizar el proceso.

El domingo 25 de septiembre de 2011, se realizó la primera consulta ciudadana de ratificación de mandato, gracias a la voluntad política del presidente municipal, Enrique Alfaro Ramírez, siendo este el primer ejercicio de esta naturaleza en el país.

Según los reportes del Gobierno de Tlajomulco, en la consulta participaron 17 mil 951 personas, lo que equivale al 8.7% del padrón electoral del municipio de Tlajomulco. Solo 539 votantes se decidieron por el 'No', es decir que Enrique Alfaro fue ratificado con el 95% de votos a favor.

El día 4 de mayo de 2014 se realizó el segundo ejercicio de ratificación de mandato en el municipio de Tlajomulco, este con el fin de decidir si Ismael del Toro continuaba como presidente municipal. Los resultados obtenidos en esta ratificación fueron favorables para Del Toro ya que participaron 20 mil 524 ciudadanos, de los cuales 18 mil 705 lo aprobaron, mil 523 personas votaron en contra, y se anularon 296 votos. El proceso de ratificación de mandato, basado en el artículo 39 constitucional, es obligatorio, reuniendo al menos 1% de los ciudadanos, que en este caso equivale a dos mil 357 votos.



A diferencia de la primera ratificación, hubo un incremento en la participación ciudadana de un 14%; sin embargo, se esperaba una mayor participación, ya que solo el 10% del padrón electoral participó en la consulta. A pesar de los buenos resultados, se obtuvo que del total de ciudadanos que participaron, el 92% estuvo a favor, esto demuestra que fue un porcentaje menor que en la primera ratificación de Enrique Alfaro.

Este ejercicio de ratificación de mandato fue respaldado por el Reglamento de Participación Ciudadana, el cuál fue aprobado el 14 de febrero del mismo año y entró en vigor a partir de marzo de 2014. Dentro de este reglamento, los habitantes del municipio de Tlajomulco, cuentan con las herramientas y mecanismos para hacer valer su voluntad y así poder participar de manera directa en decisiones que influyen en el desarrollo de su comunidad.

Además, se cuenta con un Consejo Municipal de Participación Ciudadana, el cual nace con el reglamento anteriormente mencionado y está integrado por siete personas, de las cuales seis son consejeros ciudadanos y un secretario técnico. Para este proceso se instalaron más de 90 casillas en 57 centros de votación en Tlajomulco de Zúñiga y se imprimieron 60 mil boletas, lo que equivale al 20% del padrón electoral.

El tercer ejercicio se realizó en el año de 2017, durante el mandato de Alberto Uribe y ya no solo se aplicó en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, sino en los 25 municipios que obtuvo el partido Movimiento Ciudadano en las elecciones de 2015.



**Tabla 3. Análisis cuantitativo de los tres procesos de ratificación en Tlajomulco de Zúñiga**

Factores	Enrique Alfaro	Ismael del Toro	Diferencia	Alberto Uribe	Diferencia con Enrique Alfaro	Diferencia con Ismael del Toro
No. de votos	17,951	20,524	14%	25,183	40%	22.7%
Porcentaje de participación del padrón electoral	8.7%	10%	1.3%	13.53%	4.83 puntos porcentuales	3.53 puntos porcentuales
Porcentaje de aprobación	95	92	-3	91	-4	-1
Si	17,087	18,705	1,618	22,849	5,762	4,144
No	539	1,523	984	2,154	1,615	631

**Fuente:** Elaboración propia, con base en los informes de cada proceso de ratificación de mandato.

El número de ciudadanos que participan en el proceso se ha ido incrementando gradualmente: entre el primer ejercicio y el tercero hay una diferencia porcentual del 22.7%. El porcentaje de los que opinan que el mandato debe continuar ha bajado, pero mínimamente, de la primera a la tercera solo el 4%, esto puede significar que los ciudadanos son más críticos al desempeño del presidente municipal, pero también se puede traducir en que los partidos de oposición estuvieron movilizándolo a sus bases para cuestionar el desempeño del presidente; como dato curioso se llegó a observar a una persona, que se quiere postular como candidato independiente, movilizándolo a personas para que contestaran que no debía continuar el presidente actual.

Otro referente a considerar es que el proceso de ratificación de mandato se aplicó en otros tres municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara, por lo que se analizó, de manera comparativa, el proceso en los cuatro municipios. Los resultados demuestran que el



municipio donde más instalado está el proceso es en Tlajomulco (ver tabla 2), con el matiz de que es la tercera ocasión en que se aplica la ratificación de mandato. Esto será más evidente al comparar las encuestas aplicadas antes y después del proceso de ratificación.

**Tabla 4. Análisis comparativo de los cuatro municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara**

Factor	Guadalajara	Zapopan	Tlaquepaque	Tlajomulco
Votos emitidos	76,584	23,513	17,282	25,183
Porcentaje en relación a los votos emitidos en el municipio en las elecciones de 2015	11%	5%	9%	20%
Porcentaje en relación a los votos obtenidos por MC en cada municipio en las elecciones de 2015	19.5%	21.1%	26.2%	38.2%
Porcentaje de aprobación	86%	89%	92%	91%

*Fuente: Elaboración propia en función de los informes respectivos de cada municipio.*

Es notable que el porcentaje de la participación ciudadana en Tlajomulco, en relación con las personas que ejercieron su derecho al voto en el proceso electoral de 2015, supera a los otros tres municipios con casi el doble de participación relativa, (por ejemplo, 11% en Guadalajara versus 20% en Tlajomulco), igual sucede con los votantes por el partido (por ejemplo, 19.5% en Guadalajara versus el 38% en Tlajomulco), lo que permite afirmar que el proceso de ratificación de mandato está más instalado en Tlajomulco de Zúñiga.

Este recuento sirve para reconocer que la participación ciudadana, a través de los mecanismos establecidos, ha operado de manera consistente y que ya son formas establecidas y reconocidas por la población, aun cuando en el 2019 se optó por dejar de realizar la ratificación de mandato, dado que, desde hace seis años ya está



permitida la reelección y este proceso puede ser la mejor medida para la ratificación.

Por otra parte, se inició un proceso de recuperación de los espacios públicos, a través del programa "Espacios Consientes" que incidió en la dignificación de los parques y de otros terrenos propiedad del municipio en los cuales se promovieron actividades culturales, recreativas y de expresión artística.

### **De la participación ciudadana institucional a la construcción corresponsable de la paz: el impulso de la recuperación y apropiación social de los espacios públicos como proceso de empoderamiento ciudadano (2018 a la fecha)**

El diseño de una política pública para la recuperación y dignificación de los espacios públicos partió de la siguiente propuesta:

Intervenir los espacios públicos que tienen impactos superiores a los 10 mil habitantes, a través de un esquema de participación ciudadana y desarrollar un programa de cultura de paz y seguridad humana. Esto se impulsa a partir de que se identificaron 350 espacios públicos que son susceptibles de una intervención conjunta entre ciudadanía y gobierno, y en cada uno de estos territorios existe una organización vecinal a través de los consejos sociales.

La pertinencia de este esfuerzo parte de las siguientes consideraciones:

- Existe una alta cantidad de espacios públicos, cerca de 3 mil.
- Dichos espacios se encuentran en estado de abandono, lo cual propicia que sean utilizados como lugares en los cuales se pueden cometer faltas administrativas y delitos.
- El espacio público es de responsabilidad y administración municipal, reglamentado en la ley de gobierno sobre los espacios públicos.
- Por otro lado, el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza tiene un eje transversal de Derechos Humanos y Cultura de Paz.

Los criterios aplicables para el impulso de los "Espacios de paz" y sobre todo de la intervención en los espacios públicos son que:



Para impulsar procesos de organización comunitaria desde la lógica de ampliar la seguridad humana y el desarrollo local, se pretende impulsar la construcción de "Espacios de paz" con base en la formación de la organización comunitaria autónoma <sup>3</sup>.

Por lo menos, se aspira a que las organizaciones comunitarias logren autonomía en tres ámbitos:

- La autonomía técnica: Basada en el desarrollo de capacidades, el intercambio y el diálogo de saberes.
- La autonomía política: Somos parte de la comunidad y se hace política de la buena basada en la deliberación argumentada para la generación de consensos y sin filiación, como organización, a los partidos políticos; se respetan las opciones partidistas, pero la organización se maneja con independencia de los partidos políticos.
- La autonomía financiera: Debemos valernos de nuestros propios recursos, sin que esto implique gestionar apoyos de otros actores que fortalezcan nuestras finanzas, pero sin comprometer nuestra autonomía en la toma de decisiones y sí con la total disposición a ser transparentes y rendir cuentas a quienes nos apoyan.

Así como afirma Margarita Sierra, secretaria de Planeación y Participación Ciudadana del Gobierno del Estado de Jalisco, se vive una transición marcada por:

Un modelo de desarrollo de la participación ciudadana y la gobernanza, y no solo tiene que ver con que comenzaron primero, ha existido la voluntad política de desarrollar la gobernanza y, al mismo tiempo, un trabajo concreto, al cual

<sup>3</sup> De acuerdo con la Real Academia Española (RAE), la autonomía es la "Capacidad de los sujetos de derecho para establecer reglas de conducta para sí mismos y en sus relaciones con los demás dentro de los límites que la ley señala", en este contexto se da la capacidad de las organizaciones comunitarias de definir sus reglas del juego y decidir por sí mismas; por otra parte, en Participación y empoderamiento en el proyecto social emancipatorio se dice: "La creatividad viene ligada a la idea de conciencia crítica de los sujetos para la acción transformadora. Y, con ello, a la necesidad de su empoderamiento, de manera que permita su acción efectiva y sustentable, como un proceso de auto transformación real, en el que se gerencian los propios espacios de autonomía en la construcción de la sociedad" (D´ Angelo Hernández, 2004).



se le ha dado seguimiento, las acciones implementadas no solo están plasmadas en el Reglamento, que está muy bien hecho y es muy claro, sino también está en el trabajo cotidiano, la labor por desarrollar más consejos en las comunidades y municipales, en las localidades, para generar procesos de participación ciudadana.

Además, creo, ya han logrado trascender la etapa inicial: el uso de herramientas de participación ciudadana, la gobernanza, la cultura y la educación para la paz, que han sido y son nuestros motivos de trabajo, están vigentes, y ahorita están en un proceso de transición hacia otros temas y problemáticas, que promueven la participación ciudadana y la construcción de comunidad. El ejemplo más tangible es el de los huertos urbanos comunitarios (2020).

En este sentido, nos planteamos el reto de crear una alianza con los ciudadanos para lograr la apropiación de los espacios públicos y transformarlos en "Espacios de paz", asumiéndolo como una política pública integral y transversal del Gobierno de Tlajomulco para el tratamiento del espacio público y la colaboración social. Por lo que se propone la sinergia y la transversalidad entre las diferentes áreas de gobierno para optimizar las acciones de intervención de los espacios públicos del municipio y así transformarlos en de paz.

En un ambiente que se caracteriza por la armonía e inclusión social, de manera sintética caracterizamos de la siguiente forma los "Espacios de Paz":

- La sana convivencia.
- La organización social y autogestiva.
- La construcción de identidad y memoria colectiva.

Mientras, las características físicas que se pretenden son:

- Accesibles universalmente.
- Visibles e iluminados.
- Con infraestructura necesaria para el disfrute de los habitantes.
- De libre tránsito para los usuarios.



Y se identifican los siguientes factores para evaluar su avance:

- Disminución de la percepción de miedo en su uso.
- Aumento en el disfrute de los "Espacios de paz".
- Cambio de hábitos en el uso del espacio público.

Se trata de que entre todos juntos colaboremos por la paz, vivamos tranquilos y se disfrute la vida en la ciudad, con base en la organización comunitaria autónoma, autogestiva y sostenible del tiempo.

Esta iniciativa se enfrentó a la situación de la pandemia, por lo que se hicieron los ajustes pertinentes y se impulsó su continuidad, agregando asuntos referentes a la economía social y solidaria para llegar a la siguiente propuesta:

El proceso de formación para la paz busca impulsar la cultura de paz y la gobernanza, y sobre todo la experimentación e impulso de procesos de organización comunitaria solidaria, a través de laboratorios cívicos, en donde la visión es formar comunidad para hacer frente, a través de mecanismos claros de cooperación, a la "nueva normalidad" o "nueva realidad" que exige nuevas maneras de generar procesos de intercambio de bienes, servicios y conocimientos, basados en el fomento de la inteligencia colectiva, por lo que se basa, a saber, en tres principios fundamentales de lo procomún: la confianza, la reciprocidad y la reputación, entendiendo que:

En el corazón de una explicación teórica que está evolucionando sobre acciones colectivas exitosas y fracasadas están los vínculos entre la confianza que un participante tiene en los otros participantes que están involucrados en una situación de acción colectiva, lo que invierte en generar reputaciones fiables y la probabilidad que todos los participantes utilicen normas de reciprocidad [...] En consecuencia, reputaciones de personas fiables, niveles de confianza y reciprocidad se refuerzan positivamente. Esto también significa que un decremento en cualquiera de estos aspectos puede generar una caída en cascada que desemboque en poca o ninguna cooperación (Ostrom, 2007).



En este sentido, también es válido reconocer lo que se busca cumplir con los principios que, al respecto de la gestión de los bienes comunes, señala la propia Eleonor Ostrom:

1. Definir límites claros de grupo.
2. Hacer coincidir las reglas que rigen el uso de bienes comunes con las necesidades y condiciones locales.
3. Asegurarse de que los afectados por las reglas puedan participar en la modificación de las mismas.
4. Cerciorarse de que las autoridades externas respeten los derechos de reglamentación de los miembros de la comunidad.
5. Desarrollar un sistema para que los integrantes de la comunidad monitoricen el comportamiento de otros miembros.
6. Usar sanciones graduales para quienes violen las reglas.
7. Desarrollar la responsabilidad de gobernar el recurso común en niveles anidados, desde el más bajo hasta el sistema interconectado completo.
8. Fomentar la colaboración, distribución de enseñanza y el aprendizaje, basados en la combinación de diversas habilidades y experiencias.
9. Impulsar el aprendizaje experimental y el enfoque interdisciplinario para la resolución de problemas por medio de acciones accesibles y de bajo costo (2007).

En este sentido, vale la pena citar a Margarita Sierra quien en la entrevista antes referida afirma:

[...] No nos podemos quedar en la pura vivencia de la gobernanza o en la experiencia de haber usado alguna herramienta de participación ciudadana, tenemos que ir más allá, tenemos que volver a los consejos sociales, como instancias autogestivas, a los ciudadanos, es darles valor a su participación, entonces creo que esto de los huertos comunitarios está también dando valor social agregado y está generando prosperidad, por muy pequeña que sea, pero si ya me nacieron lechugas, calabazas, o cualquier verdura o fruta, que no tenía, pues eso me hace más próspero, porque puedo llevar a mi casa esos vegetales, que no existían, o ya las intercambie por frijoles, o lo que sea. Me parece un proyecto con una visión a largo plazo,



que combinado con un nuevo modelo de tequio, que no queda ahí, le pusieron algo que hace un círculo virtual. A ver, yo gobierno te incito a trabajar voluntariamente en un espacio público comunitario, tú me dices "yo voy a trabajar y a cambio recibo un vale y con eso voy a la tienda del barrio para comprar lo que necesito y el municipio le va a pagar a la tienda", entonces para mí es ya una movilización rebasando al tequio que queda en la aportación del trabajo voluntario, en el caso el ciudadano aporta horas de trabajo voluntario y ahí queda, en su caso no es así, se logró construir un círculo virtuoso al darle un valor al trabajo aportado, la promoción del mercado local y, por otro lado, la persona que aportó su trabajo comunitario recibe una remuneración... Eso es una manera de reinventarnos en las circunstancias en que nos encontramos, frente a la pandemia para imaginar nuevas maneras de ser productivos y a lograr la coproducción en un proceso de auténtica gobernanza (2020).

Enrique Ibarra, secretario general del Gobierno de Jalisco, al solicitarle un balance sobre los últimos diez años del proceso de construcción de gobernanza, señala:

[...] la participación ciudadana se vislumbraba como un anhelo de cómo interactúa el gobierno. En Tlajomulco existen todas las condiciones para que el ciudadano interactúe con su gobierno en todo momento. Lo que tenemos que hacer es profesionalizar también desde el punto de vista ciudadano. Pero desde el punto de vista gubernamental, para poder hacer una real gobernanza, todo lo que construyamos se debe llevar a cabo con el punto de vista técnico, pero también tomando en cuenta el punto de vista ciudadano.

Siempre que lo hacemos en conjunto (gobierno y ciudadanía) nos sale bien. Siempre que lo tratamos hacer de manera aislada, la regamos de un lado y del otro. Entonces yo invito a que lo hagamos juntos y coordinados. Por lo mismo, los consejos sociales tienen que ir creciendo, profesionalizando. Me parece que es



un derecho adquirido que tienen los ciudadanos de todo el mundo. Todo el mundo habla de la existencia de los consejos sociales. Me parece que tendremos que dar una gran respuesta en capacitación ciudadana para poder incentivar y profesionalizar todo esto. Que no sea una disputa por de poder, sino un asunto de honorabilidad, que los ciudadanos se sientan honorables y felices de representar al resto de los ciudadanos de su barrio para poder hacer mejores cosas y tener una mejor calidad de vida (2020).

Por otra parte, se reconoce que educar para una cultura de paz significa educar para la crítica, la responsabilidad, la comprensión, el manejo positivo de los conflictos, así como potenciar los valores del diálogo y el intercambio, y revalorizar la práctica del cuidado, de la ternura; todo ello como una educación prosocial que ayude a superar las dinámicas destructivas y a enfrentarse a las injusticias. Por lo que asumimos que...

[...] La educación para la paz consiste en analizar este mundo en que vivimos, pasarlo por la crítica reflexiva emanada de los valores propios de una cosmovisión pacifista y lanzar a los individuos a un compromiso transformador, liberador de las personas en tanto que, movidas por ese análisis crítico, quedan atrapadas por la fuerza de la verdad y obligados en conciencia a cooperar en la lucha por la emancipación de todos los seres humanos y de sí mismas en primer lugar (Rodríguez, 1994).

### *Apuntes metodológicos*

El proceso de la escuela de formación para la paz se integra de tres ejes estratégicos:

1. La formación de agentes de paz desde tres perspectivas: la paz positiva, los derechos humanos y la economía social y solidaria.
2. La integración y consolidación de laboratorios cívicos que permitan experimentar y vivenciar la vida en comunidad para resolver problemas comunes a través de prácticas innovadoras.



3. La construcción de la gobernanza y lo que esta implica en la institucionalización de los procesos de organización comunitaria.

La integración lógica de los tres ejes parte de que se deben tener las capacidades sociales mínimas para enfrentar las necesidades que permitan asegurar condiciones para el impulso de la seguridad humana, la promoción y garantía de los derechos humanos, la generación de nuevas formas de producir y consumir bienes y servicios, generar nuevas competencias desde la perspectiva de la economía social y solidaria, y los derechos humanos y la inclusión social.

En este sentido, el siguiente esquema nos da luz sobre la integración de los procesos de formación para la paz:



El telón de fondo de la propuesta tiene los siguientes componentes:

1. Asegurar la apropiación social de los espacios públicos desde la perspectiva de la paz positiva y la paz imperfecta<sup>4</sup>.
2. Recuperar y fortalecer la confianza de la ciudadanía hacia el gobierno.
3. Impulsar procesos autogestivos de construcción de comunidad.
4. Incorporar los mecanismos de participación ciudadana para la gobernanza a fin de fortalecer la institucionalización de las organizaciones comunitarias.

Todo ello con el propósito de ganar terreno en la construcción de una auténtica gobernanza democrática.

Sin estas condiciones es difícil visualizar la integración de organizaciones comunitarias con capacidad de perdurar.

### **Objetivo general**

Impulsar y consolidar los procesos, apropiación y uso de los espacios públicos, desde la perspectiva de la gobernanza, como "Espacios de paz", a través de dar respuestas organizacionales efectivas que permitan hacer frente a la "nueva normalidad", contemplándola como una oportunidad de desarrollo local sostenible, con una visión integral del territorio, en el cual lo procomún se constituye como un nuevo ecosistema que implica un cambio radical en la forma de enfocar el desarrollo, ya que este se construye a través de laboratorios de innovación cívica y del uso efectivo de los mecanismos establecidos para la participación ciudadana.

<sup>4</sup> La paz positiva, consiste en "la presencia de actitudes, instituciones y estructuras que construyen y sostienen sociedades pacíficas", de acuerdo con el Instituto para la Economía y la Paz (IEP).

Paz imperfecta es la concepción desarrollada por Francisco A. Muñoz, que pretende reconocer la paz como una realidad dinámica, procesual e inacabada.

Es una categoría de análisis que reconoce todas las experiencias y espacios en los que los conflictos se transforman pacíficamente, es decir, en los que las personas o grupos humanos optan por facilitar la satisfacción de las necesidades de los otros o desarrollar sus capacidades. Por tanto, formarán la paz imperfecta todas aquellas situaciones en las que se consigue el máximo de paz posible de acuerdo con las condiciones sociales y personales de partida. Se llama imperfecta porque, a pesar de gestionar pacíficamente las controversias, convive con los conflictos y algunas formas de violencia.



### Objetivos específicos

Formación para los agentes de paz:

1. Desarrollar capacidades para la resolución positiva de los conflictos y la reducción de la violencia (hasta llegar a su erradicación) para la construcción de la cultura de la paz en los espacios públicos.
2. Recuperar los espacios públicos para la integración social comunitaria.

Formación para la integración de un laboratorio cívico:

1. Generar procesos de diálogo con los ciudadanos que impulsen prácticas sociales basadas en la confianza, la reciprocidad y la reputación, así como en la solidaridad y la empatía (lo que es mío también es tuyo y es de todos).
2. Comprender las implicaciones de la integración de un laboratorio cívico que permite experimentar para construir y vivir nuevas prácticas cívicas basadas en lo procomún.
3. Impulsar la organización comunitaria en torno a proyectos viables de desarrollo.
4. Desarrollar las capacidades de gestión de la organización comunitaria.
5. Impulsar la recuperación sistemática de las buenas prácticas de organización comunitaria como mecanismo de facilitación del diálogo de saberes.
6. Generar mecanismos efectivos de seguimiento y acompañamiento.

Formación para el impulso de los procesos de gobernanza:

1. Conocer y apropiarse de los conceptos que fundamentan los procesos de construcción de la gobernanza.
2. Caracterizar los mecanismos vigentes de participación ciudadana, el acceso y la aplicación de los mismos.

En este sentido, son importantes las reflexiones de Omar Cervantes, secretario general del Ayuntamiento, que en la entrevista antes citada señala lo siguiente:



¿Qué sigue para la cultura de paz? Primero racionalizar la paz, se trata de hacer partícipe a todo mundo de que la paz empieza con uno mismo y que para poder generarla, tenemos que contar con ella, con esa paz interna. Esto lo vamos a lograr en la medida que nos la creamos, para después poder contagiarla.

El tema de la paz se asume de una manera institucional, pero me parece que esto no funciona por decreto ni por reglamentación. Tiene que funcionar con la voluntad política y sociológica en todo momento.

Yo creo que lo que sigue por la paz es racionalizarla, y es un asunto muy grande en la formación de todos, a medida que nosotros vayamos haciendo buenas acciones, esto va a seguir creciendo. Tiene que seguir un tema de capacitación, de no bajar la guardia, de incrementar todos los fondos que tengamos que incidan en la construcción de la paz, es un asunto de buena convivencia en todo momento, y es a través de la participación ciudadana que podemos promover más la educación y la cultura de la paz como un eje transversal del desarrollo sostenible.

Yo creo que la paz es un eje transversal en su totalidad. Si tú hablas de un servicio público, pues es generar cultura de paz. Así, la seguridad pública es cultura de paz, las políticas de protección al medio ambiente son para generar cultura de paz. O sea, la paz se tiene que vivir en todas las cosas que hagamos como gobierno. Para poder avanzar, por ejemplo, si una persona de servicios públicos hace mal su trabajo y eso genera que tengamos malas calles, pues evidentemente que vamos a generar el conflicto y ahí se va a incidir en reducir la paz. Entonces, en todo momento tenemos que ver cómo es un hecho cotidiano que siempre tiene que estar presente en la vida de los funcionarios públicos, en los programas sociales. Yo creo que los programas sociales tienen que mutar a un asunto de gobernanza. Yo creo que este país o este municipio ya no aguanta más meternos en políticas públicas de dádivas. No, porque no funciona en ningún



sentido. Yo creo que tendremos que apostar más por la interacción.

De manera reciente, acabamos de poner un ejemplo con un programa que se llama "Moneda solidaria", donde la gente sí recibe un apoyo del gobierno, pero este apoyo se lo va a gastar en las tiendas del barrio y derivado de su contribución con trabajo comunitario que además incide en una cultura de corresponsabilidad al contribuir en la mejora de su barrio. Entonces, lo que debemos de apostar los gobiernos es a que los problemas sociales sean un método de interacción para tener una mejor calidad de vida para todos. No nada más uno mismo. Porque los programas sociales, por mucha gente que cubran, son muy lejanos, ni el 1% de la población recibe programas sociales.

Yo creo que no tenemos que estar regalando el dinero, sino analizar cómo le hacemos para que sirva para todos. Debemos pensar en una plena gobernanza y pensar que cada vez que un gobierno tenga dinero para dar un apoyo extra aparte de los servicios públicos, su labor constitucional es que se gaste de la mejor manera posible, no que se tire a la basura, por eso la moneda social es un intercambio: trabajo comunitario igual a contribución al ciudadano que participó, y que a su vez lo usa para comprar en el mercado local para reactivar el circulante en la comunidad, se trata de construir un círculo virtuoso que a todos beneficie, no una dádiva que fortalece el clientelismo político (2020).

**Nuestras aspiraciones y sueños: de la construcción de comunidad al empoderamiento social de los ciudadanos. El impulso de la acción colectiva autogestiva para el desarrollo local sostenible.**

En el Gobierno Municipal de Tlajomulco asumimos que el ser autoridad en el municipio es temporal y que la ciudadanía permanece; por tanto, toca impulsar procesos de organización ciudadana que perduren en el tiempo y mantengan un proceso vivo y activo en la



construcción cotidiana de la gobernanza, y que así las comunidades organizadas sean un verdadero contrapeso a los gobiernos, sean del signo político que sean, por su capacidad de resolver por sí mismas a partir de un modelo de gobernanza que se expresa en el siguiente esquema:



Las exigencias para un buen gobierno es que este logre ser eficiente, eficaz y que respete e impulse el Estado de Derecho, este último entendido de la siguiente manera:

Un Estado de Derecho efectivo reduce la corrupción, protege a las personas de injusticias, y combate la pobreza. El Estado de Derecho es el sustento de comunidades de igualdad, oportunidades, y paz, además que funge como la base del desarrollo, de gobiernos transparentes que rinden cuentas, y del respeto a los derechos fundamentales (World Justice Project, 2020).

Se rompe así con la visión tradicional del Estado de derecho, que ha sido visto como un ámbito exclusivo de abogados y jueces. Sin embargo, los problemas cotidianos de seguridad, derechos, justicia y gobernanza nos afectan a todos; de tal forma que el Estado de derecho es un tema que nos involucra a todos.



Esta definición nos lleva a plantearnos que para lograr la efectividad gubernamental se deben conjugar la eficiencia y la eficacia en un marco de respeto y promoción del Estado de Derecho.

Y desde la gobernanza, se trata de impulsar relaciones entre el gobierno y la sociedad donde prevalezcan tres principios mínimos de colaboración: la corresponsabilidad en la construcción de la vida pública, la cooperación gobierno-sociedad y la complementación de acciones entre los distintos actores clave en el desarrollo local (el gobierno, la ciudadanía organizada, las empresas y sus organismos, las instituciones educativas, entre otros).

Con este marco de referencia y como una forma de avanzar en la construcción de una auténtica gobernanza democrática es que se propone que la acción social colectiva es una alternativa viable para la gestación de la organización comunitaria y un actor clave del desarrollo local sostenible, que puede convertirse en un factor para incidir en el combate a la pobreza, la inclusión social, la reducción de la injusticia social, que propicia la igualdad en oportunidades, la construcción de la paz y la promoción y respeto a los derechos humanos.

Así, se identifican los siguientes pasos a seguir para impulsar la acción social colectiva, lo que implica el empoderamiento vía el desarrollo de capacidades para la autogestión, la autonomía, la administración adecuada del bien común con base en la solidaridad, el apoyo mutuo y el esfuerzo propio, con un manejo ético de los recursos.

De lo que se trata, en el impulso de la construcción de ciudadanía, es de crear las condiciones para que emerja la organización colectiva, entendida como los procesos de acción entre personas en comunidad que cooperan para conseguir un fin y que atiende a una problemática identificada por la colectividad, en este sentido, una de las labores centrales de los procesos de organización comunitaria es el impulso a la movilización, la organización para actuar en consecuencia en relación con la solución colectiva de los propios habitantes de un territorio específico y así construir organizaciones que cuenten con las siguientes competencias:

- Capacidad para anticipar el futuro y actuar en consecuencia como un actor estratégico de la transformación social.



- Estructurar el funcionamiento institucional y los modelos de toma de decisión.
- Desarrollar procesos de mejora continua y de innovación orientados a la generación de valor social.
- Crecimiento, expansión y consolidación de servicios y procesos orientados a dar autonomía a las comunidades sujetas de su participación.
- Mayor capacidad para identificar acciones para incrementar su efectividad e impacto social (alcance, resultados, impactos).
- Permanencia.
- Responsabilidad social.
- Sustentabilidad ambiental.
- Finanzas éticas
- Esfuerzos articulados y construcción de redes de colaboración (capacidad de asociatividad).
- Visibilidad de los asuntos socialmente relevantes en que participa para la búsqueda de soluciones estructurales de largo aliento.
- Incidencia y relevancia en la vida pública.

Se trata de acompañar la consolidación de organizaciones comunitarias para que tengan una disposición a cambios significativos cuyas características esenciales sean:

- Usar procesos y tecnologías que permitan una colaboración efectiva y contributiva al propósito específico de la organización.
- Contar con personas y equipos multidisciplinares que visualicen la complejidad de la realidad social a transformar.
- Tener una misión y una propuesta de valor social con un propósito transformativo amplio y masivo.
- Contar con una autoridad distribuida y empoderada tanto a su interior como hacia las comunidades con quienes interactúan como sujetos de procesos autogestivos.
- Tener la capacidad de autoregularse y de construir mecanismos de autoregulación en las comunidades en las que están insertas.

Estos atributos organizacionales hacen posible potenciar su consolidación y crecimiento.



## Retos para el impulso de la participación ciudadana y la construcción de comunidad

Un primer acercamiento a los retos son los que plantea Enrique Alfaro, actual gobernador de Jalisco, en la entrevista realizada en octubre de este año a la pregunta de ¿Cómo seguir teniendo la confianza de los ciudadanos?, su respuesta da luz para lo que sigue:

Esta pregunta es difícil de responder, porque yo siempre dije que hacer un buen gobierno era motivo suficiente para ganarte la confianza de la gente, hoy ya ni siquiera eso es suficiente: tú puedes hacer un buen gobierno, pero a veces la agenda de los ciudadanos camina en sentido distinto a la visión del sector público, hay un ánimo social de malestar, desconfianza, frustración, por muchas razones, muchas de ellas también ajenas al gobierno. Que hacen más compleja la relación entre gobierno y ciudadanos. Cómo lograr que la gente siga confiando en su gobierno, trascendiendo la idea de hacer bien las cosas, es una pregunta para la que nadie aún tiene respuesta, estamos viviendo nuevos escenarios en los que creo que la clave puede estar en que la gente profundice en la idea de la corresponsabilidad en la toma de decisiones como una manera de que no solamente se evalúe bien al gobierno, sino que te sientas parte del gobierno. En Tlajomulco sentamos las bases para eso, porque los procesos de ratificación de mandato, los presupuestos participativos, los instrumentos jurídicos que desarrollamos para que la gente se involucrara, hizo que los ciudadanos se acercaran al gobierno. Ahora el reto es no solamente mantener esa cercanía y una buena evaluación del gobierno, sino construir un sentido de corresponsabilidad en el que la gente entiende que hay muchas cosas que no dependen del gobierno, y que dependen de los ciudadanos; yo creo que en Tlajomulco sí logramos generar eso, como ejemplo, y obviamente espero poder hacerlo en el estado, yo lo que creo es que se le puede poner un ejemplo a todo el país. Que nos permita romper con esta idea simplona de decirle siempre a la gente lo que quiere oír para ir hacia un modelo en el cual le digas a la gente que todos tenemos



que hacer nuestra parte para que el país salga adelante, y eso me parece que es el camino correcto y el camino que debemos de seguir (2020).

Por eso se considera que un primer gran reto es la institucionalización de la participación ciudadana, en procesos de gestión corresponsable del desarrollo local, si bien se tiene el reglamento municipal, se dispone de una Ley Estatal del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco que nos indica ser una ley:

[...] de orden público e interés social, y tiene por objeto:

Reconocer el derecho humano de las y los habitantes para participar de manera directa en las decisiones públicas;

Establecer como pilares de la participación ciudadana y popular la socialización, capacitación, organización y deliberación;

Integrar el enfoque de paz en la participación ciudadana, popular y la gobernanza;

Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales para la promoción e implementación de mecanismos y procedimientos de participación ciudadana, popular y la gobernanza (2019).

Y que además señala en su artículo 4 lo siguiente:

En el Estado de Jalisco se reconoce el derecho humano a la participación ciudadana y popular como un principio fundamental en la organización política y social.

La gobernanza es un proceso de gobernar compartido, participativo, interdependiente, relacional, horizontal, por redes, en asociación público-privado o gubernamental-social, que involucra a los distintos órdenes de gobierno.

La cultura de paz es el conjunto de valores, actitudes y comportamientos que rechazan la violencia y previenen los



conflictos tratando de abordar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación entre las personas, los grupos y los gobiernos (2019).

El reto es aplicar estos principios, reconocer los alcances de la participación ciudadana y ampliar las posibilidades de la ciudadanía organizada y otros actores clave para que contribuyan al desarrollo local, de forma corresponsable en la construcción y la ejecución de la agenda de la vida pública, y de una nueva narrativa del desarrollo local para actuar en consecuencia.

Ahora se transita de la voluntad política de hacer de la gobernanza un proceso de gestación de la vida social, cultural, ambiental económica y política con mecanismos claros de corresponsabilidad, que ha trascendido a una ley estatal y a un reglamento municipal, a ejercer, de manera institucional, la gobernanza y la cultura de paz.

Por otra parte, como bien señala Carlos Aguirre, presidente de CIMTRA en Jalisco, en una entrevista realizada en octubre de este año, se requiere ampliar y realizar ejercicios más ambiciosos, para mantener vivos los mecanismos de participación ciudadana:

Yo, desde mi visión, he analizado los ejercicios y en particular el presupuesto participativo y a diez años de distancia sí podemos mirar un modelo más agresivo de participación en cuanto al presupuesto participativo; y a eso quítale el crecimiento político del partido y del movimiento, pues esos son mecanismos que se podría ensanchar un poco más, ser más ambiciosos, ser más participativos, involucrar más la participación de la ciudadanía, y ahí hay algo que hacia la agenda de los diez años debemos de vislumbrar: presupuestos participativos más agresivos, más participativos, que crezcan con esta agenda. Si no, va a pasar lo que pasó en Porto Alegre, que se convirtieron en mecanismos que desaparecieron porque le restaron importancia y fuerza.

Hay otros mecanismos en Tlajomulco que me parece son dignos de rescatar, como esto de los consejos ciudadanos que son de vanguardia en el municipio, aunque luego no



son mecanismos tan visibles o mediatizables. Pero los consejos ciudadanos son dinámicas puras de participación ciudadana muy disruptiva que deberíamos repetir y enlazar con un modelo más participativo.

Hoy tenemos un modelo de participación ciudadana al que debemos hacer muchas modificaciones, eso no lo vamos a negar, pero esta narrativa de participación ciudadana surgió en Tlajomulco, es una de las cosas que yo veo que nacieron en Tlajomulco, y que quizás hoy las menospreciamos o las damos por hechas, como todo este auge de hablar de transparencia, participación ciudadana, corrupción, sociedad civil (2020).

Las preguntas son: ¿cómo hacer realidad un gobierno compartido, con amplia y democrática participación ciudadana, en donde las acciones de los actores clave y de la construcción de la agenda pública para el desarrollo local sea interdependiente, y que lo que hace cada uno (gobierno, ciudadanía, empresas, instituciones de educación, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones sociales, entre otros) afecte positivamente al otro y se reconozcan las relaciones de colaboración, corresponsabilidad, cooperación, complementación, con redes activas de intercambio de saberes, de bienes, de capitales (social, comunitario, público, común) entre otros?

Esto debe traducirse en procesos concretos de empoderamiento ciudadano, en procesos de construcción de auténticos contrapesos que permitan incrementar la calidad de la vida democrática, como se expone en Hacedores cívicos:

La generación de procesos de construcción de capital social comunitario, entendido como: la capacidad de las personas de coordinarse y organizarse de manera comunitaria, para atender problemáticas que no se pueden resolver de manera individual y, por tanto, su construcción fortalece la capacidad de interlocución entre la comunidad y el gobierno para afrontar los problemas internos y externos.



Además, dota de capacidad de resiliencia a las comunidades e individuos y permite que los ejercicios realizados entre autoridades y vecinos puedan permanecer más allá de la administración en la que se realizaron (Dirección de Enlace Ciudadano y Autoridades, 2019).

Y que por tanto son procesos que implican asegurar que se cumplan con los siguientes principios, enunciados en el texto antes citado:

**Dialógicos:** Ya que fomentan el diálogo horizontal, los debates y consensos que busquen la pluralidad de actores y determinar estrategias para que se forme un espacio multidisciplinario de saberes y reconocimiento.

**Críticos:** Prácticas que tengan por objetivo problematizar y reconocer las realidades a las que están circunscritas las comunidades.

**Innovadores:** A partir de la información dialogada, se pueda generar conjuntos de saberes compartidos para desarrollar soluciones a las problemáticas establecidas.

**Narrativos:** Trasciendan por medio de las historias de la comunidad, en donde se puedan identificar aprendizajes, procesos, metas, aspiraciones y nuevos retos.

**Autosustentables y autónomos:** Proyectos que puedan mantenerse en el tiempo, más allá de administraciones o funcionarios, a partir del trabajo cooperativo de los miembros de comunidad (Dirección de Enlace Ciudadano y Autoridades, 2019).

Por otro lado, se parte del supuesto de que los regidores son los representantes ciudadanos en el máximo órgano de gobierno municipal que es el cabildo, se reconoce que una de sus funciones más importantes es ser parte de un equipo, junto con el presidente municipal, y que implica pensar siempre en beneficio de los ciudadanos que los votaron y les dieron el derecho a representarlos en un cabildo.



Sin embargo, la existencia de los regidores como representantes de la población, no es el único factor de incidencia ciudadana en la vida pública, ni tampoco se debe reducir a la formalización y regulación de espacios y formas de representación ciudadana como son los consejos, sino que se debe ir más allá, y esto implica abrir canales de diálogo entre el cabildo y la representación ciudadana integrada en las diversas instancias de representación, como es el Consejo Municipal de Participación Ciudadana, por lo que es importante establecer espacios de interacción entre ambos actores colectivos de representación ciudadana y de gobierno. Así, se rescata la propuesta de Margarita Sierra, que en la entrevista realizada en el mes de octubre del presente año:

Yo creo que ya existe la madurez suficiente en el gobierno y en la ciudadanía de Tlajomulco como para que los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana del municipio asista y participe en las sesiones de Cabildo, y eso sería uno de los grandes cambios que se pueden hacer en la administración, porque, de veras, hay que confiar en los ciudadanos, ya que pueden cometer errores al igual que los servidores públicos, pero también tienen aciertos y deben estar más involucrados en la toma de decisiones que se tienen en el Cabildo y, al estar presentes, están escuchando de primera mano los proyectos que genera el gobierno; además permite una formación política mucho más amplia, así podrán opinar con más sentido. Yo creo que el Cabildo puede ser un espacio importante para la capacitación ciudadana, en particular para los integrantes del Consejo Municipal, que crezcan como ciudadanos a través de la práctica. Al final de cuentas, gobernamos para los ciudadanos, entonces no hay necesidad de ocultar nada, los ciudadanos saben que no somos súper poderosos y que en ocasiones podemos estar equivocados, por lo que la participación de los consejeros en las sesiones de cabildo puede hacérselo saber; además exigir a los regidores ser más cuidadosos con sus propuestas, van a ser más pulcros en sus intervenciones, van a cuidar más el tiempo tan importante en ese tipo de reuniones. Se trata de asumir que los ciudadanos son el cuarto poder (ejecutivo, legislativo, judicial y ciudadano) por lo que



deben estar observando, dialogando, y luego entre ellos también conversar sobre sus impresiones, sus opiniones, sus propuestas.

Cuando tenemos un gobierno que ejerce su autoridad de cara al pueblo, no hay por qué ocultar nada, hay que analizar la forma y el proceso que pueda conducir a una participación más activa, propositiva y en su momento vinculante, de parte de los ciudadanos en los órganos de gobierno (2020).

Adicional a lo anterior, Carlos Aguirre, presidente de CIMTRA, en la entrevista ya referida, proyecta los retos a cumplir en los próximos diez años para Tlajomulco señalando lo siguiente:

Me parece que deben de prevalecer y ampliarse mucho más la agenda de participación ciudadana, la agenda anticorrupción, la agenda antisoborno, la agenda de transparencia, a mí parece que son vitales. También la agenda de combate de desigualdad estructura de género, la agenda para que el municipio sea el principal promotor cultural de la agenda administrativa, a mí me parece que el municipio tiene una alta responsabilidad de promover la cultura y el deporte. Otras de las cosas que he conocido de Tlajomulco y que me ha gustado, es todo esto de LaBase, me parece que es una práctica a la que no se tiene que renunciar; también la agenda del combate de la desigualdad estructural social que tiene que ver con un mundo de la distribución, y que Tlajomulco lo ha hecho bien con todos estos programas para ayudar al combate de la desigualdad estructural económica. Yo dejaría todas esas agendas que son grandes, que Tlajomulco ha combatido, y que evidentemente en el ordenamiento territorial y urbano son unas agendas que deben continuar. El gobierno debe plantearse qué retos tiene en estas agendas (2020).

En este sentido, la agenda propia de la participación ciudadana y la construcción de comunidad, son un factor vital para la construcción de un desarrollo local sostenible, en un territorio articulado (rural-urbano-



local-global, municipio-metrópolis), con redes de colaboración y diálogo de saberes entre las comunidades organizadas que son capaces de construir un modelo de contribución a la defensa y sostenimiento de una identidad con vida propia, que se reconoce y se proyecta con un alto grado de sentido de pertenencia e identidad, con capacidades sociales para la autogestión, dado que viven procesos de permanente aprendizaje colectivo con inteligencia social, contribuyendo a maneras de convivencia basadas en la cultura de la paz, reconociendo las imperfecciones, dado que se permite la construcción colectiva para dar cuenta de la problemática común, con visión de futuro, con un programa que permite actuar en consecuencia, en relación a la solución de las cuestiones que aquejan la dinámica sociourbana y que identifica las acciones necesarias para transitar hacia un futuro donde Tlajomulco es un municipio incluyente, solidario, colaborativo, con mecanismos de planeación, ejecución y evaluación de la agenda pública en esquemas de colaboración, corresponsabilidad, diálogos constructivos entre los actores que ya se han señalado, se trata de construir un territorio municipal modelo, en donde todos son considerados para el impulso del desarrollo sostenible, con buen gobierno, alto nivel de participación ciudadana, procesos de construcción de comunidad, en donde todos salimos adelante.







# CONCLUSIÓN



## 7. CONCLUSIÓN

*Si algo funcionó bien en Tlajomulco fue integrar a los ciudadanos en las decisiones de gobierno, y si esto deja de suceder, la esencia de nuestro gobierno se perderá, porque el objetivo principal es gobernar todos juntos.*

—Salvador Zamora, presidente municipal de Tlajomulco, 2020.

Han pasado diez años de este proyecto, en aquel tiempo las cosas se pensaron a largo plazo y esta fue la gran disrupción: los gobiernos necesitan planes a largo plazo que trasciendan las agendas de los periodos de tres años. Tlajomulco había padecido una transformación descomunal y para mejorar esa situación valía más la pena tener un plan con directrices. Ese plan ya tocó base, ahora nos espera un nuevo futuro y con él, nuevos sueños. Lo que tenemos en manos es un municipio que dejó de estar aislado de la metrópoli, dejó de tener un gobierno ineficiente e incapaz de brindar los servicios más básicos, para convertirse en un municipio referente de buenas prácticas locales. Cada persona que habita Tlajomulco y que trabaja por él, se ha convertido en el actor intelectual de lo que hoy es Tlajomulco.

Ciertamente, Enrique llegó muy arropado por la gente, pero la dinámica y los resultados le generaron la confianza de los ciudadanos; en una segunda etapa, la relación con el ciudadano se institucionalizó por medio de un reglamento, consejos sociales, etc. Tlajomulco es un gobierno innovador y nosotros debemos continuar innovando en políticas públicas. Tlajomulco tiene que pensar cuál es la próxima política exitosa, sin olvidar que es de la mano de la ciudadanía con quien se construye (Rodrigo Medina, comunicación de Guadalajara, 2020).

Son tiempos difíciles y las exigencias de la ciudadanía nos dicen que el siguiente paso es el desarrollo económico, las personas han sido duramente golpeadas por los efectos económicos y sociales que



ha traído consigo un problema de salud, la pérdida de un familiar, las secuelas de la enfermedad, la pérdida de empleo o el cierre de un negocio, eso nos indica que nuestro trabajo, después de salvaguardar la salud y la vida, es buscar las formas para el desarrollo económico del municipio.

Este gobierno municipal (al igual que muchos otros a nivel global) tiene en frente uno de los retos más grandes que un gobierno hubiera imaginado, nadie estaba preparado para algo así, pero se ha hecho el mejor esfuerzo posible priorizando siempre la vida y el desarrollo de la gente de Tlajomulco. A la par de este contexto se han tenido que elaborar políticas públicas urgentes que representan un desafío para los gobiernos municipales y estatales, por el evidente recorte presupuestal que ha hecho el Gobierno Federal en el ejercicio 2021; sin embargo, el Gobierno Municipal no le dio la espalda a la ciudadanía y con lo disponible a la mano se está llevando adelante la pandemia, donde el entendimiento entre ciudadanía, iniciativa privada y gobierno ha sido la mayor importancia.

Además, se ha aprendido un punto importante y que quizás pasa inadvertido, que es tomar decisiones a partir de la ciencia. Nunca se había visto esta combinación de acciones entre la ciencia natural y las ciencias sociales. A la vez, esta realidad plantea una nueva idea sobre el futuro, sobre la relación con las personas y con la tierra, esto no solo dicho en términos municipales, sino en forma global. Por eso este ejercicio de plantear un futuro próximo, de Tlajomulco a diez años, debe tener como punto de salida este gran reto. Ningún futuro estará seguro mientras no se realice un serio replanteamiento en los modos de vida que se tienen actualmente.

Tlajomulco inició en el 2010 con el objetivo de ser una ciudad conectada a la metrópoli y dejar de ser considerada una ciudad dormitorio, y despertó a una ciudad empoderada con ciudadanos conscientes de lo que necesitan y de lo que quieren. Hoy, Tlajomulco no puede plantearse sin antes saber los requerimientos de la ciudadanía, todo ejercicio debe de involucrar a las personas que habitan Tlajomulco. Esta referencia es clara, Tlajomulco trabaja por ser una ciudad modelo, y el término modelo hay que entenderlo en el sentido de que la ciudad debe innovar modelos de gestión integral que le permitan responder a circunstancias particulares, y que luego estos se conviertan en



referencia de cómo resolver cosas, para que en otras partes, municipios o territorios, puedan revisar esta experiencia y así compartir los modelos que idean los municipios para enfrentar la realidad.

Por otra parte, uno de los retos que quedan de frente es replantear la relación de Tlajomulco con la metrópoli. Tlajomulco le ha dado bastante a la ciudad, ahora es tiempo de que esta la retribuya, en el sentido de emprender nuevas dinámicas sociales y proyectos estructurales hacia el sur de la ciudad. Por eso, aunque el libro tiene como protagonista el municipio de Tlajomulco, el asunto no debe quedarse en un eco parroquiano, sino entender que se pertenece a una ciudad enorme, dinámica, pujante, y que este municipio es respectivo a los otros ocho que integran toda la dinámica metropolitana, por esto mismo, el futuro que viene debe ser entendido en estos nuevos términos metropolitanos y de manera coordinada, todos los municipios que integran esta área tendrán que ir resolviendo los asuntos públicos.

Los procesos de transparencia son una oportunidad para que las personas puedan conocer las condiciones de su gobierno, en Tlajomulco esta transparencia sirvió para construir un gran puente de confianza con la ciudadanía, para abrir la caja negra y que los ojos de la ciudadanía pudieran ver cada rincón del gobierno, cerrando con ello los caminos de la discrecionalidad. Lo que sigue es mantener las buenas prácticas, el combate a la corrupción y la instauración de la justicia de manera institucional.

Los diez años que vienen parten de un modelo de planeación ciudadano. Ante todo, siempre se debe garantizar el derecho a la ciudad, es decir, el derecho a que la ciudadanía decida qué ciudad quiere, mantenerse siempre involucrada en los procesos de actualización de los instrumentos de planeación, ya que son las bases que delimitan qué Tlajomulco nos espera. Por lo pronto sabemos que las vocaciones del territorio son mantener su diversidad y aprovechar su ubicación estratégica que abre las puertas al desarrollo económico, sustentable, social y cultural.

Tlajomulco apuesta por el desarrollo de proyectos estratégicos como son la Línea 4 del tren ligero, la consolidación del Centro Universitario de Tlajomulco, el BRT, la segunda pista del aeropuerto, la Av. Poliducto, un modelo de movilidad sustentable e integral en López Mateos y



la atracción de inversión privada a través de polos estratégicos de impulso económico, porque después de esta pandemia, son estos los proyectos que traerán consigo el desarrollo social y económico de la gente del municipio.

En palabras de Enrique Alfaro, gobernador de Jalisco:

Lo que veo es que cumplimos lo que nos propusimos en aquel entonces, hacer un proyecto de gobierno que durara cuando menos cuatro administraciones para poder consolidar la idea de cambio en la que creíamos. Yo lo dije desde el primer día, Tlajomulco no va a transformarse en tres años, en tres años se tienen que sentar las bases de la transformación que tiene que sostenerse durante varios periodos de gobierno, el hacer las cosas bien nos ha permitido seguir contando con el respaldo ciudadano hacia el proyecto y creo que los responsables de darle continuidad a esta visión; Ismael, Alberto y luego Salvador, lo han hecho muy bien. Hemos podido mantener esta idea que dio origen a nuestro proyecto, que evidentemente creo que estamos en un punto en el que debe haber una recalibración completa, un replanteamiento ante nuevas circunstancias y ante una nueva realidad, es decir, nosotros dijimos hace diez años "vamos a cambiar la realidad de Tlajomulco", ya la cambiamos, ya hay una nueva realidad, ahora el proyecto de gobierno se tiene que adaptar a esa nueva realidad y tiene que hacer ajustes por lo mismo.

Me hubiera encantado hacer este ejercicio hace diez años, porque estoy seguro de que mucha gente no creyó lo que dijimos en aquel momento, nos comprometimos a transformar la realidad del municipio y a sentar las bases de un proyecto de gobierno que pudiera durar 4 periodos; cuando lo dijimos, yo creo que la gente pensó que era un eslogan de campaña, y terminamos cumpliendo una agenda de trabajo que me hace sentir muy orgulloso y satisfecho, hoy le toca a Salvador replantear los esfuerzos y alcances del proyecto, yo lo que creo es que es importante que la gente de Tlajomulco entienda que con esa seriedad que hicimos el compromiso hace diez años, volvemos



hacer el compromiso de construir una agenda de trabajo para los siguientes diez años, que se pueda construir y cumplir por el bien de Tlajomulco y su gente (2020).







# REFERENCIAS



## REFERENCIAS

Alvarado-Alegría, N. (2014). El derecho a la ciudad como derecho humano emergente. Querétaro: Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Querétaro. Recuperado de: [https://www.uaq.mx/investigacion/revista\\_ciencia@uaq/ArchivosPDF/v7-n1/07Articulo.pdf](https://www.uaq.mx/investigacion/revista_ciencia@uaq/ArchivosPDF/v7-n1/07Articulo.pdf) (Consultado el 15 de noviembre de 2020).

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. (2004). Recuperado de: [https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc\\_n5\\_2012\\_doc1.pdf](https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf) (Consultado el 15 de noviembre de 2020).

Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes CIMTRA. (2020). Sobre CIMTRA. Recuperado de: <http://www.cimtra.org.mx/portal/sobre-cimtra/>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Recuperada de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf) (Consultada el 14 de noviembre de 2020).

Correa Montoya, L. (2010). ¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos. Territorios, 22, pp. 125-149.

Cruz, B. (2014). Las relaciones entre sociedad, espacio y medio ambiente en las distintas conceptualizaciones de la ciudad. Ciudad de México: Estudios Demográficos y Urbanos. Recuperado de: <https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1459/1685> (Consultado el 15 de noviembre de 2020).

D´ Angelo Hernández, O. S. (2004). Participación y empoderamiento en el proyecto social emancipatorio. La Habana: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cips/20120827122305/angelo15.pdf>

Dirección de Enlace Ciudadano y Autoridades (PazComúnLab). (2019). Hacedores cívicos. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco. Recuperado de: <http://ocupas.mx/hacedores-civicos/>



Gobierno del Estado de Jalisco. (2019). Ley Estatal del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco. Guadalajara. Recuperado de: [congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx › legislacion › Leyes](http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/legislacion/Leyes)

Gobierno de Tlajomulco. (2017). Tlajomulco: de la Representación a la Participación Ciudadana. México: Prometeo Editores.

Lavell, A. (2002). Sobre la gestión del riesgo: apuntes hacia una definición. Lima: La Red, USAID.

Lavell, A. (2006). Consideraciones en torno al enfoque, los conceptos y los términos que rigen con referencia a la reducción del riesgo y la atención de desastres en los países Andinos miembros del CAPRADE. Proyecto de Apoyo a la Prevención de Desastres en La Comunidad Andina. Lima: PREDECAN.

Martínez, P. El Municipio, la Ciudad y el Urbanismo. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2735/10.pdf> (Consultado el 10 de noviembre de 2020).

Naser, A., y Ramírez Alujas, A. (2013). Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Santiago: CEPAL. 68 p. Serie Manuales No. 81, (LC/L.3802 - LC/IP/L.333).

OECD. (2020). The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis Across Levels of Government. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD.

ONU-Hábitat. (2020). Componentes del derecho a la ciudad. Recuperado de: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/componentes-del-derecho-a-la-ciudad#:~:text=El%20Derecho%20a%20la%20Ciudad,comunes%20para%20una%20vida%20digna.> (Consultado el 13 de noviembre de 2020).

Ostrom, E. (2007). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. En P. A. Sabatier (editor), Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press.



Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza de Tlajomulco 2018-2021. Recuperado de: <https://tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/transparencia/reglamentos/AcuerdoPublicacion-PlanMunicipalDesarrolloyGobernanzaTlajomulco2018-2021-15Julio2019.pdf> (Consultado el 14 de noviembre de 2020).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html#:~:text=M%C3%A1s%20de%20la%20mitad%20de,vive%20hoy%20en%20zonas%20urbanas.&text=Mejorar%20la%20seguridad%20y%20la,mejoramiento%20de%20los%20asentamientos%20marginales.> (Consultado el 12 de noviembre de 2020).

Ramírez Sáiz, J. M. (2013). La participación ciudadana en la democracia. Guadalajara: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Recuperado de: [http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/la\\_participacion\\_ciudadana\\_en\\_la\\_democracia.pdf](http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/la_participacion_ciudadana_en_la_democracia.pdf)

World Justice Project. (2020). El World Justice Project en México. México. Recuperado de: [https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/02/17\\_-Flyer-MSI-2019-2020.pdf](https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/02/17_-Flyer-MSI-2019-2020.pdf)







# Tlajomulco

Tlajomulco es un laboratorio de innovación política en la metrópoli que desde hace diez años ha dirigido el gobierno municipal con un plan a largo plazo, que le ha permitido tener una visión administrativa con líneas de acción definidas para enfrentar los problemas, no sólo municipales, sino para ser parte de las soluciones a las dinámicas metropolitanas. Por eso tras 10 años de ejercicio del modelo de gobernanza y teniendo como hilo conductor las políticas públicas más emblemáticas y los modos en que estas resolvieron problemas, se integraron las voces de diversos actores que han estado involucrados en el desarrollo del municipio, ya sea desde su inicio como funcionarios públicos o como voces críticas durante este tiempo para hacer un balance de los resultados.

No se tome el presente como un mero recuento de diez años, sino que la intención de este trabajo es hacer un esfuerzo por repensar la institución y recalibrarla haciendo un ejercicio de proyección a futuro, más ahora después de la gran pandemia global por COVID-19 que obliga a trazar acciones no solo para resolver lo inmediato, pues ahora se necesita fincar un futuro a largo plazo que sea sostenible, sustentable, democrático, innovador, económico, sólido y transparente para los próximos 10 años, es decir, un Tlajomulco 2030.

Por tal motivo es que se crea este cuarto volumen que tiene la intención de ser un documento sistemático y reflexivo que sirva a investigadores, funcionarios y académicos como documento de consulta y análisis sobre cómo un municipio resuelve sus necesidades territoriales y enfrenta dinámicas como las metropolitanas a partir de una visión de largo plazo.

